



بودجه‌ریزی مشارکتی و ردگیری هزینه‌ها در اندونزی شمایی از پایش بودجه، ردگیری و ترویج

برگرفته از کتاب مؤسسه دموکراتیک ملی تحت عنوان «پایش روند سیاسی: ابزار و تکنیک»

تاریخچه و پیش‌زمینه برنامه

ژاین^۲ کوشید تا از این مقررات تازه برای تقویت توانایی شهروند در تعامل با دولت محلی در زمینه مسائلی که به طور مستقیم بر زندگی روزمره‌اش تأثیرگذار است استفاده کند. حال که مسئولیت کسب درآمد [مالیات و غیره] و تخصیص منابع تا حد زیادی بر دوش دولت‌های منطقه‌ای قرار گرفته بود برنامه «بودجه‌ریزی مشارکتی و ردگیری هزینه‌ها» هم هدفش را بر افزایش درک و مشارکت مردم در روند بودجه در سطح منطقه قرار داد. تلاش برای ظرفیت‌سازی جامعه مدنی به شکل آموزش تخصصی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های خلاقانه، گروه‌های شهروندی را قادر کرد تا هزینه‌های دولت محلی را پایش کرده برای دریافت منابع بیشتر ترویج کنند. از آن جا که در اندونزی تجربه کمی در پایش بودجه و ترویج در مورد مسائل عمومی وجود داشت نمونه‌های موفق هم چون سیستم کارت گزارش مدنی که در جنوب هند جواب داده بود را گرفته متناسب با شرایط اندونزی تغییر دادند. بدین وسیله مطالبات محلی برای مشارکت مدنی در روند کلی‌تر سیاسی شکل گرفت.

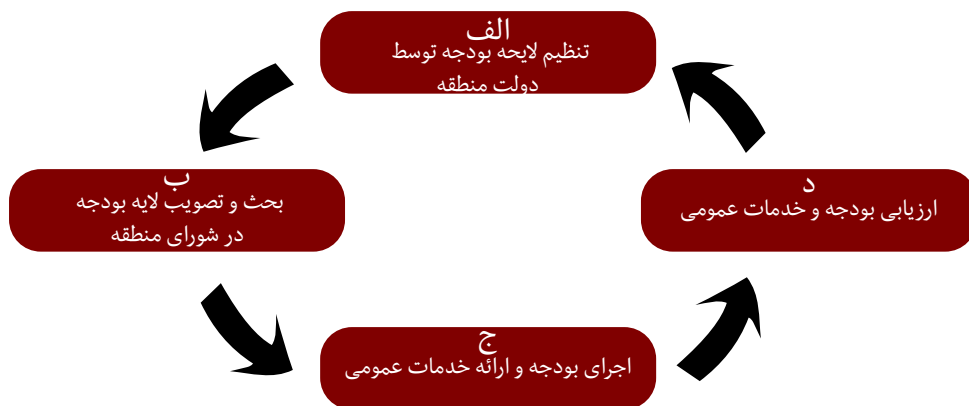
اندونزی از همان آغاز گذار به مردم‌سالاری در اواخر دهه ۱۹۹۰ میلادی با این هدف که دولت بهتر بتواند برای رفع نیازهای شهروند خدمت کند کوشیده است تا حاکمیت و اختصاص منابع را غیر متمرکز کرده، از سطح ملی به سطح منطقه‌ای انتقال دهد. از این رو دولت‌های محلی بیش از هر زمانی بر منابع تسلط دارند و در تخصیص آن میان اجتماعاتشان نقشی مهم ایفا می‌کنند. از سال ۲۰۰۵ صدها مقام محلی [فرماندار، شهردار و بخشدار] در سراسر کشور با رأی مستقیم انتخاب می‌شوند. این برای نخستین بار به مردم امکان داد تا به طور مستقیم رهبران محلی دولت را انتخاب کنند. چنین مکانیسمی مسئولیت‌پذیری در قبال جامعه را تقویت کرده، انگیزه شهروند برای درک نحوه عمل کرد دولت محلی را افزایش داد.

این موج تمرکززدایی قوانین و مقرراتی را نیز در پی آورد که خود زمینه‌ای تازه برای مشارکت شهروند در روند تصمیم‌گیری محلی ایجاد می‌کردند. برنامه سه ساله مؤسسه دموکراتیک ملی^۱ تحت عنوان «بودجه‌ریزی مشارکتی و ردگیری هزینه‌ها»^۲ با حمایت بانک جهانی و سرمایه‌گذاری صندوق توسعه اجتماعی

^۱ National Democratic Institute

^۲ Participatory Budgeting and Expenditure Tracking (PBET)

^۳ Japan Social Development Fund (JPDF)



شکل ۱: چرخه بودجه در اندونزی

بررسی اجمالی و منطق برنامه

- ظرفیت کارگروه سازمان‌های جامعه مدنی برای ترویج تخصیص منابع به مسائل نیازمندان را افزایش دهد؛
- ظرفیت کارگروه سازمان‌های جامعه مدنی برای ردیابی هزینه‌های محلی را افزایش دهد؛
- ظرفیت کارگروه سازمان‌های جامعه مدنی برای ارزیابی نحوه ارائه خدمات عمومی را افزایش دهد.

مؤسسه دموکراتیک ملی به جای این که به طور مستقیم به کارگروه‌های متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی محلی که علاقمند بودند فعالیت‌های مربوط به بودجه انجام دهند کمک ارائه کند سمنی با تخصص در ظرفیت‌سازی^۴ و هفت سمن با تخصص در ارائه کمک فنی^۵ را استخدام کرد تا این کار را به انجام انجام برسانند. سمن متخصص ظرفیت‌سازی «انجمن برای مشارکت مردمی»^۶ نام داشت. این سمن از مؤسسه دموکراتیک ملی کمک مالی و فنی لازم را دریافت کرد تا توسط کارگروه‌هایی متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی سمن‌های متخصص ارائه خدمات فنی را در زمینه چرخه بودجه و نقطه‌های ورود به آن آموزش دهد. سمن‌های متخصص ارائه خدمات فنی با یاری مؤسسه دموکراتیک ملی و انجمن برای مشارکت مردمی

مؤسسه دموکراتیک ملی برنامه بودجه‌ریزی مشارکتی و ردگیری هزینه‌ها را با این هدف تنظیم کرد که مسئولیت‌پذیری دولت محلی، خدمات محلی پاسخگوتر و تخصیص بودجه بیشتر به مسائل نیازمندان را تشویق کند. مؤسسه برای دستیابی به این هدف کوشید تا مشارکت شهروند در چرخه بودجه را افزایش دهد. این برنامه شهروندان ۱۴ منطقه در ۳ استان اندونزی را هدف قرار داد که در آن قانون‌گذاران محلی یا به تازگی خط‌مشی را تصویب کرده بودند که به طور صریح به شهروند حق می‌داد به اسناد بودجه دسترسی پیدا کرده در چرخه بودجه مشارکت کند یا مشغول تصویب آن بودند.

مؤسسه دموکراتیک ملی برای این که شهروند بتواند از مزایای خط‌مشی‌های تازه به شیوه‌ای معنی‌دار بهره‌مند شود برنامه بودجه‌ریزی مشارکتی و ردگیری هزینه‌ها را طوری طراحی کرد که:

- ظرفیت کارگروه سازمان‌های جامعه مدنی برای پایش بودجه محلی را افزایش دهد؛
- ظرفیت کارگروه سازمان‌های جامعه مدنی برای بالا بردن سطح آگاهی نسبت به مسائل مربوط به بودجه محلی را افزایش دهد؛

^f Capacity-building NGO (CB-NGO)
^g Technical assistance NGO (TA-NGOs)
^h Forum for Popular Participation (FPPM)



اجرای بودجه هزینه‌کردها را ردیابی کرده و در طول مراحل اجرا و ارزیابی بودجه خدمات عمومی را ارزیابی کردند. گروه‌های شهروندی نیز در طول چرخه بودجه کوشیدند تا دسترسی شهروند به اطلاعات بودجه افزایش پیدا کند.

کارگروه‌هایی متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی که علاقمند به انجام فعالیت‌های پایش بودجه در سطح محلی، ترویج و ردگیری بودند را تأسیس کرده، آنان را پشتیبانی کردند. این کارگروه‌ها مرحله تنظیم بودجه را پایش کرده، از راه ترویج در مرحله بحث برای تصویب بودجه [با قانون‌گذاران] تعامل کرده، در مرحله

فعالیت‌های برنامه

تعامل مدنی در روند تنظیم بودجه

شرکت کنندگان در برنامه «بودجه مشارکتی و ردگیری هزینه‌ها» از جلسات «موسرئبان»^۷ به عنوان نقطه شروعی در تعامل با دولت محلی بر سر بودجه طرفدار فقرا^۸ استفاده کردند. موسرئبان [در کشور اندونزی] نوعی جلسه عمومی برای برنامه‌ریزی در سطح ناحیه است. شهروندان از طریق این جلسات می‌توانند در طول روند تصمیم‌گیری برای توسعه محلی نظرشان را ابراز کنند. از این رو کارگروه‌های متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی توانستند به شیوه‌ای معنی‌دار در جلسات موسرئبان شرکت کنند. سمن‌های ارائه‌کننده کمک فنی به این کارگروه‌ها کمک کردند تا اولیت‌های بودجه اجتماع را تألیف و ارائه کنند. سمن‌های ارائه‌کننده کمک فنی نخست به کارگروه‌های متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی یاد دادند که چه طور مباحثات اجتماع را سازمان داده و تسهیل کنند تا از این راه بشود مسأله‌ای که برای شهروندان اولیت دارد را مشخص کرد. در مرحله بعد به کارگروه‌ها کمک کردند تا اولیت‌ها را در قالب پیشنهاداتی که در جلسات موسرئبان مطرح شدند گرد آورند. برخی کارگروه‌های متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی هم از این پیشنهادات برای تسهیل جلسات استماع و گردهم‌آیی‌های حوزه انتخابیه با نمایندگان دولت محلی استفاده کردند.

مرحله بر اختصاص بودجه اعمال نفوذ کنند.

سمن‌های ارائه دهنده کمک فنی با این هدف که کارگروه‌ها را برای تعامل در مباحثات مربوط به تصویب بودجه در مجلس محلی آماده کنند، آموزش‌های زیر را ترتیب دادند:

- پیش‌نویس اسناد بودجه، اصطلاح‌های فنی و مقررات؛
- شیوه‌های تحلیل بودجه؛
- جنبه‌های فکری مرتبط با بودجه طرفدار فقرا و بودجه با ملاحظات جنسیتی^۹؛
- توصیه‌های مبتنی بر تحلیل بودجه؛ و
- راهبردهای ترویج شامل لابی کردن در دولت و کار با رسانه‌ها

برای رسیدگی به این کمبودها و ناهم‌خوانی‌ها در بودجه چندین کارگروه متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی بازنگری در تخصیص بودجه را ترویج کردند. هدف آن بود که دولت محلی را در قبال نیازهای فقرا در اجتماع مسئولیت‌پذیر کنند.

تعامل مدنی برای ردگیری هزینه‌ها

حتی وقتی که وجوه به برنامه‌های طرفدار فقرا اختصاص یافت، تضمینی وجود نداشت که واقعاً به دست افراد مورد نظر برسد یا این که بودجه با جزئیات قراردادهای پروژه هم‌خوان باشد. سمن‌های ارائه‌کننده خدمات فنی برای بهبود اجرای برنامه طرفدار فقرا به کارگروه‌ها کمک کردند تا اجرای بودجه را پایش کنند. بدین منظور هزینه‌های چندین پروژه که قرار بود برای فقرا منفعت داشته باشد ردگیری شد. کارگروه از ابزارهای مختلفی

تعامل مدنی برای تحلیل و ترویج بودجه

مرحله بحث برای تصویب بودجه مهم‌ترین بخش در چرخه بودجه است. زیرا این آخرین مرحله تصمیم‌گیری در مورد بودجه است. روند نوین غیرمتمرکز بودجه در اندونزی به کارگروه‌های متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی امکان می‌دهد تا در این

^۷ Musrenbang

^۸ Pro-poor Budget

^۹ Gender-sensitive Budget



• ارتباط با رسانه‌ها

معلوم شد که کارت گزارش شهروند و نظرسنجی کاربر-محور ابزارهای مؤثری هستند. زیرا به کمک آن می‌شد ارزیابی کرد که آیا خدماتی که فقراً بیش از همه به آن نیاز دارند به شیوه‌ای مناسب به آن‌ها ارائه شده است یا نه. این دو ابزار به کارگروه‌ها اجازه داد تا بر پایه شواهد توصیه‌هایی را برای بهبود ارائه خدمات عمومی به دولت تقدیم کنند. دولت‌های تقریباً همه نواحی از این طرح‌ها استقبال کردند. حتی در برخی موارد از این توصیه‌ها در برنامه‌ریزی‌های درازمدت محلی نیز استفاده شد. در مواردی نیز دولت ناحیه از این توصیه‌ها به عنوان بخشی از پایش معمول کیفیت ارائه خدمات عمومی استفاده کرد.

افزایش دسترسی شهروند به اطلاعات بودجه

برخی سمن‌ها در طول چرخه بودجه با مقامات دولت محلی رابطه ایجاد کردند. چنین روابطی به آنان کمک کرد تا اطلاعات بودجه را با جزئیاتی بیشتر در اختیار شهروندان قرار دهند. سمن‌های ارائه‌کننده خدمات فنی به کارگروه‌ها کمک کردند تا اسناد مختلف بودجه را سازمان داده، تحلیل کرده، نوع اطلاعاتی که باید منتشر شود را تعیین کرده و تصمیم بگیرند که این اسناد باید از چه طریقی منتشر شوند. برخی کارگروه‌ها هم پوستر و بروشورهایی طراحی و توزیع کردند که در آن زبان پیچیده بودجه به شیوه‌ای ساده بیان شده بود تا درکش برای شهروندان ساده‌تر شود. این گروه‌ها الگوی اولیه پوستر و بروشورهایشان را در اختیار مقامات دولت محلی قرار دادند. هدف آن بود که این مقامات تشویق شوند تا از فعالیت کارگروه‌ها برای دسترسی بیشتر شهروند به اطلاعات بودجه پشتیبانی کنند.

برای ردگیری هزینه‌ها استفاده کرد؛ از جمله، نظرسنجی کاربر-محور^۱، کارت گزارش شهروند^{۱۱} و مشاهده مستقیم. حتی در یک مورد کارگروهی متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی طول جاده‌ای را با دست اندازه گرفت تا معلوم شود که آیا با مشخصات فنی قید شده در مناقصه مطابقت دارد یا نه.

تعامل مدنی برای ارزیابی خدمات عمومی

سمن‌های ارائه‌کننده خدمات فنی برای آن دسته از کارگروه‌ها که به ارزیابی ارائه خدمات عمومی علاقه داشتند دوره‌هایی در مورد کاربرد کارت گزارش شهروند و نظرسنجی کاربر-محور برگزار کرد تا بتوانند این نوع اطلاعات را گردآوری کنند. از کارت گزارش شهروند برای گردآوری اطلاعات در مورد طیف وسیعی از خدمات (هم چون مخابرات، برق، آب و خدمات درمانی) استفاده می‌شود. اما هدف از نظرسنجی کاربر-محور ثبت جنبه‌ای خاصی از یک خدمات مشخص (برای مثال پزشکان، امدادگران، هزینه خدمات یا دارو در نظام درمانی) است. مؤسسه دموکراتیک ملی و سمن‌های ارائه‌کننده خدمات فنی موارد زیر را به کارگروه‌هایی متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی در ۱۴ ناحیه آموزش دادند:

- درک اولیه ارزیابی شهروند-محور ارائه خدمات عمومی؛
- روش‌ها و راهبردهای اجرای کارت گزارش شهروند و نظرسنجی کاربر-محور؛
- گزارش‌نویسی شامل توصیه‌هایی بر مبنای داده گرد آمده؛
- جلسه مشورت عمومی با مقامات دولت محلی؛ و

نتایج

- در منطقه باندون^{۱۲} کارگروه متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی بودجه سال مالی ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ میلادی را تحلیل کرد و در هر سال به ترتیب ۴۶.۳۵ میلیارد و ۴۶.۸۶ میلیارد روپیه نارسایی در بودجه مشخص شد.
- در سال مالی ۲۰۰۸ کارگروه به شیوه‌ای موفق تخصیص وجوهی برای پرداخت حقوق معلمان را ترویج کرد.

User-based survey^۱
Citizen report cards^{۱۱}
Bandung district^{۱۲}

- در منطقه تاکالار^{۱۳} کارگروه متشکل از سازمان‌های جامعه مدنی افشا کرد که بخش بزرگی از وجوه صرف سفرهای دولتی می‌شود. این گروه به شیوه‌ای موفق کاهش ۵۰ درصدی هزینه سفرهای دولتی را ترویج کرد.

توصیه‌ها

- طرح‌های پایش بودجه و ردگیری هزینه‌ها را باید به صورت برنامه‌هایی بلند-مدت اجرا کرد.
- گروه‌های همکار باید اولیت‌هایشان را بر پایه شرایط سیاسی و محلی موجود تعیین کنند.
- ظرفیت‌سازی برای شهروندان ضروری است اما باید با اصلاحات سازمانی تکمیل شود.
- اگر کارگروهی از سازمان‌های جامعه مدنی تشکیل می‌شود اعضای آن باید از طیف گسترده‌ای از زمینه‌های کاری سمن‌ها گرد آیند. بدین ترتیب گروه می‌تواند شبکه وسیعی از ارتباطات ایجاد کند تا به کمک آن در طول روند بودجه به شیوه‌ای مؤثرتر با بخش‌ها و نهادهای دولتی مختلف کار کند.
- از نتایج جلسات موسرنبان و «قراردادهای سیاسی^{۱۴}» حاصل از جلسات حوزه انتخابیه باید به عنوان ابزاری برای مسئولیت‌پذیری دولت‌های منطقه‌ای در قبال تعهداتشان نسبت به رسیدگی به اولیت‌های عمومی استفاده کرد.
- گروه باید پیش از انتشار، همه یافته‌های پایش را راستی‌آزمایی کند.
- به منظور حفظ تعامل شهروندی و تأثیرگذاری بر تغییر خط‌مشی‌ها باید در طراحی چنین برنامه‌هایی ظرفیت‌سازی سازمانی و نهادهای دولتی را در نظر گرفت.
- چنین برنامه‌هایی باید بر روندهایی تمرکز کنند که بیش از همه منجر به ایجاد خط‌مشی‌هایی برای اختصاص بودجه طرفدار فقرا به بخش‌ها و خدماتی می‌شود که بیش از همه مورد نیاز فقرا است.
- چنین برنامه‌هایی باید قابلیت‌های ظرفیت‌سازی سازمان‌های جامعه مدنی و شرایط موجود در مناطق را در نظر بگیرند.
- پیش از تعامل با روند بودجه باید تحلیل و ترویج را با ترسیم نقشه مسائل مرتبط با فقر ترکیب کرده، برای مرور بودجه به برخی بخش‌ها به طور خاص توجه شود.
- برای ایجاد تعامل عمومی بهتر باید فضای همکاری بین اجتماع و دولت وجود داشته باشد. برنامه‌ریزی مشارکتی را باید به روند تصمیم‌گیری پیوند زد.