

مسئولیت یا پاسخگویی

مهدی نجفی آشتیانی*

چکیده

برخی از واژه‌ها و اصطلاحاتی که در محاورات عموم و حتی متون علمی به کار برده می‌شوند دارای کاربردهای متفاوت و گاه متناقضی هستند. یکی از این واژه‌ها «مسئولیت» است که برداشت‌های متفاوتی از آن وجود دارد. در این مقاله برآنیم تا با نگاهی چند بعدی به این مفهوم از جمله ابعاد حقوقی و قانونی آن به تبیین دقیقتری از واژه مسئولیت بپردازیم. بررسی منشاء و چگونگی ایجاد مسئولیت و نیز مراجعی که حق پاسخ‌خواهی و گزارش‌گیری دارند، همچنین "موضوع مورد سؤال" بخش دیگری از این نوشتار است. اختیار، به عنوان مفهومی که رابطه تنگاتنگی با مسئولیت دارد مورد توجه قرار می‌گیرد. حدود مسئولیت دولت و مفاهیمی چون مسئولیت بدون تفصیر، عدم مسئولیت، نظارت و مسئولیت و سرانجام نظارت همگانی به تکمیل بحث کمک خواهد کرد. با روشن شدن ابعاد مسئولیت به نظر می‌رسد رویکرد جدیدی که تحت عنوان رویکرد پاسخگویی در مدیریت‌گرایی نوین مطرح شده است در برگیرنده تمامی ابعاد مفهوم مسئولیت نیست.

واژه‌های کلیدی: مسئولیت، اختیار، وظایف، قدرت، پاسخگویی، مصونیت نظارت همگانی.

یکی از مباحثی که در یکی دو دهه اخیر و بعد از عقب‌نشینی رویکرد خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به نفع بخش خصوصی (از اوایل دهه ۱۹۹۰) در سطح جهانی - و از جمله در سالهای اخیر در کشور ما - مطرح گردیده، مبحث پاسخگویی است. (ر.ک، گزارش سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه، ۱۹۹۱)

در گذشته پاسخگویی کارگزاران و مدیران اجرایی در مقابل مدیر مافوق و سلسله مراتب مدیریتی بود. با جدا شدن حاکمیت و مالکیت از مدیریت و ظهور نظام تفکیک قوا، پاسخگویی در مقابل دستگاههای نظارتی نیز به وظایف و تکالیف مدیران اجرایی اضافه گردید.

بنای رویکرد جدید بر این است که پاسخگویی مستقیم به مردم و شهروندان نیز به آن دو افزوده گردد.

در این مقاله به دنبال نقد و بررسی رویکرد پاسخگویی نیستیم (که البته این رویکرد و پیش فرضها و آثار و تبعات آن در جای خود نیاز به نقد و بررسی مفصل و مستقل دارد) اما به هر حال آنچه مسلم است لازمه پاسخگویی، دارا بودن اختیارات کافی و متناسب با مسؤولیتها است. بنابراین چالش حتمی و اجتناب ناپذیری که به دنبال رویکرد پاسخگویی مطرح می شود، موضوع «اختیارات» است.

البته برای انجام وظایف - و پاسخگویی در قبال آن - علاوه بر اختیار، عوامل دیگری نیز لازم است؛ از جمله: منابع و امکانات، صلاحیت و توانایی فردی مدیر یا مجری و شرایط محیطی مساعد. بدیهی است منابع و امکانات تا حدود زیادی قابل اندازه گیری بوده و شرایط محیطی نیز اغلب قابل پیش بینی و احصاء می باشند، اما توانایی و صلاحیت فرد - و احیاناً کم کاری یا تخلفات او - می تواند به بهانه فقدان اختیار کافی توجیه گردد.

خیلی اوقات واژه ها و اصطلاحات در محاورات عوام و حتی در متون علمی در جای خود به کار نرفته و بنا به سلیق و مقاصد استعمال کننده آنها دارای کاربردهای متفاوت و گاه متناقضی شده اند، به طوری که از یک واژه و لفظ مشترک ممکن است مفاهیم مختلفی اراده و یا استنباط گردد. البته این موضوع در علوم انسانی و اجتماعی بیشتر مشهود است، زیرا هنوز در مورد بسیاری از مفاهیم به واژه های دارای تعاریف مشترک و متفق القول (استانداردی) دست نیافته اند و تعاریف ارائه شده به وسیله دانشمندان و صاحب نظران گوناگون همواره در معرض تغییر و توسعه قرار دارد.

مسئولیت

علی‌رغم روشن و صریح بودن معنی لغوی (که معانی متفاوت و تفسیرپذیری ندارد) و نیز جامع و مانع بودن تعاریف حقوقی و قانونی مسئولیت، این واژه در عرف اداری و فرهنگ عمومی و حتی در مجامع علمی با تسامح زیادی مورد استفاده (و شاید سوءاستفاده) های گوناگون قرار گرفته است.

مسئولیت در لغت به معنای مورد سؤال و بازخواست واقع شدن است و مسؤول کسی است که از او - در مورد کاری که بر عهده اش بوده است - سؤال می‌شود. (لغتنامه دهخدا)

مسئولیت از ریشه سَأَلَ، پاسخگو بودن در قبال کاری یا چیزی است و مسؤول کسی است که پیامد کاری را بر عهده دارد. (المنجد)

علمای حقوق، مسئولیت و برخی انواع آن را این‌گونه تعریف کرده‌اند: (مواردی که به بحث ما مربوط می‌شود)

- مسئولیت^(۱): (مدنی) تعهد قانونی شخص بر رفع ضرری است که به دیگری وارد کرده است خواه این ضرر ناشی از تقصیر خود وی باشد یا ناشی از فعالیت او شده باشد.

فقه در همین معنی لفظ ضمان را بکار برده است و معنی آن هر نوع مسئولیت اعم از مسئولیت مالی و مسئولیت کیفری است.

- مسئولیت اخلاقی: هر مسئولیتی است که قانونگذار متعرض آن نشده باشد مانند مسئولیت انسان نسبت به خود یا خدای خود یا دیگری.

- مسئولیت اداری (مسئولیت انضباطی): عبارت است از مسئولیت ناشی از تخلف انضباطی در امور اداری.

- مسئولیت حقوقی: مسئولیتی که مأخذ قانونی داشته باشد. در مقابل

مسئولیت اخلاقی و دینی استعمال می‌شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۷، ص ۶۴۲).

- مسئولیت کیفری، زمانی پیش می‌آید که فردی (مقامی) در انجام وظایف خود

مرتکب جرمی گردد که در این صورت مورد تعقیب جزایی قرار خواهد گرفت.
 - مسئولیت مدنی، زمانی است که فردی (مقامی) در انجام وظایف خود، خسارت مادی یا معنوی به افراد و یا جامعه وارد نماید که در این صورت نیز موضوع قابل شکایت در محاکم قضایی خواهد بود (و واردکننده خسارت ناگزیر از جبران خسارت است).

- مسئولیت سیاسی، با مسئولیتهای کیفری و مدنی متفاوت است و ماهیت قضایی ندارد، بلکه به خاطر عدم اتفاق و تفاهمی است که ناشی از اعمال سیاسی دولت (یا اشخاص سیاسی دیگر) می شود. این عدم تفاهم در نظامهای ریاستی مورد قضاوت رئیس جمهور و در نظامهای پارلمانی مورد قضاوت قوه مقننه قرار می گیرد. این مسئولیت فاقد ضمانت اجرایی جزایی و مدنی است و ضمانت اجرایی آن عزل یا کناره گیری از مقام سیاسی مورد تصدی می باشد. (هاشمی، ۱۳۷۲، ص ۲۷۷)
 - مسئولیت مالی، مسئولیتی است که شخص مسؤل در ازای ضرری که به دیگری می رساند، باید برای جبران آن، مال بدهد.

- مسئولیت قراردادی: (حقوق مدنی)، مسئولیت کسی است که در عقدی از عقود (اعم از عقود معین و غیر معین) تعهدی را پذیرفته باشد و به علت عدم انجام تعهد یا تأخیر در انجام تعهد و یا در حین انجام تعهد و یا به سبب انجام تعهد خسارتی به متعهدله وارد کند.

عناصر مسئولیت قراردادی عبارت است از:

۱- تخلف از تعهد

۲- ضرری که از تخلف مزبور به متعهدله وارد می شود

۳- رابطه سببیت بین تخلف و ضرر

- مسئولیت غیرقراردادی (مسئولیت خارج از قرارداد): هرگونه مسئولیت قانونی که فاقد مشخصات مسئولیت قراردادی باشد. مسئولیت خارج از قرارداد برخلاف مسئولیت قراردادی مربوط به نظم عمومی است و اسقاط آن از طریق تراضی ممنوع است. در فقه و قانون مدنی، مسئولیت خارج از قرارداد را ضمان قهری نامیده اند.

مجموع مسئولیت قراردادی و مسئولیت خارج از قرارداد را مسئولیت مدنی می‌نامند.

- مسئولیت عمل غیر: (مدنی) در دو صورت ذیل شخص مسئولیت مدنی نسبت به عمل غیر (در خارج از قرارداد) دارد:

الف. اگر شخص، مسئول عمل کسی باشد که به لحاظ قانونی تحت مراقبت و مواظبت او قرار دارد مانند مسئولیت پدر نسبت به فرزند صغیر خود در صورتی که صغیر ضرری به دیگری برساند.

ب. مسئولیت متبوع نسبت به عمل کسی که تابع او می‌باشد مانند مسئولیت کارفرما نسبت به عمل کارگر که موجب خسارت دیگری شده است.

- مسئولیت متبوع از طرف تابع: (مدنی) یکی از موارد مسئولیت از عمل غیر است. در این صورت باید:

اولاً - بین مسؤول و آن غیر، رابطه تبعیت باشد و این رابطه عبارت است از حالت سلطه متبوع بر تابع به طوری که بتواند تحت اراده و نظر خود آن تابع را به کار معینی وادار کند ولو آن که تابع عملاً دست به کار نشده باشد.

دریافت اجرت شرط وجود رابطه تبعیت نیست و شرط رابطه مزبور این نیست که تابع را خود متبوع انتخاب کرده باشد، کافی است که ثالث او را تحت اختیار متبوع قراردادده باشد و متبوع بر او تسلط بالا را پیدا کند.

با این وصف تشخیص رابطه تبعیت با عرف است. کارفرمای صغیر هم متبوع کارگران خود می‌باشد.

ثانیاً - تابع در حین انجام وظیفه و یا به سبب انجام وظیفه خسارتی به دیگری برساند. (جعفری لنگردوی - ۱۳۷۷، صص ۶۴۵-۶۴۲)

- ضمان: یکی از مبانی نظری مسئولیت متبوع از طرف تابع است: به موجب این نظریه به حکم قانون، متبوع ضامن خسارتی است که از فعل تابع به دیگری رسیده است. ضمان مزبور تضامنی است و به حکم قانون مقرر شده است، نه به حکم قرارداد.

نظریه ضمان^(۱) صحیح‌ترین نظریه‌ای است که برای توجیه مسئولیت متبوع از طرف تابع ابراز شده است. (جعفری لنگرودی - ۱۳۷۷، ص ۴۱۸)

قوانین مصوب و مصوبات قانونی نیز هر جا این واژه‌ها را بکار برده‌اند عموماً با عنایت به معانی و بویژه مفاهیم حقوقی آنها بوده است از جمله: اصول ۱۲۲، ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی در مورد مسئول بودن رئیس جمهور و وزراء در برابر مجلس و نیز قانون مسئولیت مدنی و ...

با توجه به تعاریف فوق، برخلاف تصور معمولی که واژه «مسئول و مسئولیت» عموماً تداعی‌کننده نوعی «ریاست و فرماندهی و دیگران را در مقابل خود جوابگو دانستن» است. این اصطلاحات باید تداعی‌کننده «بدهکاری و مورد سؤال و بازخواست قرارگرفتن» باشد.

کاربردهای متداول واژه مسئولیت

هم‌اکنون واژه «مسئولیت» عموماً در موارد زیر به کار می‌رود:

- ۱- به جای ریاست: در مقاطعی از زمان و برخی افراد از اطلاق کلمه «رئیس» نسبت به خود - به هر دلیل - پرهیز نموده‌اند و از واژه‌های جایگزین از جمله واژه «مسئول» بهره برده‌اند و این اصطلاح توسط دیگران نیز استفاده می‌شود (یا مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد).
- ۲- به جای وظیفه: در بسیاری از موارد وقتی که گفته می‌شود «مسئولیت انجام کاری را به فردی واگذار کردند» مراد گوینده همان «وظیفه و انجام کار» است که به فرد «محول» شده است.
- مسئولیتها = وظایف یا کارهایی که به یک شخص براساس پست سازمانی واگذار شده است. (اعرابی و علیخانی، ۱۳۷۸)
- ۳- به جای تعهد: وقتی گفته می‌شود فلان کس «کارش را با مسئولیت انجام

می‌دهد» یا «مسئولیت‌پذیر» است مراد همان «تعهد» یا «احساس مسئولیت»^(۱) می‌باشد.

«مسئولیت می‌تواند منبع درونی یا بیرونی داشته باشد. یعنی گاهی فرد صرفنظر از وجود نظارت بیرونی احساس تعهد درونی دارد و در جهت تحقق اهداف سازمانی تلاش می‌کند. این نوع مسئولیت که جنبه شخصی دارد ممکن است در افرادی وجود داشته باشد و در برخی دیگر نباشد. اما در نوع دوم، قوانین و مقررات و ناظران بیرونی فرد را متعهد و ملزم به احساس مسئولیت و پاسخگویی می‌کنند. بر این اساس فرد چه دارای احساس تعهد درونی باشد و چه نباشد باید در قبال کار خود پاسخگو باشد. (اعرابی و علیخانی، ۱۳۷۸، ص ۸۷)

«موضوع مسئولیت اجتماعی به تعهدات مدیریت مربوط می‌شود، یعنی به هنگام تصمیم‌گیری و اقدام، سازمان باید به گونه‌ای عمل نماید که به خیر و صلاح جامعه و خودش باشد». (این موضوع به رعایت اصول اخلاقی در مدیریت مربوط می‌شود). (دفت، ۱۳۷۸، ص ۴۰۹)

«مسئولیت آن احساس تعهد درونی افراد است که نسبت به کار خود دارند، احساس مسئولیت موضوعی شخصی است و با انگیزه‌های فرد رابطه مستقیمی دارد. (منوریان، ۱۳۷۸، ص ۱۹)

۴- به جای قدرت و اختیار: وقتی گفته می‌شود «فلان مدیر مسئولیتی برای انجام این کار ندارد» یا اینکه «مسئولیتش کم است» در واقع «اختیار» یا «قدرت» لازم برای انجام کار، مورد نظر و اراده‌گوینده است.

۵- به جای ضابطه و تکلیف: گاهی اوقات می‌گویند «مسئولیت این شخص برای انجام کار مشخص نشده است» که منظور همان «تکالیف و الزامات قانونی» برای انجام کار معین است.

«مسئولیت عبارت است از اجبار در انجام وظایف و نظارت بر حسن انجام کار. (میرسپاسی، ۱۳۷۴، ص ۶۸)

«در بعضی از امور، مسئولیت معنی واقعی خود را از دست می‌دهد، چرا که به طور دقیق مقام مسؤول مشخص نیست. برای به حداقل رساندن سلب مسئولیتها باید حدود اختیارات هر رده دقیقاً مشخص و مسجل شود تا امکان استفاده صحیح از آن میسر گردد. (اعرابی و علیخانی، ۱۳۷۸، ص ۲۵۱)

۶- به جای توضیح و روشن‌نگری: «مسؤول و پاسخگو» دانستن کارگزاران و مدیران در مقابل مردم و رسانه‌ها برای ادای توضیحات و بیان مشکلات و پاسخ به سؤالات و ابهامات مردم.

۷- گزارش‌دهی و پاسخگویی: گزارش‌دهی و پاسخگویی به مدیران و مقامات مافوق و هر مرجعی که قانوناً حق و صلاحیت سؤال کردن و گزارش خواستن را دارد، حساب‌دهی^(۱)، مسؤول بودن = مورد سؤال واقع شدن.

«مسئولیت عبارت است از: پاسخگو بودن صاحب اختیار در برابر نتایج کارش و اختیار یعنی: حق دستور دادن و به اجرا درآوردن آن. این دو مفهوم در مباحث مدیریت معمولاً در کنار یکدیگر می‌آیند. (اعرابی و علیخانی، ۱۳۷۸، ص ۸۶) یعنی هر فرد در حیطه اختیاراتش باید پاسخگو باشد و نه بیشتر یا کمتر.

۸- گاهی اوقات، افراد بدون آنکه برای خود حقی قائل باشند و طرف مقابل را مدیون یا بدهکار بشناسند، به واسطه بزرگ‌منشی و توانمندی کسی - از نظر علم یا ثروت و مکنّت و ... - از او تقاضا و درخواست مطلبی یا مبلغی یا امکانی را می‌نمایند. در اینجا نیز فرد مورد سؤال، مسؤول است.

البته این نوع مسؤول بودن در مورد انسانها و مخلوقات ممکن است به واسطه حقی باشد که خداوند متعال در مقابل نعمتهایی که به آنها داده بر عهده‌شان گذاشته باشد (وفی اموالهم حق للسائل والمحروم). اما در مورد خداوند متعال که «خیرالمسئولین» است هیچ‌گونه حقی از جانب هیچ مخلوقی نسبت به خداوند نیست، در عین حال چون همه نیازمند هستند، از او می‌خواهند و او به بهترین وجهی پاسخگوی نیازها و درخواستها است.

مسئولیت و پاسخگویی

با توجه به تعاریف مدیریتی و حقوقی که دربارهٔ مسئولیت ذکر شد، به نظر می‌رسد واژهٔ پاسخگویی به لحاظ لغوی و اصطلاحی شفافترین و مناسبترین واژه در زبان فارسی برای بیان - حداقل بخشی از - مفهوم مورد نظر باشد. اما باید توجه داشت رویکردی که در سالهای اخیر تحت عنوان «رویکرد پاسخگویی» در مدیریت دولتی نوین - و در ترجمه واژه *Accountability* - مطرح گردیده، به هیچ وجه مورد نظر ما نیست، چراکه این رویکرد در یک نظام ارزشی و سیاسی مبتنی بر نظریه لیبرال دمکراسی - که تنها مردم را صاحب اختیار و مالک اصلی می‌داند و حاکمیت دولت را وکیل آنها - بنا شده و بیشتر از شیوه پاسخگویی در بخش خصوصی الگو گرفته است و البته هنوز موفقیت این رویکرد در صحنه عمل نیز تأیید نشده است. قدر مسلم این است که در رویکرد پاسخگویی که قرار است کارکنان و مدیران جزء به صورت مستقیم پاسخگوی مردم و شهروندان باشند، احتمالاً پاسخگویی کل سیستم سیاسی تضعیف شده و در این صورت سیاستمداران مسؤول و پاسخگو نخواهند بود. (هیوز، ۱۳۷۹، ص ۲۹۵) یعنی یک حاشیه امن و تقدسی برای آنها ایجاد خواهد شد که این خود نوعی ارتجاع و عقب گرد به دورانی است که حاکمان سیاسی از عدم مسئولیت و مصونیت کاملی برخوردار بودند.

از طرفی کسانی مانند هود (۱۹۹۱) معتقدند که مدیریت‌گرایی جدید در واقع همان نظریات کهنه در بسته‌بندی جدید است و لفاظی بیش نیست و تجسم عینی ندارد، به همین علت واقعاً چیزی را عوض نکرده است. به نظر او مدیریت دولتی نوین به علت عدم توفیق در ادعای اصلی اش - مبنی بر کاهش هزینه‌ها - به خدمات عمومی زیان رسانیده است و به «محمل برتری تخصص گرایانه» ای برای خدمت به منافع گروه نخبه مدیران عالی تبدیل شده است. (هیوز، ۱۳۷۹، ص ۳۴۰)

همانطور که گفته شد برای تبیین مبانی و نقد رویکرد پاسخگویی نیاز به یک بحث مستقل و مشروح می‌باشد.

نظام ارتباطی اختیار

بعد از روشن شدن تعریف و ابعاد مسئولیت، پاسخ به سؤالات زیر ضروری

است:

۱- چه کسانی باید پاسخگو باشند؟ به عبارت دیگر، مسؤل چه کسی است؟

۲- چه مراجعی (چه کسانی) حق سؤال کردن و گزارش‌گیری دارند؟

۳- چه چیزی مورد سؤال است؟

در ادامه بحث برآنیم که درباره سؤالات فوق به بحث و بررسی بپردازیم تا جوابی در خور برای هر یک بیابیم. در تبیین چگونگی ایجاد مسئولیت و تعیین و شناخت فرد مسؤل، دیدگاههای گوناگونی وجود دارد. مکاتب مختلف درخصوص فلسفه ایجاد مسئولیت در بعد فردی و ارتباط آن با ابعاد اجتماعی و سازمانی دیدگاههای متفاوتی دارند. مکتب انسانیت در مکاتب مادی (اومانیستها) بشر را کاملاً آزاد می‌داند و حاکمیت هرگونه جبری - الهی و طبیعی - را بر انسان نفی می‌کند. بنابراین مسئولیت را یک نوع ارزش معنوی و مسلکی - نه فلسفی - می‌داند و در صورت اعتقاد به خدا، خود را آنچنان مجبور می‌بیند که در آن صورت انتخاب و اختیار و در نتیجه مسئولیت را بی‌معنا و مفهوم می‌داند.

به نظر سارتر، اگر پای خدا در کار باشد همه این معنویتها از میان می‌رود، چون ریشه همه اینها آزادی انسان است و اگر خدا باشد آزادی معنا ندارد و در صورت نبودن آزادی، انتخاب بی‌معنا است و در نتیجه مسئولیت نیز معنا نخواهد داشت (شهید مطهری، ۱۳۷۶، ص ۱۰۳).

در دیدگاه اسلامی همه افراد و اشیاء در نظام طبیعت موظف به انجام وظایف و کارهایی هستند. در مورد انسان که موجودی مختار است - چون اختیار او مطلق نیست و از سوی دیگر مجبور مطلق هم نیست - در مقابل هرکاری که انجام می‌دهد مسؤل است و باید پاسخگو باشد، در ابعاد گوناگون اعم از فردی، اجتماعی، شغلی و سازمانی^(۱). ولی سایر موجوداتی که در انجام وظایف خود مجبور هستند

۱- وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ (صافات / ۲۴)

اگرچه وظایفشان هدفمند است مسئولیت در مورد آنها به دلیل فقدان اختیار بی‌معناست:

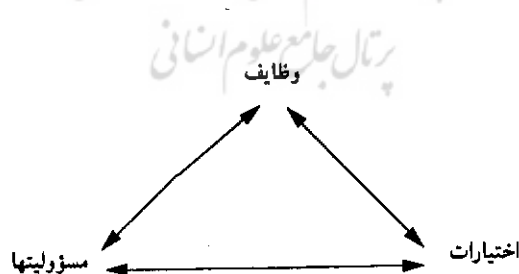
جالب است بدانیم که بعضی از صاحب‌نظران قدرت را منشاء مسئولیت و پاسخگویی می‌دانند:

«از آنجا که سیستم قدرت، الزام به حساب پس دادن را ایجاد می‌کند، قابلیت پاسخگویی^(۱) تمایل دارد تا از سیستم قدرت نشأت بگیرد.

تأثیری که قدرت بر مسئولیت دارد از این هم ظریف‌تر و زیرکانه‌تر است. مسئولیت^(۲) را در اینجا به مفهوم پذیرش واقعی وظایف و یا تعهدات توسط فرد در نظر می‌گیریم. میزان این پذیرش تابعی از شخصیت فرد است که تحت تأثیر افراد شاخص، نافذ و صاحب قدرت شکل گرفته است.

به طور خلاصه «قدرت» اغلب بسیار بیشتر از آنچه تشخیص داده شده «حق» ایجاد می‌کند!^(۱) در مقابل در یک سیستم پابرجا و فعال «حق» می‌تواند «قدرت» به وجود آورد^(۲). (هیگس، ۱۳۷۶، ص ۱۷)

در بعد شغلی و سازمانی آنچه مسلم است هر کسی که وظیفه‌ای به او محول می‌شود و اختیاراتی دارد، نسبت به انجام وظیفه‌ای که بر عهده گرفته مسئول است و مسئولیت دارد. مدل ساده زیر بیانگر ارتباط سه جانبه وظایف، اختیارات و مسئولیتهاست:

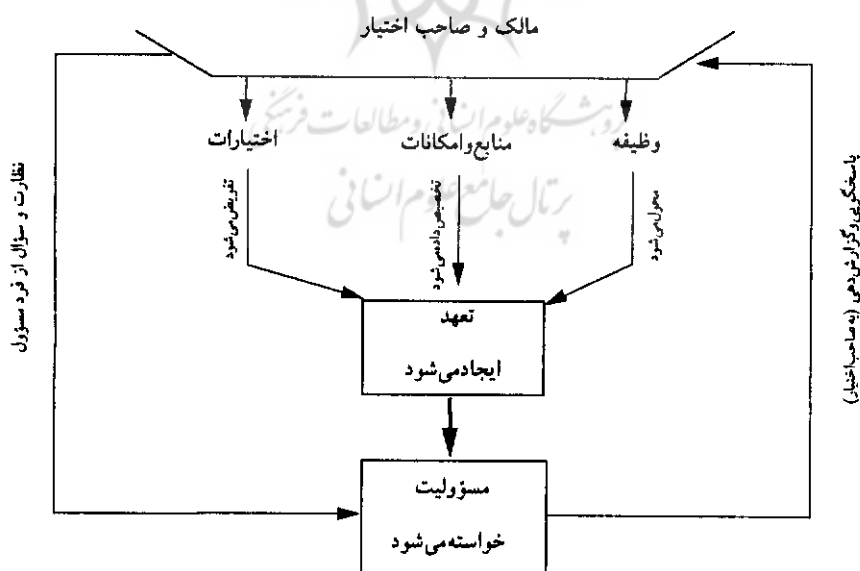


مدل ۱. ارتباط سه جانبه وظایف، اختیارات و مسئولیتها

بنابراین کسی مسؤول شناخته می‌شود که مأموریت و وظیفه‌ای معین، همراه با منابع و امکانات و اختیارات لازم و متناسب برای انجام آن وظیفه به او واگذار و محول شده باشد.

اشخاصی که مشاغل تعیین شده را به عهده می‌گیرند و مسؤولیت دارند که وظایف مربوط را به بهترین نحو ممکن انجام دهند، باید اختیار متناسب با مسؤولیت (وظایف) محوله را داشته باشند. مسؤولیت به منزله پس دادن حساب در خصوص اختیارات تفویض شده است. واگذار کردن (خواستن) مسؤولیت بدون تفویض اختیار متناسب، صحیح نیست. (ایران‌نژاد پاریزی، ۱۳۷۶، ص ۲۰۶)

مدل (۲) توضیحات بیشتری را در خصوص چگونگی تحقق مسؤولیت نشان می‌دهد. در این مدل ارتباط بین وظایف، اختیارات، منابع و امکانات و ایجاد تعهد ناشی از تأمین سه عامل فوق از طرف مالک یا صاحب اختیار ترسیم شده است که این تعهد در نهایت منجر به مسؤولیت فرد و پاسخگویی او در مقابل مالک یا صاحب اختیار می‌گردد. همچنین لزوم نظارت و سؤال از فرد مسؤول، در این مدل مشخص گردیده است.



مدل ۲. ارتباط مالکیت، اختیار، نظارت و پاسخگویی

بنابراین:

اولاً - هرکس که دارایی در اختیار دارد مسؤول است و هرکس که دارایی بیشتر در اختیار داشته باشد، مسؤولیتی بزرگتر خواهد داشت. با همین توضیح مفهوم مسؤولیت و مقدار مسؤولیت روشن می‌شود و همین که مفهوم مسؤولیت روشن شد دلیل آن و مقام بازخواست کننده از مسؤولیتها هم مشخص می‌گردد (کسی که این داراییها را به او داده است).

ثانیاً - سرمایه‌ها و داراییها باید بهره‌وری و سودآوری داشته باشند.

ثالثاً - سرمایه‌ها را باید به جریان انداخت (و احتکار نکرد). هرکس که داراست مسؤول است که آنچه را که داشته کجا خرج کرده و برای چه مصرف کرده و به سوی که بازگردانیده است.

- زیربنای مسؤولیت همین داراییهاست. هرچند بعضی آگاهی را زیربنا گرفته‌اند و مقدار مسؤولیت را با آن سنجیده‌اند. این دارایی بسیار وسیعتر از آگاهی است. کسی که می‌توانسته آگاه باشد و آگاه نشد مسؤول است. از او می‌پرسند که چرا آگاه نشده‌ای، اما از او نمی‌پرسند که چرا توان نداشته‌ای و دارا نبوده‌ای. می‌پرسند که چرا استعدادها را به جریان نینداخته‌ای، اما نمی‌پرسند که چرا استعداد نداشته‌ای. «لتستلن یومئذٍ عن النعمیم» داده‌ها و نعمتها مسؤولیت دارد. (علی صاد، ۱۳۹۸ هـ ق، ص ۲۷، ۲۵)

اگر کسی وظیفه‌ای بر عهده نداشته باشد در این خصوص از او سؤالی نمی‌شود و مسؤولیتی ندارد ولی چنانچه با رعایت همه موارد و فراهم بودن همه لوازم و شرایط کار، وظیفه‌ای به عهده کسی محول شد، در مورد انجام آن وظیفه از جهات گوناگونی (مثل کیفیت کار، کمیت کار، زمان انجام کار، صرف منابع و ...) باید پاسخگو باشد و مسؤولیت دارد. بنابراین پاسخگویی حقی است بر عهده او نسبت به کسی که حق (مشروعیت) سؤال کردن از او را دارد.

همان طور که برای او نیز - به موجب وظیفه‌ای که بر عهده گرفته - حقی است بر عهده فرد یا افرادی که از او سؤال می‌کنند. و این دو حق با یکدیگر دارای توازن و

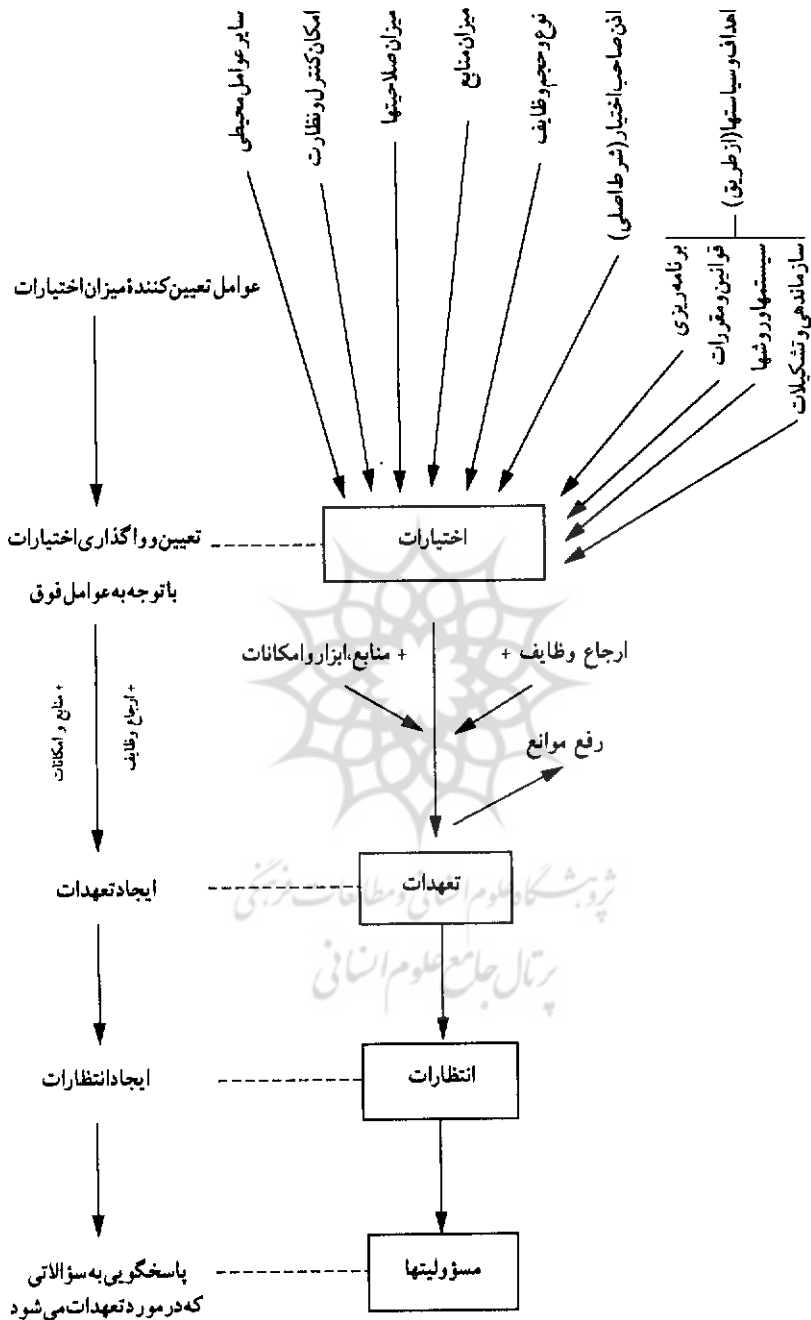
تناسب هستند (اگرچه ممکن است از یک سنخ نبوده و با یک معیار و مقیاس قابل سنجش نباشند).

واگذاری اختیارات لازم برای انجام وظیفه، یکی از حقوقی است که بر عهده کارفرما یا مالک (صاحب اختیار) می‌باشد. هرچه اختیارات کمتری به مجری اعطاء گردد (ولو آنکه بقیه امکانات و منابع به میزان کافی فراهم باشد) مسئولیت و پاسخگویی او کمتر می‌شود و بالعکس.

حضرت علی علیه السلام در خطبه ۲۱۴ نهج البلاغه می‌فرماید: «حق یک سویه نیست، هرکسی که بر عهده دیگری حقی پیدا می‌کند، دیگری هم بر عهده او حقی پیدا می‌کند. تنها ذات احدیت است که بر موجودات حق پیدا می‌کند و موجودات در برابر او وظیفه و مسئولیت پیدا می‌کنند، اما هیچ موجودی بر "او" حق پیدا نمی‌کند».

ایجاد و تحقق مسئولیت و مسؤول شناخته شدن افراد، در ابعاد فردی، شغلی و اجتماعی تابع همین فرمول و اصل است که: وظیفه حق ایجاد می‌کند و حق و وظیفه موجب ایجاد تعهد شده و همه اینها انتظاراتی را به وجود می‌آورند که دارنده آنها باید انجام تعهدات و چگونگی استفاده از حقوق و اختیارات را پاسخگو باشد. آنچه در مراتب مختلف فردی، خانوادگی، شغلی و اجتماعی تفاوت دارد موضوع و میزان وظیفه است که متناسب با آن اختیارات (حقوق)، تعهدات، انتظارات و در نهایت موضوع سؤال (در مسئولیت) فرق می‌کند.

بدیهی است موانع موجود بر سر راه انجام تعهدات و وظایف باید رفع گردد. مدل (۳) ارتباط بین اختیار و مسئولیت و نقش کلیه عوامل دخیل در این رابطه را نشان می‌دهد:



مدل ۳. مدل جامع ارتباط اختیارات و مسئولیتها

برای تبیین این موضوع مهم که «سؤال کننده کیست؟» و یا به عبارت بهتر چه کسی حق سؤال کردن و گزارش‌گیری دارد؟ باید گفت: برای انجام هر اقدامی نیاز به داشتن مجوز و اختیار یعنی حق و مشروعیت است، پاسخ‌خواهی و گزارش‌گیری نیز باید همراه با حقانیت و مشروعیت باشد. نمی‌توان از انسانها در مورد عملکردشان توضیح خواست مگر آنکه این حق برای مقام پرسشگر به اثبات رسیده باشد. بنابراین اگرچه هیچ پرسشی در جامعه نباید بی‌پاسخ بماند، اما آنچه پیش نیاز نظم اجتماعی است، وجود یک نظام پاسخگویی است که طرق مناسب و صحیح انتقال پرسشها و پاسخها را به وجود می‌آورد و همین راههای مناسب و صحیح است که به پرسشهای واقع شده در آن حقانیت و مشروعیت می‌بخشد. (اعرابی و همکاران، ۱۳۷۸، ص ۱۳۱)

حق نظارت، سؤال و گزارش‌گیری در اینجا به یک معنی است و این حق در درجه اول برای کسی است که امکانات و اختیارات را به فرد مسؤول می‌دهد و او را موظف به انجام وظیفه‌ای می‌نماید که او همان مالک یا صاحب اختیار اصلی است^(۱)، و در درجه دوم فرد یا افرادی هستند که از طرف مالک و صاحب اختیار اصلی به آنها این اجازه و حق داده شده است.

با این تعریف هم در مسائل فردی و حقوق خصوصی معلوم می‌شود که چه کسانی حق سؤال و بازخواست از انسان را دارند، مثلاً مشتری از فروشنده، اجیر از موجد و بالعکس، و هم در مسائل اجتماعی و حقوق عمومی مثل مدیر از کارمند و مردم از دولت یا مجلس از دولت و ... که حدود اختیارات، ضوابط و مقررات و مقامات ذی‌صلاحیت در هر مورد را - با توجه به نظام ارزشی حاکم در جامعه - قانون معین می‌کند.

در نظام ارزشی که مبتنی بر آموزه‌های اسلام است و مالک و صاحب اختیار اصلی را خداوند متعال می‌داند، اول ناظر و سؤال‌کننده را "او" دانسته و قوانین و

ضوابط ناشی از ناحیه "او" را برای تعیین حدود و حقوق متقابل - چه در روابط شخصی و چه در روابط اجتماعی و سیاسی - مؤثر و لازم‌الاطاعه می‌داند.

- چه چیزی مورد سؤال است؟

چنان که گفتیم آنچه مورد سؤال قرار می‌گیرد تعهدات فرد است که برای او از طرق گوناگون ایجاد شده است. تعهدات هرکس عبارت است از: انجام وظایفی که بر عهده گرفته (یا بر عهده‌اش گذاشته‌اند)، استفاده بجا و صحیح از منابع و امکاناتی که نزد او قرار گرفته و چگونگی اعمال اختیاراتی که برای تأمین و استفاده از منابع و امکانات مذکور و انجام وظایف محوله به او تفویض شده است^(۱).

در یک نظام پاسخگو موارد زیر مورد سؤال قرار می‌گیرند:

۱- حساب‌دهی یا عملکرد مالی: در این قسم، مدیر یا سازمان پاسخگو توضیح می‌دهد که هزینه‌های انجام شده و حساب دخل و خرج، هیچگونه تناقض یا مشکلی ندارد.

۲- عملکرد قانونی: این قسم پاسخگویی به منزله تطبیق فعالیتها با قانون بوده و مدیر یا سازمان پاسخگو توضیح می‌دهد که فعالیتهايش به طور قانونی انجام شده است.

۳- عملکرد اقتصادی (صرفه‌جویی): در این پاسخگویی مدیر یا سازمان پاسخگو توضیح می‌دهد که چگونه در مورد کارش صرفه‌جویی کرده است. ناظر باید ارزیابی کند که آیا همان کار با هزینه کمتر می‌توانسته انجام شود یا خیر؟

۴- عملکرد کیفی: در این شیوه، ناظر با معیارهای کیفی و تخصصی به ارزیابی عملکرد سازمان یا مدیر مورد نظر می‌پردازد.

۵- وصول به هدف: تا چه میزان به اهداف از پیش تعیین شده رسیده است و دلیل قصور یا ناکامی احتمالی در وصول به اهداف چه بوده است؟

۶- پاسخگویی در مورد اختیارات و عملکردها: که خود بر دو قسم است:

(الف) حفظ اصول و رعایت قوانین و مقررات برای جلوگیری از خطاها و اشتباهات.
 (ب) نظارت بر فعالیتهای و عملکردها و نحوه استفاده از اختیارات.
 در حالت اول خطرپذیری مدیران کاهش می‌یابد و در حالت دوم میدان برای
 خطر کردن مدیران و استفاده از خلاقیت باز است.
 - در اقسام نظارت و پاسخگویی بالا به ترتیب، پاسخگویی (نظارت) کیفی‌تر و
 تفسیرپذیرتر می‌شود. (اعرابی و همکاران، ۱۳۷۸، صص ۸۶-۸۴)

پاسخگویی (مسئولیت) دولت

همان طور که به لحاظ قانونی افراد مسؤل اعمال خود هستند، دولت نیز در
 مقابل اعمالی که انجام می‌دهد مسؤلیت دارد و باید از عهده خسارات و صدماتی
 که به افراد می‌زند برآید، چون فعالیتهای دولت گوناگون است مسؤلیتهایی هم که
 ممکن است متوجه او باشد متفاوت است.
 اما اینکه مسؤلیت مزبور متوجه دولت است یا مستخدم او، مباحث مختلفی
 مطرح می‌شود:

منافع مستخدم، منافع دولت، منافع زیان دیده، حق و عدالت و سهم هر یک.
 (نظریات مختلفی در این خصوص مطرح شده است)
 مطابق ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی، کارمندان دولت و شهرداریها و
 مؤسسات وابسته به آنها، اگر در حین انجام وظیفه و یا به مناسبت آن، به عمد یا در
 نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسؤل جبران
 خسارات هستند^(۱). (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۴، صص ۳۹۷ و ۴۰۳)

۱- ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی: کارمندان دولت و شهرداری و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام
 وظیفه عمدتاً یا در نتیجه بی احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسؤل جبران خسارت وارده
 می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات
 مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است، ولی در مورد اعمال
 حاکمیت دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و
 موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

سابقه مسئولیت دولت

در ایران مانند سایر کشورها مسئولیت دولت تازگی دارد. در گذشته عقیده عمومی بر این بود که دولت مصونیت دارد و نمی‌توان او را به علت اعمالی که انجام می‌دهد، تحت تعقیب قرارداد. این افکار با اصل حاکمیت دولت موافق بود، ولی انتشار عقاید آزادیخواهی و احترام به حقوق افراد، به این عقاید خاتمه داد. امروزه دولت مظهر عدالت و حافظ حق و انصاف است و خود را از اصول حقوقی مستثنی نمی‌کند.

- مطابق ماده ۱۱ قانون مذکور: «مسئولیت مدنی دولت وقتی تحقق دارد که خسارات وارده مستند و مربوط به عمل کارمندان نبوده، بلکه مربوط به نقص وسایل اداره باشد.»

منظور از «نقص وسایل اداره» که در این ماده آمده این است که اداره، مجهز به وسایل یعنی تدابیر و روشهای صحیح مدیریت برای انجام کار نبوده و این امر موجب بی‌نظمی در سازمان و سوءجریان کارهای اداری و در نتیجه وقوع خسارت گردد.

برخی تصور می‌کنند که اصطلاح تقصیر یا خطای اداری دولت به تقصیرات و خطاهایی اطلاق می‌شود که بانی و عامل آن را نتوان به طور منجز و مشخص تعیین کرد و همین ویژگی است که آن را از تقصیر شخصی مستخدم، مشخص می‌سازد. این تصور اشتباهی بیش نیست، زیرا خطا یا تقصیر اداری که دولت باید جوابگویی آن باشد، تنها تقصیری نیست که عامل و بانی آن معلوم نیست بلکه هرگونه تقصیر یا خطایی است که از لحاظ منطقی آن را نمی‌توان تقصیر شخصی مستخدم تلقی کرد. (البته باید توجه کرد که مسئولیت دولت و مسئولیت مستخدم منافی وجود یکدیگر نیستند)

خطای اداری دولت ممکن است به گونه‌های زیر صورت گیرد:

الف) عدم انجام وظایف اداری (عمل منفی اداره) مثل عدم نصب علائم خطر در جاده که موجب خسارت عابرین شود.

ب) انجام نادرست وظایف اداری (عمل مثبت اداره) مثل خسارات ناشی از انفجار مواد محترقه دولتی که دقت در حمل و ... رعایت نشده است.

ج) تأخیر در انجام وظایف اداری مثل تأخیر مأموران آتش‌نشانی در محل آتش‌سوزی که موجب سرایت آن به نقاط دیگر شود.

شورای دولتی فرانسه در اغلب مواردی که خطا جنبه شخصی دارد، آن را خطای اداری محسوب و اداره را به پرداخت خسارت محکوم می‌کند و استدلالش هم این است که در یک تشکیلات صحیح و منظم، سطح انتظار مردم بالا است و اگر حادثه‌ای روی داد، نمی‌توان چشم روی هم گذاشت و اداره را بی‌گناه قلمداد کرد. در اینجا باید اضافه کرد که منظور از شناختن مسئولیت دولت به سبب «نقص وسایل اداره» آن نیست که مدیریت در کمال مطلق باشد، بلکه منظور حد انتظار افراد از مدیریت است که تشخیص آن با توجه به اوضاع و احوال قضیه به عهده قاضی گذاشته شده است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۴، صص ۴۱۱-۴۰۷)

حدود مسئولیت مدنی دولت

به عقیده علمای حقوق اداری، دولت دارای دو نوع اعمال است: ۱- اعمال مربوط به حاکمیت، ۲- اعمال مربوط به تصدی.

۱- اعمال مربوط به حاکمیت دولتی هستند که در انجام آنها دولت حاکم و قدرت مطلق است و به وسیله آنها به مردم فرمان می‌دهد و تحکم می‌کند. مثل وضع قانون و آیین‌نامه، برقراری مالیات و عوارض، سلب مالکیت از افراد و ...

۲- اعمال تصدی‌ای هستند که در آنها نشانی از قدرت سیاسی دولت دیده نمی‌شود، بلکه دولت با همان شرایطی که برای افراد مقرر شده عمل می‌کند. مثل خرید و فروش، اجاره و استجاره، رهن و قرض و ...

دولت نسبت به اعمال تصدی خود در مقابل افراد مسئول است و دلیلی برای سلب مسئولیت از او وجود ندارد، ولی خسارات ناشی از اعمال حاکمیت، سبب مسئولیت دولت نیست، زیرا این اعمال ناشی از قدرت (اختیار) حاکم دولت است.

(البته ایراداتی به این نظریه وارد است و امروزه طرفداری ندارد و متروک شده است)

امروزه مسئولیت قوه مجریه عمومیت دارد و سلب مسئولیت از دولت منحصر به مواردی است که قانون معین کرده است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۴، ص ۴۱۳)

مسئولیت بدون تقصیر

در اواخر قرن نوزدهم، نظریه دیگری ارائه شد که به طور قابل توجهی دایره مسئولیت دولت را توسعه داد.

نظریه مزبور دولت را مکلف می‌کرد که در بعضی موارد خساراتی که بر اثر اعمال او به اشخاص وارد آمده، جبران نماید ولو اینکه آن اعمال عاری از همه گونه تقصیر باشد، مثل ایجاد یک سد توسط دولت که ضمن تأمین منافع عمومی، به عده‌ای از افراد خسارت وارد می‌شود و دولت باید خسارت آنها را بپردازد.

طرفداران این نظریه استدلالشان بر این است که نظریه مسئولیت مبتنی بر تقصیر به تنهایی کافی نیست، زیرا بسیاری از خساراتی که از اعمال و اقدامات دولت به افراد وارد می‌شود (ولو واقعاً بدون تقصیر) بدون غرامت خواهد ماند. در حالی که انصاف و عدالت ایجاب می‌کند خسارات مزبور جبران و ترمیم شود. این مسئولیت که در اصطلاح «مسئولیت بدون تقصیر» یا «مسئولیت ناشی از خطر» نامیده می‌شود در حقیقت مکمل مسئولیت کلی دولت است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۴، ص ۴۱۹)

عدم مسئولیت (مصونیت از پاسخگویی)

در محافل و مکتوبات حقوقی و سیاسی بحثی تحت عنوان «عدم مسئولیت» یا «مصونیت» برای بعضی از افراد و صاحب منصبان مطرح است. در این زمینه نظرات و عملکردهای متفاوتی در نظامهای سیاسی گوناگون وجود دارد. برخی این امتیاز را برای دولتمردان و رئیس دولت - کشور ضروری می‌دانند و در قوانین اساسی

کشورها هر کدام به نحوی آن را ملحوظ داشته‌اند. در کشور بریتانیا پادشاه هم از مسئولیت سیاسی و هم از مسئولیت جزایی مبرا است. در ایالات متحده آمریکا، رئیس جمهور از حیث سیاسی پاسخگویی کنگره نیست و ...

عدم مسئولیت رئیس دولت - کشورها، لزوماً با عدم وجود اختیارات و وظایف این مقامها مقارن نیست، بلکه به منزله احترام و ضامن استحکام و ثبات نظام تلقی می‌شود.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، برخلاف نظام سیاسی گذشته که در آن شخص پادشاه از هرگونه مسئولیتی مبرا بود (اصل ۴۴ متمم قانون اساسی مشروطیت) مدیران نظام اعم از مقام رهبری و دیگر مقامات به موجب قانون اساسی در زمینه‌های متفاوت سیاسی، مالی و حقوقی مسؤول و پاسخگو شناخته می‌شوند، اما برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی با توجه به ماهیت و نوع وظایفی که بر عهده دارند براساس اصل ۸۶ قانون اساسی درباره رأیهایی که در موارد متعدد قانونگذاری، استیضاح، رأی اعتماد و ... می‌دهند و نیز اظهارنظرهایی که - لازمه ایفای وظایف نمایندگی است - می‌نمایند، نوعی مصونیت از پاسخگویی در نظر گرفته شده است و در این موارد مورد سؤال، مؤاخذه و تعقیب قرار نخواهند گرفت. با این وجود هنوز بسیاری از خسارتهای مادی و معنوی ممکن است به افراد جامعه وارد شود که جبران آنها به سادگی امکان‌پذیر نخواهد بود و این موارد به نوعی ناشی از عدم مسئولیت دولت و حاکمیت می‌شود. از جمله موارد ذیل:

- خسارات ناشی از برخی تصمیمات و اقدامات دولت که به دلیل کارشناسی نادرست یا تأخیر در ابلاغ و اجرای برخی مقررات یا اقدامات تأمینی و ایجاد نظم عمومی و یا ایجاد و قطع روابط سیاسی با کشورهای دیگر و ... ممکن است به بعضی افراد وارد شود.

- زیانهای ناشی از تقصیر و اشتباه قاضی و اعمال قوه قضائیه به ویژه در امور معنوی و حیثیتی افراد.

- زیانهای مادی و معنوی ناشی از تصویب برخی قوانین، استیضاح، رأی

عدم اعتماد، سؤال، رد اعتبارنامه منتخبین مردم و ... که برای بسیاری از آنها راه جبرانی در نظر گرفته نشده و یا جبران برخی از آنها امکان پذیر نمی باشد. نظریه لزوم مصونیت و عدم مسئولیت برای مقامات و دولتمردان در گذشته طرفداران بیشتری داشته ولی اکنون با توجه به اختیارات فراوان آنها هرگونه مصونیت از این گروه سلب گردیده و به منظور حفظ حقوق جامعه مسئولیت‌های گوناگونی برای آنها قائلند. (اصل تناسب مسئولیتها با اختیارات)

نظارت و مسئولیت

هرگاه رئیس اختیاراتی را به مرئوسان تفویض کند، کنترل لازم و ضروری می گردد. زیرا، رئیس نمی تواند اختیارات را تفویض کند و بعد عقب نشسته و تمام جریان را به فراموشی بسپارد. باید در نظر داشت که مسئولیت مدیر در برابر مافوق، با تفویض قسمتی از اختیاراتش به زیردست، از بین نمی رود. بنابراین برای مدیرانی که اختیاراتی را تفویض می کنند، واجب است که بر اعمالی که تفویض نموده اند، کنترل اعمال نمایند و همگام با تفویض اختیارات (بیشتر) کنترل نیز باید افزایش یابد. (شروین، ۱۳۷۸، ص ۷)

از آنجا که مدیر، مسؤول و پاسخگوی کارهایی است که زیردستش انجام می دهد - و تفویض اختیار موجب سلب مسئولیت مدیر بالاتر نمی گردد - و همان گونه که حضرت علی علیه السلام می فرماید: عیوب و خطاهای زیردستان را به حساب مدیر می گذارند، مسئولیت اصلی نظارت هم بر عهده مدیر است و هر کارگزاری یا مدیری باید مستقیماً پاسخگوی مدیر رده بالاتر خود باشد، کما اینکه در متون اسلامی کلمه «راعی» بر مدیر اطلاق می شود که در آن مفهوم «نظارت» و «مسئولیت» نهفته است. (اعرابی و همکاران، ۱۳۷۸، ص ۳۹)

نظارت، حق یا تکلیف

نظارت از یک سو از جمله اختیارات مدیر است و مدیر «حق» دارد که بر

زیرمجموعه خود نظارت داشته باشد و از سوی دیگر یکی از وظایف مدیر می باشد و از این جهت «تکلیف» او به شمار می رود. بنابراین نظارت هم «حق» مدیر است و هم «تکلیف» او، به عبارت دیگر هر مدیری هم «اختیار» نظارت را دارد و هم در این خصوص «مسئول» است و از او درباره نظارت نیز متناسب با این اختیارش باید سؤال شود.

از دیدگاه حقوق اداری یکی از اختیارات اداری قوه مرکزی اعمال نظارت بر فعالیت‌های اداری است که به موجب آن اعمال حقوقی ادارات در جهت قانون باشد و هیچ سازمان و مأمور اداری از حدود صلاحیتها و اختیارات اعطایی خارج نشود. کنترل دستگاه اداری هر کشور چهار جنبه دربردارد:

۱- تأمین این هدف که دستگاه اداری در چارچوب قانون و مقررات معتبر انجام وظیفه می کند.

۲- اختیار تشخیص دستگاه اداری و مجریان آنها منطبق با اختیارات و وظایف قانونی اعطایی به آنها می باشد.

۳- اختیار و قدرت قانونی اعطایی به سازمانها و کارگزاران در جهت منافع عمومی به کار رود.

۴- از سوءاستفاده از اختیار و قدرت قانونی جلوگیری شود و در صورت ورود خسارت به مردم، خسارت زیان دیده از عمل نادرست اداری جبران گردد. (انصاری، ۱۳۷۴، ص ۱۴۹)

اولین و مهمترین مبنا و پیش زمینه پاسخگویی، نظارت است، به گونه ای که بدون وجود نظارت، پاسخگویی معنا پیدا نمی کند و در عمل تا نظارتی نباشد، نمی توان افراد و نهادها را به پاسخگویی فراخواند. نظارت دارای انواع گوناگون و شیوه های متفاوتی است ولی نظارتی که باید منجر به پاسخگویی شود، نوع خاصی از نظارت است که اهداف و مؤلفه های خاص خود را داراست. (اعرابی و همکاران، ۱۳۷۸، ص ۱۰۳)

از آنجا که نظارت و پاسخگویی دارای ماهیتی دو جانبه است و نمی توان تصور

نمود که همواره یک فرد یا افرادی ناظر باشند و همواره گروه دیگر مورد نظارت و پاسخگویی واقع شود، بنابراین در نظام اداری نباید هیچ بخشی و مدیری بدون نظارت باقی بماند، بلکه تمام اجزای سیستم اداری باید نظارت پذیر و پاسخگو باشند.

قبل از انجام نظارت و پاسخ خواهی، باید یک برنامه ریزی دقیق از کارهای مورد انتظار وجود داشته باشد. هر کارمندی حق دارد بداند از وی چه کاری می خواهند و کارهای انجام شده توسط او به کجا می انجامد. (اعرابی و همکاران، ۱۳۷۸، ص ۱۳۵)

نظارت همگانی و امر به معروف و نهی از منکر یا توضیح و روشنگری

گاهی در سخنرانیها و مکتوبات مطالبی از قبیل لزوم نظارت همگانی و در مقابل آن ضرورت پاسخگویی به مردم و نظایر آن شنیده و دیده می شود و جالب اینکه سعی می شود این دیدگاهها به نحوی به روایات و سیره بزرگان دین منتسب و مستند گردد از جمله نظارت همگانی را به فریضه امر به معروف و نهی از منکر مستند می نمایند و پاسخگویی را به بخشی از نامه حضرت علی علیه السلام به مالک اشتر در خصوص لزوم زدودن هرگونه ابهام از ذهن مردم درباره کارهای حکومت منتسب می کنند. در حالی که با یک بررسی دقیق تر روشن می شود که اولاً فریضه امر به معروف و نهی از منکر از سنخ «هدایت» است (امر و نهی) نه «نظارت» - هرچند لازمه آن مانند بسیاری از کارهای دیگر داشتن اطلاعات لازم است که بخشی از آن می تواند از راه نظارت به دست آید - ثانیاً برای آحاد مردم امکان دستیابی به اسناد و مدارک سازمانهای عمومی و اعمال نظارت مستقیم مالی، قضایی و مدیریتی بر عملکرد آنها وجود ندارد و هیچ یک از مسؤولین موظف - و شاید مجاز - به دراختیار گذاشتن اسناد و مدارک و اطلاعات و پاسخگویی به این معنا به هر یک از افراد جامعه و یا حتی به جمعی از آنها نمی باشند.

در کشور ما مدیران و مسؤولان دستگاههای اجرایی عموماً به مدیران مافوق در سلسله مراتب سازمانی پاسخگو می باشند و در نهایت وزیر هر دستگاه در مقابل

رئیس جمهوری و مجلس مسئول و پاسخگو است (اصل ۱۳۷ قانون اساسی). بنابراین وجوب نظارت همگانی مردم فاقد مستند عقلی، شرعی و قانونی است و به لحاظ عملی نیز امکان پذیر نمی باشد و لذا تکلیفی هم از این جهت برعهده مردم نیست (در حالی که امر به معروف و نهی از منکر با رعایت ضوابط و شرایط آن جزو تکالیف و واجبات است).

از سوی دیگر در مورد نامه حضرت علی علیه السلام به مالک اشتر باید گفت حضرت در این نامه مدیران را توصیه و موظف می نماید که با ادای توضیحات لازم و توجیه مردم هرگونه ابهام و بدبینی - که موجب عدم اعتماد مردم و تصور سلب مشروعیت از نظام می گردد - را از اذهان مردم بزدایند. نه اینکه در همه حال و در همه موارد جزئیات کارها موظف به گزارش دهی و پاسخگویی منظم و همیشگی به مردم باشند. (مهم این است که مانعی در راه آگاهی و اطلاع مردم از تصمیمات عمومی مدیران جامعه ایجاد نگردد).

به کلام حضرت توجه فرمایید:

«اگر مردم به تو گمان بد برده و فکر کردند که به آنها ظلم کرده ای، با اینکه تو به حق بودن عملت آگاه تری، مردم را نادیده بگیر و آنها را توجیه کن و جریان امر را برای مردم روشن نما تا بر خلیه تو شورش نکنند. چرا که ممکن است واضح نشدن کارهای حکومت مردم را به اشتباه بیندازد و در نتیجه مملکت آشفته گردد.»
و در جای دیگر همان نامه می فرماید:

«و اگر رعیت بر تو گمان ستم برد، عذر خود را آشکارا با آنان در میان بگذار و با این کار از بدگمانی شان درآور، که بدین رفتار هم خود را به عدالت خوی داده باشی و هم مدارا با مردم است و عذر خواستنی است که به وسیله آن به حاجت خود - که استوار کردن رعیت بر حق است - می رسی» مهم این است که مردم باید نسبت به حقوق و تکالیف متقابل خود و دولت و وظایف و اختیارات آگاهی و حساسیت داشته باشند تا ضمن حفظ و دفاع از قلمرو حقوق و اختیارات خود، هرگونه کوتاهی و اِهمال در انجام وظایف و یا تخطی و تجاوز از حدود اختیارات دولت را

هشدار و تذکر بدهند. نظام باید زمینه اطلاع و آگاهی مردم را در این خصوص فراهم نماید. به علاوه وقتی مردم نهادهایی را در نظام برای نظارت انتخاب کرده یا اعمال اختیارات آنها را می‌پذیرند. مهم این است که اعتماد مردم به ارکان نظام حفظ شود و آسیب نبیند. به هر حال ضمن اینکه حق اطلاع داشتن از تصمیمات عمومی برای مردم محفوظ است و وظیفه‌ای برای آنها ایجاد نمی‌کند.

نتیجه‌گیری

الف) تجربه گذشته و هشدار آینده

از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی بحث "خصوصی سازی" در جهان غرب مطرح و اقداماتی در این زمینه انجام گرفت. چند سال بعد از آن نقل محافل سیاسی، اجرایی و حتی علمی کشور ما نیز همین بحث خصوصی سازی و تعریف و تمجید از آن - بدون در نظر گرفتن پیش فرضها و لوازم آن - گردید به طوری که هیچ کس را یارای نقد و مقابله با آن نبود. دیری نگذشت که در آغاز دهه ۱۹۹۰ این مبحث رنگ باخته و عقب‌نشینی نمود و رویکرد مدیریت‌گرایی نوین و بحث "پاسخگویی" در همان جهان غرب داعیه‌دار تحقق هدف بهسازی دولت و نظام اداری گردید. این رویکرد نیز بدون آنکه با اصول و معیارهای ما انطباق داده شده و بومی گردد، چند سال بعد از تولد در زادگاهش به کشور ما آمد و تمجید و تقدیسها از آن در محافل فوق‌الاشاره تکرار شد.

اکنون که غرب در آزمون و خطاها و دور باطل خود مجدداً به نظام اقتدارگرا و تمرکز روی آورده (البته در شکل نوین آن) بیم آن می‌رود که در سالهای آینده این رویکرد نیز به همان ترتیب گذشته در کشور ما مورد تعریف و تقدیس قرار گیرد. برای پرهیز از گرفتار آمدن در این دام باید به اصول و معیارهای خود مراجعت نموده و نظام مبتنی بر ارزشهای الهی - انسانی و فرهنگ اجتماعی، اسلامی خود را تبیین نموده و قویاً از آن دفاع و پاسداری کنیم.

ب) مسئولیت و پاسخگویی

واژه مسئولیت بیش از آنکه تداعی کننده عناوینی چون ریاست، فرماندهی، قدرت، اختیار و نظایر آن باشد باید در برگیرنده مفهومی باشد که بیانگر مؤاخذ بودن، مورد سؤال واقع شدن و پذیرفتن تبعات و عوارض ناشی از اخذ تصمیمات، اوامر و نواهی و انجام کارهای فرد مسؤول است. از این جهت واژه پاسخگویی می تواند تداعی کننده و ترجمان بخشی از این مفهوم و یا به عبارت بهتر مکمل آن باشد، چرا که تنها از فردی که - با رعایت لوازم آن - مسؤول است می توان - و باید - انتظار پاسخگویی داشت و او نیز باید پاسخگوی تعهدات و تکالیف خود باشد. اما نکته ای که ممکن است در رویکرد معروف به "پاسخگویی" مورد توجه قرار نگرفته و یا با توجه به پیش فرضهای آن محل نقد قرار گیرد، این است که "چه کسی" در برابر "چه افراد یا مراجعی" درباره "چه اموری" مسؤول است و باید "پاسخگو" باشد. به عبارت دیگر "چه کسانی" حق و صلاحیت "سؤال کردن"، "گزارش گیری" و "پاسخ خواهی" از افراد مسؤول در رده های مختلف را دارند.

صاحب اختیار و ذی حق در موارد مذکور با توجه به مکاتب سیاسی و اعتقادی مختلف و نیز نظامهای اجرایی و مدیریتی گوناگون - که به ناچار هماهنگ با نظام ارزشی و سیاسی خواهند بود - متفاوت تعریف می شوند. رویکرد پاسخگویی که در غرب بر آن تأکید می شود منبعث از دیدگاه مکتب لیبرال - دمکراسی است.

به هر حال و صرف نظر از سیر تاریخی و دیدگاههای گوناگون لازمه پاسخگویی و مسئولیت، برخورداری از: ۱. منابع و امکانات، ۲. توانایی و صلاحیت، و ۳. اختیار کافی و متناسب با تعهدات و وظایف محوله است که عامل اختیار در این میان نقش مهمتری دارد. تناسب بین اختیارات و مسؤولیتها یکی از اصول مهم مدیریتی است.

منابع

- ۱- المنجد
- ۲- اعرابی، سیدمحمد؛ علیخانی، علی اکبر و همکاران. طراحی و تدوین نظام پاسخگویی دولت در مقابل شهروندان و احقاق حقوق ارباب رجوع. تهران. مؤسسه مطالعاتی مهر فرهنگ، ۱۳۷۸.
- ۳- انصاری، ولی الله. کلیات حقوق اداری. تهران: نشر میزان، ۱۳۷۴
- ۴- ایران نژادپاریزی، مهدی؛ ساسان گهر، پروین. سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل. تهران: انتشارات موسسه بانکداری، چاپ سوم، ۱۳۷۵.
- ۵- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق. تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ نهم، ۱۳۷۷
- ۶- دفت، ریچاردال. مبانی تئوری و طراحی سازمان. ترجمه: علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی ۱۳۷۸
- ۷- شروین، داگلاس. معنا و مفهوم کنترل، مجموعه مقالات، مجموعه یازدهم، ترجمه حسینعلی اجلالی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸.
- ۸- صاد، علی. مسئولیت و سازندگی. تهران: انتشارات هجرت، ۱۳۹۸ ه.ق.
- ۹- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۴.
- ۱۰- مطهری، شهید مرتضی. تکامل اجتماعی انسان. انتشارات صدرا، چاپ یازدهم، ۱۳۷۶.
- ۱۱- منوریان، عباس. طراحی ساختار سازمانی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸.
- ۱۲- میرسپاسی، ناصر. مدیریت منابع انسانی و روابط کار. تهران: انتشارات شروین، چاپ چهاردهم، ۱۳۷۴.
- ۱۳- هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲.
- ۱۴- هیوز، آون. مدیریت دولتی نوین. ترجمه: سیدمهدی الوانی و دیگران. تهران: انتشارات مروارید، چاپ دوم، ۱۳۷۹.