

پاسخگویی در بخش عمومی و اطلاعات حسابداری

دکتر غلامرضا کردستانی
gkordestani@ikiu.ac.ir

پاسخگویی عمومی لازمه عملی کردن فرایند دموکراسی است و مکمل مدیریت دولتی محسوب می‌شود. این مفهوم پاسخگویی عمومی، تصویری از امانتداری، وظیفه‌شناسی، عدالت، شفافیت، تلاش برای بهبود و شایستگی اخلاقی مدیران دولتی را ارائه می‌کند و ارتقای آن مدیران دولتی را در برابر انتقادات مصون می‌سازد و جلوه‌هایی از دموکراسی را به نمایش می‌گذارد. ابعاد پاسخگویی مدیران دولتی شامل پاسخگویی سازمانی، سیاسی، اداری، قانونی و حرفه‌ای است و پاسخگویی سیاسی برپیچیدگی پاسخگویی بخش عمومی در مقایسه با بخش خصوصی می‌افزاید. مدیران دولتی باید در پنج سطح راهبرد، برنامه (اثربخشی)، عملکرد (کارایی و صرفه اقتصادی)، فرایند (برنامه‌ریزی، تخصیص و اداره امور) و التزام و مشروعیت (رعایت مقررات) پاسخگو باشند. تلاش برای افزایش سطح پاسخگویی در جامعه از طریق افزایش اطلاعات در دسترس عموم و به تبع آن افزایش سطح پاسخ‌خواهی مردم، انتظارات برای بهبود خدمات بخش عمومی را افزایش داده و فشار ناشی از آن منجر به اصلاح بخش عمومی می‌شود.



پاسخگویی عمومی لازمه عملی کردن فرایند دموکراسی است و مکمل مدیریت دولتی محسوب می‌شود. پاسخگویی مفهومی آرمانی است که کسی نمی‌تواند با آن مخالف باشد. از نظر تاریخی مفهوم پاسخگویی به مفهوم حسابداری بسیار نزدیک است. سابقه تاریخی این مفهوم به سده یازدهم میلادی برمی‌گردد؛ زمانی که مالکان در قلمرو حکومت ویلیام اول ملزم به ارائه صورت‌حسابی از دارایی‌هایشان شدند. مفهوم پاسخگویی از منظر جامعه‌شناختی با مفاهیم حسابرسی و حسابداری مرتبط است (Dubnick, 2002).

پاسخگویی عمومی یک مفهوم محرک سیاسی است که می‌تواند تصویری از امانتداری، وظیفه‌شناسی، عدالت و تلاش برای مصون ماندن در برابر انتقاد باشد. در این نوشتار صفت «عمومی» در پاسخگویی عمومی به دو جنبه مربوط می‌شود: نخست: به شفاف‌سازی که برای عموم مردم صورت می‌گیرد، و دوم: به مدیران بخش دولتی که بودجه دولت را خرج می‌کنند.

البته پاسخگویی به آرامی از مرز اشتقاقی خود که همان حسابداری است فراتر رفته و دیگر مانند آن یادآور تصویری از مسائل مالی نیست. پاسخگویی با خود عدالت، انصاف، بهبود شرایط، شفافیت،

پاسخگویی مجموعه‌ای از روابط اجتماعی است که براساس آن شخص برای توضیح و توجیه رفتار خود (روابط خود) با دیگران احساس تعهد می‌کند. به عبارت

دیگر فرد اجبار دارد به توضیح و توجیه روابط خود با سایر افراد بپردازد (Pollitt, 2003).

در این تعریف از پاسخگویی، دو طرف پاسخگو و پاسخ‌خواه وجود دارد و روابط بین آنها متشکل از اجزای زیر است:

● پاسخگو باید احساس تعهد (اجبار) داشته باشد که پاسخ‌خواه را از

روابط خود با دیگران از طریق ارائه اطلاعات مختلف آگاه کند.

- چنانچه قصوری صورت گیرد یا حادثه‌ای روی دهد، پاسخ خواه می‌تواند در مورد کفایت اطلاعات ارائه شده و مشروعیت روابط فرد مسئول با دیگران به تفحص بپردازد.
- پاسخ خواه معمولاً به ارزیابی و قضاوت در مورد عملکرد (روابط) پاسخگو می‌پردازد. این ارزیابی ممکن است تأیید صورت حساب عملکرد سالانه یا نقد رفتار یک مدیر باشد.

بدین ترتیب پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری پیوند معنایی نزدیکی با هم پیدا می‌کنند.

به هر حال پاسخگویی مدیران دولتی و اغلب، تنبیه مرتبط با آن تلویحی و غیررسمی است و ابعاد گسترده‌ای را در برمی‌گیرد. به عنوان مثال یک مدیر دولتی ممکن است جلوی دوربینهای تلویزیونی قرار گیرد و چنانچه قصوری کرده باشد به جایگاه شخصی یا حرفه‌ای خود آسیب بزند. البته توضیح و تفسیر روابط مدیران دولتی با دیگران از رسیدگی بودجه‌ای در پاسخگویی مالی تا عدالت اجرایی در پاسخگویی قانونی و آداب زندگی خصوصی در پاسخگویی سیاسی را شامل می‌شود و بسیار گسترده‌تر از پاسخگویی مدیران بخش خصوصی است (Bouens, 2003).

چه کسی پاسخ خواه است؟

از دیدگاه جامعه‌شناسی مدیران دولتی باید در زمینه‌های مختلفی پاسخگو باشند. یعنی آنها در برابر دیدگان دیگران قرار دارند. چشمهای زیادی عملکرد مدیران دولتی را می‌بیند. مشکل اینجاست که مدیران دولتی به چه کسی باید پاسخ دهند و پاسخ خواهان با چه معیاری در مورد عملکرد آنها قضاوت می‌کنند.

در یک سیستم دموکراتیک، مدیران دولتی دست کم با پنج گونه پاسخ‌خواهی روبه‌رو هستند که در برابر هر کدام باید براساس هنجارها و انتظارات متفاوتی پاسخگو باشند. ابعاد پنجگانه پاسخگویی مدیران دولتی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

پاسخگویی سازمانی: مهمترین وجه پاسخگویی مدیران دولتی، پاسخگویی سازمانی است.

مدیران ارشد سازمانها گاهی اوقات به صورت رسمی مانند بررسی گزارش عملکرد سالانه و در بیشتر موارد در جلسات غیررسمی

می‌دهند. شخصیت متغیر و ناشناخته نمایندگان مجلس این نوع پاسخگویی را برای مدیران دولتی بسیار سخت می‌کند. همچنین مجلس می‌تواند عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی را مورد تحقیق و تفحص قرار دهد.

پاسخگویی قانونی: مدیران دولتی را می‌توان برای پاسخگویی در برابر اعمالشان به دادگاه فراخواند. پاسخگویی قانونی آشکارترین نوع پاسخگویی است. زیرا رسیدگی قانونی براساس استانداردها و موازین قانونی صورت می‌گیرد.

پاسخگویی اداری: حسابرسان، بازرسان و ذیحسابان بعد از دادگاهها پاسخ‌خواهی شبه قانونی دارند و به‌طور مستقل به نظارت بر مسائل مالی و عملیاتی (کارایی و اثربخشی) می‌پردازند. بنابراین مدیران دولتی باید در برابر این پاسخ‌خواهی که براساس معیارهای خاصی صورت می‌گیرد پاسخگو باشند.

پاسخگویی حرفه‌ای: برخی از مدیران دولتی افراد حرفه‌ای و



متخصص هستند و باید استانداردهای حرفه‌ای را رعایت کنند. آنها ممکن است از طرف انجمنهای حرفه‌ای در مورد رعایت

روزانه از طرف مسئولان بالاتر خود مورد سؤال قرار می‌گیرند و باید در مورد تکالیف خود پاسخگو باشند. این نوع از پاسخگویی برای سلسله مراتب سازمانی تعریف‌پذیر است. البته این پاسخگویی عمومی نیست زیرا صورت حسابها و بخش زیادی از اطلاعات در اختیار عموم قرار نمی‌گیرد.

پاسخگویی سیاسی: پاسخگویی سیاسی مدیران دولتی در نظامهای پارلمانی از حقایق مهم زندگی آنهاست. به عنوان مثال وزرا در مجلس حاضر می‌شوند و به سئوالات نمایندگان پاسخ

استانداردهای حرفه‌ای مورد سؤال قرار گیرند و باید استانداردهای حرفه را رعایت کرده و پاسخگو باشند.

پاسخگویی مدیران دولتی ممکن است شامل سطوح زیر باشد:
پاسخگویی راهبرد: مدیران دولتی باید در برابر سیاستهایی که برگزیده اند پاسخگو باشند.

پاسخگویی برنامه: مدیران دولتی باید درباره اجرای برنامه‌ها و میزان دستیابی به هدفهای برنامه‌ها (اثربخشی) پاسخگو باشند.

پاسخگویی عملکرد: مدیران دولتی باید درباره چگونگی اجرای برنامه‌ها (کارایی و صرفه اقتصادی) پاسخگو باشند.

پاسخگویی فرایند: مدیران دولتی باید درباره فرایندهای کاری، روشهای اجرایی و معیارهای اندازه‌گیری برای اجرای وظایف تعیین شده (برنامه‌ریزی، تخصیص و اداره امور) پاسخگو باشند.

پاسخگویی التزام و مشروعیت: مدیران دولتی باید درباره مصرف وجوه طبق بودجه مصوب و یا ارقام مصوب (رعایت مقررات) پاسخگو باشند. **نمواد ۱- ابعاد و سطوح پاسخگویی عمومی** را نمایش می‌دهد.

مسئولیت برای مدیران دولتی امری خطیر است. وقتی فردی مسئول شناخته شود یعنی باید تحمل تنبیه و سرزنش را داشته باشد. مدیران دولتی باید بدانند برای کارهای خوبی که انجام می‌دهند پاداشی دریافت نمی‌کنند ولی چنانچه قصوری مرتکب شوند مورد سرزنش قرار می‌گیرند. این واقعیت یعنی **بازی سرزنش** ممکن

است هر مسئولی را در معرض توبیخ و سرزنش قرار دهد. البته این برداشت از مسئولیت دو مشکل را در پی خواهد داشت:

اول اینکه چه کسی صلاحیت پاسخ‌خواهی دارد؟

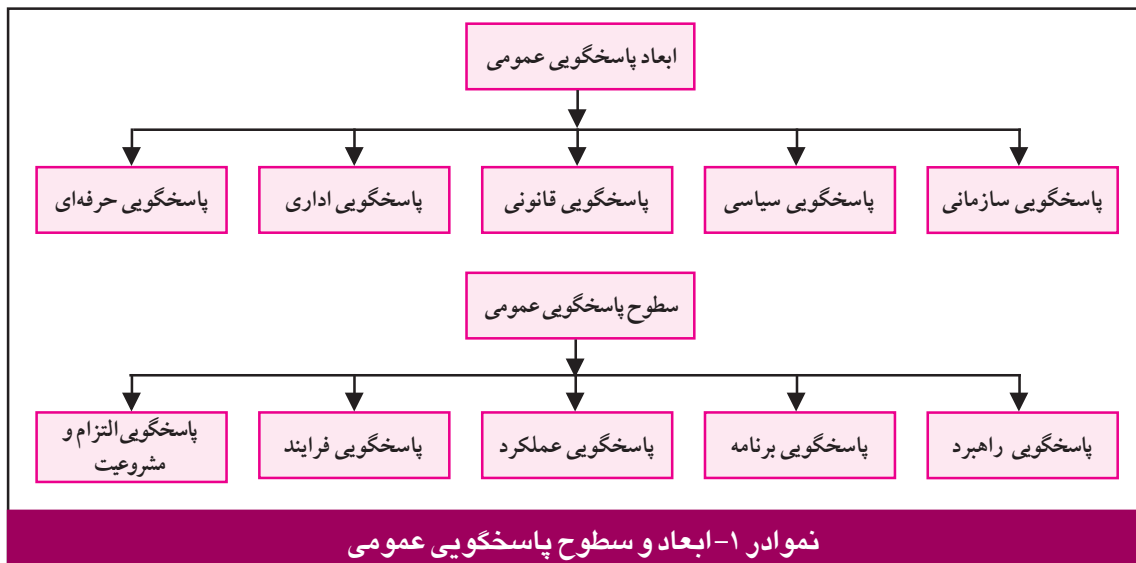
دوم اینکه چه کسی را باید توبیخ کرد و براساس چه معیاری مورد پاسخ‌خواهی قرار داد؟

باید توجه داشت که فعالیتهای اجرا شده در سازمان نتیجه تصمیمهای فرد خاصی به حساب نمی‌آید، بلکه افراد و گروه‌ها در کمیته‌های تصمیمگیری نقش دارند و تعیین کردن سهم هر یک از آنان در تصمیمهای گرفته شده مشکل است. به عبارت دیگر افراد زیادی در تصمیمگیری و انجام یک فعالیت دخیل هستند و به سادگی و به سرعت نمی‌توان فردی را که باید مورد پاسخ‌خواهی قرار گیرد شناسایی کرد.

افراد تصمیمگیرنده پیش از اینکه بسیاری از تصمیمهای آنها به اجرا درآید و درستی یا نادرستی آن مشخص شود، سازمان را ترک می‌کنند، بنابراین فرایند پاسخ‌خواهی پیچیده می‌نماید.

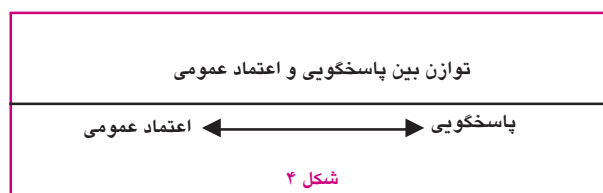
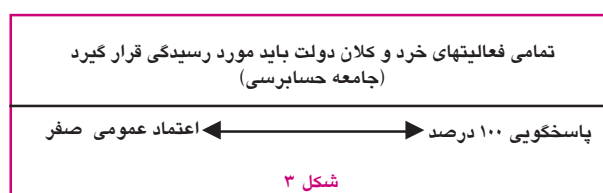
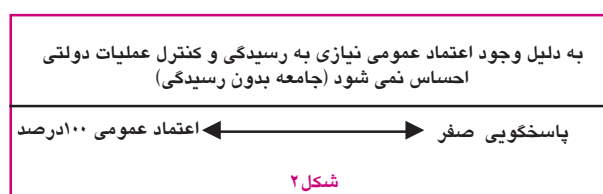
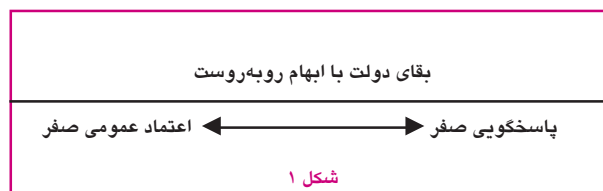
پاسخگویی و اعتماد عمومی

پاسخگویی مدیران دولتی و اعتماد عمومی به رفتار آنها، در دو سر یک طیف قرار می‌گیرند. وقتی پاسخگویی و شفاف‌سازی در فعالیتهای دولتی افزایش می‌یابد، به تبع آن اعتماد عمومی به رفتار مدیران دولتی افزایش می‌یابد و توازنی بین این دو مفهوم برقرار



نمواد ۱- ابعاد و سطوح پاسخگویی عمومی

می‌شود. تصور کنید پاسخگویی و شفاف‌سازی در عملیات بخش دولتی وجود نداشته باشد، در این صورت اعتماد عمومی کاهش پیدا می‌کند و به دنبال آن بقای دولت با تردید روبه‌رو می‌شود. بنابراین دولت‌ها برای بقای خود به اعتماد عمومی نیاز دارند و اعتماد عمومی با افزایش پاسخگویی و شفاف‌سازی تقویت می‌شود. اشکال زیر ارتباط پاسخگویی و اعتماد عمومی را نمایش می‌دهد.



دلیلی بر بی‌اعتمادی نیست. تحمل چنین جامعه‌ای ناممکن است. در این جامعه انجام کار به صورت گروهی امکانپذیر نیست و دولت و مردم نمی‌توانند با هم کار کنند.

در شکل ۴ پاسخگویی و اعتماد عمومی در دو سر طیف حرکت می‌کنند و به هم نزدیک می‌شوند. یعنی تا اندازه‌ای پاسخگویی و تا اندازه‌ای هم اعتماد وجود دارد.

دقت در این شکل‌ها نشان می‌دهد که به کارگیری شکل ۴ می‌تواند در جامعه عملی باشد. البته باید سطح مناسبی از پاسخگویی تعیین شود؛ یعنی ترکیب بهینه‌ای از رسیدگی و اعتماد شناسایی گردد. در این رابطه باید مشخص شود چه نوع فعالیتهایی باید رسیدگی شود؟ چگونه رسیدگی شود؟ چه مقدار رسیدگی کافی است؟ چه کسی می‌تواند رسیدگی کند؟ چگونه بر رسیدگیها نظارت شود؟ در چه شرایطی بهتر است اعتماد شود؟

پاسخ به این سئوالها به پیدا کردن نقطه توازن بین پاسخگویی و اعتماد عمومی کمک می‌کند و سطح مناسبی از پاسخگویی تعیین می‌شود. تاکید بیش از حد بر پاسخگویی و شفافیت ممکن است به تصمیمهای نادرست و توزیع غیربهینه منابع بینجامد. از این رو پیدا کردن توازن منطقی بین پاسخگویی و اعتماد ضروری می‌نماید.

به هر حال مدیران بخش دولتی نمی‌توانند از ابعاد مختلف پاسخگویی غفلت کنند و مخصوصاً باید نسبت به پاسخگویی سیاسی هشیار باشند و از این بابت پاسخگویی در بخش عمومی پیچیده تر از پاسخگویی بخش خصوصی است.

تاثیر پاسخ‌خواهی در اصلاح بخش عمومی

پاسخگویی در یک سرطیفی قرار می‌گیرد که سر دیگر آن پاسخ‌خواهی قرار گرفته است. بخش عمومی کالاهای عمومی را تامین می‌کند. در کشورهای در حال توسعه بخش عمده‌ای از فعالیتهای اقتصادی را که در کشورهای پیشرفته توسط بخش خصوصی انجام می‌شود، بخش عمومی انجام می‌دهد.

در بیشتر موارد کالاهای عمومی تولید شده توسط دولت و فعالیتهای اقتصادی دولت با کارایی کمی همراه است. به عبارت دیگر مصرف منابع محدود در بخش عمومی با کارایی و اثربخشی همراه نیست و خدمات عمومی بهبود جدی نمی‌یابد. دقت در ناکارآمدی مدیریت دولتی بیانگر فرایندی است که در آن:

در شکل ۱ مردم به دولت بی‌اعتمادند و دولت هم برای ایجاد اعتماد اقدام به افزایش پاسخگویی و شفاف‌سازی نمی‌کند. بنابراین ریسک چنین دولتی زیاد است و تداوم فعالیت آن با ابهام روبه‌روست.

در شکل ۲ که مردم کاملاً به دولت اعتماد دارند رسیدگی موضوعیت ندارد. بنابراین با یک جامعه بدون رسیدگی و پاسخگویی روبه‌رو هستیم که البته تصور چنین جامعه‌ای مشکل است و نارسایی ذاتی مرتبط با تصمیمهای اشتباه مدیران دولتی به اتلاف منابع می‌انجامد، حتی اگر عملاً سوءاستفاده‌ای صورت نگیرد.

در شکل ۳ با یک جامعه حسابرسی روبه‌رو هستیم که همه امور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و البته شعارش این است که رسیدگی

پاسخگویی
مجموعه‌ای از
روابط اجتماعی است که
بر اساس آن
شخص برای توضیح و
توجیه رفتار خود
(روابط خود)
با دیگران
احساس
تعهد می‌کند



پاسخگویی
مجموعه‌ای از
روابط اجتماعی است که
بر اساس آن
شخص برای توضیح و
توجیه رفتار خود
(روابط خود)
باید دیگران
احساس
تعهد می‌کند

محصول سیستم اطلاعاتی حسابداری است؛ بنابراین با وجود یک سیستم حسابداری دولتی مطلوب که بر پایه آن بتوان اطلاعات بهنگام، اتکا پذیر و کامل در مورد فعالیت‌های بخش دولتی را برای عموم منتشر کرد، امکان نظارت مردم بر ارائه خدمات دولتی افزایش می‌یابد و در نتیجه، این جریان اطلاعات، محرک پویایی برای ایجاد مسئولیت بیشتر، بهبود عملکرد بخش دولتی و در نهایت اصلاح بخش عمومی خواهد بود (Schacter, 2000). ♦

پانوشت:

1- Blame Games

منابع:

♦ اداره مدیریت و بودجه ایالات متحد آمریکا، اهداف گزارشگری مالی دولت مرکزی، ترجمه محمدجواد صفار و نظام‌الدین رحیمیان، مدیریت تدوین استاندارد‌ها، سازمان حسابرسی، نشریه شماره ۱۴۱، ۱۳۷۹

♦ Dubnick, Melvin, J., **Seeking Salvation for Accountability**, Paper Presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002, pp. 7-9

♦ Pollitt, Christopher, **The Essential Public Manager**, London: Open University Press, McGraw Hill, 2003, pp. 89

♦ Bovens, Mark, **Public Accountability**, Paper for the EGPA Annual Conference, Opeiras Portugal, September 2003, pp. 3-6

♦ Schacter, Mark, **Public Sector Reform in Developing Countries: Issues, Lessons and Future Direction**, www.log.ca, 2000

♦ David A. Good, **Accountability in Government**, Notes for a Presentation to Annual Conference of the Financial Management Institute, 2005

♦ دولت نقش ضعیفی در ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کند،
♦ مردم به عملکرد ضعیف دولت در سالهای متمادی عادت کرده‌اند
و انگیزه کمی برای تقاضای بهسازی خدمات دولتی دارند،
♦ دولت فشار اندکی از سوی مردم احساس می‌کند و احساس
پاسخگویی کمی نسبت به مردم دیده می‌شود،
♦ خدمات عمومی همچنان ضعیف ارائه می‌شود.

بنابراین تا پاسخ‌خواهی تقویت نشود، پاسخگویی افزایش نمی‌یابد و این دور باطل تا ابد ادامه خواهد یافت. از این رو چنانچه پاسخ‌خواهی در جامعه ارتقا یابد، بخش اجرایی دولت خود را موظف به پاسخگویی می‌بیند و برای بهبود پاسخگویی باید خدمات عمومی بهتری ارائه کند. چنانچه این فرایند تقویت شود یعنی به دنبال پاسخ‌خواهی و فشار عمومی، پاسخگویی عوامل اجرایی دولت بهبود یابد، هر روز بر بهبود خدمات عمومی افزوده می‌شود و در مورد کالاهایی که تولید آن توسط بخش عمومی ضرورتی ندارد، دولت راغب خواهد شد تصدی‌گری خود را کاهش دهد و با هدف افزایش کارایی و بهبود ارائه خدمات، تولید این گونه کالاها و خدمات را به بخش خصوصی واگذار کند. بدین ترتیب اصلاح بخش عمومی شکل می‌گیرد. بنابراین پاسخگویی و پاسخ‌خواهی ارتباط تنگاتنگی با هم دارند و تقویت پاسخ‌خواهی وابسته به میزان اطلاعاتی است که در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

اطلاعات حسابداری و پاسخگویی

بخشی از اطلاعات مورد نیاز عموم (اطلاعات مالی و غیر مالی)