

نظامهای پاسخگویی در بخش دولتی: دیدگاهی تطبیقی^(۱)

دکتر ابوالحسن فقیهی

عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

«دولت خوب دولتی است که هم قدرت داشته باشد و هم پاسخگو باشد. مادام که قدرت با مسئولیت همراه باشد خطری وجود ندارد.» (ویلسون ۱۸۸۷)

چکیده

موضوع این مقاله نظارت بر دیوانسالاری است و می‌کوشد به این سؤال پاسخ دهد که چگونه می‌توان سازمان‌های دولتی و کارکنان آنها را که برگزیده مستقیم مردم نیستند به آنان پاسخگو کرد. مقاله با بحثی درباره مفاهیم پاسخگویی آغاز می‌شود و در پی آن از هدف‌های پاسخگویی در بخش دولتی و گونه‌های متفاوت آن سخن به میان می‌آورد. این مقاله الگویی را تدوین می‌کند که به عنوان چارچوبی نظری برای مقایسه تعدادی از نظام‌های متداول پاسخگویی در جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد. نویسنده با استفاده از این الگو نظام‌های پاسخگویی کشورهای انگلیس و آمریکا را که نماینده دو نظام سیاسی (پارلمانی و ریاستی) متفاوتند و نیز پاکستان، بنگلادش و زامبیا را توصیف می‌کند. نویسنده امید دارد مطالعه نظام‌های پاسخگویی در جوامع یاد شده ما را با کیفیت این نظام‌ها و میزان اثربخشی آنها آشنا سازد. مقاله بر آن است

۱- این مقاله براساس سخنرانی مؤلف در همایش بازرسی دانشگاه تهران تنظیم گردیده است.

تا با ارائه مدلی تحلیلی، راه را برای پژوهشگران مطالعات تطبیقی ساختارها و رفتارهای اداری تا حدودی هموار سازد.

مقدمه

پاسخگوئی در بخش دولتی^(۱) مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع شدیداً تأثیر می‌گذارد. در نظام‌های سیاسی مردم سالار آراء و نظرات مردم در تصمیمات و آراء نمایندگان منتخب آنان متجلی می‌شود و نمایندگان مردم مدیران و کارگزاران دستگاه حکومتی را تعیین می‌کنند. از اینرو مردم بطور مستقیم در انتخاب مدیران و کارگزاران اجرایی دولت دخالت ندارند. از سویی دیگر مدیران سازمان‌های دولتی خود سایر کارگزاران را منصوب و به آنان اختیارات واگذار می‌کنند. بنابراین سؤال اساسی این است که چگونه می‌توان رفتار و تصمیمات کارگزاران را در جهت تأمین منافع مردم هدایت کرد و اطمینان یافت که سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولت در راستای منافع عمومی گام بر می‌دارند.

در آثار بسیاری از متفکران سیاسی این نکته به وضوح دیده می‌شود که اداره و اجرا را باید تابع نظارت نهادهای سیاسی قرار داد.

نظارت نهادهای سیاسی بر سازمان‌های اجرایی بر دو حرکت مبتنی بوده است: یکی ظهور نظام‌های مردم سالار نماینده در جوامع غربی که در قرون هجدهم و نوزدهم میلادی به صورت تأسیس مجالس قانونگذاری و ظهور احزاب سیاسی تجلی یافت. دوم ضرورت و نیاز به استقرار خدمات دولتی به گونه‌ای مستمر، حرفه‌ای و حمایت شده بود. این نیاز در جوامع مختلف بویژه به دلیل افزایش فساد و جانبداری‌های سیاسی و ضرورت تأمین مهارت‌های کافی، دانش و تجربه در مدیریت دولتی احساس شد.

(Mosher, 1978, 5)

هدف این مقاله توصیف مفاهیم پاسخگویی در بخش دولتی و ارائه چارچوبی نظری است تا بتوان اثربخشی نظام‌های متداول پاسخگویی را در جوامع امروزی مقایسه کرد.

هدفهای پاسخگویی

هر چند پاسخگویی در جوامع امروزی به صورت‌های متفاوتی مورد تأکید قرار می‌گیرد، در مفهومی عام به فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسئول می‌کنند. این امر که اغلب از راه انتخابات انجام می‌شود به نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از راه ساز و کارهای نظارتی و ممیزی پاسخگو نمایند. مدیران سیاسی نیز مأموران فرودست خود را از راه سلسله مراتب اختیار و مسئولیت و همچنین دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخگو نگه می‌دارند، (Aucoin, 2000, 45) پاسخگویی سه هدف عمده دارد: نخست آنکه ابزاری است جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از سوء استفاده از اختیارات عمومی. دوم تضمینی است بر کاربرد صحیح منابع ملی، تبعیت از قانون و صیانت از ارزش‌های خدمات عمومی و سوم ابزار موثری برای ارتقاء و بهبود زمامداری و مدیریت خدمات عمومی است.

پاسخگویی به عنوان ابزار کنترل قدرت: اکثر دولت‌ها در شرایطی به سر می‌برند و در بستری حکومت می‌کنند که باید به تقاضاهای روزافزون شهروندان آگاه، تشکل‌ها، گروه‌های ذینفع، نهضت‌های اجتماعی، مطبوعات و وسایل ارتباطی جمعی پاسخگو باشند. امروزه پاسخگویی از جنبه نظارتی در همه نظام‌های سیاسی نقشی محوری دارد و سیاستمداران خواستار آنند که بخش اجرایی دولت از قدرت نامحدود و تهدید کننده‌ای که داراست سوء استفاده نکند. بنابراین در همه نظام‌ها فرایندها و ساز و کارهایی برای نظارت بر اعمال قدرت شاخه اجرایی دولت پیش‌بینی شده است.

پاسخگویی به عنوان تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی: مهمترین جنبه پاسخگویی این است که مردم مطمئن شوند کارگزاران در بکارگیری و استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین موضوعه و ارزش‌های خدمات عمومی عدول نکرده‌اند. از اینرو نمایندگان منتخب مردم در مجالس قانونگذاری از سوی آنان بر کاربرد منابع ملی نظارت می‌کنند.

پاسخگویی ابزاری برای بهبود خدمات دولتی: نظارت بر قدرت و تضمین کاربرد صحیح منابع عمومی اغلب جنبه‌های منفی و تنبیهی پاسخگویی را به ذهن تداعی می‌کند. پاسخگویی به عنوان ابزار پیشرفت و بهبود مستمر خدمات به جنبه مثبت خدمات دولتی اشاره دارد. این جنبه از پاسخگویی نوعی فرایند یادگیری نیز تلقی می‌شود. (Aucoin, 2000, 53).

گونه‌های پاسخگویی در بخش دولتی: رمزک (Romzek) مدلی ارائه می‌دهد که براساس آن پاسخگویی به گونه‌های سیاسی، قانونی، سازمانی و حرفه‌ای قابل تفکیک است. شکل ۱ گونه‌های چهارگانه پاسخگویی را نشان می‌دهد. در این شکل پاسخگویی از دو بعد منع نظارت (درونی و بیرونی) و میزان استقلال (کم و زیاد) نشان داده شده است. (Romzek, 2000, 23).

منبع نظارت

| | | | |
|--------|---------|---------------|------|
| بیرونی | درونی | کم | کم |
| قانونی | سازمانی | میزان استقلال | |
| سیاسی | حرفه‌ای | زیاد | زیاد |

پاسخگویی سازمانی به نظارتهای درونی سازمان گفته می‌شود. در این

پاسخگویی که مبتنی بر روابط فرادست و فرودست است مدیران بر عملکرد کارکنانی که اغلب اختیار اندکی دارند نظارت می‌کنند. نظارت‌های مستقیم و بازبینی‌های ادواری عملکرد، مصادیق روشنی از پاسخگویی سازمانی است. همچنین تدوین مقررات، بخشنامه‌های سازمانی و دیگر ساز و کارهای نظارتی که اختیارات کارکنان را محدود می‌کند در زمره این نوع پاسخگویی قرار می‌گیرند.

پاسخگویی قانونی در برگیرنده نظارت‌های بیرونی بر عملکرد است که هدف آن انطباق عملکرد با الزامات قانونی و قوانین اساسی است. اساس پاسخگویی قانونی بر روابط اصیل و وکیل نهاده شده است. سؤال این است که آیا وکیل انتظارات اصیل را تامین کرده است؟ این پاسخگویی اغلب از راه رسیدگی‌های ویژه نظیر نظارت‌های تقنینی، ممیزی‌های مالی و برنامه‌ای و بازرسی‌های بیرونی برای رسیدگی به شکایات استخدامی صورت می‌گیرد.

دو گونه دیگر پاسخگویی، **پاسخگویی حرفه‌ای** و **سیاسی** است که اولی جنبه درونی و دومی بیرونی دارد. تفاوت میان پاسخگویی حرفه‌ای و سیاسی را در منبع تعیین استاندارد عملکرد می‌توان یافت. به عبارت دیگر باید دید چه کسی استاندارد عملکرد را که مبنای قضاوت برای پاسخگویی است تعیین خواهد کرد. در پاسخگویی حرفه‌ای منبع استاندارد عملکرد قضاوت شخصی فرد کارمند است. حال آنکه در پاسخگویی سیاسی این منبع، دیگرانند و نه خود شخص. در نظام‌های پاسخگویی حرفه‌ای استقلال افراد برای تصمیم‌گیری‌ها بیش و کم حفظ می‌شود و عملکرد آنان با هنجارهای حرفه‌ای، اعتقادات و تجارب مکتسبه آنان مورد قضاوت قرار می‌گیرد.

در پاسخگویی سیاسی مدیران به خواسته‌های مقامات سیاسی یعنی منتخبان مردم، همچنین گروه‌های ذینفع و سایر نهادهای سیاسی جوابگو می‌شوند. به عبارتی دیگر پاسخگویی سیاسی نظارت صاحبان و مالکان اصلی سازمان‌ها بر عملکرد مدیران است. (Compbell, 1993, 112).

در هر یک از انواع چهارگانه پاسخگوئی، ارزش‌ها و انتظارات رفتاری ویژه‌ای مورد تاکید است. جدول شماره ۱ انواع نظام‌های پاسخگوئی را بر حسب ارزش مورد تاکید و انتظارات رفتاری نشان می‌دهد.

| نوع پاسخگوئی | ارزش مورد تاکید | انتظارات رفتاری |
|--------------|-------------------|--|
| سازمانی | کارایی و بهره‌وری | اطاعت از دستورات سازمانی |
| قانونی | اجرای قانون | اجابت دستورات و احکام خارج سازمان |
| حرفه‌ای | دانش تخصصی | احترام به قضاوت و دانش تخصصی افراد |
| سیاسی | جوابگوئی | جوابگوئی به صاحبان سازمان (مردم مجلس...) |

نظام‌های پاسخگوئی بر حسب ارزش‌ها و انتظارات رفتاری (Romzek, 2000, 37).

پاسخگوئی و نظام‌های سیاسی: مقایسه نظام‌های پاسخگوئی در مدیریت دولتی با استفاده از چارچوب نظری یاد شده در بالا تا حدودی موقعیت این نظام‌های را از بعد اثربخشی آشکار خواهد کرد. در ادامه مقاله نظام‌های پاسخگوئی در کشورهای انگلیس و ایالات متحده را به عنوان نماینده دو نظام سیاسی متفاوت (پارلمانی و ریاستی) بررسی خواهیم کرد. همچنین به توصیف نظام‌های پاسخگوئی در سه کشور جهان سوم می‌پردازیم و در پایان با استفاده از الگوی نظری ارائه شده اثربخشی نظام‌های پاسخگوئی را در جوامع مورد بحث با یکدیگر مقایسه می‌کنیم.

پاسخگوئی در انگلیس: نظام سیاسی انگلیس نظامی پارلمانی است. وزارتخانه‌ها واحدهای اداری اصلی به‌شمار می‌آیند و صنایع ملی و شرکت‌های دولتی

نیز بخشی از تشکیلات دولتی محسوب می‌شوند. هر وزارتخانه توسط وزیری اداره می‌شود که در مقابل پارلمان مسئول است. در هر وزارتخانه دبیرخانه ثابتی وجود دارد که مدیریت آن بعهدہ یکی از کارکنان ارشد خدمات دولتی است. در انگلیس دبیر^(۱)، اداره وزارتخانه را عهده‌دار است و مسئول مستقیم وزیر است. دبیر ثابت را تعدادی معاون یاری می‌دهند که هر کدام مسئولیت بخش‌هایی از وزارتخانه را عهده دارند.

در انگلیس، نظارت قوه مقننه بر مجریه بر فلسفه مسئولیت وزارتی مبتنی بوده است. این نظارت که در طول قرن نوزدهم میلادی شکل گرفت در واقع ساز و کار پاسخگویی سیاسی وزراء به پارلمان تلقی می‌شود. در گذشته، اقدامات کارکنان دولت بنام وزیر صورت می‌گرفت و وزیر هم در مقابل مجلس عوام برای رفتار اداری کارکنان پاسخگو بود. اما شرایط به گونه‌ای تحول یافت که تدریجاً وزراء به دلیل وسعت قلمرو فعالیت‌های وزارتخانه‌ای خود عملاً از نظارت بر جزئیات اقدامات و تصمیمات کارکنان وزارتخانه بازماندند. (Christoph, 1975, 33) بعدها به منظور تضمین پاسخگویی سیاسی وزراء کوشش‌هایی صورت گرفت که از آن جمله می‌توان به تقویت تعداد و توان کارشناسی کمیته‌های تخصصی پارلمان اشاره کرد. تاسیس دفتر رسیدگی به شکایات پارلمان که شباهت زیادی به نهاد آمبودزمن (Ombudsman) سوئدی دارد گام دیگری برای تضمین پاسخگویی مجریان بوده است. این دفتر به شکایت شهروندان علیه کارگزاران می‌پردازد.

وابستگی وزراء به کارکنان حرفه‌ای و بی طرف و رایزنی با آنان نمونه‌ای از پاسخگویی حرفه‌ای در انگلیس قلمداد می‌شود. کارکنان عالی مقام که در زمره افراد حرفه‌ای هستند در طول خدمات دایمی در دولت، تجارب گرانبهایی را کسب کرده‌اند. دانش و تجربه کارکنان ارشد دولتی به عنوان مدیران کلی‌دان^(۲) همواره در دسترس وزرای انگلیس بوده است. به علاوه از کارشناسان زبده اقتصادی و دانشمندان نیز به عنوان افراد حرفه‌ای شاغل در خدمات دولتی برای رایزنی و تصمیم‌گیری‌ها استفاده

می‌شود.

در انگلیس پاسخگویی سازمانی همواره مورد توجه بوده است. هم چنانکه بیشتر اشاره شد تا این اواخر وزراء برای اقدامات کارکنان دولت در برابر پارلمان پاسخگو بودند. وزراء به گونه‌ای سنتی شخصاً و یا کتیباً در مورد عملیات زیر مجموعه خود به مجلس گزارش می‌دادند و در صورتی که سوء مدیریت احراز می‌گردید مسئولیت خطاهای کارکنان خود را می‌پذیرفتند. در اصلاحاتی که بعداً در این مورد انجام گرفت ضمن حفظ پاسخگویی وزیر، مسئولیت خدمات دولتی به خود سازمانها محول شد. در انگلیس ستاده‌های واحدهای دولتی با توافق وزارتخانه‌ها از پیش مشخص می‌شود و مدیران اجرایی مستقیماً در برابر ستاده‌های واحدها مسئولند. در قبال این پاسخگویی، اختیارات وسیعی به ویژه در زمینه مدیریت منابع انسانی به مدیران سازمانها واگذار شده است. (Myers & Lacey, 1996, 345).

در خدمات دولتی انگلیس ستاده وزارتخانه‌ها حتی الامکان به صورت کمی تعریف شده است. این تعاریف مبنای ارزشیابی عملکرد واحدها و افراد قرار می‌گیرند. در طول دو دهه گذشته نظامهای پاسخگویی مالی نیز تقویت شده‌اند. هزینه‌ها را کاهش داده‌اند، از تعداد کارکنان خدمات کشوری کاسته‌اند و فعالیت زاید را حذف کرده‌اند.

در جهت تقویت پاسخگویی سازمانی «منشور شهروندی»^(۱) در سال ۱۹۹۱ میلادی تدوین شده است که هدف آن بهبود ارایه خدمات دولتی به مردم است. برای خدمات مهم دولتی حدود سی و هفت منشور تدوین شده است. این منشورها هر ساله مورد بازنگری قرار می‌گیرند و بهنگام می‌شوند. منشور شهروندی شفافیت بیشتری برای خدمات ارایه شده فراهم کرده و در نتیجه کارکنان دولت را نسبت به عملکردشان پاسخگو می‌کند. برای بهنگام کردن منشورها از دریافت کنندگان خدمات نظرجویی شده و نتایج آن بصورت ادواری منتشر می‌شود. منشورهای شهروندی متضمن اصولی است که مراعات آنها الزامی است، از جمله:

- برای کیفیت و کمیت خدمات، استانداردهایی وجود دارد. این استانداردها باید به آگاهی دریافت کنندگان خدمات برسد.
- همزمان با ارسال استانداردهای کیفی و کمی خدمات، نتایج عملکرد سازمانی باید منتشر شود و به اطلاع عموم برسد.
- اطلاعات صحیح از چگونگی ارائه خدمات، هزینه آنها و افرادی که باید خدمات را ارائه کنند منتشر شود.
- احترام به ارباب رجوع و همراهی کارکنان با آنان، اصلی خدشه ناپذیر است و همه مردم به این امر واقفند.
- کارکنان دولت موظفند نام و مشخصات اداری خود را بر روی سینه نصب کنند و تا ارباب رجوع به راحتی آنان را بشناسند.
- در صورتیکه به هر دلیل، رفتار اداری با استانداردهای تعیین شده مطابقت نداشته باشد، کارمند موظف به عذرخواهی است.
- روش‌هایی برای شکایت نسبت به سوء رفتار اداری پیش‌بینی شده است و خسارات وارده به دریافت کنندگان خدمات می‌باید به گونه‌ای مناسب جبران گردد. (Myers & Lacey, 1996, 337).
- در انگلیس دادگاه‌های اداری آنچنانکه در دیگر کشورهای اروپایی متداول است وجود ندارد. دادگاه‌های عرفی^(۱) و نظارت‌های سیاسی ابزارهای مهم پاسخگویی بیرونی به‌شمار می‌روند.

پاسخگویی در ایالات متحده آمریکا در ایالات متحده آمریکا که نظامی ریاستی^(۲) دارد دیوانسالاری شدیداً تحت نظارت‌های سیاسی است و در عین حال موضع بیطرفانه‌ای دارد. علاوه بر وزارتخانه‌ها^(۳) که واحدهای اصلی قوه مجریه‌اند

1. Common law courts

2. Presidential

3. Departments

کمیسیون‌های متعددی در دولت، وظایف نظارت بر امور اقتصادی و اجتماعی را عهده‌دارند.

کنگره قدرتمندترین منبع نظارت بر بورکراسی است و این قدرت را قانون اساسی به قوه مقننه واگذار کرده است. در امریکا کمیته‌های تخصصی قوه مقننه بر دیوانسالاری نظارت می‌کنند. نمایندگان مجالس از گروه کارشناسی و تخصصی برخوردارند و این امر به آنان امکان می‌دهد بر اقدامات قوه مجریه به گونه موثری نظارت کنند.

در امریکا پاسخگویی قانونی از طریق دادگاه‌های عادی صورت می‌گیرد. این دادگاه‌ها از اقتدار بسیاری برای نظارت بر بورکراسی برخوردارند. تفکیک مطلق قوا در این کشور پایگاه نظارت‌های قانونی را تقویت کرده است. (Heady, 1988, 405).

در امریکا پاسخگویی سازمانی در سالهای اخیر مورد توجه بوده است. در ۱۹۷۸ قانون اخلاقیات در دولت^(۱) تصویب شد که بر طبق آن کارکنان ارشد فدرال موظفند فرمهایی را هر ساله درباره وضعیت مالی، عدم استفاده از موقعیت‌های اداری و عدم دریافت هدایا تکمیل کنند. این قانون، دفتری بنام دفتر امور اخلاقی دولت^(۲) ایجاد کرد که در آغاز به دفتر مدیریت پرسنلی وابسته بود و پس از تصویب قانون اصلاح امور اخلاقی در سال ۱۹۸۹ واحدی مستقل شناخته می‌شود. این دفتر که وابسته به قوه مجریه است موارد خلافکاریها را به وزارت دادگستری امریکا گزارش می‌کند. در زمینه برنامه‌های مبارزه با فساد، فعالیت‌های مهمی داشته و تحقیقاتی را انجام می‌دهد. براساس قانون اخلاقیات کلیه موسسات دولت فدرال موظفند واحدی جهت نظارت بر امور اخلاقی کارکنانشان تاسیس کنند. این واحدها مسئولیت آموزش کارکنان و امور اداری اخلاقیات را عهده‌دارند. دفتر امور اخلاقی دولت فدرال سالانه کنفرانس‌های برگزار می‌کند که از آن جمله کنفرانس بین‌المللی اخلاقیات دولت در سال ۱۹۹۴ بوده که چهل و نه کشور در آن مشارکت کردند. (Maletz & Herbel, 2000. 25) دفتر امور

1. Ethics in Government Act.

2. Office of Government Ethics

اخلاقی دولت بیشتر هم خود را مصروف بررسی روابط مالی کارکنان کرده است. وقتی ماموری منصوب می شود براساس مقررات اخلاقی، اطلاعات مربوط به روابط مالی او بررسی می شود. این قانون فرصت سوء استفاده از موقعیت های اداری پس از خروج از خدمت را شدیداً محدود می کند. همه مامورانی که منصوب رئیس جمهورند باید فرمهای ویژه ای را تکمیل کنند و مجلس سنا پس از رسیدگی به وضعیت مالی آنان، انتصابات را مورد تأیید قرار خواهد داد. در سال ۱۹۹۳ دفتر امور اخلاقی، کتاب راهنمایی را تهیه کرد که در آن دستورالعمل هایی برای پیشگیری از ارتکاب کارهای خلاف اداری مدون شده است. در این راهنما اموری چون دریافت هدایا از خارج سازمان، رابطه با سازمان های دیگری که کارمند منافی در آنها دارد، مسایل مالی بعد از استخدام، سوء استفاده از موقعیت شغلی و فعالیت های نابهنجار در خارج سازمان توضیح داده شده است. در سطح ایالتی نیز کمیسیون هایی ایجاد شده که به مسائل اخلاقی کارکنان می پردازند. تحقیقات نشان می دهد میزان اختیارات و اثربخشی این کمیسیون ها در ایالات گوناگون متفاوت بوده است. ذکر این نکته ضروری است که دفتر امور اخلاقی دولت در سطح دولت فدرال صرفاً به امور اخلاقی کارکنان قوه مجریه رسیدگی می کند حال آنکه کمیسیون ها و سازمان های ایالتی امور اخلاقی کارکنان سه قوه را کنترل می کنند.

نظامهای پاسخگویی در جهان سوم: نظامهای پاسخگویی در کشورهای جهان سوم در مقایسه با الگوهای متداول غربی از انسجام و نظم کمتری برخوردارند. یکی از دلایل عمده این امر بی ثباتی سیاسی در کشورهای جهان سوم است. رژیم های سیاسی این جوامع اغلب به دلیل بحرانهای سیاسی دستخوش تغییرات و بی ثباتی هستند.

پاسخگویی در پاکستان: در پاکستان به دلیل نبود نهادهای مردم سالارانه، سنت رازداری و حفظ اسرار و کنترل مطبوعات، طراحی ساز و کارهای مؤثر پاسخگویی

خدمات دولتی همواره با مشکل روبرو بوده است. تمیزی‌های بعد از خرج به عنوان ابزاری سنتی همیشه وجود داشته و سازمان محاسبات عمومی این وظیفه را عهده‌دار بوده است. معه‌ذا به دلیل ضعف قوه قانونگذاری، سازمان محاسبات عمومی پاکستان اغلب در نظارت قوه مجریه قرار داشته است. در ایالات پاکستان ادارات مبارزه با فساد که بخشی از تشکیلات پلیس است ایجاد شده ولی عملکرد این ادارات نیز مطلوب نبوده است. ضرب المثلی درباره این ادارات وجود دارد که می‌گوید اینها «پروانه‌ها را دستگیر می‌کنند و فیل‌ها آزادانه به چرا مشغولند» (Islam, 1990, 94)

در دوران زمامداری بوتو دادگاه‌های اداری به منظور دریافت شکایات مردم از دستگاه‌های اداری تشکیل شد. همچنین در دوران ایوب خان به دلیل افزایش تعداد شکایات مربوطه به فساد، سوء مدیریت، خلافتکاری و تاخیر، گروه‌های بازرسی زیر نظر فرمانداران در چهار ایالت پاکستان غربی ایجاد شد که بالاترین سطح نظارتی به‌شمار می‌رفت. این گروه‌ها با اقتدار و احترام بسیار به شکایات مردم رسیدگی کرده‌اند. اما جدیدترین نهادی که برای پاسخگویی در پاکستان بوجود آمده «دفتر احتساب» است. این نهاد که در ادوار پیشین حکومت اسلامی نیز وجود داشته برای پاسداری از ارزش‌ها و اخلاق اسلامی ایجاد شده است که دولت ضیاء آن را از اندیشه پاسخگویی در شریعت اسلام برگرفت و با نهاد بازرسی سوئدی تلفیق کرد. در سال ۱۹۸۳ ضیاء یکی از قضات ارشد دیوان عالی پاکستان را به عنوان اولین محتسب منصوب کرد. دفتر احتساب نهادی قانونی، بیطرف و ارباب رجوع محور است که مستقل از قوای سه‌گانه فعالیت می‌کند. این نهاد از بدو تاسیس مرجع سهل‌الوصولی برای رسیدگی به شکایات درباره ناکارایی و فاسدهای دولتی بوده است. به اعتقاد برخی از صاحب نظران مدیریت دولتی پاکستان، این دفتر نهادی اثربخش بوده است. (Islam, 1990, 95).

پاسخگویی در بنگلادش: ساز و کارهای نظارتی در بنگلادش شامل جنبه‌های درونی و بیرونی است. نظارت‌های درونی در برگیرنده بازرسی و تفحص‌هایی است که

برحسب مورد صورت می‌گیرند. این نظارتها تأثیر چندانی بر رفتار کارکنان دولت و پاسخگو کردن آنان به شهروندان نداشته است. ساز و کارهای پاسخگویی بیرونی مشتمل است بر نظارت‌های قوای قانونگذاری و قضایی، دفتر بازرسی، روزنامه‌ها و گروه‌های مردم.

در پارلمان کمیته ثابت محاسبات عمومی وجود دارد ولی نظارت‌های پارلمانی ابزار اثربخشی جهت نظارت بر اقدامات قوه مجریه نبوده است. نظام قضائی بنگلادش ساز و کار قوی تری برای احقاق حقوق افراد به نظر می‌رسد. معذالک مشکل عمده نظارت قضایی آن است که قضات مستقیماً نمی‌توانند به شکایات مردم رسیدگی کنند. از سویی دیگر چون فرایند رسیدگی به دعاوی در قوه قضائیه طولانی و پرهزینه است، بسیاری از مردم از مراجعه به دادگاه‌ها خودداری می‌کنند. (Ahmad & Khan, 1990, 39) در سال ۱۹۸۰ پارلمان قانون بازرسی (آمبودمن) را تصویب کرد که براساس آن دفتری برای رسیدگی به شکایات شهروندان از دستگاه‌های اداری تاسیس گردید. علاوه بر این در بنگلادش مطبوعات و جراید در افشای سوء مدیریت‌ها، خلافاکاری‌ها، ناکارایی و فساد کارکنان دولت همواره نقشی فعال داشته‌اند. برخی از رهبران سیاسی بنگلادش به منظور نظارت بر بورکراسی به تاسیس سازمان‌های نظارتی پرداخته‌اند. از جمله می‌توان به کمیته‌های ناحیه‌ای و دادگاه‌های اداری که به ترتیب در دوران زمامداری ضیاء و عبدالستار بوجود آمد اشاره کرد.

پاسخگویی در زامبیا: در کشور زامبیا نظارت بیرونی توسط کمیته محاسبات مجلس و حسابرس کل صورت می‌گیرد. وظیفه حسابرس کل، بررسی هزینه‌های دولتی است. ایرادی که بر این نهاد وارد است آن است که این نهاد به دلیل ماهیت رسیدگی بعد از خرج، قادر به نظارت اثربخش بر هزینه‌های عمومی نیست. از سویی دیگر مجلس به دلیل فقدان اطلاعات تخصصی و کارشناسی، توان نظارت دقیق بر خدمات دولتی را

ندارد. در زامبیا قوه قضائیه مرجع دیگری برای نظارت بر اقدامات کارکنان دولت است. این نظارت نیز زمانی صورت می‌گیرد که افراد از اقدامات و عملیات دیوانسالاری متضرر شده باشند. با این وجود آراء و تصمیمات دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایت مردم، ابزار مناسبی جهت اصلاح رفتار اداری کارکنان نبوده است.

در زامبیا افراد تا زمانی که به ساز و کارهای نظارتی دیگری دسترسی دارند به سراغ دادگاه‌ها نمی‌روند زیرا رسیدگی به شکایات مردم در دادگاه‌ها فرایندی طولانی و پرهزینه دارد. در این کشور مردم دادگاه‌ها را ابزار موثر برای نظارت بر مدیریت دولتی نمی‌دانند.

به دلایلی که در بالا به آن اشاره رفت قانون اساسی زامبیا تاسیس دفتر بازرسی را پیش‌بینی کرده است. این دفتر زیر نظر بازرسی کل و سه عضو دیگر که به او یاری می‌دهند اداره می‌شود. بازرسی کل از میان قضات عالی‌رتبه و اعضای دیگر از بین کارکنان اداری با تجربه انتخاب می‌شوند و همگی در قبال رئیس جمهور مسئولند. به نظر می‌رسد این دفتر به تغییر و اصلاح رفتار اداری کارکنان کمک مؤثری کرده است. این نهاد آراء و تصمیمات خود را به رئیس جمهور گزارش می‌دهد و در پایان سال نیز پارلمان را در جریان فعالیت خود قرار می‌دهد.

نتیجه

مقایسه نظام‌های پاسخگویی در پنج کشور مورد مطالعه حکایت از آن دارد که همه این جوامع ضرورت و اهمیت پاسخگویی بورکراسی به نهادهای سیاسی را پذیرفته‌اند و ساختارهایی برای پاسخگو کردن سازمان‌های اداری برپا داشته‌اند. نظام‌های پاسخگویی در این جوامع هم در بعد بیرونی و هم در بعد درونی استقرار یافته است. نظارت‌های بیرونی (سیاسی - قانونی) اغلب توسط مجالس و دادگاه‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و بعضاً توسط نهادهای مستقل در خارج از قلمرو و نظارت مجالس و دادگاه‌ها صورت گرفته است. نظارتهای درونی (سازمانی - حرفه‌ای) توسط

سازمان‌های وابسته به قوه مجریه انجام شده است. این مطالعه نشان می‌دهد که اثربخشی نظام‌های پاسخگویی در کشورهای یاد شده بنحو چشمگیری با یکدیگر تفاوت دارند. این تمایز را می‌توان به ساختار سیاسی، میزان مردم سالاری و نیز سنت پاسخگویی دیوانسالاری به نهادهای سیاسی در این جوامع مرتبط دانست. در جدول شماره ۲ میزان اثربخشی نهادهای نظارتی در پنج کشور مورد مطالعه نشان داده شده است.

جدول شماره ۲

| نام کشور | نظارت‌های بیرونی | | | | | نظام‌های درونی |
|----------|------------------|----------|-------------|-------|---------|----------------------|
| | مجلس | دادگاهها | دفتر بازرسی | جرایم | تشکل‌ها | |
| انگلیس | زیاد | زیاد | زیاد | زیاد | زیاد | سازمان‌های قوه مجریه |
| امریکا | زیاد | زیاد | - | زیاد | زیاد | |
| پاکستان | کم | متوسط | زیاد | کم | متوسط | |
| بنگلادش | کم | متوسط | زیاد | زیاد | متوسط | |
| زامبیا | کم | متوسط | زیاد | - | - | |

اثربخشی نهادهای نظارتی در پنج کشور جهان

همانطور که در جدول شماره ۲ مشاهده می‌شود در کشورهای انگلیس و امریکا نظارت بیرونی بر عملکرد بخش دولتی در حد مطلوبی وجود دارد. علاوه بر نظارت مجالس و دادگاه‌ها، احزاب، گروه‌های ذینفع و مطبوعات و رسانه‌های جمعی نقش موثری در پاسخگو کردن سازمان‌های بخش دولتی ایفا می‌کنند. در این کشورها اقدامات وسیعی برای نظارت درونی بر دیوانسالاری نیز صورت گرفته است. در انگلیس تدوین منشورهای شهروندی و در امریکا تاسیس دفتر امور اخلاقی کارکنان دولت از آن جمله‌اند. چنین به نظر می‌رسد که هر دو نظام پاسخگویی از اثربخشی مطلوبی برخوردارند.

در کشورهای پاکستان، بنگلادش و زامبیا نظارت مجالس بر بوروکراسی چندان اثربخش نیست. هر چند دادگاه‌ها از اختیارات وسیعی برای پاسخگو کردن سازمان‌های بخش دولتی برخوردارند ولی مردم اقبال زیادی برای مراجعه به این نهادها نشان نمی‌دهند. نقش احزاب، گروه‌های ذینفع و مطبوعات در نظارت بر بوروکراسی در جوامع یاد شده نیز متفاوت است. در پاکستان مطبوعات نقشی حاشیه‌ای ایفا می‌کنند حال آنکه در بنگلادش نقش مطبوعات در نظارت بر بوروکراسی نمایان‌تر است.

در این کشورها نظام‌های پاسخگوئی درونی در قلمرو نظارت قوه مجریه کم و بیش برقرار شده است، که ادارات مبارزه با فساد در پاکستان و کمیته‌های ناحیه‌ای و دادگاه‌های اداری در بنگلادش از آنجمله‌اند، با این وجود به نظر نمی‌رسد نظارت‌های درونی در سه کشور مورد مطالعه اثربخش باشند.

فهرست منابع و مآخذ

- * Ahmad S.G & Khan M.M (1990), "Bangladesh" in V. Subramanian (ed.) Public Administration in the Third World, New York: Greenwood press.
- * Aucoin P. & Heintzman R. (2000), "The Dialectics of Accountability for performance in Public Management Reform" International Review of Administratives Sciences, V. 66 PP. 45.55.
- * Campbell C. (1993), "Public Service and Democratic Accountability" in R.A. Champan (ed.) Ethics in Public Services, Ottawa: Carleton University Press.
- * Chibaye C. & Bwalya J.M. (1990), "Zambia" in V.Subramanian (ed.) Public Administration in the Third World, New York: Greenwood press.
- * Christoph J.B. (1975) "High Civil Servants and Politics of Consensualism in Great Britain" in Dogan (ed.) The Mandarins of Western Europe, London: Sage publications, Inc.
- * Heady F. (1988), "The United States" in D.C. Rowat (ed.) Public Administration in Developed Democracies: A Comparative study, New York: Marcel Dekker, Inc.

-
- * Islam Nasir (1990), "Pakistan" in V. Subramanian (ed.) Public Administration in the Third world, New York: Greenwood Press.
- * Maletz D.J. & Herbert J. (2000), "Beyond Ideaiism: Democracy and Ethics Reform" American Review of Public Administration, V. 30 No. 1 PP. 19-45.
- * Mosher, F.C. (1978), Democracy and the Public Service, New York: Oxford University Press.
- * Myers R. & Lacey R. (1996), "Consumer Satisfaction, Performance and Accountability in Public Sector" International Review of Administrative Sciences, V. 62 PP. 331-50.
- * Romzek B.S. (2000), "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform", International Review of Administrative Sciences, V. 66 PP. 21-44.