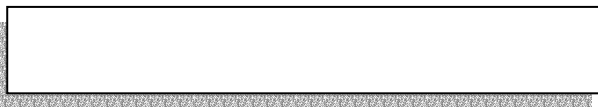
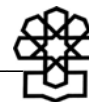
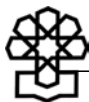


۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. تکامل و اجرای اندیشه پاسخگویی
۱۰	۲. پاسخگویی مالی
۱۲	۳. موانع پاسخگویی مالی
۱۸	۴. حرکت به پیش: تحولات اخیر
۲۰	۵. به سوی دستور کار سازنده
۲۲	۶. نتیجه‌گیری
۲۴	۷. پیوست



۱. مفهوم پاسخگویی در طول زمان تکامل یافته است و از حفاظت از دارایی‌ها به مدیریت و سپس به پاسخگویی در برابر اقدامات و نتایج معطوف شده است.
۲. گروه‌های مخاطب پاسخگویی نیز تغییر کرده است و از پاسخگویی فردی در برابر پادشاه به مسئولیت در برابر نمایندگان مردم و در حال حاضر علاوه بر آن، به پاسخگویی در برابر خود مردم رسیده است.
۳. ابزارهای اصلی پاسخگویی مالی، بودجه‌های دولت، داده‌های ادواری درباره مالیه عمومی، حساب‌های سالانه و گزارشهای تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است.
۴. در بسیاری از کشورها، برای دستیابی به پاسخگویی مالی، نهادها و رویه‌های ایجاد شده‌اند. دو نهادی که در این زمینه بیشترین اهمیت را دارند حسابرسی مستقل و قوه مقننه است. تجربه نشان می‌دهد که این دو نهاد حتی نتوانسته‌اند وظایف مصوب خویش را کاملاً محقق سازند چه رسد به انتظارات و توقعات عامه مردم. محدودیت‌هایی از قبیل عدم توان تغییر سیاست‌های دولت، مخارج خارج از شمول، عدم وجود فرصت کافی برای بحث درباره سیاست‌های اقتصادی کلان و فقدان تخصص در این زمینه‌ها موجب ایجاد محدودیت در اجرای وظایف قوه مقننه شده است.
۵. در حالی که در شرایط عادی، انتظار می‌رود قانونگذاران در تضمین پاسخگویی مالی نقش مهمی ایفا کنند، ولی با افزایش قدرت تصمیم‌گیری نظام اداری در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی روزمره، قوه مقننه کارایی خود را از دست داده است. مجلس می‌تواند درباره سیاست‌های دولت بحث کند یا آنان را تأیید یا رد کند. ولی در واقع، سیاست‌ها بسیار دیرنگام به قوه مقننه ارسال می‌شوند (یعنی وقتی که هواپیما در حال برخاستن است و لغو برنامه پیامدهای نامطلوبی خواهد داشت). فرصت‌های مشارکت حساس در تصمیم‌سازی‌ها بسیار معدود است و بخش عمده‌ای از هزینه‌ها از قبل انجام شده‌اند یا در خارج از حیطه دخالت مجلس قرار دارند. بررسی‌های آخر سال معمولاً به صورت موردی است و بیشترین توجه به مسائلی است که به آینده سیاسی حزب حاکم ضربه می‌زنند. همچنین این احساس وجود دارد که ماشین پاسخگویی، در مواردی که چنین ماشینی وجود دارد و کار می‌کند، اغلب بسیار کند است و بخشی عمل می‌کند و این مسأله به ناهماهنگی بین سرعت زیاد پیشرفت هزینه‌ها و دامنه واکنش دستگاه نهادی کمک می‌کند.
۶. در شرایط حاضر تأمین اطلاعات با نظارت همگانی مترادف محسوب می‌شود و وجود سازمان



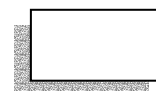
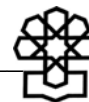
حسابرس مربوط به نهاد قانونگذار به عنوان تحقق پاسخگویی مالی در نظر گرفته می‌شود. در حالی که شهروندان اغلب احساس می‌کنند که دسترسی آنان به اطلاعات الزاماً به نظارت و پاسخگویی تمام عیار تبدیل نمی‌شود. زبان و ساختار اسناد مالی، محدوده بحث و نظارت عمومی را محدود می‌کند.

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

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

۹. پاسخگویی نباید به اعمال مجازات محدود باشد. اگر هدف اصلی این باشد، آن‌گاه با مواضع تدافعی روبه‌رو خواهیم بود و نظام اداری از خطر کردن پرهیز می‌کند. بنابراین پاسخگویی باید سرمایه‌گذاری منابع برای اطمینان از بهبودهای پایدار در دستگاه اداری را هدف خود قرار دهد که منافع تکرار تخلفات اداری یا کاهش آن‌ها نیز می‌شود.

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



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

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

اول این‌که دو دهه آشفتگی مالی به فرسایش چشمگیر اعتبار دستگاه مالی دولت و بی‌اعتمادی روزافزون به دولت‌ها انجامیده است.

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

سوم این‌که تغییر ماهیت دولت و عقب‌نشینی تدریجی آن از فعالیت‌های تولیدی باعث شده است که در حوزه کنترل نقش فعال‌تری ایفا کند و این مسأله پیچیدگی پاسخگویی مالی را افزایش می‌دهد. چهارم این‌که ترکیب هزینه‌های دولت‌های مرکزی و فدرال دستخوش دگرگونی چشمگیری شده است. گذشته از افزایش چشمگیر بدهی‌های عمومی، در سطح دولت مرکزی مخارج به نحو روزافزونی به کمک مالی به بخش خصوصی، پرداخت حقوق و پرداخت به دولت‌های منطقه‌ای و محلی اختصاص می‌یابد. این مسأله به جدایی تأمین مالی از ارائه خدمات کمک کرده است و بر الگوی پاسخگویی مالی تأثیر گذارده است.

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

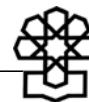
برای ایجاد زمینه‌ای که ارزیابی مسائل کنونی را تسهیل می‌کند، ابتدا به بحث درباره تکامل و



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



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



درآمد دولت می‌شود... اموال وی باید مصادره شود»^(۲) در چین معاصر نیز مجموعه اقدامات مشابهی در نظر گرفته شده است.^(۳)

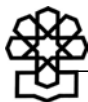
ویژگی دولت آتن، «توجه به پاسخگویی مقامات» بود. به نظر آن‌ها، «کلید دولت مسئول، پاسخگویی مقامات است و عدم پاسخگویی به بی‌قانونی می‌انجامد»^(۴) بدین منظور، مقامات باید ده بار در سال اقدامات خود را به مجلس شهروندان گزارش دهند. اگر این توضیحات تأیید مجلس را کسب نمی‌کرد، مقامات محاکمه و در صورت لزوم محکوم می‌شدند. تاریخ‌نگاران می‌گویند احتمال این‌که دستگاه قضایی، مسئولی را به مرگ محکوم کند بیش‌تر از خطر کشته شدن در جنگ بود. ارسطو می‌نویسد: «برخی از مسئولان، کنترل پول زیادی را در دست دارند و بنابراین باید مسئولان دیگری حساب‌ها را دریافت و کنترل کنند. این بازرسان باید خود در توزیع پول هیچ دخالتی نداشته باشند. این افراد در شهرهای مختلف محاسب، ممیز، بازرس و مدافع عموم نام دارند»^(۵) از آن زمان، پاسخگویی شش مرحله را از سر گذرانند که در کادر (۱) نشان داده شده است.

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

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

1. Barnard

2. Simon



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

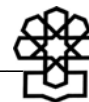
عملکردهای مدیریت خزانه شاهان و سلاطین بود. همان‌طور که بیش از دو هزار سال قبل می‌نویسد: «همه فعالیت‌های کشور قبل از هر چیز به خزانه بستگی دارند. بنابراین پادشاه باید بیش‌ترین توجه را به خزانه معطوف کند» (ص ۲۵۳). همه درآمدها و مخارج باید در فرم‌های مشخص ثبت می‌شدند؛ آن‌گاه این فرم‌ها مورد ممیزی (بازرسی)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

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

(سده نوزدهم)، به عنوان بخشی از اصلاحات گلاستون، مدیریت خزانه و نظارت کمیته‌های مجلس بر آن‌ها، سازمان ممیزی مستقلی برای بررسی نظم و صرفه‌جویی در هزینه‌ها تشکیل شد. گزارش ممیزی سالانه توسط کمیته قانونگذاران بررسی می‌شد که تأییدکننده نهایی مبادلات مالی دولت بود.

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

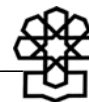
، علاوه بر ابعاد فوق، بر مدیریت مدبرانه اقتصاد کلان نیز تأکید شد. از دولت‌ها انتظار می‌رفت که در زمینه استفاده از منابع و ایجاد تعادل میان هزینه‌ها و دستاوردها عاقلانه عمل کنند و ارزیابی پیوندهای میان بودجه و اقتصاد را آشکارا در نظر بگیرند. در نتیجه، پاسخگویی مالی‌ای که دارای سه جنبه بود ظاهر شد: ۱. گزینه‌های مخارج (برای اطمینان از عاقلانه بودن هزینه‌ها)، ۲. مدیریت برنامه (تناسب، مدیریت اقتصادی و سیستم‌های مناسب ارائه خدمات)، ۳. انتشار منظم اطلاعات (نشان دادن همخوانی مادی، یعنی فرایندی که توسط آن، هزینه‌ها و درآمدها در چارچوبی زمانی با هزینه خدمات مرتبط می‌شوند).

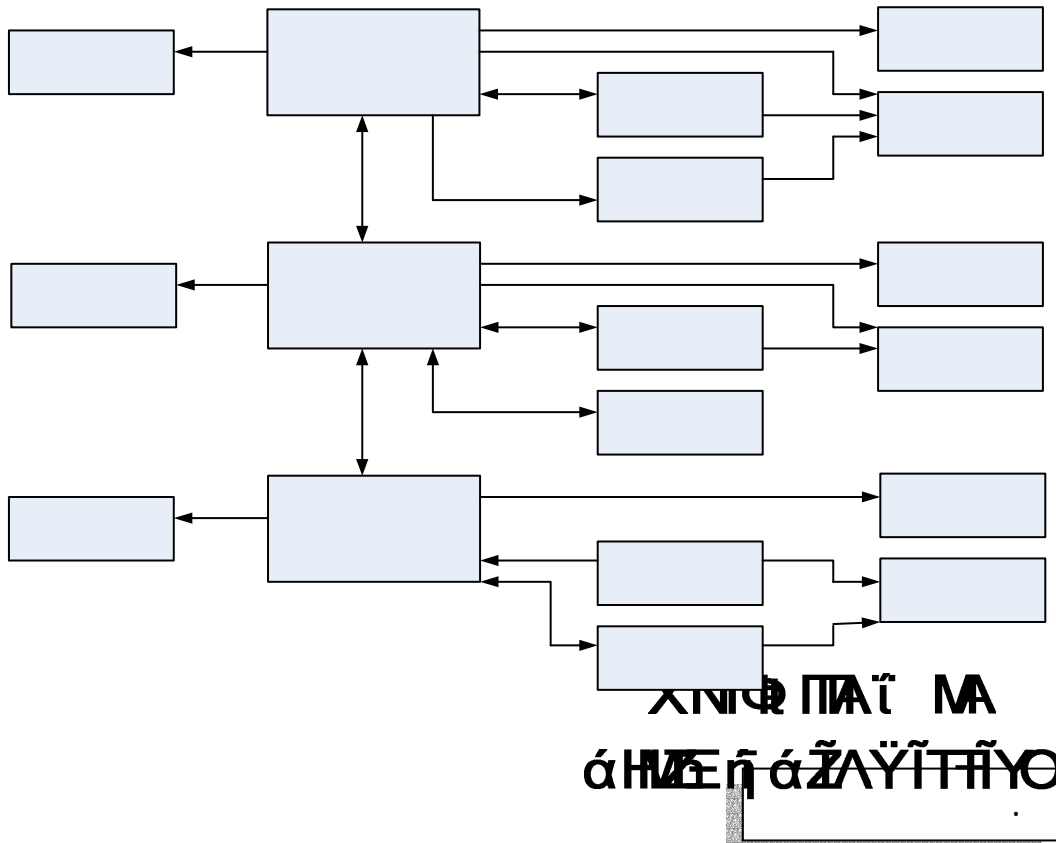


هنوز شکل نهایی آن ظاهر نشده است و برای دستیابی به وضوح و پذیرش بیشتر تلاش می‌کند، به دنبال افزایش پاسخگویی مالی است. اضافه بر پاسخگویی متعارف، هم اکنون دولت‌ها در مورد اطمینان از وجود سازوکارهای مناسب برای حفظ و بهبود نتایج و حفظ جایگاه مالی کشور (ثبات اقتصادی، انعطاف در استفاده از منابع و کاهش آسیب‌پذیری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

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

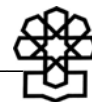






پاسخگویی مالی نیز در محدوده پارامترهایی که در فوق تشریح نمودیم رشد و در این فرایند، زنجیره عملیات و نهادهای خود را ایجاد کرده است. زنجیره گسترده پاسخگویی مالی که در بسیاری از دولت‌ها به کار می‌رود در تصویر ۳ نشان داده شده است. در بررسی نقش‌های نسبی نهادهایی که در این تصویر نشان داده شده‌اند، باید به این نکته توجه کرد که نقش کمک‌کنندگان و نهادهای مالی بین‌المللی در کشورهای مختلف دارای تفاوت‌هایی است و همین مسأله درباره نقش سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های دیگر (شامل طیف گسترده‌ای از پیمانکاران و سایر تأمین‌کنندگان و خدماتی که تأمین مالی آن‌ها توسط سطوح مختلف دولت انجام می‌گیرد) و قانونگذاران و گروه‌های حامی نیز صادق است. در اقتصادهای برنامه‌ریزی شده متمرکز سابق، گروه‌های حامی در اصل در نمایندگان احزاب جلوه‌گر هستند. در کشورهای دیگر، حامیان ممکن است گروه‌های فشار قدرتمندی را سازماندهی کنند که بر سیاست‌های و اختیارات گسترده و ظریفی می‌گذارد.

از این جهت، پاسخگویی مالی، رویه‌های دولت، داده‌های ادواری درباره مالیه عمومی، حساب‌های سالانه و گزارشات تحقیقی و سایر گزارش‌های عمومی سازمان‌های مستقل است. عناصر اصلی این ابزارها، ویژگی‌ها و محدودیت‌های آن‌ها و نقشی که در تحقق پاسخگویی مالی دارند در جدول پیوست به تصویر کشیده شده است. در این‌جا به برخی از ویژگی‌های به‌خصوصی می‌پردازیم که بر بحث پاسخگویی مالی تأثیر چشمگیری دارند.



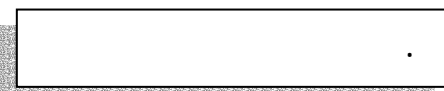
اگرچه ممکن است این ابزارها طیف گسترده‌ای را تشکیل دهند، ولی باید به این نکته توجه کرد که همه آن‌ها در همه کشورها مورد استفاده قرار نمی‌گیرند. برخی کشورها دارای ابزارهای حداقلی همچون بودجه سالانه و مجموعه‌ای از حساب‌های سالانه هستند. در بسیاری از کشورها هنوز ابزارهای دیگر از پذیرش و مقبولیت لازم برخوردار نیستند و به کار نمی‌روند.

به نظر می‌رسد که در بیش‌تر کشورهایی که این ابزارها حالتی ابتدایی دارند و از پیچیدگی کافی برخوردار نیستند، ممکن است این ابزارها، ابزار کارامدی را برای روابط مالی با کشورهای کمک‌کننده و نهادهای مالی بین‌المللی ایجاد کنند. این مسأله عمدتاً ناشی از طیف گسترده تکنیک‌هایی است که کشورها و سازمان‌های کمک‌کننده به کار می‌برند. کمک‌های این سازمان‌ها با شروط سخت و گسترده‌ای نیز همراه است. نهادهای کمک‌کننده و نهادهای مالی بین‌المللی برای کنترل پیشرفت واقعی در این زمینه دارای شیوه‌های منظم و نظام‌مندی هستند. در برخی موارد، آن‌ها ممکن است بر برنامه‌ها و پروژه‌هایی که خود تأمین مالی آن را انجام داده‌اند نظارت کنند. علاوه بر این، ترس از دست دادن حمایت مالی، کشورهای دریافت‌کننده را وادار می‌کند تا به برنامه‌ها و پروژه‌هایی که از کمک‌های خارجی استفاده می‌کنند و توافقاتی که با نهادهای مالی بین‌المللی به عمل آمده است توجه ویژه‌ای معطوف کنند. علاوه بر این، نقض توافقات می‌تواند بر رتبه‌بندی‌های اعتباری کشور تأثیرات سریع نامطلوبی داشته باشد. این جنبه‌ها همچنین به معنای این است که در مواردی که مجامع نظارتی به کارایی توجه زیادی دارند، امکان تحقق پاسخگویی مالی افزایش می‌یابد. جنبه تأسف‌آور مبادلات مالی با کمک‌کنندگان و نهادهای مالی بین‌المللی این است که اکثر این معاملات ممکن است در دسترس عموم قرار نداشته باشند، ولی با گشایش پایگاه‌های اینترنتی توسط نهادهای مالی بین‌المللی تلاش‌هایی برای رفع این مشکل انجام پذیرفته است. اما در کشورهایی که دسترسی به فناوری رایانه‌ای محدود است، اطلاعات مربوط به این زمینه مهم ممکن است در دسترس همگان قرار نداشته باشد. در این حالت انتشار اطلاعات به میزان زیادی به رویکردهای دولتی‌هایی که کمک‌ها را دریافت می‌کنند بستگی دارد. اگر اطلاعات نشان دهد که دولت سیاست‌هایی را دنبال کرده است که به بهبود رفاه اقتصادی نمی‌انجامیده است و در مقابل، فشاری را که به مردم وارد می‌شده افزایش داده و منافع جامعه را بر باد داده است، ممکن است دولت علاقه‌ای نداشته باشد که اطلاعات را در اختیار مردم قرار دهد. این مسأله نشان می‌دهد که چگونه این مبادلات، بر نظارت عمومی که از عناصر مهم پاسخگویی است تأثیر منفی می‌گذارند.

بسیاری از جنبه‌های پاسخگویی هنوز تحقق نیافته است. در بسیاری از کشورها، جنبه‌های عملیاتی برنامه‌ها و پروژه‌ها و پیوندهای آن‌ها با منابع مالی ذکر نشده‌اند. یکی از نتایج این مسأله این است که اگرچه دولت‌ها معمولاً به طور کلی مسئولیت ارائه خدمات را بر عهده دارند، جامعه برای ارزیابی کارایی تأمین خدمات مورد نظر اطلاعات کافی ندارد. در اکثر موارد، اطلاعات هزینه‌ها حتی در اختیار سازمان‌های دولتی نیز قرار ندارد. بنابراین، در صورتی که اهداف کمی موجود نباشند، نمی‌توان انتظار پاسخگویی چندانی را داشت. علاوه بر این، ممکن است برخی خدمات توسط سازمان‌های غیردولتی که از منابع مالی دولت استفاده می‌کنند ارائه شود. این



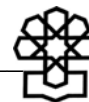
تأمین‌کنندگان معمولاً در زمینه پاسخگویی به قانونگذاران ضعیف هستند. در این موارد ممکن است تعیین این‌که چه کسی مسئول ناکامی در ارائه خدمات است دشوار باشد و حتی در صورت شناسایی مقصر نیز، شاید مجازات او میسر نباشد. این جنبه‌ها نشان می‌دهند که ابزار ایجاد پاسخگویی مالی با گذشت سالیان دراز، نتوانسته است همگام با تقاضای روزافزون پاسخگویی حرکت کند. بسیاری از سیستم‌های مدیریت مالی هنوز نتوانسته‌اند توانایی لازم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و اثربخشی اقدامات را ایجاد کنند. قیود آسان^۱ و انگیزه‌های اشتباه (مثل عجله برای هزینه کردن به دلیل نزدیکی پایان سال مالی) در عمل هر گونه صرفه‌جویی را منتفی می‌کند. همین مسأله در مورد دوراندیشی در مدیریت اقتصادی و بهبود عملکرد نیز صادق است. در مواردی که اهداف کمی وجود ندارند، نظارت اثربخش دشوار است.



تجربه نشان می‌دهد که کارایی نهادهایی که مسئولیت تضمین پاسخگویی مالی را بر عهده دارند با موانع متعددی روبه‌روست. از جمله می‌توان از موانع زیر نام برد:

- برخی هزینه‌ها از شمول مجامع نظارتی حذف می‌شوند. برخی هزینه‌ها در خارج از چارچوب بودجه انجام می‌شوند. این مبادلات ممکن است از طریق حساب‌های فرابودجه‌ای یا احکام اجرایی انجام شوند. علاوه بر این، هزینه‌های دفاعی نیز به دلیل امنیت ملی محرمانه هستند.^(۱۰) اگرچه به‌طور کلی ایجاد سنج‌های مناسب عملکرد در ارتباط با عملیات دفاعی دشوار است، ولی می‌توان هزینه‌های برخی برنامه‌های منتخب را محاسبه کرد. چندین کشور صنعتی در زمینه محاسبه هزینه‌های عملیات منتخب موفقیت‌های چشمگیری داشته‌اند.
- سیستم‌های ریشه‌دار نظارت از قبیل حسابرسی و کنترل‌های قانونی دارای محدودیت‌های متعددی است. عوامل ویژه‌ای که به این ضعف کمک می‌کنند در کادر ۲ به تفصیل ارائه گردیده است.

:
<p>در بسیاری از کشورها، برای دستیابی به پاسخگویی مالی نهادها و رویه‌هایی ایجاد شده‌اند. دو نهادی که در این زمینه بیش‌ترین اهمیت را دارند حسابرسی مستقل و قوه مقننه است. تجربه نشان می‌دهد که این دو نهاد حتی نتوانسته‌اند وظایف مصوب خویش را کاملاً محقق سازند، چه رسد به انتظارات و توقعات عامه مردم را. این ضعف‌ها عمدتاً ناشی از محدودیت‌هایی هستند که این نهادها در هنگام اجرای وظایف خویش با آن‌ها روبرو می‌شوند. برخی از این محدودیت‌ها در زیر ارائه شده‌اند.</p>
:
<p>در بسیاری از کشورها، سازمان‌های حسابرسی هنوز کاملاً توسعه نیافته‌اند و از استقلال کامل برخوردار نیستند. حتی در کشورهایی که حسابرسی قدمتی چند ساله دارد، نتوانسته است در تضمین پاسخگویی مالی</p>



نقش چندانی ایفا کند. این مسأله در اصل ناشی از عوامل زیر است:

• در اکثر موارد، سازمان‌های حسابرس قدرت بررسی مسائل مربوط به سیاست‌ها را ندارند. این سازمان‌ها در اکثر کشورها هنوز از قدرت کافی برای ردگیری اقلام بودجه برخوردار نیستند. بنابراین، دولت‌های محلی، نهادهای عمومی، پیمانکاران بخش خصوصی که به نیابت از دولت مرکزی یا فدرال، وظایف سازمان‌ها را انجام می‌دهند در محدوده حسابرسی‌های اصلی قرار ندارند. در اکثر موارد، بازرسی‌ای که توسط سازمان حسابرس انجام می‌شود به حسابرسی رعایت قوانین مالی محدود است و حسابرسی کارایی هنوز به نحوی که شایسته است توسعه نیافته است.

• در بسیاری از موارد، سازمان‌های حسابرسی هنوز در زمینه‌هایی از قبیل دیون عمومی (که نمایانگر بخش چشمگیری از هزینه‌های دولت است) و مدیریت ارز از مهارت کافی برخوردار نیستند.

• سازمان‌های حسابرسی در بسیاری از موارد از مسیر حسابداری و حسابرسی تخصیص پیروی می‌کنند و تأکید بسیار ناچیزی بر حسابرسی تحقیقی دارند. حتی در کشورهایی که حسابرسی تحقیقی انجام می‌شود، آمیزه‌ای از حسابرسی مرسوم و حسابرسی تحقیقی ضروری است.

• اثربخشی حسابرسی، حتی در زمینه‌های منتخب، به حمایت نهادهای قانونگذار بستگی دارد. این نهادها در بسیاری از موارد تحت نفوذ سیاست‌های حزبی یا مشکلات روز هستند نه ملاحظات توسعه نهادی.

:

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

• در برخی از کشورها، قانونگذاران تنها می‌توانند سیاست‌های دولت را رد کنند (که با خطر تغییر حزب حاکم همراه است)، ولی نمی‌توانند آن‌ها را تغییر دهند. در سال‌های اخیر، در برخی کشورها برای تأمین فرصت دخالت قانونگذاران در سیاستگذاری کمیته‌های مشورتی تشکیل شده است. در این زمینه تجربیات محدودی وجود دارد که فرصت چندانی برای خوشبینی فراهم نمی‌آورند. در برخی کشورهای دیگر، تجربه نشان می‌دهد که قانونگذاران ممکن است در مواردی که انضباط حزبی اجازه دهد، بیش از سیاست‌های کلان اقتصادی به سیاست‌هایی که برای آن‌ها منافع زیادی دارد توجه کنند.

• در بسیاری از موارد، بخش‌های عمده‌ای از مخارج عمومی توسط قوانین موجود پوشش داده می‌شوند و بدین ترتیب قلمروی کنترل قانونی را محدود می‌کنند. در برخی موارد، مثلاً در زمینه دیون عمومی، عملیات دولتی ممکن است نیازمند قانونگذاری نباشد. تا همین اواخر، توافقات با نهادهای مالی بین‌المللی برای تأیید یا اطلاع به قانونگذاران تحویل نمی‌گردیدند.

• قانونگذاران به ندرت برای بحث درباره مسائل سیاست‌های اقتصادی کلان فرصت دارند. همچنین، فقدان تخصص در این زمینه‌ها، به بحث‌ها آسیب زیادی وارد می‌کند.

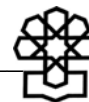
• مجموعه هزینه‌های دولت مرکزی، در سال‌های اخیر دستخوش تغییراتی شده است. دولت‌های مرکزی به نحو روزافزونی به صندوق‌دارانی تبدیل می‌شوند که منابع مالی را به سازمان‌های مستقل، سازمان‌های غیردولتی و دولت‌های ایالتی و محلی انتقال می‌دهند. خدماتی که ادارات ارائه می‌دهند اکثراً در حوزه دولت‌های ایالتی و محلی است، ولی مسئولیت‌های تأمین مالی بر عهده دولت



مرکزی است. در برخی موارد، از قبیل جامعه اروپا، اختیار هزینه کردن از دولت‌های ملی به دولت‌های فراملی سپرده شده است. این فاصله روزافزون بین تأمین مالی و ارائه خدمات، مشکل پاسخگویی مالی را تشدید کرده است و هنوز راه‌حل رضایتبخشی برای کاهش فاصله بین این دو ارائه نشده است. در برخی موارد، می‌گویند که دولت‌های ایالتی و محلی دارای سازمان‌های حسابرسی و قانونی خود هستند و بنابراین، تصویر ترکیبی پاسخگویی، تصویری کامل است. ولی در عمل، مجامع نظارتی در سطوح ایالتی و محلی دارای رویکردهای متفاوتی هستند و هنوز سطوح مختلف نتوانسته‌اند آن‌طور که شایسته است مکمل یکدیگر باشند. روابط مالی بین دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی همچنان با ابهام روبه‌روست. در بسیاری از موارد، سازمان‌های غیردولتی فاقد تخصص لازم هستند و چارچوب کنترلی لازم برای کنترل فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی باید ایجاد شود.

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

• تدوین شاخص‌های عملکرد از طریق ایجاد روابط مستقیم و آشکار بین منابع، پول و نیروی انسانی و وظایف یک سازمان همواره وظیفه‌ای سهمگین بوده است و هنوز هم چنین است. در این ارتباط مشکلات متعددی وجود دارد. اول این‌که ظاهراً با تعیین بار کاری برای مقوله‌هایی همچون «تدوین سیاست‌ها»، رویکردی اتخاذ گردیده است که یک راه را حلال همه مشکلات می‌داند. دوایر دولتی دارای شخصیت مستقلی هستند که همواره در این مقوله‌های مبهم و کلی که اغلب غیرتجربی



هستند جای نمی‌گیرد. دوم این‌که تدوین وظایف سازمان‌ها گسترده و کلی است. در یک مرحله، وظیفه مقامات بهداشتی بریتانیا «اجرای اولویت‌های دولت وقت» بود.^(۱۲) این نوع رویکرد به جای حل مشکل، آن را باز تعریف می‌کند. سوم این‌که تدوین شاخص‌های عملکرد اقدام یکجانبه‌ای است که شاخه اجرایی دولت انجام می‌دهد و هنوز هم انجام می‌دهد و به نوعی مثل این است که وکیل مدافع در دعوایی حقوقی پارامترها و مسیر فرایند قضایی را تعیین کند.

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

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

هدف کلی پاسخگویی مالی این است که شهروندان را در جریان پیشرفت در زمینه تجهیز منابع مالی و استفاده از این منابع برای برآورده ساختن نیازهای جامعه قرار دهد. شهروندان برای تحقق پاسخگویی مالی ابزارهای مختلفی را در اختیار دارند. در اصل، شهروندان از قدرت لغو تصمیمات قوه مجریه و مقننه برخوردارند؛ آن‌ها می‌توانند در مواردی که سیاست‌ها و تصمیمات را تبعیض‌آمیز می‌دانند یا بر این باورند که این سیاست‌ها تأثیر نامطلوبی بر جامعه می‌گذارند دستگاه قضایی را وارد عمل کنند. شهروندان می‌توانند از طریق دسترسی به اطلاعات موجود در حوزه عمومی به نظارت بر سیاست‌های دولت بپردازند. در برخی موارد، آن‌ها ممکن است در اتخاذ تصمیمات مالی، کنترل پیشرفت برنامه‌های مختلف و ارزیابی نتایج سیاست‌ها مشارکت داشته باشند. افکار عمومی همچنین می‌تواند در مجازات مقامات متخلف نقش چشمگیری ایفا کند. ولی در عمل، در هر یک از زمینه‌های فوق، شهروندان به نوعی از کانون پاسخگویی مالی فاصله دارند. این فاصله ناشی از ماهیت ابزارهایی است که برای پاسخگویی مالی به کار می‌رود. در اکثر کشورها، لغو



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

شهروندان می‌توانند به قوه قضائیه متوسل شوند، ولی تنها در مواردی که در قوانین موجود نابرابری‌هایی وجود داشته باشد. اگرچه در قوانینی که برای حمایت از منافع همگانی تنظیم می‌شود ممکن است مسائلی کلی در نظر گرفته شود، ولی دخالت‌های قضایی بیش از هزینه‌ها و مخارج در زمینه مالیات‌ها بوده است.

در سطوح محلی، شهروندان بسیاری از دموکراسی‌های غربی در تعیین پیمانکاران، کنترل پیشرفت و ارزیابی برنامه‌هایی که به پایان رسیده‌اند حق اظهار نظر یافته‌اند. ولی در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه، قوه مجریه همچنان نقش مسلط را ایفا می‌کند و شهروندان تنها باید به بحث‌های حزبی یا اعتراضات سازمان‌یافته اکتفا کنند. در برخی کشورها، شهروندان در تحمیل مجازات‌ها نقش ناچیزی دارند.

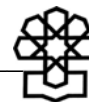
بنابراین، زبان و ساختار اسناد مالی محدود به بحث و نظارت عمومی را محدود می‌کند. هنوز در زمینه نزدیک‌تر کردن پاسخگویی مالی به عامه مردم راه درازی در پیش است.

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

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

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

- به عنوان بخشی از این استنباط، این دیدگاه وجود دارد که نظام‌های اداری بیش‌تر در خدمت منافع خود



هستند و به نیازهای مشتریان توجه چندانی ندارند. علاوه بر این، بسیاری بر این باورند که نظام اداری فاقد پاسخگویی است.

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

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

• بین هدف دولت و عملکرد آن فاصله‌ای وجود دارد. واقعیت، به گونه‌ای که مردم می‌فهمند، این است که با وجود افزایش بار دیون و بدهی‌ها، ارائه خدمات تنزل یافته است و تحولات داخلی و خارجی که دولت‌هایی را که به طور سنتی از لحاظ مالی قدرتمند محسوب می‌شدند دچار ضعف ساخته است، جامعه را دچار مشکل ساخته است. این عوامل نیاز به پاسخگویی مالی مناسب برای توقف کاهش اعتماد به دولت و اعاده اعتبار آن را ضروری می‌سازد.

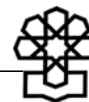
در سال‌های اخیر، به‌ویژه در اوایل دهه ۱۹۹۰، شناسایی ابعاد برخی از مشکلات فوق افزایش روزافزونی یافته است. در نتیجه، برای تحکیم پیشرفت به سوی پاسخگویی مالی تلاش‌های بیش‌تری انجام گرفته است. به‌ویژه، این تلاش‌ها شامل تقویت بیش‌تر مدیریت مالی در سازمان‌های دولتی، تعیین مجموعه‌ای از ارزش‌های اخلاقی در ارائه خدمات عمومی و تدوین چارچوب شفافیت مالی توسط نهادهای مالی بین‌المللی هستند.

در زمینه مدیریت مالی، سیستم‌های حسابداری بر مبنای رویکرد تعهدی، سازمان می‌یابند و از رویکرد شرکتی استفاده می‌شود. چهار کشور پیشرفته هم اکنون از حسابداری تعهدی استفاده می‌کنند یا این‌که قرار است در چند ماه آینده کاملاً از این شیوه استفاده کنند،^(۱۳) به عنوان بخشی از



این تلاش، استانداردهای حسابداری مخصوصی ایجاد می‌شوند که در زمینه فعالیت‌های دولت کارایی دارند. در برخی موارد، بودجه‌ها نیز بر مبنای تعهدی تنظیم می‌شوند. پس از اجرای کامل این ابتکارات، ممکن است بودجه‌بندی مبتنی بر فعالیت به عنوان محملی برای مدیریت هزینه‌ها و پاسخگویی مالی ایجاد شود. در برخی موارد، قراردادهای عملکرد به عنوان پیمانی بین رؤسای سازمان‌ها و دولت تنظیم می‌شود. اگر چه بسیاری از دشواری‌های مربوط به سنجش عملکرد همچنان ادامه خواهد داشت، ولی شاید با تجربه بیشتر، شاخص‌های بهتری ایجاد شوند که بتوانند پاسخگویی را افزایش دهند. علاوه بر این، ممکن است تغییر توجه از منابع به عملکرد و نتایج، فرهنگ سازمان‌های دولتی را به فرهنگی مدیریت‌نگر تغییر دهد. سازمان‌های حسابرسی نیز دستور کارهایی را ایجاد کرده‌اند که حسابرسی مالی سنتی را با حسابرسی تحقیقی ترکیب می‌کنند و به سوی تعیین ارزش پول گرایش دارند (مثل کشورهای اروپایی). در ایالات متحده آمریکا، از سال ۱۹۹۸، حسابرسی تحقیقی با حسابرسی مالی همه عملیات دولت که الزامی قانونی است ترکیب شده است. اگرچه هیچ یک از این ابزارها کاملاً جدید نیستند، تأکید و در برخی موارد، احیای برخی از اندیشه‌ها اهمیت زیادی دارد. ارزش‌هایی که برنارد^۱ ارزش‌های اخلاقی می‌نامد، در اصل بخشی از جنبه‌های غیررسمی و تا حدی خصوصی مسئولان هستند. ولی در سال‌های اخیر، این دیدگاه مطرح است (مثلاً در بریتانیا) که برای اعاده اعتماد عمومی به سیستم اداره امور همگانی، تنظیم استانداردهای زندگی عمومی ضروری است. بنابراین، بر نیاز به از خود گذشتگی، انسجام، بی‌طرفی، پاسخگویی، شفافیت، صداقت و رهبری تأکید گردیده است.^(۱۴) این ویژگی‌ها که همواره ضروری بوده‌اند، بدون شک اعتماد عمومی به دولت را افزایش می‌دهند. همزمان، باید به این نکته توجه کرد که اگر از میان این ویژگی‌های مختلف، دستکم شش ویژگی در نظام اداره امور همگانی ریشه‌های مستحکمی داشته باشند، پاسخگویی حالتی خودکار دارد و حتی به تقویت خود می‌انجامد. تجربه نشان می‌دهد که تأکید بر این ارزش‌ها به خودی خود تأثیر چندانی ندارد، چون قوانینی که با هدف مجازات فساد در زندگی عمومی تدوین شده‌اند دارای تأثیرات دیرپای چندانی نیستند. در عین حال، نهادهای مالی بین‌المللی که احساس می‌کنند فساد و زیان‌هایی که بر جامعه وارد می‌کند سیاست‌های توسعه‌ای آن‌ها را به خطر انداخته است، تلاش‌هایی را برای تقویت توسعه نهادی آغاز کرده‌اند. آن‌ها تدوین چارچوبی برای پیشبرد شفافیت مالی و پاسخگویی را آغاز کرده‌اند. چارچوبی که آن‌ها پیشنهاد می‌کنند بیش‌تر به دستور کاری حداقلی شباهت دارد (کادر ۵). بسیاری از کشورها از قبل دارای ویژگی‌های چارچوب پیشنهادی هستند. مشکل، همان‌طور که قبلاً نیز گفتیم، فقدان نهادها و ابزارها نیست، بلکه فاصله میان قصد و عمل و سایر عواملی است که به عدم کارایی و در برخی موارد شکست و ناکامی سیاست‌های مورد نظر می‌انجامد. به نظر می‌رسد چارچوب پیشنهادی بیش‌تر درباره اقتصادهای برنامه‌ریزی متمرکز سابق کارایی داشته باشد که هنوز کاملاً به شکل‌های دموکراتیک حکومت نرسیده‌اند. حتی در این کشورها نیز، پاسخگویی عمودی خوبی وجود دارد (در داخل نظام سلسله مراتبی سازمان) و اغلب نقض قوانین با مجازات‌های وسیع و

1. Barnard



شدیدی پاسخ داده می‌شوند.

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

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

بسیاری از ویژگی‌هایی که در فوق تشریح گردید، به نوعی در بسیاری از نظام‌های دموکراسی وجود دارند. نقش قانونگذار به عنوان نهادی که بر اجرای قوانین نظارت دارد هنوز در برخی از اقتصادهای برنامه‌ای متمرکز پیشین ایجاد نشده است (اکثر اقتصادهای برنامه‌ای متمرکز سابق در کشورهای اروپایی این دوره گذار را سپری کرده‌اند). در عین حال، کنگره‌های احزاب در بررسی گزارشات سالانه درباره بودجه و اقتصاد نقشی فعال داشته‌اند. آن‌ها همچنین استقرار سازمان حسابرسی را نیز آغاز کرده‌اند. در این‌جا نیز، اقتصادهای برنامه‌ای سابق در اروپای شرقی در زمینه استقرار سازمان‌های مستقلی که از قدرت اجرای حسابرسی‌های مالی و تحقیقی برخوردارند پیشرفت سریعی داشته‌اند (با کمک سازمان حسابرسی سیستم‌های اروپا و سازمان‌های حسابرسی برخی از کشورهای صنعتی).

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

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

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

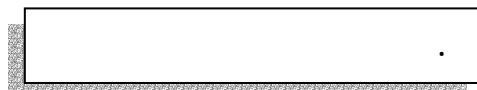
گزارشات ادواری که بسیاری از کشورها منتشر می‌کنند، بسیار کلی هستند و برای بازارهای مالی داخلی و خارجی تهیه شده‌اند. حساب‌های سالانه که در بیش‌تر کشورها باید حسابرسی شوند، پدیده جدیدی نیست.



در واقع، این حساب‌ها مدت‌هاست که بخشی از چارچوب پاسخگویی حقوقی محسوب می‌شوند. این حساب‌ها تنها ثبت سوابق مبادلات هستند و هیچ معیاری برای ارزیابی عملکرد ارائه نمی‌دهند و عامه مردم نیز به آن‌ها دسترسی ندارند.

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

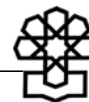
بدین ترتیب، چارچوب پاسخگویی دارای هسته‌ای تهی است. تأمین اطلاعات با نظارت همگانی مترادف محسوب می‌شود؛ وجود سازمان حسابرس مربوط به نهاد قانونگذار در این مدل ساده‌انگارانه پاسخگویی، به عنوان تحقق پاسخگویی مالی محسوب می‌شود. بررسی کارکرد نهادها و آگاهی از این‌که چرا توان آنان تحقق نیافته نیازی ضروری است.



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

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

- تنها راه ایجاد پاسخگویی، این است که به بخشی تفکیک‌ناپذیر از ارائه خدمات و دستور کار سیاسی در سطح ملی تبدیل شود.^(۱۵) برای نیل به پاسخگویی اتخاذ تدابیری برای مشارکت بیش‌تر گروه‌های ذی‌نفع ضرورت دارد. در سطح ملی، ممکن است قانونگذاران، بسته به فضای سیاسی، به تعقیب پاسخگویی محدود علاقه چندانی نداشته باشند. بنابراین باید از طریق فراهم نمودن فرصت‌های بیش‌تر برای بررسی و تأیید سیاست‌های دولت، نقش مجلس را در مدیریت اقتصاد



تقویت کرد. مخارجی که اکنون از تأیید قوه مقننه معاف هستند باید مورد بازنگری قرار بگیرند و کاهش یابند. علاوه بر این، جامعه باید برای بررسی سیاست‌ها و نتایج برنامه‌ها و در صورت لزوم، اعمال مجازات از فرصت‌های بیش‌تری برخوردار باشد.

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

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

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

• پاسخگویی نباید به اعمال مجازات محدود باشد. اگر هدف اصلی این باشد، آنگاه با مواضع تدافعی روبه‌رو خواهیم بود و نظام اداری از خطر کردن پرهیز می‌کند. بنابراین پاسخگویی باید سرمایه‌گذاری منابع برای اطمینان از بهبودهای پایدار در دستگاه اداری را هدف خود قرار دهد که مانع از تکرار تخلفات اداری یا کاهش آن‌ها نیز می‌شود (کادر ۶).

• در پرتو مشاهدات قبل، چارچوب پاسخگویی باید نمایانگر جنبه‌های عمودی در سلسله مراتب، درمیان حکومت‌های فراملی، ملی و محلی و جنبه‌های افقی نمایانگر روابط با قوه مقننه، گروه‌های حامی و خود جامعه باشد.

در ایجاد چنین چارچوبی، باید از ایجاد قوانین و مقررات بیش از حد و لایه‌های مدیریتی بیش از حد پرهیز کرد. در غیر این صورت، پاسخگویی به راهکاری نظارتی تبدیل می‌شود که بیش از حد تهاجمی است و کنترل مبتکرانه و خلاقانه امور عمومی را نابود می‌کند. اگر مدیریت از آزادی عمل ضروری برخوردار نباشد، تغییر گرایش از فرایند به نتایج و عملکرد دشوار است. ولی در تحلیل نهایی، موفقیت پاسخگویی به خلاقیتی که در این فرایند به کار می‌رود بستگی دارد.

پاسخگویی مالی شامل شناسایی زیان‌هایی است که جامعه متحمل شده است. به ناچار، این شناسایی به «معرفی و شرمندسازی» افراد، سازمان‌ها و نهادهایی کمک می‌کند که اقدامات آن‌ها به چنین زیان‌هایی منجر شده‌اند. این مسأله معمولاً بخش تفکیک‌ناپذیری از نظام حسابرسی محسوب می‌شود و مرحله پایانی پاسخگویی است. این افشا و شرمندسازی و اعمال مجازات ممکن است به تنش، خصومت و روابط نامطلوب بین کسانی که در سازمان‌های دولتی هستند و کسانی که در خارج از این سازمان‌ها قرار دارند منجر شود. استمرار چنین روابطی

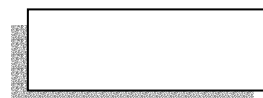


همچنین ممکن است وسواس‌ها را نیز افزایش دهد ولی الزاماً به بهبود سیستم نمی‌انجامد. اگرچه می‌توان انسان را به دلیل ناکامی‌هایش تنبیه کرد، ولی باید این نکته را نیز پذیرفت که بسیاری از این مشکلات ممکن است به سیستم ارتباط داشته باشد. پرداختن به جرائم و تخلفات بدون توجه به عواملی که به این مشکلات منجر می‌شوند ممکن است به تکرار تخلفات منجر شود و در واقع نیز چنین می‌شود.

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

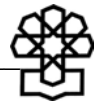
تحولات اخیر در زمینه فناوری به گونه‌ای هستند که ممکن است استقرار تدریجی آن‌ها تصمیم‌گیری مشارکتی را تقویت کند. در آینده‌ای نه چندان دور، ممکن است فناوری الکترونیکی برگزاری نوعی جلسه شهرداری را امکان‌پذیر سازد که در آن، هر فردی در خلوت خانه خود نشست است و به راحتی درباره ترجیحات خود اظهار نظر می‌کند. این تصمیم‌گیری مشارکتی که گامی چشمگیر در جهت پیوند میان سنت دموکراتیک با جامعه مدنی است، ممکن است به مرحله دیگری در پاسخگویی مالی تبدیل شود. پاسخگویی مالی، به دنبال ترویج فرهنگ مدیریتی در سازمان‌های عمومی است که تعیین و ارزیابی عملکرد را امکان‌پذیر می‌سازد. تأمین روزافزون خدمات عمومی توسط شرکت‌ها، گزینه‌های تخصیص منابع را افزایش داده است. در این‌جا نیز، دستور کاری که در پی مشارکت بیش‌تر جامعه در پیشبرد فرهنگ مدیریت است ممکن است به بهبود پاسخگویی مالی کمک کند.

خلاصه این‌که، تأکید بر مجازات مقصرین باید با پذیرش نیاز به سیستم‌های بهبود یافته مدیریت مالی و ترویج فرهنگ مدیریتی پاسخگویی همراه باشد.

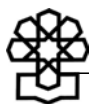


تدوین دقیق و محتاطانه چارچوب پاسخگویی مالی، در ایجاد اعتماد عمومی و اعاده اعتبار دولت اهمیت زیادی دارد. پاسخگویی که به گونه‌ای تنگ‌نظرانه تعریف شود و فقط به دنبال کنترل فرایند مالی باشد دیگر مناسب نیست. محدوده پاسخگویی باید به گونه‌ای گسترش یابد که مدیریت کلی اقتصاد و ارائه خدمات توسط سازمان‌های دولتی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

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

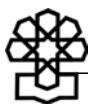


نمی‌کند. بسیاری از ابتکاراتی که در سال‌های اخیر انجام گرفته‌اند باید کاملاً اجرا شوند یا به نتیجه نهایی خود منجر شوند. چارچوب پاسخگویی مالی که همه این جنبه‌ها را در خود جای دهند هنوز تدوین نشده است و به تنهایی دستور کار بزرگی برای آینده است. این نیاز به پاسخگویی فزاینده باید با پذیرش کارهای مقدماتی گسترده‌ای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

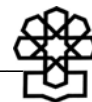


:

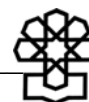
<p>• اغلب به اندازه‌ای گسترده است که برای ایجاد راهبرد مناسب نیست</p> <p>• این برنامه‌ها بر سرمایه‌گذاری و برنامه‌های جدید تأکید دارد و جنبه‌های کمی را ذکر می‌کند</p> <p>• بیش‌تر برای اهداف اطلاع‌رسانی و قانونگذاری به کار می‌رود و معمولاً برای دولت‌ها تعهدآور نیست</p> <p>• در بسیاری از کشورها هنوز رواج نیافته‌اند. همچنین آماده‌سازی ترازها مستلزم مسائل فنی متعددی است که هنوز حل نشده است</p> <p>• روش شناسی این حساب‌ها و سودمندی آن‌ها موضوع بحث‌های شدیدی است. کشورهای در حال توسعه هنوز به این مسأله علاقه‌ای نشان نداده‌اند</p>	<p>• وضعیت کنونی اقتصاد و جهت‌گیری‌های آینده آن را نشان می‌دهد</p> <p>• طرح‌های سرمایه‌گذاری‌های آینده، مخارج نگهداری و الگوهای تأمین مالی را تعیین می‌کند</p> <p>• پیامدهای مالی آتی سیاست‌های کنونی و آتی را نشان می‌دهد</p> <p>• تصویر متغیر دارایی‌ها و دیون ناشی از عملیات مالی دولت را نشان می‌دهد</p> <p>• فشاری را که عملیات و الگوهای تأمین مالی کنونی به نسل‌های آینده وارد می‌کند را نمایش می‌دهد</p>	<p>• راهبرد مالی میان‌مدت</p> <p>• برنامه توسعه</p> <p>• بودجه‌های میان‌مدت</p> <p>• ترازنامه‌های سالانه</p> <p>• حساب‌های بین نسلی</p>	<p>وضعیت مالی کلی</p>	
<p>• در بسیاری از کشورها هنوز قوه مقننه‌ای که از اختیارات کافی برای تأیید یا رد پیشنهادات برخوردار باشد ایجاد نشده است. در برخی کشورها، این مجامع به جای سازمان‌های قانونگذار، محافل بحث محسوب می‌شوند. برخی کشورها دارای الگوهای قانونگذاری جا افتاده‌ای هستند که به تقلید از بریتانیا و آمریکا ایجاد شده است</p> <p>• در برخی کشورها برای برنامه‌های توسعه از تخصیص منابع چند ساله استفاده می‌شود. در چند کشور، حساب‌های فرابودجه‌ای چشمگیر هستند و ممکن است نیازمند تصویب قوه مقننه نباشند</p> <p>• در برخی کشورها، قوه مقننه برای هدایت سیاست‌های سازنده و مهم قبل از تصمیم‌گیری نهایی کمیته‌های مشورتی</p>	<p>• شامل برآوردهای درآمد، هزینه و دیون است</p> <p>• در برخی کشورها، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت باید قبل از تسلیم بودجه سالانه با قانونگذار مورد بحث قرار گیرد</p> <p>• درآمدهای مورد انتظار را براساس سیاست‌های کنونی و ابتکارات سیاسی</p>	<p>• بودجه سالانه</p> <p>• تصویب سیاست‌های بودجه سالانه</p> <p>• برآورد درآمدها و پیشنهادات</p>	<p>مدیریت مالی سالانه</p>	



<p>• در اکثر موارد، این برآوردها نیازمند تصویب قانونگذار نیستند. وام‌های جدید از جمله وام‌های خارجی، ممکن است نیازمند تصویب قانونگذار نباشند.</p> <p>• اهداف کسری‌های مالی در بسیاری از کشورها در حوزه قانونگذاری قرار ندارند و بنابراین ممکن است ضمانت اجرایی نداشته باشند. شکست در تحقق اهداف ممکن است مستلزم انتقادات قانونی باشد ولی به مجازات یا تنبیه نیانجامد.</p> <p>• در اکثر کشورها، بودجه‌ریزی و حسابداری کمک‌های خارجی هنوز هم ضعیف هستند.</p> <p>• وام‌های پروژه‌ها و وام‌های خارجی در اکثر کشورها نیازمند تأیید قانونگذار نیست.</p> <p>• توافق با نهادهای مالی بین‌المللی ممکن است در اکثر موارد به قوه مقننه تسلیم نشود چون نیازی به تصویب مجلس نیست.</p> <p>• نهادهای مالی بین‌المللی برای اطمینان از رعایت کامل و پاسخگویی از طریق اعمال فشار، کنترل مستمر و تحریم در صورت عدم رعایت از ابزارهای زیادی برخوردارند.</p>	<p>• هزینه‌های ارائه خدمات و مقدار دیون ناشی از آن را نشان می‌دهد</p> <p>• ارزیابی‌ها مقادیر احتمالی و جوهی که از سازمان‌های کمک‌کننده و نهادهای مالی بین‌المللی دریافت می‌شود را نشان می‌دهند</p>	<p>• برآوردهای دیون عمومی</p> <p>• سازمان‌های کمک‌کننده خارجی</p>		
<p>• عدم دستیابی به اهدافی همچون ثبات اقتصادی کلان، توزیع درآمدها، تأمین خدمات، الگوهای تأمین مالی، ممکن است در مجلس و سایر مجامع به طور کلی مورد توجه قرار بگیرد، ولی بجز نتیجه انتخابات، هیچ‌گونه مجازات یا تنبیه دیگری میسر نباشد. قوه مجریه راه‌های گریز متعددی دارد ولی پاسخگویی محدود است. علاوه بر این، ابزارهای فوق در هیچ‌دادهگاهی قابل توجیه نیستند.</p>	<p>• به شرح فوق</p>	<p>• در فوق تشریح شد</p>	<p>اهداف و سیاست‌های کلی</p>	
<p>• در برخی کشورها که دارای سیستم کنترل خزانه هستند، ممکن است استفاده از مبالغ بودجه تخصیصی نیازمند تأیید خزانه‌دار یا حسابرس از طرف قانونگذار باشد. در برخی کشورهای دیگر، ممکن است در قوانین زمانبندی مشخصی برای استفاده کردن از وجوه بودجه ذکر شود.</p>	<p>• طرح‌هایی برای استفاده زمانبندی شده مبالغ</p>	<p>• انتشار گزارش هزینه‌های سازمان‌ها</p>	<p>اجرای بودجه</p>	



<ul style="list-style-type: none">• این یکی از وظایف قوه مجریه است. تجربه نشان می‌دهد که این مسأله ممکن است به حامی‌پروری و ایجاد کاپیتالیسم همراه با تبانی منجر شود• لزومی ندارد قراردادها به تصویب قانونگذار برسند. جزئیات قراردادها لازم نیست به مجلس گزارش شود• در سطح دولت‌های محلی، ممکن است نمایندگان جامعه در کمیته‌های پیمان‌ها حضور داشته باشند• برای جلوگیری از هزینه‌های عجولانه پایان سال، برخی دولت‌ها اکنون انتقال برخی از وجوه به سال مالی بعد را اجازه می‌دهند.• این فرایند شامل لغو قرارداد میان قوه مقننه و مجریه است. با وجود این، این مبادلات به مجلس گزارش نمی‌شوند.اکثر مبادلات و انتقال‌ها به موجب قوانین قبلی تعیین شده‌اند و بنابراین نیازی به تصویب مجلس ندارند.	<ul style="list-style-type: none">• برای تسهیل تجهیز دیون محلی و تضمین جریان ورودی و خروجی روان منابع انجام شود.• مشخصات کاری که باید انجام شود• ممکن است انتقال بودجه به سال مالی آینده مجاز باشد• آشکار ساختن ترکیب مخارج دولت	<ul style="list-style-type: none">• مدیریت نقدینگی• اعطای قراردادها• انتقال مبالغ• هزینه‌های انتقال به سایر سطوح دولت		
<ul style="list-style-type: none">• دولت‌ها برای گریز از این محدودیت‌ها راه‌های زیادی دارند. در بسیاری از موارد، مثلاً می‌توان با استخدام کارمندان موقت، اجاره به جای خرید و راه‌های قانونی دیگر این محدودیت‌ها را دور زد.• ممکن است قوه مجریه در چارچوب اختیارات خود به تخصیص مجدد مبادرت ورزد.• بسیاری از دولت‌ها، که به قراردادهای خدمات کشوری تکیه می‌کنند و قراردادهای عملکرد در آن‌ها هنوز از پذیرش گسترده‌ای برخوردار نیستند. این قراردادها نیازمند تصویب مجلس نیستند، ولی ممکن است برای اطلاع در اختیار مجلس گذاشته شوند.• برای اکثر برنامه‌ها و پروژه‌ها، سنجه‌های عملکرد به کار می‌روند. این سنجه‌ها توسط قوه مجریه طراحی شده‌اند و الزام‌آور یا نیازمند تصویب مجلس نیستند. بنابراین در بهترین حالت، عدم رعایت یا تحقق آن‌ها ممکن است تنها نیازمند توجیه باشد.	<ul style="list-style-type: none">• قانونگذار در این زمینه‌ها می‌تواند محدودیت اعمال کند• این پیمان‌ها نسبتاً جدید هستند و مبنایی قانونی برای ارائه خدمات فراهم می‌کنند. سنجه‌ها نشاندهنده جنبه‌های کمی هستند که به دنبال افزایش کیفیت پاسخگویی هستند	<ul style="list-style-type: none">• محدودیت‌های فزاینده تخصیص‌های مجدد• پیمان‌های عملکرد و سنجه‌های آن		



			ارزیابی	
		• گزارشات ادواری		
	• نتایج برنامه‌ها و اثربخشی هزینه‌های اجرای این برنامه‌ها را نشان می‌دهد			
• ارزیابی در اصل تکنیکی است که قوه مجریه به کار می‌برد. این گزارشات پس از انتشار ممکن است در دسترس عموم و مجلس قرار بگیرند. • در برخی کشورها، کمیته‌های مجلس با همکاری حسابرسان یا به طور مستقل ارزیابی را بر عهده می‌گیرند. • در هر صورت، ممکن است هیچ مجازات یا تنبیهی وجود نداشته باشد و به جای آن از توجیه استفاده شود. • تا همین اواخر، این گزارشات به مجلس ارائه نمی‌شدند و در رسانه‌ها منتشر نمی‌شدند. ولی اکنون در پاسخ به تقاضاهای بازارهای مالی، دولت‌ها به تدریج به انتشار ادواری گزارشات مالی مبادرت می‌ورزند. در کشورهایی که عملکرد مالی در معرض رتبه‌بندی‌های اعتباری قرار دارد، اکنون اطلاعات مالی به طور منظم منتشر می‌شوند.				
		• گزارش سالانه حسابرسی	حسابرسی	
	• نشان‌دهنده ناکامی مجریان در زمینه مالی است			
• گزارشات حسابرسی اکثراً با تأخیر تهیه می‌شوند. اکثر این گزارشات بر حسابرسی مالی و قانونی تمرکز می‌کنند. • محدوده حسابرسی شامل سیاست نمی‌شود. موفقیت این حسابرسی به حمایت قوه مقننه بستگی دارد. کاربرد این تکنیک هنوز محدود است. ولی اگر این تکنیک‌ها به کار روند می‌توانند به مجازات و تنبیه بیانجامند.	• گزارشات تحقیقی ادواری			
	• سوء استفاده یا کلاهبرداری در برخی زمینه‌ها را نشان می‌دهد.			
		• حسابرسی کارایی		
• هم‌چون حسابرسی تحقیقی، این تکنیک در همه شرایط قابل استفاده نیست و دلیل اصلی این مسأله این است که در چندین کشور، بودجه‌های دولت هنوز بر مبنای رویکردهای عملکردی الزام‌آور تنظیم نمی‌شوند	• کارایی در فرایند استفاده از منابع را نشان می‌دهد			



:

: پاسخگویی مالی در بخش عمومی

Report Title: Public Financial Accountability

: مطالعات برنامه و بودجه

: افشین خاکباز، محمد قاسمی

_____ :

: هیأت عالی نظارت

_____ :

:

۱. پاسخگویی مالی (Financial Accountability)

:

Premchand, Arigapudi (1999), "Public Financial Accountability",
Asian Review of Public Administration, Vol. XI, No.2, P.45-64