راهنمای «پایش بودجه»

# جعبه‌ابزار «پاسخگویی اجتماعی» برای کنشگران مدنی ایرانی

خرداد ۱۴۰۳

راهنمای «پایش بودجه»

# جعبه‌ابزار «پاسخگویی اجتماعی» برای کنشگران مدنی ایرانی

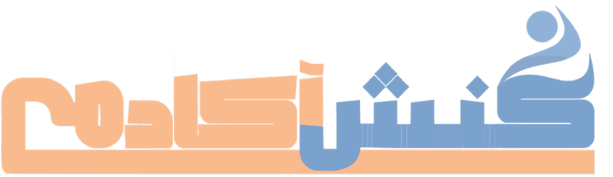
خرداد ۱۴۰۳

کنش آکادمی

# جعبه ابزار

## راهنمای «پاسخگویی اجتماعی»

## برای کنشگران مدنی ایرانی



کنش آکادمی

**فهرست مطالب:**

فصل اول؛ مقدمه: راهنمای گام‌به‌گام پایش بودجه
عمومی از سوی جامعه‌ی مدنی .....۲

فصل دوم؛ حکمرانی خوب، جامعه‌ی مدنی و تمرکززدایی.....۲۹
فصل سوم؛ پاسخ‌گویی اجتماعی،
قانون حق دسترسی به اطلاعات، و بحث رسانه.....۵۷

فصل چهارم؛ چرخه‌ی بودجه (چرخه‌ی مدیریت مالی بخش عمومی)،
فرآیند اجرای بودجه، و الگوهای نهاد عالی حسابرسی در کشورها.....۷۳

فصل پنجم؛ برنامه‌ریزی مشارکتی و بودجه‌ریزی مشارکتی.....۱۰۲
فصل ششم؛ ردیابی مخارج عمومی.....۱۳۰
فصل هفتم؛ پایش تدارکات.....۱٦٤
فصل هشتم؛ حسابرسیِ اجتماعی (پایش عملکردِ مشارکتی)..... ۱۹۲
فصل نهم؛ تحلیل مستقل بودجه .....۲۲٦
فصل دهم؛ کتاب‌شناسی گزیده برای مطالعه بیشتر..... ۲٤۲

# فصل ۱

# مقدمه
# راهنمای گام به گام پایش بودجه‌ی عمومی از سوی جامعه‌ی مدنی

## اهمیت

### فزاینده‌ی پایش بودجه در سه دهه‌ی گذشته

«بودجه» از مهم‌ترین مسائلی است که حکومت‌ها در هر کشوری ازجمله ایران با آن سروکار دارند. نحوه‌ی تنظیم بودجه‌ی عمومی به شیوه‌ای قابل‌توجه زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد و طیف وسیعی از مسائل، از آموزش و پرورش گرفته تا بهداشت و درمان، مسکن، غذا، امور نظامی و انتظامی و فرهنگ را شامل می‌شود.

ولی چگونه سازمان‌های جامعه‌ی مدنی[1] و زیرمجموعه‌های آن‌ها شامل ان‌جی‌اوها[2](= سازمان‌های مردم‌نهاد)، اتحادیه‌های صنفی و کارگری و ... در کشورهای درحال توسعه مانند ایران می‌توانند با مقام‌های اداری/حکومتی برای انجام «وظایف نظارتی»، به‌طور مشخص در زمینه‌ی «پایش بودجه‌ی عمومی»[3] همکاری کنند؟ کنشگران جامعه‌ی مدنی برای تحلیل و پایش بودجه به چه مهارت‌هایی احتیاج دارند؟

شاید سه دهه قبل‌تر حکمت غالب این بود که «بودجه‌ی عمومی» هرکشوری تنها باید توسط وزارت دارایی یا مالیه، و آن هم عمدتاً پشت درهای بسته تهیه و اجرا شود و جامعه‌ی مدنی، بازیگران غیردولتی و درواقع مردم در فرآیند تخصصی تهیه و مدیریت بودجه تاثیری ندارند و نباید لحاظ شوند. ممکن بود حتی گفته شود (چنان‌که امروز هم از سوی برخی منتقدان اینجا و آنجا گفته می‌شود) یک فرآیند شفاف در تهیه و مدیریت بودجه که جامعه‌ی

1. *Civil Society Organizations, CSOs*
2. *Non-governmental organizations, NGOs*
3. *public budget monitoring*

مدنی و بازیگران غیردولتی را نیز، به اسم دموکراسی، دخالت می‌دهد ناکارآمد و حتی برای رشد اقتصادی و توسعه زیان‌بار است، موجب نوسان در بازار می‌شود و ثبات اقتصادی را بر هم می‌زند. این تصور منفی امروز تا حد زیادی اصلاح شده و در بسیاری کشورها مشارکت سازمان‌های جامعه‌ی مدنی در مسائل مربوط به بودجه به یک رویه‌ی رایج و مقبول از سوی حکومت بدل شده است.

از دهه‌ی نود میلادی به بعد و مشخصاً با سقوط اتحاد جماهیر شوروی و پیروزی نسبی لیبرالیسم بر نظام‌های ایدئولوژیک اقتدارگرا، هم مباحث مربوط به گذار به دموکراسی و دموکراسی‌خواهی رواج گسترده یافته، و هم بحث مشارکت شهروندان و جامعه‌ی مدنی در مراحل مختلف فرآیند بودجه، از برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی گرفته تا اجرا و نظارت و...، به یک بحث رایج در مباحث آموزش مدنی شهروندان تبدیل شده است.

تصوری که در دوران جنگ سرد رواج داشت امروز تغییر یافته و درعوض این نگاه ترویج می‌شود که شهروندان و سازمان‌های مردم‌نهاد و جامعه‌ی مدنی می‌توانند و باید نقش مهمی برای اطمینان یافتن جامعه از رسیدن منابع مالی و انسانی عمومی کشور به دست ذی‌نفعان واقعی‌شان، یعنی اقشار مختلف مردم، داشته باشند. براین اساس گرایشی رایج شده که بر پایه‌ی آن نهادهای دست‌اندرکار توسعه، کمک کنندگان مالی بین‌المللی به کشورهای در حال توسعه، و البته دانشگاهیان در رشته‌های مرتبط، بر باز بودن، شفاف بودن و قابل نقد عمومی بودن فرآیند تهیه‌ی بودجه از سوی حکومت تأکید می‌کنند. امروزه این نگاه از سوی نهادهای مالی بین‌المللی پیشرو در سطح جهانی، مانند بانک جهانی، ترویج می‌شود که مشارکت مردم و جامعه‌ی مدنی در تهیه و مدیریت بودجه یک راهکار مؤثر برای افزایش پاسخگویی حکومت، به حداقل رساندن اصراف در مصارف عمومی، مبارزه با فساد، و بهبود در ارائه‌ی خدمات است. نتیجه آنکه «برنامه و بودجه»، امری که همیشه پدیده‌ای تخصصی و یا دولتی محسوب می‌شد، به یکی از مباحث کارزارهای مدنی بدل شده و در سه دهه‌ی گذشته شهروندان و گروه‌های جامعه‌ی مدنی در بسیاری کشورهای جهان، خصوصاً آن

دسته که دغدغه‌ی جدی دموکراسی دارند، با ترکیبی از تحلیل بودجه‌ی عمومی و آموزش همگانی و حمایتگری به مسائل مربوط به بودجه می‌پردازند.[۴]

این تغییر پارادایم در سطح جهانی به نوبه‌ی خود موجب ظهور مباحث و دوره‌های آموزشی و ادبیات بحث جدیدی در زمینه‌ی ارتقای شفافیت، پاسخگویی و مشارکت عمومی در تهیه و پایش بودجه شده است که این کتاب راهنما و جعبه ابزار به نوبه‌ی خود یک نمونه از آن است که البته برای خوانندگان فارسی زبان تهیه شده است. هدف این کتاب آشنایی مخاطب با مفاهیم کلیدی، زیربناهای نظری، مطالعات موردی، مثال‌های کاربردی و موانع احتمالی بر سر پایش بودجه از سوی کنشگران مدنی است. چنان‌که در فصول آینده‌ی این کتاب خواهیم دید، شفافیت در امر تهیه و اجرای بودجه در زیربنای خود، مفاهیم تئوری‌تری مانند «حکمرانی خوب»[۵] و «پاسخگویی اجتماعی»[۶] را دارد و در امتداد آن‌ها تبیین می‌شود. در این کتاب با پیش‌فرض گرفتن همین تعاریف و ذکر مطالعات موردی متنوع، ابتکاراتی را در امر پایش یا نظارت بر بودجه توصیه می‌کنیم که به دنبال ارتقای شفافیت [۷] و مشارکت عمومی[۸] در روند تهیه‌ی بودجه‌ی عمومی هستند. تهیه کنندگان کتاب حاضر امیدوارند که دانش و راهکارهای ارائه شده در این اثر الهام بخش و تجهیزکننده‌ی گروه‌های جامعه‌ی مدنی ایرانی باشد تا به شیوه‌ی خودآموز در این حوزه‌ی مهم از دموکراسی‌خواهی به فعالیت بپردازند.

«مؤسسه‌ی بین‌المللی همیاری در بودجه»[۹] ، مؤسسه‌ای غیردولتی است که به‌صورت فعال در زمینه‌ی دانش‌پراکنی در حوزه‌ی شفافیت بودجه فعالیت می‌کند و آثار مهمی در این زمینه تولید کرده است. مطابق گزارش این مؤسسه، اگر در اوایل دهه‌ی ۹۰ میلادی فقط

---

۴ . *برای مروری بر ادبیات تهیه شده در این زمینه بنگرید به مقاله‌ی زیر از روث کارلیتز، و نیز آثار معرفی شده در بخش کتاب‌شناسی در انتهای این کتاب:*

*Ruth Carlitz. 2013. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives", Development Policy Review, 31, 49-67.*

5. *good governance*
6. *social accountability*
7. *transparency*
8. *public participation*
9. *International Budget Partnership (IBP): https://internationalbudget.org/*

چند سازمان جامعه‌ی مدنی در معدود کشورهایی در زمینه‌ی پایش و نظارت بر بودجه‌های عمومی فعال بوده‌اند، امروز این تعداد به صدها سازمان مردم‌نهاد در بیش از صد کشور در سراسر جهان افزایش یافته و این رقم همچنان در حال بیشتر شدن است. البته ایران به دلایل معلوم، و ازجمله محدودیت‌های حکومتی، در این زمینه پیشرفت ضعیفی داشته است، چنان‌که آثار نگاشته شده به زبان فارسی درمورد پایش بودجه توسط جامعه مدنی بسیار کم هستند. هدف این کتاب راهنما آن است که بخشی از این کمبود را جبران کند و این بحث را به زبان ساده در اختیار کنشگران مدنی فارسی زبان قرار دهد. این جعبه ابزار به این منظور تهیه شده است که در درجه‌ی اول به کنشگران مدنی ایرانی، و در درجه‌ی بعدی فارسی‌خوانان در سایر کشورها، آموزش دهد تا به صورت خودآموز به کنشگری در امر پایش بودجه‌های عمومی بپردازند.

## پاسخگویی

### اجتماعی و اجزای آن

پاسخگویی اجتماعی از مباحث کلیدی در بحث پایش بودجه است. چنان‌که در فصول آینده با تفصیل بیشتری شرح داده خواهد شد، منظور از پاسخگویی اجتماعی مجموعه سازوکارهایی جمعی از سوی شهروندان است که هدف‌شان درخواست پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری از ارائه‌دهندگان خدمات عمومی است. هدف سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی بیش از آن که بر شیوه و مشکلات فردی تمرکز کند، رفع مشکلات از طریق اقدام جمعی است.

تاریخچه‌ی استفاده وسیع از واژه‌ی «پاسخگویی اجتماعی» خیلی قدیمی نیست و این اصطلاح خصوصاً از دهه‌ی نود میلادی و پایان جنگ سرد به این سو به‌طور فزاینده برای اشاره به فرآیندهایی که در آن‌ها شهروندان، خارج از سیستم‌های سنتی دموکراسی‌خواهی همچون انتخابات آزاد، از حکومت درخواست پاسخگویی می‌کنند استفاده شده است. چند دهه است که سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی از سوی اهداکنندگان مالی بین‌المللی، مثلاً بانک جهانی، به

کشورهای در حال توسعه و در راستای شفافیت بودجه توصیه می‌شود. گزارش توسعه‌ی بانک جهانی سال ۲۰۰۴ [۱۰]، فقدان پاسخگویی را به‌عنوان یکی از دلایل اصلی شکست خدمات‌رسانی عمومی در کشورهای در حال توسعه شناسایی کرده و سازوکارهای پاسخگویی مستقیم بین ارائه‌دهندگان خدمات و کاربران/شهروندان را به‌عنوان روشی برای غلبه بر این مشکل پیشنهاد کرده است. سازوکارهای مدنی پاسخگویی اجتماعی که در این کتاب به آن‌ها اشاره شده است تلاش می‌کنند رویکردهایی را برای بهبود خدمات‌رسانی عمومی و توانمندسازی شهروندان ارائه دهند، آن هم از طریق درخواست‌های پاسخگویی از پایین به بالا (به جای از بالا به پایین).

توضیح آن که از منظر دموکراسی‌خواهی هم «سازوکارهای پاسخگویی مبتنی بر مقام عرضه»[۱۱] در حکمرانی یک کشور باید ایجاد شوند، هم «سازوکارهای پاسخگویی مبتنی بر مقام تقاضا» [۱۲]. منظور از این دومی پایش بودجه‌ی عمومی از سوی جامعه‌ی مدنی است که ابزارهای گوناگون آن در بخش‌های آینده‌ی این کتاب با ذکر مثال‌های متعدد شرح داده خواهد شد. در بافتار استبدادزده‌ی ایران، تحقق پاسخگویی اجتماعی در کنار سازوکار پاسخگویی در مقام تقاضا (موضوع این کتاب)، محتاج تغییرات ساختاری در نهاد حکومت و قوانین به نفع دموکراسی (سازوکارهای پاسخگویی مبتنی بر مقام عرضه) هم هست. برای این که سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی در ایجاد تغییرات بلندمدت به نفع خیرعمومی موفق باشد، لازم است از سوی حاکمیت به‌رسمیت شناخته شوند و در سیستم‌های موجود خدمات عمومی دولتی، به‌صورت نسبی هم که شده، ادغام شوند. یک حکومت پذیرا شامل سیاستمدارانی است که به ارزش مشارکت سازنده‌ی شهروندان در حکمرانی اعتقاد داشته باشند و در برابر آن سنگ‌اندازی نکنند.

ابزارها و سازوکارهای متنوعی برای تحقق پاسخگویی اجتماعی وجود دارند که در ادبیات مبحث پایش بودجه درموردشان بحث شده.

*10. World Development Report*
*11. supply-driven public accountability mechanisms.*
*12. demand-driven public accountability mechanisms.*

ابزارهـای پاسـخگویی اجتماعـی کـه در ایـن کتـاب عبارت‌انـد از: برنامه‌ریـزی مشـارکتی و بودجه‌ریـزی مشـارکتی (موضـوع فصـل پنجـم)، ردیابـی مخـارج عمومـی (فصـل ششـم)، پایـش تـدارکات (فصـل هفتـم)، حسابرسـی اجتماعی/پایـش عملکـردِ مشـارکتی کـه بـه نوبـه‌ی خـود شـامل روش‌هایـی چـون حسابرسـی از طریـق کارت‌هـای گـزارش شـهروندی اسـت (فصـل هشـتم)، و در آخـر تحلیـل مسـتقل بودجـه (فصل نهم).

ابزارهـای پاسـخگویی اجتماعـی بـه ایـن منظـور طراحـی شـده‌اند کـه مصـرف بودجـه‌ی عمومـی از سـوی حکومـت را پایـش کننـد و بـه ایـن پرسـش پاسـخ دهنـد کـه آیـا خدمـات بـه روشـی کـه در بودجـه پیش‌بینـی شـده ارائـه می‌شـوند یـا نـه. بـه بیـان دیگـر، پرسـش آن اسـت کـه آیـا خدمـات عمومـی ارائـه شـده، در ازای مالیات‌هایـی کـه از شـهروندان به‌صـورت پیوسـته دریافـت می‌شـود و هزینه‌هایـی کـه از بودجـه‌ی ملـی می‌شود «ارزش پولی مناسبی» دارند یا نه؟

پاسـخگویی اجتماعـی همچنیـن می‌توانـد ابـزاری مؤثـر در مبـارزه علیـه فسـاد باشـد. از یـک سـو فسـاد در حوزه‌هـای کلیـدی حکمرانـی ماننـد بهداشـت، امنیـت و نهادهـای نظامـی و آمـوزش هزینه‌هـای اجتماعـی بالایـی بـرای شـهروندان بـه همـراه دارد، از سـوی دیگـر افـرادی کـه مسـتقیماً تحـت تأثیـر ناکارآمـدی ناشـی از فسـاد دولتمـردان قـرار می‌گیرنـد، یعنـی مـردم، در بهتریـن موقعیـت بـرای ارزیابـی دقیـق وسـعت و شـدت فسـاد و تولیـد اطلاعـات دقیـق و کاربـردی بـرای مقابلـه بـا آن هسـتند. ابزارهـای پاسـخگویی اجتماعـی قـرار اسـت شـهروندان را توانمنـد کننـد، رفتارهـای پاسـخگویانه را از سـوی مقامـات حکومتـی ترویـج کننـد و به نوبه‌ی خویش موجب بهبود کیفیت زندگی مردم شوند.




**دولت یا حکومت؟**

*ما دراین کتاب، به شیوه زبان سیاست روزمره در ایران، عمدتا از عبارت «دولت» دراطلاق به «قوه مجریه» استفاده کرده‌ایم و از عبارت «حکومت» عمدتا معنایی جامع‌تر را قصد کرده‌ایم که جز اصطلاحا قوه مجریه، شامل نهادهایی چون رهبری، مجلس، قوه قضاییه، و نهادهای حاکمیتی مخصوص ایران چون شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام هم می‌شود.*

## مراحلـــــــــــــــــــــــــی که
## برای تحقق پاسخگویی اجتماعی باید طی شوند

اگـر بخواهیـم بحـث را خلاصـه کنیـم، ایـن مراحـل بایـد به‌صـورت گام‌به‌گام برای تحقق پاسخگویی اجتماعی طی شوند:

**۱. شناسـایی مسـئله یـا مشـکل:** مسـئله یـا مشـکل جایـی رخ می‌دهـد کـه شـهروندان از ارائـه‌ی خدمـات عمومـی ابـراز نارضایتـی می‌کننـد. ارائـه‌ی خدمـات بهداشـتی ضعیـف در مراکـز بهداشـتی اصلـی شـهر و یـا روسـتا نمونـه‌ی کوچکـی از یـک مشـکل اسـت کـه می‌توانـد نتیجـه‌ی فسـاد و ناکارآمـدی، شـیوه‌ی نادرسـت تخصیـص بودجـه در سـطح ملـی یـا محلـی، یـا سیسـتم بـد توزیـع خدمـات بهداشـت ودرمـان باشـد. شناسـایی نقطـه‌ی ورودی[۱۳] یـک مشـکل، گامـی حیاتـی در توسـعه‌ی یـک اسـتراتژی مدنـی درسـت اسـت کـه بـه کمـک آن می‌تـوان بـه مشـکل رسـیدگی کـرد. توجـه بـه اسـتانداردهای عملکـردی[۱۴] هـم می‌توانـد ابـزاری بـرای تشـخیص مشـکل باشـد. در مثـال بهداشـت و درمـان، تعداد پزشـک و پرسـتاری کـه در هـر مرکـز بهداشـتی شـهر یـا روسـتا فعالیـت می‌کننـد، در دسـترس بـودن تجهیـزات پزشـکی و داروهـای مـورد نیـاز، سـاعات و ایـام کاری مراکـز بهداشـتی و مـواردی از ایـن دسـت، اسـتانداردهای

*13. entry point*
*14. performance standards*

عملکردی است که با تکیه بر آن‌ها می‌توان نهادهای حکومتی را در برآوردن یا برنیاوردن خدمات پاسخگو دانست. ابزارهای پرداختن به این مسائل، چنان‌که در بخش‌های بعدی این کتاب اشاره خواهد شد، شامل ردیابی مخارج و هزینه‌های بهداشتی (فصل هفتم)، ارزیابی مشارکتی و حسابرسی خدمات بهداشتی با شیوه‌هایی چون کارت‌های گزارش شهروندی (فصل نهم)، تحلیل مستقل بودجه (فصل دهم) و روش‌های مشابه است که در بحث پاسخگویی اجتماعی به آن‌ها اشاره خواهد شد.

**۲. توانمندسازی شهروندان:** یک عنصر مهم برای موفقیت فرآیندهای پاسخگویی اجتماعی (برای توضیح بیشتر نگاه کنید به فصل سوم)، شهروندان آگاه و فعالی هستند که آماده تعامل با نهادهای عمومی و حکومتی برای تحقق حکمرانی خوب هستند. توانمندسازی شهروندان برای موفقیت طرح‌های پاسخگویی اجتماعی بسیار مهم است. مشارکت دادن و آگاه‌سازی شهروندان در امر پایش می‌تواند به شیوه‌های مختلفی انجام شود؛ برای مثال:

- تشکیل جلسات باهمستانی برای اطلاع‌رسانی به شهروندان درمورد حقوق و استحقاقات‌شان[۱۵] در رابطه با خدمات حکومتی.
- آموزش شهروندان درمورد روش‌شناسی‌ها و ابزارهای گوناگون پاسخگویی اجتماعی مانند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی، کارت‌های گزارش/ کارنامه‌های شهروندی، پایش تدارکات و موارد دیگری که در این کتاب به آن‌ها پرداخته‌ایم.
- تأسیس تیمی نخبه از کنشگران مدنی که به‌عنوان پیشگام از حداقل یکی از ابزارهای پاسخگویی اجتماعی که در این کتاب آموزش داده می‌شود برای پایش بودجه و پاسخگو کردن حکومت استفاده می‌کنند.

15. entitlements

**۳. گردآوری اطلاعات معتبر و تأسیس بانکِ داده:** سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی که در این جزوه شرح داده می‌شوند شامل به دست آوردن داده‌ها/اطلاعاتی مربوط به الف - «سمت عرضه در حکمرانی»، یعنی حکومت و ارائه‌دهندگان خدمات حکومتی؛
و ب - «سمت تقاضا در بحث حکمرانی»، یعنی سمت کاربرانِ خدمات، شهروندان و باهمستان‌ها، می‌باشد. شفافیت حکومت و ظرفیت آن برای تولید و ارائه‌ی داده‌ها در قالب لوایح و تعهدات بودجه‌ای، صورت‌حساب‌های هزینه‌های عمومی و امکان دست‌یابی به اطلاعات حسابرسی (تولید شده توسط نهادهایی چون دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی، و مواردی از این دست در بافتار ایران) سرنوشت‌ساز است.
داده‌های به‌دست‌آمده در کارزارهای مدنی، چون برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی، ردیابی هزینه‌های عمومی به شیوه‌ی مشارکتی، حسابرسی اجتماعی/پایش عملکرد مشارکتی (و ابزارهای آن مانند کارت‌های گزارش شهروندی)، تحلیل مستقل بودجه و نیز پایش تدارکات که در این جزوه در موردشان با تفصیل بحث شده، سازوکارهایی هستند برای تولید داده‌های مرتبط با بودجه توسط شهروندان (سمت تقاضا در بحث حکمرانی) و هم‌زمان ترویج سازماندهی مدنی در سطوح محلی و ملی.
برای به دست آوردن اطلاعات حکومتی (سمت عرضه در حکمرانی)، می‌توان و باید از قوانین حق دسترسی به اطلاعات بهره جست. بنابراین تمرکز اولیه کنشگران پاسخگویی اجتماعی می‌تواند فشار در زمینه‌ی تصویب و (در صورت وجود پیشاپیش) اجرای قوانین حق دسترسی به اطلاعات در کشورشان باشد. درمورد ایران «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷؛ تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی و ابلاغ آن ۱۳۹۶-۱۳۹۴) نقطه‌ی شروعی بسیار مهم است (نگاه کنید به فصل چهارم)[۱۶].

۱۶. همچنین بنگرید به «راهنمای جامع درک و استفاده از امکانات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، در سایت نبض‌ایران: https://nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D8%B1%D8%A7%D9%87%D9%86%D9%85%D8%A7%DB%8C-%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9-%D8%AF%D8%B1%DA%A9-%D9%88-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D9%87-%D8%A7%D8%B2-%D8%A7%D9%85%DA%A9%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1-%D9%88-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%B3%DB%8C-%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D9%87-%D8%A7%D8%B7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA

**۴. دسته‌بندی و تحلیل داده‌ها:** داده‌ها و شواهد باید پس از گردآوری، دسته‌بندی و تحلیل شوند تا از نظرعملیاتی مفید واقع شوند. هدف از دسته‌بندی و تحلیل داده‌ها تولید محتوای آگاهی‌بخشی است که برای همه‌ی ذی‌نفعان (اعم از مردم، حکومت و بنگاه‌های تجاری) قابل درک باشد و بتواند برای گفت‌وگوهای مبتنی بر شواهد[۱۷] با کارگزاران خدمات عمومی، فراتر از اعتراض و گلایه‌مندی صرف، مورد استفاده قرار گیرد. در درجه‌ی اول، اعضای نهادهای جامعه‌ی مدنی که برای تجزیه وتحلیل داده‌ها و ارزیابی خدمات آموزش دیده‌اند دسته‌بندی و تفسیر این داده‌ها را به عهده دارند. درصورت نیاز باید از مشاوره‌ی متخصصانی بهره جست که به واسطه‌ی دانش‌شان در علومی چون حسابرسی، مدیریت و اقتصاد به جامعه‌ی مدنی در جهت «رازگشایی»[۱۸] از اسناد بودجه و اسناد مالی حکومتی کمک می‌کنند.

**۵. عمومی کردن و نشر نتایج، مذاکره برای تغییر و ائتلاف‌سازی:** انتشار اطلاعات و یافته‌ها درمورد مخارج عمومی و احیاناً فساد و سوءمدیریت در آن، و راه انداختن بحث ملی در حوزه‌ی عمومی پیرامون آن، عنصری کلیدی در به ثمر رساندن سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی است. اطلاعات حسابرسی زمانی که با زبان ساده در دسترس عموم قرار می‌گیرند، تأثیر جدیدی پیدا می‌کنند و زمینه‌ی تغییرات جدی می‌شوند. داشتن مکانیسم ارتباطاتی و رسانه‌ای مؤثر، عنصری ضروری از پاسخگویی اجتماعی است. نشر نتایج ممکن است شامل سازماندهی جلسات و میتینگ‌های عمومی با اعضای باهمستان باشد و مستلزم استفاده‌ی استراتژیک از ابزار رسانه در تمام اشکال سنتی یا پست‌مدرن آن اعم از چاپی و نوشتاری، صوتی و تصویری، رادیو- تلویزیون و رسانه‌های اجتماعی. رساندن پیام کارزار به اقشار به حاشیه رانده شده‌ی جامعه که چه بسا به رسانه‌های متداول نیز دسترسی ندارند، به نوبه‌ی خود بسیار مهم است و البته نیازمند تلاش و تمهیدات ویژه‌ای است. انتقال اطلاعات و نتایج به‌دست‌آمده به مقامات حکومت، که قدرت تغییر دارند و درحالت

17. *evidence-based dialogue*
18. *demystify*

ایـده‌آل، تـداوم تعامـل بـا ایشـان در ایـن زمینـه، یکـی از جنبه‌هـای ضـروری از پاسـخگویی اجتماعـی اسـت. نیکوسـت بـه دنبـال گفت‌وگـوی سـازنده بـا حکومـت، توضیـح کاسـتی‌ها و پیشـنهاد راه حـل باشـیم، تـا ایرادگیـری. بـه طریـق مشـابه، ائتلاف‌سـازی بـا ذی‌نفعـان شـامل بروکرات‌هـای اداری، رسـانه‌ها، نماینـدگان مجلـس و ...، در کنـار آگاه‌سـازی شـهروندان از حقـوق و مسئولیت‌هایشـان و تشـویق ایشـان بـه مشـارکت و ائتلاف‌سـازی، یکـی دیگـر از جنبه‌هـای اصلـی پاسـخگویی اجتماعی است.

یکـی از چالش‌انگیزتریـن مسـائل بـر سـر پاسـخگویی اجتماعـی آن اسـت کـه بتـوان تعامـل سـازنده‌ی مقامـات را جلـب کـرد و بـه ایـن شـیوه زمینـه‌ی تغییـرات واقعـی را فراهـم کـرد. مذاکـره‌ی مسـتقیم بـا مسـئولان دولتـی همـدل (طبیعتـاً پـس از یافتـن آن‌هـا در مرحلـه‌ی اول!) و نهادینه‌سـازی سـازوکارهایی بـرای مشـورت و گفت‌وگـو بـا آن‌هـا، یکـی از ایـن روش‌هـا اسـت. گروه‌هـای شـهروندی و جامعـه‌ی مدنـی در بسـیاری کشـورها طیفـی از ابزارهـای غیررسـمی و رسـمی را بـرای ترغیـب، فشـارآوردن، پـاداش دادن ویـا احیانـاً تحریـم مسـئولین خاطـی بـه کار می‌گیرنـد. اسـتفاده‌ی درسـت از پتانسـیل‌های قانونـی هـر کشـوری لازم اسـت و البتـه کـه ابزارهـای قانونـی و رسـمی بـرای فشـار آوردن بـر مسـئولین فاسـد و یـا یافتـن متحـد در میـان سیاسـتمداران و اهالـی حکومت از کشوری به کشور دیگر متفاوت است.

## چرا هزینـــــــ

**- انحراف منابع مالی:** گاهی دولت‌ها منابع مالی را به سمت برنامه‌های دیگر منحرف می‌کنند. انحراف در منابع مالی از دلایل دیگر تفاوت میان هزینه‌ی برنامه‌ریزی شده و مصرف‌های واقعی است. انحراف در منابع مالی یک کشور لزوماً نشان‌دهنده فساد نیست. مثلاً ممکن است پولی که برای ارائه‌ی مراقبت‌های مربوط به ایدز در نظر گرفته شده، از سر ناچاری و در موقع اضطراری برای «اداره کل بیمارستان» یا نوع دیگری از بیماری‌ها مثلاً کرونا هزینه شود. در بسیاری لایحه‌های بودجه مجراهای قانونی پیش‌بینی شده («بندهای اصلاحی» و «بودجه‌های تکمیلی») که برای تغییر مسیر هزینه‌ها در طول سال یا خرج پول اضافی در یک برنامه پیش‌بینی نشده معین جا باز می‌کنند. لازم است جامعه‌ی مدنی ایرانی و رسانه‌ها به نوبه‌ی خود و به طور مداوم صرف هزینه از سوی دولت/حکومت را پایش کنند تا اطمینان حاصل شود که بودجه‌ها درست مصرف می‌شوند.

**- استفاده از ذخایر در رویدادهای غیرمنتظره:** بسیاری کشورها اغلب ذخایر احتیاطی دارند که می‌توانند هنگام وقوع یک رویداد غیرمنتظره، مثلاً یک بلای طبیعی چون زلزله یا همه‌گیری کرونا، از سوی دولت استفاده شوند. در ایران به این منظور «صندوق توسعه‌ی ملی یا حساب ذخیره‌ی ارزی» پیش‌بینی شده است.[۲۰] لازم است سازمان‌های جامعه‌ی مدنی در حد توانشان درستی هزینه کردن از چنین ذخایر احتیاطی ملی را بررسی و تحلیل کنند تا سوءاستفاده رخ ندهد.

**- وجوه اهدایی خارج از بودجه رسمی:** این مورد درمورد کشورهای فقیری، مثل آفریقا، که درعین‌حال روابط سیاسی-اقتصادی مناسبی با دنیا دارند (و خلاف ایران، درحال ستیز مداوم با غرب و نهادهای بین‌المللی مالی نیستند)، بیشتر ممکن است رخ دهد. این دولت‌ها اغلب منابع مالی قابل‌توجهی را از اهداکنندگان بین‌المللی برای پروژه‌های توسعه‌ای که لزوماً در بودجه‌ی کشور منعکس نشده دریافت می‌کنند و عدم نظارت در این زمینه می‌تواند سبب فساد



۲۰ . بنگرید به این لینک با عنوان «صندوق توسعه‌ی ملی یا حساب ذخیره‌ی ارزی چیست؟»:
https://bashgah.com/blog/national-development-fund/

شـود. در چنیـن شـرایطی لازم اسـت کـه نحـوه‌ی مصـرف ایـن وجـود اهدایی از سوی جامعه‌ی مدنی پایش شود.
بی‌ربـط نیسـت کـه در اینجـا اشـاره کنیـم «گـروه ویـژه‌ی اقـدام مالـی پول‌شـویی» (اف‌ای‌تـی‌اف) کـه نهـادی بین‌المللـی بـا هـدف مبـارزه بـا پولشـویی و نیـز دربرابـر تأمیـن مالـی تروریسـم اسـت، درواقـع کارکـردی پایـش- نظارتـی دارد. آیـا فـرار حکومـت ایـران از عضویـت در ایـن نهـاد در بخـش مهمـی از حاکمیـت جمهـوری اسـلامی را نمی‌شـود نوعـی تـرس حاکمیـت از شـفافیت در بحـث بودجـه در حـوزه‌ی بین‌الملـل تلقـی کرد؟ [۲۱]

**- ضعـف نهادهـای نظارتـی حکومتـی:** ممکـن اسـت دیـوان محاسـبات یـا نماینـدگان مجلـس یـا قـوه‌ی قضاییـه و سـایر نهادهـای رسـمی حکومتـی، بـه دلایـل گوناگـون، نظـارت مؤثـری بـر مصـرف بودجـه‌ی ملـی نداشـته باشـند. ایـن نظـارت نکـردن در ایـران در سـازمان‌های متنوعـی زیـر نظـر رهبـری و ولایـت فقیـه، ماننـد آسـتان قـدس رضـوی، نماینـدگان ولـی فقیـه در اسـتان‌ها و ادارات، نهادهـای مالـی مرتبـط بـا سـپاه پاسـداران، در صورتـی کـه مجـوزی رسـمی از سـوی دفتـر رهبـری وجـود نداشـته باشـد، بـارز و برجسـته اسـت. در کشـوری ماننـد ایـران بـار زیـادی بـرای نظـارت بـر نهادهـای انتخابـی و انتصابـی بـر دوش جامعـه‌ی مدنـی و رسـانه‌های مسـتقل می‌افتـد و ایـن دو مجبورنـد فقـدان یـا ضعـف نظـارت در نهادهای رسمی را جبران کند.

۲۱. *FATF، در مورد چیستی اف ای تی اف و کارکردش بنگرید به وبسایت اف‌ای‌تی‌اف به زبان انگلیسی:*
*https://www.fatf-gafi.org/en/home.html*




**پیچیدگی و تنوع نهادهای حکومتی حسابرسی در ایران**

*طبق یک محاسبه، در ایران، کشوری که در آن اصل تفکیک قوا به‌درستی رعایت نمی‌شود، ۳۷ نهاد نظارتی وجود دارد که رقمی بزرگ در قیاس با بسیاری کشورهای دموکراتیک است! شانزده تای این نهادها مربوط به قوه‌ی مجریه یا اصطلاحاً دولت هستند، سه تای آن‌ها زیرنظر مجلس‌اند و شش تای زیرشاخه قوه‌ی قضاییه. دوازده تای این نهادها بیرون از قوای سه‌گانه هستند (شامل شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، بازرسی دفتر رهبری و ...) و در بسیاری موارد مستقیم زیر نظر رهبری یا دفتر رهبری هستند.*[۲۲] *در ایران نهادهای امنیتی چون وزارت اطلاعات (و سازمان‌های اطلاعات موازی چون اطلاعات سپاه)، نیز در پرونده‌های مالی، موارد اخلال در نظام ارز و مواردی از این دست دخالت می‌کنند.*

*مطالعه‌ی مستقل ساختار و عملکرد هریک از این نهادها از حوصله‌ی این کتاب خارج است، و ما در اینجا تنها شکل خلاصه شده‌ای از مهم‌ترین نهادها نظارتی را می‌آوریم. کنشگران مدنی ایرانی فعال در حوزه‌ی پایش بودجه، لازم است در حد امکان درمورد ساختار و عملکرد هریک از این ارگان‌ها به‌صورت مستقل مطالعه کنند و دانش فنی خود را درمورد ساختار رسمی حسابرسی در ایران و پتانسیل‌ها و تهدیدهای تعامل نهادهای مدنی با هریک از آن‌ها افزایش دهند.*

۲۲ .منبع: وبسایت «شفافیت برای ایران»، قابل دسترسی در لینک زیر:
https://tp4.ir/academy/%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%87-%D8%A2%D8%B4%D9%86%D8%A7%DB%8C%DB%8C-%D8%A8%D8%A7-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%E2%80%8C%D9%87%D8%A7-%D9%88-%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%AF%D9%87%D8%A7%DB%8C/#%D9%81%DB%8C%D9%84%D9%85_%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%87

**۱- نهادهای نظارتی اصلی قوه‌ی مجریه**

۱-۱. سازمان برنامه و بودجه

۱-۲. سازمان حسابرسی
(یکی از سازمان‌های تابعه‌ی وزارت امور اقتصادی و دارایی ایران)[۲۳]

۱-۳. ذی‌حساب وزارت اقتصاد و دارایی

۱-۴. بانک مرکزی

۱-۵. بازرسی ویژه‌ی ریاست جمهوری

۱-۶. دفتر نظارت و اعتباربخشی امور درمان

۱-۷. وزارت اطلاعات

**۲- نهادهای نظارتی قوه مقننه**

۲-۱. دیوان محاسبات کشور
(بالاترین مقام نظارتی طبق قانون اساسی قوه‌ی مقننه است)

۲-۲. کمیسیون اصل نودم (برای رسیدگی به شکایات شهروندان)

**۳- نهادهای نظارتی اصلی قوه‌ی قضائیه**

۳-۱. سازمان بازرسی کل کشور

۳-۲. دیوان عدالت اداری

**۴- نهادهای رسمی خارج از قوای سه‌گانه**

۴-۱. شورای نگهبان

۴-۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام

۴-۳. بازرسی دفتر رهبری

۴-۴. هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی

طبق قوانین فعلی جمهوری اسلامی ایران، رهبری نهادهای متعددی برای نظارت بر قوای سه‌گانه دارد، منتهی هیچ نهاد نظارتی رسمی که بتواند بر خود رهبری و دفترش، بدون جواز رهبری، نظارت کند وجود ندارد. حتی نظارت مجلس یا دیوان محاسبات بر نهادهای زیرنظر ولی فقیه محتاج اجازه‌ی رهبر است. مجلس خبرگان، با اینکه در قانون اساسی ایران جایگاهش پیش‌بینی شده، در تفسیری که شورای نگهبان کنونی از این نهاد دارد، نهادی نظارتی فوق رهبری محسوب نمی‌شود.

۲۳ . آدرس وبسایت: https://audit.org.ir

## چند ایـــــــــــــــــــده
### برای شروع کار گروه‌های مدنی ایرانی

وظیفـه‌ی یـک حکومـت آن اسـت کـه فضاهـا، سـاختارها و روندهـای قانونی لازم را بـرای تعامـل سـازنده بـا جامعـه‌ی مدنی در زمینـه‌ی تحقـق پاسـخگویی اجتماعـی و حکمرانـی خـوب فراهـم کنـد. ایـن امـر البتـه در نظام‌هـای تمامیت‌خـواه بـا دشـواری‌های متعـدد روبه‌روسـت. اگـر سـاختارهای سیاسـی و قانونی و نهـادی کـه به شـهروندان امـکان می‌دهـد آزادانـه و در چهارچـوب قانونی معقـول به داده‌هـای حکومتـی دسترسـی داشـته باشـند وجـود نداشـته باشـد، و همینطـور نبـودن حداقـل آزادی مطبوعاتـی و رسـانه‌ای کـه اجـازه بدهـد شـهروندان بـدون تـرس و لکنـت زبـان، صـدای خـود را بـه گـوش مسـئولان برسـانند و از ایشـان مطالبـه‌ی پاسـخگویی کننـد، همگـی باعـث می‌شـوند کـه کاربسـت سـازوکارهای پاسـخگویی اجتماعـی کـه در ایـن کتـاب، و در کل ادبیـات پایش بودجه‌ی عمومـی، بـا دشـواری روبـه‌رو بشـود. شـفافیت مالـی و پاسـخگویی اجتماعـی در محیطی می‌بالـد که برای «شـفافیت سیاسـی» و «دموکراسـی» پیشـاپیش ارزش قائل باشـد و حقوق اساسـی سیاسـی و مدنی شـهروندان را، از جملـه در متـون اساسـی قانونی‌اش، پـاس بـدارد. ایـن وضعیـت در ایـران امـروز ضعیـف اسـت و حتـی قانـون اساسـی نیـز به‌رغـم کمبودهـا و تناقضـات آن از جهـات متعـدد پایمـال می‌شـود. همـه‌ی این‌هـا مسـئولیت گروه‌هـای مدنـی را دشـوارتر می‌کنـد. در اینجـا برآنیـم بـرای شـروع، چنـد ایـده را بـرای کار گروه‌هـای مدنـی ایرانـی در زمینـه‌ی پایـش بودجه توصیه کنیم.[۲۴]

۲۴ . *این بخش با الهام ازکتاب پول ما، مسئولیت ما، صص. ۱۴۵-۱۵۰ تهیه شده است.*

**۱. یک هدف راهبردی، سازگار با موازین SMART معین کنید.**

ترویج و حمایتگری در زمینه‌ی بودجه، مانند ترویج و حمایتگری در هر حوزه‌ی دیگری، بدون داشتن هدفی که با موازین SMART/ اسمارت سازگار باشد ممکن نمی‌شود (نگاه کنید به جدول شماره‌ی۱). منظور از چارچوب اسمارت آن است که هدف باید «مشخص، قابل اندازه‌گیری، دست‌یافتنی، واقع‌بینانه و به موقع» [۲۵] باشد و در یک چارچوب زمانی مشخص دست‌یافتنی باشد، چنان‌که در جدول زیر توضیح داده شده:

| | | |
|---|---|---|
| **الف.مشخص** | Specific | یعنی هدف کارزار باید روشن و مشخص باشد و مبهم نباشد. |
| **ب. قابل اندازه‌گیری/ سنجش‌پذیر** | Measurable | هدف باید سنج‌پذیرش باشد. |
| **ج.دست‌یافتنی** | Attainable | هدف یا اهداف باید در مدت زمانی که برای آن تعیین شده‌اند دست‌یافتنی باشند. |
| **د.واقع‌بینانه** | Realistic | اهداف باید واقع‌بینانه طراحی شوند و با توجه به ظرفیت گروه و کشور و محیط انجام شدنی باشند. |
| **هـ.به موقع** | Timely | مثلا بودجه‌نویسی دولتی در بسیاری کشورها من‌جمله ایران یک‌ساله است و اهداف عملکردی ارائه شده در بودجه‌های عمومی یک دوره یک ساله را پوشش می‌دهند. کنشگری در زمینه‌ی بودجه باید این چارچوب‌های زمانی را در نظر بگیرد. |

**جدول شماره‌ی ۱:**
چارچوب SMART در هدف‌گذاری برای کارزار ترویج و حمایتگری

*25. Specific, Measurable, Achievable, Realistic, and Time-bound: SMART*

**۲. درک کاملی از فرآیند بودجه به دست آورید**

یک سازمان جامعه‌ی مدنی باید پیش از آغاز هر نوع کار بر روی بودجه، وقت اختصاص دهد و درک کاملی از فرآیند تهیه و تصویب و اجرا و نظارت بودجه‌ی نهادهای حکومتی در کشورش به دست آورد. سازمان‌های جامعه‌ی مدنی لازم است دانش کافی درباره‌ی قوانین حاکم بر فرآیند بودجه در کشورشان داشته باشند. برخی اسناد مفید در زمینه‌ی پایش بودجه و کنشگری مدنی در ایران از سایت «نبض‌ایران» قابل دانلود شدن هستند. [۲۶]

**۳. کسب مهارت‌های مربوط به پایش بودجه**

چنان‌که اشاره شد اعضای یک سازمان مردم‌نهاد فعال در زمینه‌ی پایش بودجه لازم است که مهارت‌های خویش را در این حوزه افزایش دهند و این کتاب با این هدف برای مخاطبان ایرانی تهیه شده است. در حوزه‌ی بین‌المللی، سازمان‌هایی مانند «مشارکت بین‌المللی بودجه» [۲۷]، برای گروه‌هایی که می‌خواهند در مسائل بودجه‌ای به شیوه‌ای مؤثر مشارکت داشته باشند دوره‌های آموزشی بودجه و کمک فنی ارائه می‌دهد. چنان‌که در کتاب بارها تأکید شده، وجود افرادی که به‌صورت حرفه‌ای و حقوقی با دانش حسابداری آشنا باشند در گروه می‌تواند بسیار مفید باشد.



26. https://www.nabz-iran.com/fa
27. https://internationalbudget.org/

**۴. دسترسی به اطلاعات بودجه**

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانند ایران، مقامات با حفظ رازداری و پنهان‌کاری نسبت به اقدامات ارگان‌شان است که پیشرفت می‌کنند. ممکن است مطالبه‌ی جامعه‌ی مدنی برای دریافت اطلاعاتِ مربوط به بودجه چه بسا ضربه زدن به قلب سیستمی تلقی شود که در طول سال‌ها باعث شکل‌گیری رابطه‌ای بی‌دردسر در میان مسئولان فاسد شده باشد. این مشکل درمورد نظام ایران نیز بارز است. بررسی «شاخص بودجه‌ی باز» [۲۸] که سالانه توسط سازمان مشارکت بین‌المللی بودجه برای سنجش میزان شفافیت بودجه در کشورهای مختلف تهیه می‌شود و به‌صورت آنلاین در دسترس است، نشان می‌دهد رتبه‌ی جمهوری اسلامی ایران در شفافیت بودجه در میان پایین‌ترین‌ها در جهان است. [۲۹] قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران که ذکرش رفت، ابزاری حداقلی در این زمینه است.

28. *Open Budget Index*
29. https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings

**۵. ائتلاف سازی با مسئولین همدل و نهادهای بین‌المللی**

چنان‌که اشاره شد، کنشگران مدنی فعال در زمینه‌ی پایش بودجه لازم است مقامات و کارمندان دولتی همدل و دلسوز را شناسایی کنند. هیچ حکومتی یکپارچه نیست، حتی جمهوری اسلامی در ایران. البته بر کسی پوشیده نیست که نظام در سال‌های اخیر، با نزدیک شدن به بحران بر سر جانشینی رهبری، به سمت یکپارچگی و «خالص‌سازی» ایدئولوژیک حرکت کرده است که این از منظر دموکراتیک بسیار خطرناک است و برای خود سیستم بحران‌زاست.

درهرصورت در وضعیت آرمانی، آن دسته از مقامات حکومتی که رویکردی خصمانه مبنی‌بر دریافت اطلاعات و کنشگری در زمینه‌ی پایش ندارند، می‌توانند متحدان مهمی برای جامعه‌ی مدنی در جهت دستیابی به اطلاعات برنامه‌های دولتی باشند. بد نیست برای جلب همکاری مقاماتی که کمتر مایل به همکاری هستند اما کاملاً مخالف نیستند هم در صورت امکان سرمایه‌گذاری شود.

نهادهای عالی حسابرسی عمومی در کشورها منبعی مهم برای اطلاعات درمورد مصرف و هزینه‌ی بودجه هستند. نمایندگان مجلس نیز اغلب بسیار بیشتر از شهروندان عادی درباره‌ی پروژه‌های عمومی اطلاع دارند و گروه‌های جامعه‌ی مدنی، حتی در کشوری چون ایران، ممکن است بتوانند از طریق یک نماینده‌ی دلسوز یا همدل اطلاعات مفید و گسترده‌ای به‌دست آورند. (بنگرید به مباحث طرح شده در فصل چهارم ذیل «فرآیند اجرای بودجه» از سوی حکومت).

از سوی دیگر، اهداکنندگان بین‌المللی علاقمند هستند که اطمینان یابند وجوهی که به کشورها اهدا کرده‌اند به درستی هزینه می‌شود، در نتیجه در بسیاری موارد مایل به همکاری با گروه‌های مدنی برای فرایند حسابرسی اجتماعی هستند. بنابراین آن دسته از کشورهای در حال توسعه که رابطه‌ی خوبی با جهان و غرب دارند و از فاندهای (حمایت‌های مالی) اهداکنندگان بین‌المللی بهره می‌برند، به سازمان‌های اهداکننده دسترسی

کافی می‌دهند، بنابراین این دست سازمان‌ها می‌توانند منبع داده برای پایش بودجه توسط جامعه‌ی مدنی باشند. البته که می‌دانیم مشارکت نهادهای مالی بین‌المللی با حکومت جمهوری اسلامی بسیار محدود است.

مهاتما گاندی، از پیشگامان مبارزه‌ی مدنی که همیشه در ادبیات خشونت‌پرهیزی به افکارش ارجاع داده می‌شود، واکنش حکومت به کارزارهای مطالبه تغییر از سوی جامعه‌ی مدنی را این‌گونه توصیف کرده بود: «اول شما را نادیده می‌گیرند، سپس به شما می‌خندند، سپس با شما می‌جنگند؛ اما درنهایت این شما هستید که پیروز می‌شوید». امیدی در این جملات گاندی نهفته است که در جهنم ناامیدی در ایران می‌تواند چراغ راه کنشگران مدنی در مبارزه با فساد و در راستای پایش هزینه‌های عمومی باشد.

# مراجـــــــــــــــــع

## مورد استفاده در تهیه‌ی کتاب

در تهیه‌ی این کتاب از مجموعه‌ای از منابع و مراجع استفاده شده و هم‌زمان کوشیده شده این محتوا در کنار ترجمه، شرح و تلخیص داده شود و حتی الامکان بر وضعیت ایران مطابق گردد. به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌کنیم:

*درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی*؛ این درس‌نامه که در سال ۲۰۱۰ در مانیلِ فیلیپین توسط «شبکه کنشگران پاسخگویی اجتماعی در شرق آسیا و اقیانوسیه» [۳۰] در ۲۴۰ صفحه به زبان انگلیسی تهیه شده، یکی از جامع‌ترین منابع آموزشی به زبان ساده‌ی آنلاین در زمینه‌ی پایش بودجه از سوی جامعه‌ی مدنی است. این منبع در درجه‌ی اول برای مربیان دوره‌های آموزشی کنشگری مدنی در شرق آسیا و اقیانوسیه طراحی شده که وظیفه‌ی ارائه‌ی آموزش‌های پایه در زمینه‌ی «پاسخگویی اجتماعی» را بر عهده دارند. مشخصات این اثر از این قرار است:

A Manual for Trainers of Social Accountability. 2010. Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (ANSA-EAP), Published in Manila, Philippines.

در درس‌نامه‌ی مذکور کوشیده شده هم به چهارچوب مفهومی و مبانی نظری پایش بودجه در قالب مدخل‌هایی مانند «حکمرانی خوب»، «شهروندی و مشارکت مدنی» [۳۱]، «تمرکززدایی از حکومت»، و البته «پاسخگویی اجتماعی» پرداخته شود، و هم ابزارهای عملی پایش بودجه از سوی جامعه‌ی مدنی چون «برنامه‌ریزی مشارکتی»، «بودجه‌ریزی مشارکتی»، «ردیابی مخارج عمومی» و «پایش عملکرد مشارکتی» با مثال‌های متنوع شرح داده شود. چنان‌که از عنوان این

30. *The Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific, ANSA-EAP*

وبسایت این موسسه در لینک زیر قابل دسترسی است: https://ansa-eap.net

31. *civic engagement*

درس‌نامه و اسم گروه تهیه کننده‌اش پیداست، پاسخگویی اجتماعی نقشی محوری در نگاه ایشان به کنشگری و پایش دارد. ما این ساختار را تا حد زیادی در تهیه‌ی کتاب حاضر به زبان فارسی نیز رعایت کرده‌ایم، البته با تغییرات مهمی که انطباق مباحث بر وضعیت ایران و ایجاد یکدستی میان منابع اقتضا می‌کرد.

عنوان منبع اصلی دوم از این قرار است (ارجاع به شماره‌ی صفحات این منبع و سایر منابع در متن به متن انگلیسی آنها است):

Ramkumar, Vivek. 2008. Our Money, Our Responsibility: A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditure, The International Budget Project.

این اثر را «کنش آکادمی» به فارسی ترجمه کرده است که با این مشخصات در دسترس است:
*پول ما، مسئولیت ما: راهنمای شهروندان برای پایش هزینه‌های دولت، تهیه کننده: ویوک رامکومار، پروژه‌ی بین‌المللی بودجه.*

هدف کتاب پول ما، مسئولیت ما، مانند درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی که اشاره شد، ارائه‌ی یک سری ایده و ابزار پایه برای گروه‌های جامعه‌ی مدنی در بحث پایش هزینه‌ها و بودجه‌ی عمومی است. در تهیه‌ی کتاب حاضر کوشیده شده مهم‌ترین نکات پول ما، مسئولیت ما در بحث پایش برای کنشگران مدنی ایرانی خلاصه‌سازی شود، و مهم‌ترین مطالعات موردی ذکر شده در آن برگرفته از تجربیات کشورهای مختلف در کتاب حاضر نیز آورده شود، البته همراه با مثال‌هایی از ایران.

منبع اصلی سومی که در تهیه بخش‌هایی از این کتاب استفاده شده (از جمله پاراگراف‌های نخست این مقدمه) جزوه‌ی پایش بودجه از سوی جامعه‌ی مدنی، نوشته‌ی روبرتو مارتینز و بی کوکوچکا، انتشارات مؤسسه شفافیت بین‌الملل است:

Civil Society Budget Monitoring. 2016. Author(s):

Roberto Martinez B. Kukutschka, Editor: Finn Heinrich,
Published by "Anti-Corruption Help Desk", operated by
Transparency International
and funded by the European Union.

بااین‌حال کتاب حاضر ترجمه‌ی موبه‌موی هیچ‌کدام از سه اثر فوق و مراجع دیگر نیست.

## علامت‌هـــــای
### به‌کار رفته در کتاب

محتـوای ایـن کتـاب بنـا بـر اقتضـا همـراه اسـت بـا یکسـری موضوعـات ویـژه، تمرین‌هـا، مطالعـات مـوردی و سـؤالات تفکربرانگیـز و البتـه جدول‌هـا و نمودارهایـی. جـز جدول‌هـا و نمودارهـا هرکـدام از مـوارد چهارگانـه‌ی فـوق بـا یـک علامـت گرافیکـی مشـخص در نـوار کنـاری مشـخص شـده‌اند تـا اسـتفاده از کتـاب بـرای مخاطـب راحت‌تـر شـود. توضیح این علامت‌های ویژه از قرار زیر است:



**موضوع ویژه:**



**تمرین:**



**سؤال تفکربرانگیز:**



**مطالعه‌ی موردی:**

# فصل ۲
# حکمرانی خوب، جامعه‌ی مدنی و تمرکززدایی

پایش بودجه‌ی عمومی از سوی جامعه‌ی مدنی از لوازم «حکمرانی خوب»است و یک بحث جامع درمورد پایش بودجه نمی‌تواند بدون اشاره به مبحث حکمرانی خوب قوام یابد. حکمرانی خوب را به ایجاز می‌توان به معنای مدیریت صحیح و شایسته‌ی «منابع و امور»[۳۲] یک کشور تعریف کرد. منابع اعم از منابع و نیروی انسانی (تحصیل‌کردگان و نخبگان)، منابع طبیعی (نفت و ...) و حتی منابع فرهنگی (خصوصاً در کشوری چون ایران با سابقه‌ی تاریخی) تعریف می‌شوند.

*برنامه‌ی عمران ملل متحد[۳۳]، یکی از بزرگ‌ترین نهادهای مربوط به توسعه‌ی کشورها در سازمان ملل، حکمرانی را شبکه‌ای از نهادها تعریف می‌کند که قرار است در کنار وضع قوانین و مقررات، محیطی اجتماعی ایجاد کند که در آن توسعه/پیشرفت/رشد انسانی برای همه‌ی گروه‌های جامعه محقق و شدنی باشد. بنابراین تعریف، حکمرانی خوب یعنی شیوه‌ای که در آن «منابع و مسائل جامعه به‌طور مؤثر، کارآمد و در پاسخ به نیازهای جامعه مدیریت و حل و فصل می‌شوند».*

*«بانک جهانی»[۳۴] یک مؤسسه‌ی مالی بین‌المللی است که به‌منظور پیگیری پروژه‌های سرمایه‌ای، به دولت‌های کشورهای کم‌درآمد و متوسط وام اعطا می‌کند و یکی از مهم‌ترین حامیان پایش بودجه برای کنشگران مدنی کشورهای جهان است. این نهاد «حکمرانی خوب» را سنت‌ها و نهادهایی در یک جامعه/کشور تعریف می‌کند که به‌واسطه‌ی آن‌ها «قدرت»[۳۵] در راستای منافع و خیر عمومی[۳۶] اعمال می‌شود. در این نگاه حکمرانی خوب شامل هم الف- بعد سیاسی است؛ یعنی روندی دموکراتیک که در آن سیاستمداران انتخاب، نظارت و جایگزین می‌شوند؛ و هم ب- بعد اقتصادی؛ یعنی ظرفیت حکومت برای مدیریت مؤثر منابع در کشور و سیاست‌گذاری صحیح در این زمینه.*

---

32. *resources and affairs*
33. *United Nations Development Program, UNDP*

بنگرید به این لینک ویکی‌پدیای فارسی:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87_%D8%B9%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%86_%D9%85%D9%84%D9%84_%D9%85%D8%AA%D8%AD%D8%AF

34. *World Bank*
بنگرید به مدخل بانک جهانی در ویکی‌پدیا
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%A7%D9%86%DA%A9_%D8%AC%D9%87%D8%A7%D9%86%DB%8C

35. *authority*
36. *common good*

## حکمرانـــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــــی خوب:

### شاخص‌های جهانی در پژوهش بانک جهانی و ربط آن به بودجه [۳۷]

مفهـوم حکمرانـی خـوب می‌توانـد از فرهنگـی بـه فرهنـگ دیگـر تفاوت‌هایـی داشـته باشـد، گرچـه بنیادهـای آن از منظر دموکراسی‌خواهی ثابـت اسـت. بانـک جهانـی در بـازه‌ی زمانـی ۲۰۱۸-۱۹۹۶در بیـش از ۲۰۰ کشـور و منطقـه در جهـان، پژوهشـی بـا عنـوان «شـاخص‌های جهانـی حکمرانـی» را پیـش بـرده و براسـاس آن شـاخص‌های حکمرانـی خـوب را این‌ها برمی‌شمرد: [۳۸]

۱- صدا دادن به مردم و پاسخگو بودن.
۲- ثبات سیاسی و عدم رواج خشونت.
۳- کارآمد بودن و با کیفیت‌بودن بروکراسی و خدمات عمومی.
۴- وجود بازار آزاد همراه با نظارت معقول.
۵- حاکمیت قانون.[۳۹]
۶- کنترل فساد.

پایـش بودجـه‌ی عمومـی از سـوی جامعـه‌ی مدنـی کـه موضـوع ایـن کتـاب اسـت، در واقـع بـه تمـام ایـن شـاخص‌ها بـه نوعـی مرتبـط اسـت و باید در کنار آن‌ها فهم شود.

در *سـاده‌ترین تعریف‌هـا «فسـاد»*[۴۰] *«سـوء اسـتفاده از موقعیـت و قـدرت دولتـی بـرای تحقـق منافـع خصوصـی» تعریـف شـده. ایـن تعریـف کـه شـامل طیـف وسـیعی از رفتارهـا، از رشـوه‌گیری کوچـک*

---

۳۷. *این بخش با الهام از درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، صص. ۱۰-۳۹ نگاشته شده است.*

38. *United Nations Development Program, UNDP*

*بنگرید به این لینک ویکی‌پدیای فارسی:*
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87_%D8%B9%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%86_%D9%85%D9%84%D9%84_%D9%85%D8%AA%D8%AD%D8%AF

39. *Rule of Law*

40. *Corruption*

*یک کارمند دون‌پایه گرفته تا سرقت‌های بزرگ دارایی‌های عمومی، مانند اختلاس بیش از سه میلیارد دلاری چای دبش در ایران [۴۱]، را شامل می‌شود.*

در این میان شاخص حاکمیت قانون در کشورهایی چون ایران که در آن‌ها گروه‌های نخبه، مشخصاً در درون حکومت، مستعد آن هستند از قدرت خویش از طریق سلطه و خشونت سوء استفاده کنند، اهمیت ویژه‌ای دارد. حاکمیت قانون ویژگی مهمی در استقرار حکمرانی خوب، شفاف و پاسخگو است، از جمله در ساختارهایی مانند ایران که سازمان‌های مجری قانون (از جمله بخش‌هایی در نیروهای امنیتی) مستعد استفاده از قدرت کنترل و اجبار خویش برای پیشبرد منافع اقلیتی هستند که با خواست عموم شهروندان و جامعه منافات دارد.

مطالعه‌ی شاخص‌های جهانی حکمرانی توسط بانک جهانی نشان می‌دهد که توانایی حکومت برای تحقق شش شاخص فوق‌الذکر در بحث حکمرانی خوب به مشارکت پویا و فعال شهروندان در عرصه‌ی عمومی وابسته است. در واقع ارتباط مستقیمی میان سطح آزادی‌های مدنی در یک کشور، و عملکرد حکومت بر اساس شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد. آزادی مدنی را به زبان ساده می‌توان به‌عنوان تحقق آزادی بیان، آزادی عقیده، آزادی انجمن‌ها، حاکمیت قانون، و خودآیینی شخصی بدون دخالت حکومت تعریف کرد. مثلاً تحمیل حجاب اجباری از سوی جمهوری اسلامی در ایران در تضاد آشکار با آزادی‌های مدنی قرار دارد و جمهوری اسلامی ایران یکی از کمترین امتیازها را در جهان، و امتیازهای پایین را در خاورمیانه، در درجه‌بندی آزادی‌های مدنی و حقوق سیاسی شهروندان می‌گیرد.[۴۲]

---

۴۱ . بنگرید به لینک ویکی فارسی:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF_%D9%85%D8%A7%D9%84%DB%8C_%DA%86%D8%A7%DB%8C_%D8%AF%D8%A8%D8%B4

۴۲ . بنگرید به جدولی که در این گزارش، با استناد به پژوهش‌های خانه آزادی، در مورد وضعیت آزادی در خاورمیانه در فاصله سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۲۳ آمده و در آن به وضعیت ایران نیز اشاره شده:
https://www.washingtoninstitute.org/fa/policy-analysis/hqwq-syasy-w-azadyhay-md-ny-dr-khawrmyanh-rwndha-az-sal-2010-br-asas-dadhhay-khanh

مطابق مطالعات بانک جهانی، جامعه‌ی مدنی با فعالیت در این حوزه‌های مربوط به بودجه در ارتقا حکمرانی خوب مشارکت می‌کند:

- *ارتقا آگاهی شهروندان درمورد نیازهایشان در هزینه‌های عمومی و ارتقای کیفیت خدمات عمومی از طریق مکانیسم های پاسخگویی اجتماعی*
- *نظارت بر نحوه‌ی استفاده حکومت از بودجه‌ی عمومی و دخالت دادن نظرات شهروندان در بودجه‌ی عمومی*
- *پایش مخارج عمومی از طریق سیستم ردیابی مخارج عمومی به‌صورت مشارکتی*

و مواردی از این دست که همگی در ادامه‌ی این کتاب با جزئیات بیشتر شرح داده خواهند شد.

در برقراری و تحقق حکمرانی خوب هم حکومت و هم مردم/ شهروندان باید نقش خود را ایفا کنند و تعامل سازنده داشته باشند. به منظور ترویج حکمرانی خوب، از حکومت انتظار می رود که در فعالیت‌هایش معیار «شفافیت» را رعایت کند، از جمله از طریق تأسیس و پاسداشت استانداردهای حسابداری در حوزه‌های نظارت بر عملکرد و مدیریت مالی عمومی. از منظری دموکراتیک لازم است حکومت بستری برای سازمان‌های جامعه‌ی مدنی فراهم کند که در «برنامه‌ریزی»، «نظارت و پایش» و «ارزیابی» خدمات و برنامه‌های حکومتی مشارکت کنند.

در سوی دیگر، گروه‌های شهروندی عوامل کلیدی در ترویج و تحقق حکمرانی خوب هستند زیرا به شهروندان فرصت‌هایی برای شنیده شدن صدا و نظرات‌شان می‌دهند و با ایجاد کارزار به افزایش ظرفیت‌های بخش‌های فقیر و به حاشیه رانده شده‌ی جامعه (زنان، جوانان، اقلیت‌های قومی و جنسیتی و مذهبی...) کمک می کنند و به ایشان و بقیه جامعه فرصت مذاکره با حکومت برای تغییر به نفع منافع‌شان را می‌دهند.

## شفافیت، مشارکت و پاسخگویی به مثابه‌ی ستون‌های حکمرانی خوب

مطابق بسیاری تعریف‌ها «شفافیت»، «مشارکت» و«پاسخگویی» سه ستون بنیادین حکمرانی خوب هستند.

منظور از «شفافیت» این است که اطلاعات مربوط به برنامه‌های توسعه و نقل و انتقالات مالی حکومت در دسترس و قابل فهم برای عموم مردم باشد. شفافیت در نظام‌های توتالیتر یا شبه توتالیتر مانند جمهوری اسلامی یا فدراسیون روسیه که از مهم‌ترین ویژگی‌هایشان مخفی کردن حتی امور عادی حکومتی از دید عموم است، البته که با بحران روبه‌روست.

منظور از «مشارکت»، شرکت دادن فعالانه‌ی شهروندان در فرآیند اداره‌ی کشور و تصمیم‌گیری‌های حکومتی است. مشارکت مستلزم برقراری انتخابات آزاد است و به علت نبود انتخابات آزاد یا حتی نیمه‌آزاد در ایران در سال‌های اخیر (نگاه کنید به وضعیت انتخابات غیررقابتی مجلس در ایران ۱۴۰۳-۱۴۰۲ و توضیحات مربوط به آن در ویکی‌پدیای فارسی)[۴۳] ، این عنصر از حکمرانی خوب در جمهوری اسلامی ایران در وضعیت بحرانی است.

«پاسخگویی» به این معناست که نهادهای حکومتی، به مردم، که مشروعیت و قدرت‌شان برآمده از رأی ایشان است، پاسخگو باشند. در حکومتی چون جمهوری اسلامی که اساس مشروعیت و قدرت ولی فقیه، ارتباط فرضی او با خداوند و امام غایب محسوب می‌شود، و نه رأی و فکر مردم، البته حکومت به شیوه‌ای که در کشورهای دموکراتیک رایج است پاسخگو نیست. پاسخگو شدن حکومت در معنای دقیق کلمه مستلزم استقرار دموکراسی در ایران است.

43.https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA_%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3_%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7%DB%8C_%D8%A7%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%DB%8C_(%DB%B1%D-B%B4%DB%B0%DB%B3%E2%80%93%DB%B1%DB%B4%DB%B0%DB%B2)

بر اساس قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران (بازنگری ۱۳۶۸)، حکومت با دو بخش انتخابی (قوای مجریه و مقننه) و انتصابی (رهبری، قوه‌ی قضاییه، شورای نگهبان، سپاه پاسداران و نیروهای مسلح و ...) وضعیت خاصی دارد که متفاوت با بسیاری کشورهای دموکراتیک دنیاست. در سال‌های اخیر، به سبب تفسیری که از نظارت استصوابی شورای نگهبان از سوی حاکمیت اعمال شده، نهادهای انتخابی در ایران تا حد زیادی ضعیف شده‌اند و تا حد زیادی بخش انتصابی حکومت منحل شده‌اند. به نظر می‌رسد در حالت آرمانی انتخابی شدن تمام نهادهای حکومتی در ایران شرطی لازم برای دستیابی به حکمرانی خوب است. این موضوع با اصل حاکمیت مردم در قانون اساسی ایران نیز سازگار است. اصل ششم قانون اساسی ایران می‌گوید: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»[۴۴] مطابق اصل ۱۰۷ قانون اساسی ایران نیز: «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است».

۴۴. برای متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بنگرید به این لینک:
https://www.shora-gc.ir/fa/news/47-07/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%DB%8C-%D8%A7%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%DB%8C-%D8%A7%D-B%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86




با دوستان کنش‌گر خود مفهوم حکمرانی خوب را در چهارچوب واقعیت‌های زیسته و محیط اجتماعی-سیاسی و فرهنگی ایران تحلیل کنید. سعی کنید ساختارها یا اصطلاحاتی را کشف کنید که به مفهوم حکمرانی خوب در کشور و منطقه‌ی شما اشات دارند. دراین زمینه می‌توانید مثلاً به آثار ادبی یا آثار روشنفکران معاصر ایرانی یا غربی... ارجاع کنید.

## «جامعه مدنی» چیست؟

بانک جهانی جامعه‌ی مدنی را «طیف گسترده‌ی سازمان‌های غیردولتی و غیرانتفاعی تعریف می‌کند که در عرصه‌ی عمومی حضور دارند و علایق و ارزش‌های اخلاقی، فرهنگی، سیاسی، علمی، دینی، و دیگرخواهانه/خیرانه اعضای خود یا بخشی از جامعه را عرضه و نمایندگی می‌کنند». [۴۵]

در تعریف کاربردی و امروزین، «جامعه‌ی مدنی»[۴۶] را بخشی تعریف می‌کنیم که اولاً جدا از «حوزه‌ی خصوصی» [۴۷] است (که بازار در آن قرار دارد) و دیگر اینکه جدا از «حوزه‌ی دولت» [۴۸] است (که شامل دولت/حکومت و زیرمجموعه‌های آن یعنی حکومت‌های محلی و ... می‌شود. از حوزه‌ی دولت گاهی با تعبیر «عرصه‌ی عمومی» نیز یاد می‌شود). بنابراین تعریف، جامعه‌ی مدنی در واقع بخش سومی

۴۵ .درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، ص. ۳۰.

*46.civil society*
*47. private sphere*
*48. government sphere*

است که از یک طرف خصوصی و در نتیجه «انتفاعی» [۴۹] نیست و از طرف دیگر دولت/حکومت و فعالیت‌های آن را هم شامل نمی‌شود. جامعهٔ مدنی را می‌توان تاروپودی اجتماعی تلقی نمود که در آن مردم برای دستیابی به خیر جمعی مشارکت، گفت‌وگو و تلاش می‌کنند. جوامع و کشورهایی که فاقد سازمان‌های متنوع جامعه‌ی مدنی هستند و به مردم‌شان اجازه نمی‌دهند برای حل مشکلات و پایش عملکرد حکومت با یکدیگر در ارتباط باشند، نسبت به جوامعی که این امکان را فراهم می‌کنند، کارایی کمتر دارند، کمتر دموکراتیک هستند و در برابر مشکلات تاب‌آوری کمتری دارند.

در حالت کلی، گونه‌شناسی بازیگران و کنشگران جامعه‌ی مدنی شامل موارد زیر است: [۵۰]

- سازمان‌های غیردولتی یا ان‌جی‌او ها و سازمان‌های «غیرانتفاعی» که ساختار یا فعالیت منظمی دارند و نوعاً نهادها و گروه‌های ثبت‌شده هستند.
- جوامع و گروه‌های آنلاین و فعال در شبکه‌های اجتماعی که ممکن است سازمان‌دهی شده باشند اما لزوماً ساختارهای فیزیکی، حقوقی یا مالی نداشته باشند.
- جنبش‌های اجتماعی که به صورت آنلاین یا فیزیکی/حضوری کنش جمعی می‌کنند و/یا در زمینه‌ی هویت فعالیت می‌کنند.
- شبکه‌های و مجامع ترویج و حمایتگری.
- رهبران مذهبی، باهمستان‌های دینی و نهادهای مذهبی مانند روحانیت غیرحکومتی در ایران.
- انجمن‌های ورزشی نظیر باشگاه‌های فوتبال استقلال یا پرسپولیس.
- انجمن‌های تخصصی و صنفی نظیر انجمن‌های معلمان و انجمن‌های حقوق‌دانان.



49. for- profit

۵۰. این مجموعه ویدیو را کنش اکادمی را تهیه کرده است

- اتحادیه‌ها و سازمان‌های کارگری و صنفی که کارگران را نمایندگی می‌کنند.
- کارآفرینان اجتماعی که به‌صورت غیرانتفاعی از رویکردهای نوآورانه و/یا بازارمحور برای دست‌یابی به نتایج اجتماعی و زیست‌محیطی بهتر بهره می‌جویند.
- انجمن‌های کف خیابان، گروه‌های باهمستانی و خودیاریگر و فعالیت‌هایشان در سطح بومی.
- تعاونی‌هایی که از آن اعضای‌شان هستند و توسط آن‌ها به‌شکلی دموکراتیک اداره می‌شوند.
- باشگاه‌های جوانان.
- رسانه‌های جمعی مستقل.
- گروه‌های سرگرمی (حتی مثلاً انجمن کلکسیونرهای تمبر!).
- ائتلاف‌های محله‌ای یا باهمستان‌محور.
- مؤسسات دانشگاهی و تحقیقاتی.
- سازمان‌های حقوق مردمان بومی.
- بنگاه‌های خیریه و فیل‌انتروپیک .[۵۱]

چنان‌که شاهدیم جامعه‌ی مدنی در این تعریف کلی شامل سازمان‌های مردم‌نهاد و غیردولتی و انجمن‌های شهروندی، دانشگاه‌ها و رسانه‌ها، گروه‌های مذهبی مستقل از حاکمیت، بخش تجارت خصوصی، و مواردی از این دست می‌شود.

۵۱. *فیل‌انتروپی: تمایل به ارتقای رفاه دیگران، به‌ویژه با اهدای سخاوتمندانه‌ی پول به اهداف خیر.*




## مبانی نظری و فلسفی مفهوم جامعه‌ی مدنی

درایران اصطلاح «جامعه‌ی مدنی» از مفاهیم پرکاربرد در ادبیات سیاسی ایران از دهه‌ی هفتاد شمسی به این سو شده است. از «دوران اصلاحات» به‌عنوان بهار جامعه‌ی مدنی در ایران یاد می‌شود، چنان‌که با انتخابات دوم خرداد ۱۳۷۶ موج جدیدی از فعالیت‌های مدنی در ایران شروع شد، این مفهوم رونق بسیار گرفت و وارد گفتارها و جستارهای سیاسی و روزنامه‌نگاران شد. [۵۲] با این‌حال مبانی فلسفی و نظری مفهوم جامعه‌ی مدنی چیست؟

تا قرن هجدهم میلادی، فیلسوفان سیاسی مانند ارسطو، روسو یا کانت اصطلاح جامعه‌ی مدنی را مترادف با دولت، حکومت یا جامعه‌ی سیاسی به کار برده بودند. وضعیت «مدنی» در این کاربرد در برابر وضعیت «طبیعی» که نماد اشکال «غیرمتمدن» حکمرانی بود به کار می‌رفت. جامعه‌ی مدنی در آن مفهوم به رشد و شکوفایی تمدن تا جایی که جامعه‌ی «متمدن» شده باشد، اشاره داشت. [۵۳]

آن طور که جان کین، محقق علوم سیاسی دانشگاه وست‌مینیستر

۵۲. بنگرید به مقدمه ویراستار(مهدی جامی) بر سیر حکمت جامعه مدنی از یونان تا جهان مدرن، نویسنده: جان ارنبرگ، مترجم: هومن نیک‌اندیش، توانا، ۲۰۱۶.
۵۳. این مقاله منبع اصلی ما در این بخش است:
Christoph Spurk, "Understanding Civil Society -History, debates, and contemporary approaches", Contribution to book Civil Society Peacebuilding, November, 16th, 2008.

و از پژوهشگران مطرح نظریه‌ی جامعه مدنی، توضیح می‌دهد [۵۴] از نیمه‌ی دوم قرن هجدهم به بعد، یک تغییر عمده در مفهوم‌سازی جامعه‌ی مدنی توسط نظریه‌پردازانی مانند آدام فرگوسن، توماس پین و برخی دیگر مطرح شد. در این دوره، به تدریج مفهوم متفاوتی از جامعه‌ی مدنی شکل گرفت و بسط یافت که جامعه‌ی مدنی را از حکومت متمایز می‌کرد و در آن جامعه‌ی مدنی دارای اشکال و اصول خاص خود بود. از این زمان به بعد، گرایش بر آن بود که جامعه‌ی مدنی به‌مثابه مفهومی معطوف به تحدید/محدودسازی قدرت حکومت و حتی در مواردی در مقابله با حکومت و دولت تعریف شود. از این زمان به بعد بود که جامعه‌ی مدنی، به‌عنوان وسیله‌ای برای دفاع در برابر استبداد و سایر سوء استفاده‌های بالقوه توسط رهبران سیاسی از قدرت‌شان در نظر گرفته شده است.

با این‌حال در این نحله‌ی فکری نیز افکار یک‌دست نیست و متفکران مختلف رابطه‌ی بین جامعه‌ی مدنی و دولت/حکومت را به شیوه‌های متفاوتی تصویر کرده‌اند و ما به برخی از آن‌ها در ادامه به اختصار اشاره می‌کنیم.

فردریش هگل (۱۸۳۱-۱۷۷۰) «جامعه‌ی مدنی» را نه به‌عنوان بیان آزادی طبیعی، که محصول تاریخی مدرنیزاسیون اقتصادی و ظهور طبقه‌ی بورژوازی دراقتصاد می‌دانست. یعنی ساختاری که بین حوزه‌های خانواده و دولت قرار دارد. جامعه‌ی مدنی در تعریف هگل شامل طیف وسیعی از بازیگران بود، مانند اقتصاد بازار، طبقات اجتماعی (مشخصاً بورژوازی)، شرکت‌ها، روشنفکران و کارمندان و بازاریان فعال در زمینه‌ی خدمات، یعنی همه‌ی بازیگران اجتماعی که مستقیماً به دستگاه حکومت وابسته نیستند. هگل

۵۴. در مورد جان کین در *بافتار ایران بنگرید به: عنایت فانی، «جان کین؛ دموکراسی، ولایت فقیه و تحولات سیاسی ایران»*، بی‌بی‌سی فارسی، ۲۲ مهر ۱۳۸۸:
https://www.bbc.com/persian/iran/2009/10/091014_enf-hardtalk-johnkeane

هم‌زمان تأکید می‌کرد که بازیگران جامعه‌ی مدنی در این تعریف در میان خود هماهنگ نیستند، بلکه در میان‌شان تعارض‌های جدی هست که این تعارضات ناشی از آن است که هرکس و گروهی در بسیاری موارد از منافع خودخواهانه پیروی می‌کند. هگل، بنا به روایت جان کین، از این نتیجه می‌گرفت که جامعه‌ی مدنی باید توسط یک «حکومت قوی» کنترل شود که در نظر او در جهت «منافع جهان‌شمول ساکنان» کشور عمل می‌کند.[۵۵] (به خاطر این قبیل نظرات است که لیبرال‌هایی چون کارل پوپر گفته‌اند هگل توجیه کننده‌ی دولت اقتدارگرای پروس بود که از آن حقوق می‌گرفت) .[۵۶]

در سوی دیگر کارل مارکس (۱۸۸۳-۱۸۱۸) با آن نگاه ماتریالیستی خویش، در کتاب ایدئولوژی آلمانی جامعه‌ی مدنی را «کل تعاملات مادی بین افراد در یک مرحله‌ی تکاملی خاص از نیروهای تولید» تعریف می‌کند که گره خورده به شیوه‌ی زیست «طبقه‌ی بورژوازی» است و از سوی این طبقه توسعه داده می‌شود. گرچه مارکس مانند هگل اقتصاد و بازار را جزو جامعه‌ی مدنی می‌دانست، اما متفاوت با هگل، مبتنی‌بر نگاه بدبینانه‌ی خویش، جامعه‌ی مدنی را پایگاه سرمایه‌داری اقتصادی می‌دانست که حکومت را تنظیم و تابع خویش می‌کند و بدین‌ترتیب جامعه‌ی مدنی را ابزاری برای سلطه‌ی طبقات مرفه و بورژوازی بر طبقات فرودست و کارگران می‌دانست. برای مارکسیست‌های کلاسیک، جامعه‌ی مدنی زیربنا است و دولت به روبنایی تعلق دارد که سلطه‌ی سرمایه‌داری را با زور تضمین می‌کند.[۵۷]

آنتونیو گرامشی (۱۹۳۷-۱۸۹۱)، متفکر نومارکسیست، تعریف

۵۵. بنگرید به:
*Keane, John 1988. Despotism and Democracy - The Origins and Development of the Distinction between Civil Society and the State 1750 - 1850, in: Keane, John (ed.) 1988, Civil Society and the State - New European Perspectives, Verso books, 35 - 71.*

۵۶. بنگرید به کارل پوپر. ۱۳۶۴. جامعه باز و دشمنان آن، ترجمه عزت الله فولادوند، تهران: انتشارات خوارزمی.

۵۷. بنگرید به این مقاله از بابیو در کتاب ویراسته جان کین:
*Bobbio, Norberto 1988. Gramsci and the Concept of Civil Society, in: Keane, John (ed.) Civil Society and the State - New European Perspectives, Verso, 71 - 99.*

مارکسیستی از جامعه‌ی مدنی را برگرفت، اما آن را به طرق مختلف معکوس کرد. گرامشی برخلاف مارکس جامعه‌ی مدنی را زیربنا و دولت را روبنا نمی‌دید، بلکه هم دولت و هم جامعه‌ی مدنی را بخشی از روبنای اقتصادی می‌دید که کارکردهای متفاوتی دارند: دولت در تعریف گرامشی به‌عنوان عرصه‌ی زور واجبار برای سلطه‌ی سرمایه‌داری عمل می‌کرد، در حالی که جامعه‌ی مدنی فراخنایی غیراجباری است که در آن ارزش‌ها و معنی زندگی ایجاد و به بحث و جدل گذاشته می‌شود و توافق غیراجباری به‌دست می‌آید.[۵۸]

گرامشی به درستی تشخیص داده بود که جامعه‌ی مدنی شامل طیف گسترده‌ای (و احیاناً متضادی) از نهادها و ایدئولوژی‌ها است که در بخشی نظم مستقر را به چالش می‌کشند و در بخشی دیگر از نظم مستقر حمایت می‌کنند. مفهوم «هژمونی» مفهومی محوری در اندیشه‌ی گرامشی است و او می‌گفت از یک سو هژمونی سیاسی و فرهنگی طبقات حاکم در جامعه‌ی مدنی یک کشور شکل می‌گیرد، و از سوی دیگر اجماع و توافق اجتماعی [۵۹] در آنجا شکل می‌گیرد. در حالی که در مارکسیسم سنتی، تغییرات فقط می‌توانند از زیربنا یعنی روابط اقتصادی ناشی شوند، گرامشی معتقد بود و استدلال می‌کرد که ابتکارات برای تغییر می‌تواند از حوزه‌ی روبنایی جامعه‌ی مدنی با ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های آن و هژمونی‌ای که تولید می‌کند شروع شود. بر این اساس اندیشه‌های گرامشی الهام‌بخش برای مقاومت دربرابر رژیم‌های توتالیتر در اقصا نقاط جهان، از اروپای شرقی تا آمریکای لاتین بوده است و می‌تواند منبع الهام جدی کنشگران مدنی ایرانی نیز باشد.

یکی دیگر از شخصیت‌هایی که مفهوم او از جامعه‌ی مدنی بسیار مهم است، الکساندر دو توکویل (۱۸۵۹-۱۸۰۵( است. توکویل در کتاب دموکراسی در آمریکا جامعه‌ی مدنی را «انجمن‌های

۵۸. به عنوان نمونه بنگرید به:
*Brighenti, A.M. 2016). "Antonio Gramsci's Theory of the Civil Society". In: Moebius, S., Nungesser, F., Scherke, K. (eds) Handbuch Kultursoziologie. Springer*
*59.societal consensus*

مستقلی»[۶۰] تعریف کرد که «مدارس آموزش دموکراسی» هستند. جامعه‌ی مدنی در نظر توکویل مدرسه‌ی آموزش دموکراسی است چون در آن نگرش و رفتار دموکراتیک، دفاع از حقوق فردی در برابر رژیم‌های بالقوه‌ی استبدادی، و دفاع از حق اقلیت در برابر اکثریت‌های مستبد آموزانده می‌شود. در نظر دو توکویل جامعه‌ی مدنی با انجمن‌های مستقلش نیرویی تعادل‌زا و کنترل‌کننده در برابر حکومت مرکزی است که تمایل به تمرکزقوا و انحصار قدرت در دستان خویش دارد. در نظر دو توکویل، انجمن‌های جامعه‌ی مدنی باید داوطلبانه در همه‌ی سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی ایجاد شوند، و از طریق این انجمن‌هاست که فضایل مدنی مانند مدارا و پذیرش تفاوت، صداقت و اعتماد در شخصیت افراد جذب می‌شود.

گرچه تعریف توکویل از جامعه‌ی مدنی در درجه‌ی اول متوجه ایالات متحده‌ی آمریکا در قرون هجدهم و نوزدهم بود، برهان توکویلی امروز به‌عنوان سنجه‌ای برای قوی بودن لیبرال دموکراسی و نیز فرآیند گذار به دموکراسی درآمده است و یکی از مبانی تأکید بر اهمیت جامعه‌ی مدنی در دو قرن گذشته، «برهان توکویلی» بوده است که بر اساس آن قدرت و ثبات لیبرال دموکراسی به حوزه‌ای زنده و سالم و شاداب از فعالیت در قالب انجمن‌ها و نهادهای مدنی بستگی دارد.[۶۱]

ویل کیملیکا، فیلسوف سیاسی لیبرال کانادایی نیز معتقد است آزادی و زندگی نیک بیش از هرچیز «در پیگیری مشغله‌ها و علایق شخصی در جامعه‌ی مدنی» متجلی است، و یکی از کارکردهای اصلی سیاست «محافظت از آزادی‌های شخصی ما در جامعه‌ی مدنی» است. کیملیکا و سایر لیبرال‌ها، برخلاف هگل که به اندیشه‌هایش پیش‌تر اشاره شد، حوزه‌ی خصوصی جامعه‌ی مدنی را برتر از حوزه‌ی عمومی حکومت می‌نشانند و شعارشان

60. independent associations

۶۱. بنگرید به:
Simon Chambers and Will Kymlicka, Alternative Conceptions of Civil Society, Princeton University Press, 2002, 2.

«ارج نهادن به جامعه» است؛ یعنی بر این باورند که اجتماعات و مؤسسات خصوصی غیردولتی که افراد آزادنه در جامعه‌ی مدنی بر پا و حفظ می‌کنند، با معناتر و رضایت‌بخش‌تر از اجتماعی-سیاسی یعنی دولت است که اساسش اجبار می‌باشد.[۶۲]

و نهایتاً به تعبیر راینر فورست در کتاب همراه فلسفه‌ی سیاسی، جامعه‌ی مدنی به «قلمرو اجتماعی» کنش میان حکومت، اقتصاد، و حوزه‌ی خصوصی گفته می‌شود که کمتر از سایر قلمروهای مزبور از خودبیگانه شده است و دیواری در برابر استبداد است.[۶۳] در تمامی این تعریف‌های جدید گروه‌های شهروندی جامعه‌ی مدنی عوامل کلیدی در ترویج «حکمرانی خوب» هستند، زیرا به شهروندان صدا و فرصت‌هایی برای شنیده شدن و بیان منافع عمومی از نگاه خویش، تقویت صدای فقرا و گروه‌های در حاشیه مانده‌ی جامعه، و فشار بر حکومت برای پاسخگویی در ارائه‌ی بهتر خدمات عمومی می‌دهند. جامعه‌ی مدنی پویا در نگاه جدید سمبل وجود و تداوم آزادی در جامعه است.

*62.Will Kymlicka, Cotemporary Political Philosophy, Oxford university Press, 2002, 388.*

*همچنین بنگرید به ترجمه فارسی این اثر با عنوان درآمدی بر فلسفه سیاسی معاصر، ترجمه بادامچی و مباشری، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۹۶.*

*63.Rainer Forst, "Civil Society" in Robert Goodin, Philip Pettit, and Thomas Pogge (eds.), A Companion to Contemporary Political Philosophy, Blackwell Publishing, 452-53.*



## تمرین و سؤال تفکرانگیز:

### جامعه‌ی مدنی در ایران

سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۷۶ (دوران ریاست‌جمهوری محمد خاتمی) از جهاتی بهار جامعه‌ی مدنی ایران در دوران بعد انقلاب بود. برعکس هروقت حاکمیت اصولگرایان بر نهادهای سیاسی یک‌دست شده، جامعه‌ی مدنی هم بیشتر سرکوب و محدود شده است و کاربست سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی هم دشوارتر شده. محمد خاتمی و روشنفکران و روزنامه‌نگاران اطراف او، برغم همه‌ی تناقضات و کمبودها، معتقد بودند که وجود جامعه‌ی مدنی سرزنده و متکثر با دیانت سازگار است، حال‌آنکه بسیاری از کسانی که در دوران حاکمیت یک‌دست اصولگرایان بر مناصب اجرایی، قانونگذاری یا قضایی ایران بوده یا هستند، معتقدند که جامعه‌ی مدنی مفهومی غربی است که باید به نام اسلام با آن مقابله کرد. به تعبیر یکی از شخصیتهای تندروی اصولگرا: «ما در اسلام جامعه‌ی اسلامی داریم. جامعه‌ی مدنی بر مبنای لیبرالیسم و در نتیجه مردود است.»[۶۴] اصولگرایان (یا به تعبیر خودشان انقلابیون) افراطی با مفهوم «توسعه» مشکل دارند و تأکید دولت اصلاحات بر توسعه را «اصلی‌ترین ضعف» در کارنامه‌ی سیاسی محمد خاتمی، خصوصاً دوره‌ی نخست ریاست جمهوری او محسوب می‌کنند.[۶۵] خفه کردن جامعه‌ی مدنی از سوی حکومت در جامعه‌ی ایران، هم‌راستا بوده با سرکوب تکثر و آزادی‌ها از سوی نگاه ایدئولوژیکی که به نام دین مایل است تمام قدرت را قبضه کند.نظر شما در مورد کارنامه‌ی دوران اصلاحات در بحث پاسخگویی اجتماعی و فعالیت‌های شهروندی چیست؟ کمبودهای مهم اصلاح‌طلبان چه بود و چرا این تجربه در سال‌های بعدی دوام پیدا نکرد؟

۶۴. به قول روح الله حسینیان، از اعضای جبهه‌ی پایداری: www.khatami-.blogfa.com/post/12

۶۵.نقل قول از محمدرضا باهنر در گفتگو با فارس:
https://akharinnews.com/news/item/18266-%D8%A7%D9%86%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%AF-%DB%8C%DA%A9-%DA%A9%D8%A7%D9%86%D8%AF%D-B%8C%D8%AF%D8%A7%DB%8C-%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D9%85%D8%A7%D9%84%DB%8C-%D8%A7%D8%B2-%C2%AB%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9%D9%87-%D9%85%D8%AF%D9%86%DB%8C%C2%BB-%D8%AE%D8%A7%D8%AA%D9%85%DB%8C.html

## انواع ارتبـــــــــــاطات

### میان حکومت و جامعه مدنی

ماهیـت و نـوع اسـتراتژی تعامـل جامعـه‌ی مدنـی و حکومت/دولـت تـا حـد زیـادی بـه نـوع رژیـم سیاسـی کشـور و چهارچـوب قانونـی و نهـادی آن بسـتگی دارد و ایـن موضـوع در بحـث جامعـه‌ی مدنـی و ایـران نیـز صـادق اسـت. جـدول زیـر برخـی از مهم‌تریـن راهبردهایـی را کـه حکومـت و جامعـه‌ی مدنـی در تعامـل بـا یکدیگـر اتخـاذ می‌کننـد، را خلاصـه کـرده اسـت. در بیشـتر مـوارد در جهـان خارجـی و حتـی در بسـتر نظام‌هـای غیرعـادی در مقیـاس جهانـی چـون جمهـوری اسـلامی ایـران، حکومت‌هـا و نیز جامعه‌ی مدنی ترکیبی از این استراتژی‌ها را به کار می‌گیرند.

**جدول شماره‌ی ۲:**
انواع ارتباطات میان حکومت و جامعه مدنی[۶۶]

| استراتژی | ویژگی‌ها |
|---|---|
| ۱. رابطه‌ی ارگانیک و سازنده | در این شیوه که در ساختارهای دموکراتیک رایج است، حکومت مواجهه‌ای پذیرا [۶۷] و سازنده با جامعه‌ی مدنی دارد. در اینجا دولت با تمام یا اکثریت گرایش‌ها در جامعه‌ی مدنی با آغوش باز برخورد می‌کند، به ایشان میدان می‌دهد و جوی از مشارکت قوی شهروندان در بحث وکنش عمومی ایجاد می‌شود. |
| ۲. رویکرد لسه‌فر[۶۸] /عدم وجود ارتباط و مسیر موازی[۶۹] | در این شیوه حکومت منفعل است، یعنی کنار می‌نشیند و از تعامل سازنده یا مخرب با جامعه‌ی مدنی خودداری می‌کند. بین گروه‌های شهروندی و نهادهای حکومتی تعامل بسیار محدودی وجود دارد، یا اصولاً تعاملی وجود ندارد. گروه‌های جامعه‌ی مدنی به‌صورت موازی با حکومت، و نه تقابل با آن، به مردم خدمات‌رسانی می‌کنند. در این شکل از رابطه سازماندهی شهروندان در گروه‌های شهروندی مستقل امکان‌پذیر است، چون دولت خنثی است. |

۶۶. این جدول تاحدی با الهام از این مقاله تهیه شده است:
*The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation,"" Social Development Notes, No. 75, March 2003, pp.2-3.*

*67.Proactive engagement*
*68. Laissez-Faire.*
برای توضیح بیشتر مفهوم لسه فر بنگرید به مدخل ویکی‌پدیای فارسی:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D9%84%D8%B3%D9%87_%D9%81%D8%B1
*69.Parallel track strategy*

| | |
|---|---|
| ۳.همکاری انتخابی[۷۲] / ائتلاف با برخی و دشمنی با برخی دیگر | حکومت با برخی گروه‌های مدنی نزدیک به خودش ائتلاف می‌کند و هم‌زمان به مقابله با گروه‌ها/گرایش‌های دیگر بین شهروندان می‌پردازد و می‌کوشد بین آن‌ها اختلاف بیندازد. در واقع دولت جامعه‌ی مدنی را با ابزار «مردم» سرکوب می‌کند.<br>در اشکالی از این رابطه حکومت با نیت کنترل و بسط قدرت خویش، برخی گروه‌های شهروندی را وابسته [۷۰] و مشتری [۷۱] خود می‌کند.<br>همچنین ممکن است برخی گروه‌های جامعه‌ی مدنی ترکیبی از همکاری با حکومت در برخی حوزه‌ها و فاصله‌ای انتقادی یا حتی رویارویی با حکومت در حوزه‌های دیگر اتخاذ کنند. یا ممکن است چنان‌که وزن و قدرت جامعه‌ی مدنی زیاد باشد، دولت مجبور باشد مراعات حال جامعه‌ی مدنی را بکند. |
| ۴. سرکوب جامعه‌ی مدنی با ابزارهای قانونی/ پلیس | این رویکرد چنان‌که از نامش پیداست توسط حکومت‌های توتالیتر اعمال می‌شود و در آن تمام مظاهر فعالیت‌های سازمان‌یافته‌ی شهروندان توسط حکومت استبدادی سرکوب می‌شود. رویارویی و نزاع حکومت و جامعه‌ی مدنی می‌تواند به نوبه‌ی خود به ناآرامی‌های اجتماعی- سیاسی بیشتر منجر شود. |

*70. dependent*
*71. client*
*72. Selective collaboration*



**تمرین و سؤال تفکرانگیز:**

با توجه به اینکه دولت‌های خاصی در ایران در چهار دهه‌ی اخیر سرکار بوده‌اند، روابط جامعه‌ی مدنی با حکومت در هر دوره در کدام یک از دسته‌های فوق قرار می‌گیرد؟ برای پاسخ می‌توانید دوره‌ی حیات جمهوری اسلامی، خصوصاً از زمان فوت آیت‌الله خمینی تا به امروز را، بر اساس فردی که در ایران رئیس‌جمهور بوده به ادوار مختلف تقسیم کنید. آیا به‌عنوان نمونه می‌شود ادعا کرد «همکاری انتخابی» در مجموع شیوه‌ای بوده که میان گروه‌های مدنی و حکومت در دوران هشت‌ساله‌ی ریاست‌جمهوری حسن روحانی یا دوره‌ی احمدی‌نژاد برقرار بوده است؟

## تمرکززدایی در حکمـــرانی[۷۳]

تمرکززدایـی بحثی مبسوط و در برخی مـوارد تخصصی است.[۷۴] بسـیاری تحلیلگـران معتقدنـد بـرای اینکـه حکومتی پذیـرا و پاسـخگو باشـد، دچار بـلای اسـتبداد نشـود و مصـداق حکمرانی خوب باشـد، بایـد «غیرمتمرکز» و «غیرمرکزگـرا»[۷۵] باشـد. تمرکززدایـی بـه زبـان سـاده عبـارت اسـت از انتقـال قـدرت و مسـئولیت حکمرانـی از دولـت مرکـزی بـه دولت‌هـای محلـی یـا درمـواردی بخـش خصوصـی. گرایـش بـه تمرکززدایـی از حکمرانـی و تقویـت ظرفیـت حکومـت‌داری محلـی تـا حـدی تابعـی از بی‌اعتمـادی فزاینـده بـه پدیـده‌ی دولـت در بسـیاری نقاط جهـان (پدیده‌ای کـه آشـکارا می‌شـود در میـان مـردم امـروز ایـران در واکنـش بـه نـوع حکومتـداری ولایـی جمهـوری اسـلامی نیـز مشـاهده کـرد)، و نیـز عوامـل دیگـری چـون فروپاشـی یکـی از متمرکزتریـن نظام‌هـای حکمرانـی جهـان یعنـی اتحـاد جماهیـر شـوروی، در اواخـر دهـه‌ی هشـتاد میـلادی و آغـاز دهـه‌ی نـود دارد. ظهـور جنبش‌هـای ملی‌گـرای اتنیکـی کـه دل خوشـی از مرکزگرایـی و سـرکوب زبانـی و اقتصـادی پایتخـت ندارنـد و مصادیقـی از آن در قالـب جنبش‌هـای اتنیکـی در میـان ترک‌هـا، کردهـا، عرب‌هـا و بلوچی‌هـای ایـران نیـز وجـود دارد، بـاز بـه نوبـه‌ی خـود در رواج مطالبـه‌ی تمرکززدایـی بی‌تأثیـر نبـوده اسـت. می‌شـود ادعـا کـرد در ایـران قانـون انجمن‌هـای ایالتـی و ولایتـی در متمـم قانـون اساسـی مشـروطه بـا هـدف تمرکززدایـی از نظـام سیاسـی بـه آن قانـون اضافـه شـد، گرچـه هرگـز بـه درستی اجرا نشد.[۷۶]

البتـه حرکـت بـه سـمت پاسـخگویی محلـی و مرکززدایـی از حکومـت، تنهـا نتیجـه‌ی نگـرش منفـی نسـبت بـه پدیـده‌ی دولت/حکومـت نیسـت

---

۷۳ . *این بخش تا حد زیادی با الهام از این منبع نگاشته شده است: درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، صص. ۴۱-۵۱.*

۷۴ . *بنگرید به مدخل Decentralization در ویکی‌پدیای انگلیسی*
*https://en.wikipedia.org/wiki/Decentralization#cite_note-28*
*75.decentralized*

۷۶ . *به عنوان نمونه بنگرید به: دموکراسی انجمنی یا نظام خادمان محلی؛ در تبیین ساختاری برای تحقق حاکمیت مردم ایران (مهدی جامی، نشر نبشت، بهمن ۱۴۰۰)*

و هم‌زمان ناشی از تمایل شدید شهروندان کشورهای مختلف و حتی شرکت‌های بخش خصوصی برای مشارکت بیشتر در اداره‌ی کشور دارد. مطابق گزارش «برنامه‌ی توسعه‌ی سازمان ملل»[۷۷] در اواخر دهه‌ی نود میلادی و بعدتر، علاقه‌ی رو به رشدی در کشورهای در حال توسعه به برنامه‌های تمرکززدایی وجود داشته که ریشه در توجه روزافزون به «نقش جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی به‌عنوان شرکای دولت‌ها در جستجوی راه‌های جدید ارائه خدمات» دارد. [۷۸]

## انواع تمرکززدایی

در یک تقسیم‌بندی می‌شود تمرکززدایی را به چهار گونه‌ی تمرکززدایی سیاسی-حقوقی، تمرکززدایی اداری، تمرکززدایی مالی و تمرکززدایی در بازار تقسیم کرد. البته این انواع تمرکززدایی همپوشانی‌های زیادی با هم دارند. در ایران اندراج نظریه‌ی ولایت فقیه در قانون اساسی و ساختار حکمرانی یک نوع سیستم کاملاً متمرکز ایجاد کرده که تبعات منفی آن را هر روز بیشتر شاهدیم و تقریباً با تمام این انواع تمرکززدایی ناسازگار است:

**الف- تمرکززدایی سیاسی-حقوقی**[۷۹]: تمرکززدایی سیاسی-حقوقی، چنان‌که از نامش پیداست در سیاست و حقوق رخ می‌دهد و در قانون اساسی به شهروندان و نمایندگان منتخب آن‌ها قدرت و نفوذ بیشتری در تدوین و اجرای سیاست‌ها در سطح محلی داده می‌شود. این نوع تمرکززدایی را می‌شود به دو گونه‌ی اتنیکی/قومی (مثلاً مدل کانادا) و غیراتنیکی/غیرقومی (مثلاً مدل آمریکا و آلمان) تقسیم کرد. تمرکززدایی سیاسی-حقوقی مستلزم وجود احزاب سیاسی کثرت‌گرا، قوه‌ی مقننه یا مجالس قوی (احیاناً مجالس دوگانه‌ی عوام و سنا و مجالس ایالتی) و ساختار قضایی متناسب با آن‌ها است. تمرکززدایی سیاسی-حقوقی در بسیاری موارد همراه است با

77. United Nations Development Programme

۷۸. بنگرید به:
Decentralization: A Sampling of Definitions» (PDF). United Nations Development Programme. October 1999. pp. 11-12.

79. legal-political decentralization

پذیرش نوعی ساختار حکومت فدرال در قانون اساسی، گرچه لزوماً محدود به فدرالیسم نیست. در اینجا دولت‌های محلی دارای مرزهای جغرافیایی مشخص و تعریف شده در قانون اساسی هستند و نوعی مجلس محلی و ایالتی وجود دارد، مثلاً مانند پارلمان‌های اسکاتلند یا کبک، و نسبت آن‌ها با پارلمان‌های مرکزی بریتانیا یا کانادا. فدرالیسم در برخی موارد شکل سیاسی چندملیتی [80] دارد، مانند وضعیت کانادا یا بلژیک یا عراق. در کشورهای آسیایی، هند، پاکستان، مالزی و عراق از آن‌هایی هستند که با نظام فدرال اداره می‌شوند. ایالات متحده‌ی آمریکا و آلمان فدرال نیز دارای ساختار فدرال و اداری نامتمرکز، البته از نوع تک‌ملیتی، هستند.

**ب- تمرکززدایی اداری** [81]: منظور از تمرکززدایی اداری و بروکراتیک آن است که مسئولیت برنامه‌ریزی و مدیریت برخی از وظایف خدمات عمومی دولتی از حکومت مرکزی به بروکراسی استانی یا ایالتی واگذار می‌شود.

**ج - تمرکززدایی مالی** [82]: منظور از تمرکززدایی مالی آن است که قدرت تصمیم‌گیری و مسئولیت‌های مدیریت مالی منابع تا حد زیادی از حکومت مرکزی به حکومت محلی منتقل شود. در اینجا حکومت محلی دستی باز در وضع مالیات‌های محلی متناسب با نیازهایش دارد.

*80. multinational*
*81. administrative decentralization*
*82. Fiscal decentralization*

**د- تمرکززدایی در بازار**[۸۳]: منظور از تمرکززدایی در بازار «خصوصی‌سازی»[۸۴] و «مقررات‌زدایی» [۸۵] است. تمرکززدایی در بازار معمولاً همراه با آزادسازی اقتصادی[۸۶] و سیاست‌گذاری‌های بازار آزادمحور است. این نوع تمرکززدایی مورد انتقاد بخشی از جناح چپ است، و از آن گاهی با عنوان نئولیبرالیسم انتقاد می‌شود. دربرابر آزادسازی اقتصادی دولتی‌سازی اقتصاد قرار دارد که شکل حداکثری آن در سیستم‌هایی مانند اتحاد جماهیر شوروی و بسیاری کشورهای اصطلاحاً بلوک شرق در دوران موسوم به جنگ سرد و رواج کمونیسم رایج بود.
مقررات‌زدایی به معنای کاهش محدودیت‌های قانونی وضع شده از سوی دولت در فعالیت‌های بخش خصوصی است. خصوصی‌سازی دامنه‌ی گسترده‌ای دارد که سوی افراطی آن واگذاری کامل ارائه‌ی کالاها و خدمات به بخش خصوصی است و کوچک کردن حداکثری دولت، و سوی میانه‌روتر آن مدل مشارکت «دولتی-خصوصی» است که در آن حکومت و بخش خصوصی برای ارائه‌ی خدمات یا ساخت زیرساخت‌ها با یکدیگر، بر اساس فرمول‌هایی، همکاری می‌کنند.

انواع چهارگانه‌ی تمرکززدایی فوق کاملاً در هم‌تنیده‌اند و می‌توان آن‌ها را در حالت کلی به دو نوع ضعیف و قوی تقسیم کرد:

۱. در تمرکززدایی‌های ضعیف قدرت تصمیم‌گیری و مسئولیت‌های مدیریتی بین حکومت‌های محلی و مرکزی توزیع می‌شود، بدون اینکه واگذاری به‌صورت حداکثری باشد.

۲. در شکل قوی، مسئولیت خدمات به شکلی قوی‌تر به دولت محلی یا شهرداری‌ها منتقل می‌شود.[۸۷]

---

*83. Market decentralization*
*84. Privatization*
*85. Deregulation*
*86. economic liberalization*
*۸۷. درمورد پتانسیل‌های تمرکززدایی در ایران بعد انقلاب ۱۳۵۷ در قالب قانون شوراهای شهر و روستا نگاه کنید به «پیش‌درآمدی بر اداره امور در سطح محلی در ایران (شوراهای شهر و روستا)»، در وبسایت نبض ایران. قابل دسترسی در اینجا:*
*https://www.nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D9%85%D8%AF%D-B%8C%D8%B1%DB%8C%D8%AA-%D9%85%D8%AD%D9%84%DB%8C-%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%85%D9%82%D8%AF%D9%85%D9%87*

## برخـــــــــــــــی
## چالش‌های تمرکززدایی

سیستم غیرمتمرکز حکمرانی بدون چالش هم نیست. چالش‌هایی که اشکال غیرمتمرکز حکمرانی ممکن است با آن مواجه شوند شامل ناکارآمدی، ظرفیت اداری و توانایی‌های فنی ضعیف در سطح محلی، ناهماهنگی میان سیاست‌های ملی و محلی، و عدم همکاری حکومت مرکزی در واگذاری منابع مالی به دولت محلی می‌باشد. تمرکززدایی در صورتی موفق است که مسئولیت‌های اداری با منابع مالی کافی از مرکز به سطوح محلی منتقل شود.
تمرکززدایی بدون نظارت حتی می‌تواند منجر به غارت منابع کمیاب از سوی نخبگان فاسد محلی شود. برای غلبه بر این مشکلات و مشکلات مشابه، باید علاوه‌بر اختیارات مالی، هم‌زمان مطالبه‌ی مسئولیت کرد تا سیاستمداران محلی بیشتر ملزم شوند به وعده‌های خود و قول‌هایشان وفا کنند. همچنین لازم است اطلاعات‌رسانی در سطح عموم مردم، حسابرسی اجتماعی و شفافیت وجود داشته باشد تا جامعه بتواند بر عملکرد دولت محلی و شهرداری‌ها نظارت کند. در فصل‌های بعدی این کتاب درمورد ابزارهای پایش جامعه‌ی مدنی از بودجه‌ی ملی و محلی بیشتر صحبت خواهد شد.




نمونه‌های متعدی از تمرکززدایی دموکراتیک در سراسر جهان در راستای تحقق حکمرانی خوب می‌شود زد. در آمریکای لاتین تمرکززدایی از حکومت بخش مهمی از فرآیند گذار به دموکراسی بوده است. در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین در دوران دیکتاتوری، حکومت‌ها ذیل سلطه‌ی نظامیان شدیداً مرکزگرا بوده‌اند، از جهاتی شبیه وضعیتی که امروز در ایران ذیل ولایت مطلقه‌ی فقیه با همکاری نظامیان شاهدیم. درعوض قوانین اساسی جدیدی که در آمریکای لاتین پس از گذار به دموکراسی مستقر شده‌اند، به اشکال گوناگون نامتمرکز هستند. در آفریقا نیز در دهه‌های گذشته شاهد مثال‌های متعدد تمرکززدایی از حکومت از جمله برای احقاق حقوق اتنیک‌ها یا غلبه بر تنازعات داخلی بوده‌ایم که با همکاری نهادهای بین‌المللی اعمال شده، مثلاً در اتیوپی، موزامبیک یا اوگاندا. ساختار نامتمرکز حکومت در هند، کانادا و بلژیک از سه قاره‌ی متفاوت جهان تنها چند مثال موفق یا تقریباً موفق در زمینه‌ی تمرکززدایی فدرال هستند.

با توجه به این مثال‌ها، با مشارکت دوستان کنشگرتان یک نمونه از تمرکززدایی در کشورهای جهان را برگزیرید و درموردش مطالعه کنید. بکوشید نشان دهید چگونه تمرکززدایی دموکراتیک در بهبود خدمات‌رسانی مربوط به زیرساخت‌های عمومی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، محیط زیست، حقوق بشر و مواردی از این دست تأثیر داشته است.



**سؤال تفکربرانگیز**

کـدام نـوع از تمرکززدایـی بـه نظـر شـما بـا مشـارکت فعـال جامعـه‌ی مدنـی بیشـتر سـازگار است؟
بـا توجـه بـه توضیحاتـی کـه در بـالا ذکـر شـد، کـدام نـوع از انـواع تمرکززدایـی، در صـورت مطالبـه از سـوی گروه‌هـای مدنـی ایرانـی، احتمـالاً بـا مخالفـت کمتـری از سـوی حاکمیـت مواجه می‌شوند و چرا؟

# فصل ۳

# پاسخ‌گویی اجتماعی، قانون حق دسترسی به اطلاعات و بحث رسانه

«پاسخگویی اجتماعی»[۸۸] یکی از مفاهیم پایه‌ی جامعه‌ی مدنی در بحث پایه‌ی بودجه‌ی عمومی است. این کتاب راهنما پایش بودجه را درهم‌تنیده با مفهوم پاسخگویی اجتماعی شرح می‌دهد و پاسخگویی اجتماعی را پیش‌نیاز دستیابی به حکمرانی خوب می‌داند. خواست پاسخگویی اجتماعی، دموکراسی را پیش‌فرض می‌گیرد و بر این عقیده بنا شده که سیاستمداران اولاً باید تماماً منتخب مردم باشند و با رأی اکثریت به قدرت رسیده باشند؛ ثانیاً یک قرارداد اجتماعی، ولو ضمنی، با شهروندانی که آنان را برای محافظت و ارتقای منافع عمومی در قدرت نصب کرده‌اند، بسته باشند.
پاسخگویی اجتماعی را می‌توان به‌عنوان مجموعه اقداماتی تعریف کرد که گروه‌های شهروندی برای پاسخگو کردن مقامات حکومتی/سیاستمداران و کلاً ارائه‌دهندگان خدمات عمومی/دولتی برای بهبود خدماتشان در افزایش رفاه جامعه انجام می‌دهند. ابزارهای پاسخگویی اجتماعی و پایش که در فصول آتی این کتاب با دقت شرح داده می‌شوند، قرار است در صورت اجرایی شدن برای همه‌ی شهروندان، از جمله بخش‌های فقیر و مستضعف جامعه، ظرفیت سازماندهی برای مطالبه‌ی حکمرانی خوب از مقامات حکومتی و صاحبان قدرت را فراهم کنند و به تحقق جامعه‌ای که در آن نیازهای اساسی مردم به خوبی برآورده می‌شود، مدد رسانند.
تقویت حقوق بشر یکی از اهداف پاسخگویی اجتماعی است. پاسخگویی در این معنا رویکردی حقوق‌محور است که به تقویت حقوق فردی می‌انجامد، و این که شهروندان به تعبیر مهدی حائری یزدی در کتاب حکمت و حکومت، صغیر و رعیت نیستند. منظور از حقوق‌محوری، هم‌زمان تلاش برای ادغام هنجارها، استانداردها و اصول نظام بین‌المللی حقوق بشر در برنامه‌ها، سیاست‌گزاری‌ها و فرآیندهای توسعه‌ی کشور نیز هست.

می‌شود گفت پاسخگویی اجتماعی این حقوق را پیش‌فرض می‌گیرد، گرچه محدود به آن‌ها نیست [۸۹]:

88. *Social Accountability*

۸۹. *این بخش با الهام از این منبع نگاشته شده: درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، صص. ۶۳-۵۳.*

**حق شنیده شدن:** شهروندان حق دارند نیازها، نظرات و نگرانی‌های خود را به حکومت بیان کنند و از این طریق به حاکمیت برای درک بهتر اولویت‌های شهروندان و تصور ایشان از خدمات‌رسانی بهتر مدد رسانند.

**حق دانستن و حق اطلاعات:** شهروندان این حق را دارند که در وقت نیاز اطلاعات و شواهد قابل اعتماد، با کیفیت و مرتبط را از ارگان‌ها و سازمان‌های حکومتی درمورد عملکردشان به دست آورند تا بتوانند از آن‌ها مطالبه‌ی پاسخگویی کنند. مخفی‌کاری و کشیدن دیوار میان خود و شهروندان (چنان‌که شیوه‌ی بسیاری ارگان‌های رسمی در جمهوری اسلامی نیز هست) امری ناپسندیده محسوب می‌شود.

**حق سازماندهی و انجمن:** شهروندان حق دارند انجمن‌ها و سازمان‌هایی ایجاد کنند، یا در صورت وجود بپیوندند و به این شیوه ظرفیت خویش برای تعامل سازنده و ساختارمند را با حکومت بالا ببرند. اصل ۲۶ قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران نیز می‌گوید: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت.» [۹۰]

**حق مشارکت و چانه‌زنی با حکومت:** شهروندان حق دارند از طریق نمایندگان خویش در جامعه‌ی مدنی درمورد مسائل و منافع خویش با مقامات حکومتی مذاکره و چانه‌زنی کنند، تا زمینه‌ی دستیابی به تغییرات بلندمدت در جهت منافع عمومی فراهم شود.

---

۹۰ . منبع، سایت شورای نگهبان:
https://www.shora-gc.ir/fa/news/47-07/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%DB%8C-%D8%A7%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%DB%8C-%D8%A7%D-B%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86

## عوامل مـــــــــــــــهم

### در موفقیت پاسخگویی اجتماعی

یک محیط مناسب برای موفقیت پاسخگویی اجتماعی چند ویژگی دارد که البته کاملاً درهم تنیده‌اند:

- گروه‌های شهروندی سازمان‌یافته و توانمند؛
-بستر قانونی و پذیرایی حکومت؛
- دسترسی آزاد به اطلاعات
- رسانه‌های مستقل و مسئول.

**منظور از سازمان‌یافتگی و توانمندی گروه‌های شهروندی**، چنان‌که پیش‌تر نیز اشاره شد، آن است که گروه‌های جامعه‌ی مدنی قادر باشند در صورت لزوم اطلاعات مربوط به پروژه‌های حکومتی را جمع‌آوری و مستقلاً تجزیه وتحلیل کنند و با تکیه بر این اطلاعات از مقامات حکومتی و ارائه دهندگان خدمات بخواهند که به شیوه‌هایی عادلانه و کارآمد[۹۱] به مردم خدمات‌رسانی کنند. تحقق چنین امری به نوبه‌ی خود محتاج رواج ارزش‌های فرهنگی مساعد برای رشد پاسخگویی اجتماعی نیز هست: در جامعه‌ای که باورهای غالب مردمش پارتی‌بازی و سوء مدیریت را مجاز می‌انگارد، پاسخگویی اجتماعی به درستی نمی‌بالد.

**بستر قانونی و پذیرایی حکومت** یعنی اگر پاسخگویی اجتماعی بخواهد با دوام باشد، باید به صورت بخشی روزمره از کنش‌ها و عملکردهای روزمره‌ی هم حکومت و هم گروه‌های شهروندی درآید. گروه‌های شهروندی باید آمادگی مذاکره و همکاری با بخش‌های معقول‌تر حاکمیت در ایران در زمینه‌ی افزایش کارآمدی و تحقق عدالت در ارائه‌ی خدمات عمومی را داشته باشند و این توانایی را داشته باشند که از بسترهای قانونی موجود در این زمینه استفاده کنند و در صورت فقدان یا ضعف قانون، قوانین جدید پیشنهاد دهند. آشکار است تلاش جامعه‌ی مدنی در صورتی که کوچک‌ترین انعطافی از طرف حاکمیت (شامل قوه‌ی قضاییه و نیروهای امنیتی) در زمینه‌ی پاسخگویی موجود نباشد و حکومت نخواهد آنچه گروه‌های مدنی عرضه می‌کنند را اصطلاحاً «بخرد»، با موانع

91. *just & efficient*

روبه‌رو خواهد بود. برعکس، اگر چنان‌که در کشورهای دموکراتیک دنیا رایج است، حکومت/دولت دست خود را به سوی سازمان‌های مردم‌نهاد برای افزایش بازدهی در ارائه‌ی خدمات عمومی و استقرار حکمرانی خوب دراز کنند، در موفقیت پاسخگویی اجتماعی تاثیر مضاعف دارد.

**دسترسی آزاد به اطلاعات ضروری و استفاده مؤثر از داده‌های در دسترس** شرط دیگر موفقیت پروژه‌های پاسخگویی اجتماعی است. پاسخگویی اجتماعی بدون اینکه حکومت امکان دسترسی به اطلاعاتی که برای پایش لازم است را به شهروندان و گروه‌های شهروندی دهد، با موانع جدی روبه‌روست. پایش و ارزیابی عملکرد دولت باید براساس شواهد قابل اعتماد باشد تا ادعاهای معتبری به‌دست داده شود، مدعیاتی که نتواند از سوی هواداران حکومت مخدوش شود.

بنابراین، چنان‌که در مقدمه نیز اشاره شد، تضمین دسترسی آزاد به اطلاعات از طریق قانون‌هایی چون آزادی اطلاعات بسیار مهم است.[۹۲] فقدان بسترهای قانونی در دسترسی آزاد به اسناد عمومی، مخفی‌کاری حکومت، یا وجود بوروکراسی بیش از حد در افشای اطلاعات، از جمله موانع ساختاری در این حوزه هستند که در حکومت‌های غیردموکراتیک برجسته‌تر هم می‌باشند. گروه‌های شهروندی فعال در حوزه‌ی پایش بودجه باید مهارت‌های لازم برای ارزیابی داده‌ها و حسابرسی را داشته باشند.

نهایت اینکه **نقش رسانه‌ها در تحقق پاسخگویی اجتماعی** بسیار مهم است (به توضیحات در ادامه دقت کنید).

۹۲. *در زمینه‌ی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران به این لینک در سایت نبض ایران مراجعه کنید.*
*https://www.nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D8%B1%D8%A7%D9%87%D9%86%D9%85%D8%A7%DB%8C-%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9-%D8%AF%D8%B1%DA%A9-%D9%88-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D9%87-%D8%A7%D8%B2-%D8%A7%D9%85%DA%A9%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1-%D9%88-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%B3%DB%8C-%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D9%87-%D8%A7%D8%B7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA*



**مطالعه موردی**

## رسانه و پایبندی به اخلاق در گزارش‌دهی[۹۳]

*نقش رسانه در پاسخگویی اجتماعی به دلیل پوشش آن از وقوع فساد و سوءاستفاده از قدرت بر کسی پوشیده نیست. رسانه‌ها نقش مهمی در مطالبه‌ی استقرار یک حکومت خدمت‌رسان، پذیرا و پاسخگو دارند. مطالعات دانشگاهی نشان می‌دهد که حضور رسانه‌های مستقل، انتقادی و کثرت‌گرا می‌تواند به بهبود خدمات‌رسانی عمومی منجر شود. رسانه‌های مستقل، حکم دیده‌بان‌هایی را دارند که «رفتارهای نادرست» حکومت را رصد و افشا می‌کنند و به این شیوه با شکل‌دهی به افکار عمومی، در سیاست‌گذاری‌های عمومی تأثیر دارند. در نگاه پست‌مدرن هم، رسانه‌ها، اعم از شبکه‌های رادیوتلویزیونی، خبرگزاری‌ها، وبسایت‌ها، روزنامه‌ها و البته شبکه‌های اجتماعی، عامل تغییر اجتماعی محسوب می‌شوند و این پتانسیل را دارند که مردم را به مطالبه‌ی حکمرانی خوب از مقامات حکومتی سوق دهند.*

*خلاصه اینکه نقش رسانه‌ها در تحقق پاسخگویی اجتماعی بسیار مهم است. با این‌حال، درمورد ایران رسانه‌های بزرگ داخل کشور ایران، به طور مشخص رسانه‌ی ملی/ صداوسیما، مستقل از حاکمیت نیستند و بخش مهمی از خبرگزاری‌های داخلی نیز در مالکیت سپاه پاسداران و کلاً طبقه حاکم قرار دارند و خصوصاً*

۹۳ .منبع: درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، صص ۱۵۷-۱۶۴ و صص. ۱۹-۲۴. همچنین بنگرید به مقاله‌ی «سیاست‌گذاری رسانه، حکمرانی خوب و روزنامه‌نگاری برای توسعه» به قلم سروائس، با مشخصات زیر:
*Jan Servaes (2009) "Communication policies, good governance and development journalism", Communicatio, 35:1, 50-80.*

و نیز این مقاله:
*Anthony Makrydemetres, 2002, "Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration: The 'Alir' Imperatives of Ethical Reasoning".*

قادر به مطالبه‌ی پاسخگویی از بخش‌های انتصابی حکومت (رهبری و نهادهای زیر دست آن، نظامیان و...) نیستند. اینجاست که نقش رسانه‌ها، خصوصاً رسانه‌های اپوزسیون در خارج کشور، برجسته می‌شود. در اینجا بد نیست به برخی ملاحظات اخلاقی در گزارش رسانه‌ها در بحث پایش عملکرد حکومت اشاره کنیم.

پوشش رسانه‌ای امور مربوط به فساد حکومت، به ویژه در کشورهایی مانند ایران که مطبوعات در آن‌ها به طرق مختلف تحت فشارند و حقوق روزنامه‌نگاران به شیوه‌ی حداقلی نیز معمولاً رعایت نمی‌شود آسان نیست. از طرف دیگر رسانه منبع قدرت است و یک روزنامه‌نگار اخلاقی باید مانع از سوءاستفاده‌ی اصحاب قدرت، چه در حکومت و چه در اپوزیسیون، از خویش و رسانه‌اش شود. توجه و مطالعه در زمینه‌ی «اخلاق رسانه»[۹۴] می‌تواند از یک سو از دستکاری بازیگران سیاسی با منافع خاص در مدیریت رسانه‌ها جلوگیری کند، آن هم به شیوه‌ای که اصل آزادی مطبوعات و انصاف و تعادل در خبررسانی را خدشه‌دار نشود، و از سوی دیگر در کاهش اذیت و آزار روزنامه‌نگاران از سوی اصحاب قدرت نقش داشته باشد.

روزنامه‌نگاری که می‌خواهد فساد حاکمان و سیاستمداران را گزارش کند، باید به شیوه‌ی سقراطی به «تقریر حقیقت» تعهد داشته باشد. یعنی بکوشد حتی‌الامکان دقیق، منصف و عینی باشد، در گزارش موضوعات بحث برانگیز، زمینه‌ی اجتماعی-تاریخی-فرهنگی خبر را درک کند و آن را تا حد ممکن در گزارش‌دهی وارد کند، تبلیغات تجاری را با خبر نیامیزد، و مواردی از این دست...

به دلیل منابع و نفوذ بالقوه‌ی زیادی که رسانه‌ها دارند، اصحاب رسانه هم در معرض این هستند که در صورت عدم دقت اخبار را دستکاری کنند و هم هدف دستکاری قرار گیرند. اجتناب از دستکاری خبر و آلت

94.Media ethics.
بنگرید به مدخل در ویکی انگلیسی: https://en.wikipedia.org/wiki/Media_ethics

دست اصحاب قدرت واقع شدن، از لوازم روزنامه‌نگاری اخلاقی و شهروندمدار است. برخی از انواع دستکاری رسانه‌ای که باید ازشان اجتناب کرد عبارتند از:

- گیج کردن مخاطب و استفاده از عبارات منبع خبر خارج از زمینه و بافتار؛
- پنهانکاری یا عامدانه فقط بخشی از اطلاعات را به مخاطب رساندن؛
- منصف نبودن، دوری از همه‌جانبه‌نگری و اغراق در خبررسانی؛
- جعل هویت شخص دیگری برای به دست آوردن اطلاعات از منابع بالقوه‌ی خبر؛
- تبلیغات و پروپاگاندا به‌جای خبررسانی و ....

**استاندارد آلیر ALIR برای استدلال اخلاقی**

گروه‌های شهروندی، اصحاب رسانه، و مدیران دولتی اغلب در فرآیند تعامل سازنده با یکدیگر با اشکال مختلف دوراهی‌های اخلاقی[۹۵] مواجه می‌شوند. «استاندارد آلیرALIR» [۹۶] برای استدلال اخلاقی، از سوی برخی پژوهشگران برای مواجهه با دوراهی‌های اخلاقی، از جمله در مباحث مربوط به ردیابی تخصیص و مصرف منابع عمومی و مبارزه با فساد، طراحی شده است. استاندارد آلیر ALIR مجموعه‌ای از چهار اصل ساده است که برای مواجهه با معضلات و دوراهی‌های اخلاقی، خصوصاً در بحث مدیریت حوزه‌ی عمومی، طراحی شده‌اند و عبارت است از چهار ستون:

۱- پاسخگویی دموکراتیک، ۲- حاکمیت قانون/ قانون‌گرایی، ۳- درستکاری و صداقت حرفه‌ای و ۴- پذیرا بودن.

این استاندارد بر بحث رسانه نیز قابل اطلاق است.

مبانی آنچه در استاندارد آلیر ذکر شده را می‌توان در متون فلسفی گوناگون در مورد فلسفه اخلاق، متون مقدس ادیان جهانی و ابراهیمی، اصول حقوق طبیعی[۹۷]، اسناد جهانی حقوق بشر در سازمان ملل و قوانین اساسی بسیاری کشورها حتی ایران مشاهده کرد.

95. ethical dilemmas
96. ALIR (imperatives)=Accountability, Legality, Integrity and Responsiveness
97. natural law

در ادامه هریک را به اختصار شرح می‌دهیم:

**پاسخگویی:** در هر نظام بروکراتیک یا سیستم رسانه‌ای، کارکنان علی‌القاعده باید به مافوق ادارای خویش پاسخگو باشند. با این حال، مطابق استاندارد ALIR وفاداری کارکنان، اعم از ارائه‌دهندگان خدمات عمومی یا روزنامه‌نگاران، به مقام بالاتر از خویش منوط است به تعهد این مرجع به پاسخگویی به خواست و منافع عمومی جامعه.

**قانونی بودن:** رفتارهای غیراخلاقی و فاسد، اعم از رشوه‌خواری، دزدی، کلاهبرداری یا اختلاس، خویشاوندسالاری، و کلا هرگونه سوء استفاده از قدرت در واقع افرادی را فراتر از قانون قرار می‌دهد. اجرای منسجم و منصفانه‌ی قانون یکی از مبانی حکمرانی خوب و استاندارد مدیریتی ALIR است.

**درستکاری و صداقت حرفه‌ای:** عبارت Integrity یا درستکاری، از کلمه‌ی لاتین integer گرفته شده که معنای «تمامیت» را نیز القا می‌کند. درستکاری در این معنا از تمامیت، ثبات و درستکاری شخصیت ناشی می‌شود. درستکاری یک سیاستمدار یا فعال مدنی به اجتناب او از دروغگویی و خدعه، سرزنش بی‌جا و سایر رفتارهایی اشاره دارد که با اصل پاسخگویی سازگار نیستند.

**پذیرابودن:** مدیران باید در برابر مردم پذیرا باشند، یعنی به نیازها و مطالبات مردم توجه کنند. پذیرا بودن مستلزم تسهیل ارتباط سازنده بین شهروندان و حکومت است، طوری که شهروندان بتوانند بدون لکنت زبان و ترس از سرزنش شدن اطلاعاتی درمورد نیازها و خواسته‌هایشان در زمینه‌ی خدمات‌رسانی به حکومت بدهند و بازخوردها و انتقاداتشان را در مورد عملکرد حکومت مطرح کنند.




نقاط قوت و شکاف رسانه‌های طرفدار حکومت و اپوزیسیون در بحث پاسخگویی اجتماعی و اخلاق رسانه را شناسایی کنید. با توجه به معیارهایی چون استاندارد آلیر، کجاها از طرف هریک از دو گروه رسانه‌ای اخلاق رعایت نمی‌شود؟ با دوستان کنشگرتان در این زمینه بحث و تبادل نظر کنید.




## قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران

بسیاری کشورها در سراسر جهان قوانینی دارند که حق داشتن اطلاعات را برای شهروندان تضمین می‌کنند. قانون حق دسترسی به اطلاعات می‌تواند نقشی اساسی در راهبرد سازمان‌های جامعه‌ی مدنی برای انجام حسابرسی اجتماعی و پایش بودجه‌ی عمومی داشته باشد. [۹۸] البته حتی اگر کشوری چنین قانونی داشته باشد، باز ممکن است درخواست گروه‌های مدنی برای دسترسی به داده‌های خدمات‌رسانی با موانع مختلفی روبه‌رو شود، از جمله با ادعاهایی از سوی حکومت مبنی بر گم شدن پرونده‌ها و بهانه‌هایی از این دست ... در برخی کشورها ممکن است تک‌تک ارگان‌ها سیاست‌هایی در رابطه با افشای اطلاعات یا منشورهایی درباره‌ی حقوق شهروندی داشته باشند که بتواند امکان چنین دسترسی‌ای را فراهم کند. در کشورهایی مانند آفریقای جنوبی (بنگرید به مطالعه‌ی موردی مربوط به آفریقای جنوبی در فصول آتی کتاب) اصلی در قانون اساسی از آزادی‌های فردی مرتبط با حق داشتن اطلاعات حمایت می‌کند و در صورت مقاومت دولت، شهروندان و گروه‌های مدنی قادرند از بند مزبور در قانون اساسی جهت ثبت دادخواست در دادگاه‌های کشوری، که بالاترین آن‌ها در این زمینه دادگاه قانون اساسی است، برای به دست آوردن اطلاعات مورد نیاز برای پایش استفاده کنند، اگرچه ممکن است چنین فرآیندی زمان‌بر باشد.

*98. right to [access to] information laws*
*مجموعه‌ای از گزارش‌ها به زبان انگلیسی در مورد قوانین حق دسترسی به اطلاعات در کشورهای مختلف از جمله ایران و مشکلات اجرایی بر سر آنها، در وب-سایت www.freedominfo.org قابل دسترس است. کافی است روی نام هر کشور کلیک کنید.*

درمورد ایران «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سال ۱۳۸۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در سال ۱۳۸۸ به تأیید نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید اما تدوین آیین‌نامه اجرایی و ابلاغ آن تا سال ۱۳۹۴طول کشید. حسن روحانی، رئیس‌جمهور پیشین ایران، در جلسه‌ی هیئت دولت گفته بود دسترسی آزاد به اطلاعات «جزو حقوق شهروندی، از لوازم مردم‌سالاری و مانع فساد و شایعه» است. او همچنین گفته بود مردم در یک نظام مردم‌سالار باید بتوانند از عملکرد همه‌ی امور دستگاه‌های دولتی که از بیت‌المال استفاده می‌کنند، مطلع شوند و اذعان کرده بود دسترسی آزاد به اطلاعات، یک روش شهروندان برای مبارزه با فساد است. [۹۹] در راستای اجرای قانون مزبور، «سامانه‌ی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، در تیرماه ۱۳۹۶ با حضور وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزیر ارتباطات رونمایی و کار خود را آغاز کرد. [۱۰۰] این سامانه با این هدف تأسیس شده بود که به شهروندان (فعالین، روزنامه‌نگاران و افراد علاقمند) فرصت ارائه‌ی درخواست و کسب اطلاعات بیشتر مربوط به نهادها را بدهد. سازمان و وبسایت «آرتیکل ۱۹» در سال ۱۳۹۶ گزارشی با عنوان «ایران: مروری بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سال ۱۳۸۷» تهیه کرد که

۹۹ . به نقل از مدخل «قانونگذاری برای دسترسی آزاد به اطلاعات» در ویکی‌پدیای فارسی، فوریه ۲۰۲۴.

۱۰۰ .نگرید به لینک در ایرنا:

https://www.irna.ir/news/82542295/%D8%B3%D8-%A7%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%87-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%B3%DB%8C-%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D9%87-%D8%A7%D8%B7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A8%D8%B1%D8%A7%DB%8C-%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85-%D8%B1%D8%A7%D9%87-%D8%A7%D9%86%D8%AF%D8%A7%D8%B2%DB%8C-%D8%B4%D8%AF

آنچه در ادامه می‌آید عمدتاً بر اساس آن تهیه شده است.[۱۰۱] توجه به نکات زیر جالب توجه است:

- حق دسترسی به اطلاعات در دسترس تمام شخصیت‌های حقیقی و حقوقی ایران هست.
- این قانون شامل همه گونه اطلاعات می‌شود از جمله اسناد کتبی، نوارهای صوتی، تصاویر، فیلم و ویدئو، علایم، نقشه‌ها و داده‌های فیزیکی و الکترونیکی. هر چیزی را که ضبط و ثبت شده باشد می‌توان تقاضا کرد.
- تمامی سازمان‌های دولتی موظف به انتشار فوری این اطلاعات هستند.
- طبق این قانون نهادهای عمومی حق ندارند از تقاضاکنندگان بخواهند برای تقاضای خود دلیل یا توضیح ارائه کنند.
- تمامی نهادهای خصوصی و عمومی موظفند ظرف در کمتر از ده روز به تقاضاهای اطلاعات پاسخ دهند.

۱۰۱. بنگرید به:
https://www.article19.org/fa/resources/%da%86%da%af%d9%88%d9%86%da%af%d-b%8c-%d8%ab%d8%a8%d8%aa-%d8%af%d8%b1%d8%ae%d9%88%d8%a7%d8%b3%d8%aa-%d8%a7%d8%b7%d9%84%d8%a7%d8%b9%d8%a7%d8%aa-%d8%af%d8%b1-%d8%a7%db%8c%d8%b1%d8%a7%d9%86/

- نهادهای عمومی وظیفه دارند خود فعالانه اطلاعات را منتشر کنند.
- برای ناقضین قانون جریمه در نظر گرفته شده از سیصد هزار ریال تا صد میلیون ریال.
- اما چاپ اطلاعات درمورد نهادهای تحت نظارت رهبری (همچون سپاه، وزارت اطلاعات و شورای عالی فضای مجازی) منوط به اجازه رهبری می‌باشد.

**اما چگونه می‌توان ثبت درخواست اطلاعات کرد؟**

ثبت درخواست اطلاعات، حداقل تا زمان دولت حسن روحانی چند راه داشت، از آن جمله ( درمورد وضعیت در دوران رئیسی باید پیگیری جداگانه صورت گیرد):

- ارائه‌ی اینترنتی فرم از طریق درگاه الکترونیکی نهاد (iran.gov.ir) مربوط به سیستم دولت الکترونیک. وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات نیز درگاهی اینترنتی (http://foia.iran.gov.ir) برای ارائه و ثبت درخواست تأسیس کرده بود
- ارسال ایمیل
- ارائه حضوری تقاضا در واحد اطلاعات هر نهاد
- نکته‌ای که ممکن است از دید برخی کنشگران مدنی ایرانی در وضعیت کنونی ایران منفی تلقی شود آن است که هنگام ثبت درخواست باید اطلاعاتی راجع‌به خودتان ارائه کنید از جمله نام، شماره کارت ملی یا شماره ثبت (برای شخصیت‌های حقوقی)، نشانی و حداقل یک شیوه‌ی تماس.

**نهادهای تحت پوشش قانون: رهبر استثنا**

- قانون شامل تمامی نهادهای عمومی در قوای مجریه، مقننه و قضائیه و نهادهای مربوط به آن‌ها و نهادهای زیرمجموعه‌ی آن‌ها می‌شود و همچنین استانداری‌ها و شهرداری‌ها. در ضمن شامل نهادهای خصوصی از جمله سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌کنند هم می‌شود. هر نهاد

خصوصی و عمومی باید واحد ارائه‌ی اطلاعات تشکیل دهد که وظیفه‌اش پاسخ به درخواست ها است و باید فردی برای اداره این واحد تعیین شود.

- اما شامل نهادهایی که تحت کنترل رهبری هستند نمی‌شود مگر به اجازه‌ی خود او. بر اساس «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، تنها در صورتی می توان به اطلاعات و داده‌های دستگاه‌هایی که زیر نظر رهبری هستند دست یافت که رهبر با آن مخالفتی نداشته باشد. این بند که بر اساس تفسیری از نظریه ولایت فقیه بنا شده، مانعی جدی برای پایش و حسابرسی از نهادهای زیر نظر رهبری از سوی گروه‌های مردم‌نهاد در ایران است و در نظر منتقدان زمینه را برای فساد در این نهادها فراهم می‌کند.

**آیا می‌توان جلوی انتشار اطلاعاتی را گرفت؟**

بله! جز نهادهای زیر نظری رهبری، هشت استثناء در قانون آمده است. اطلاعات را می‌توان منتشر نکرد اگر مربوط باشند به:

- اسرار دولتی
- حفاظت از حریم خصوصی شخصی
- اطلاعات تجاری
- امنیت و رفاه عمومی
- تلاش برای پیشگیری یا کشف جنایت، دستگیری یا تعقیب مجرم
- بررسی مالیاتی یا جمع‌آوری عوارض
- نظارت بر مهاجرت به کشور
- در ضمن درخواست را می‌شود در موارد زیر رد کرد:
- نهادی تقاضایی را ناکامل می‌داند یا اطلاعات کافی ارائه نشده؛ تقاضاکننده می‌تواند خواسته خود را پیگیری کند و اطلاعات ناقص را تکمیل کند.
- تقاضا مربوط به اسناد یا اطلاعاتی است که علنا منتشر شده‌اند و از طریق وب‌سایت نهاد قابل دسترسی هستند.

**تقاضای تجدیدنظر**

اگر باور دارید که تقاضای شما به طور غیرقانونی رد شده می‌توانید به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شکایت کنید و خواهان تجدید نظر شوید. شکایات را می‌توان از طریق دولت الکترونیک ثبت کرد یا مستقیماً نزد کمیسیون برد. برای درخواست تجدیدنظر نسبت به تقاضای رد شده می‌توانید به دادگاه هم مراجعه کنید چون طبق قانون اساسی ایران، هر شخصی که از نهادی دولتی از جمله کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات شکایتی داشته باشد، می‌تواند آن شکایت را نزد دادگاه تعزیرات حکومتی ببرد.

# فصل ۴

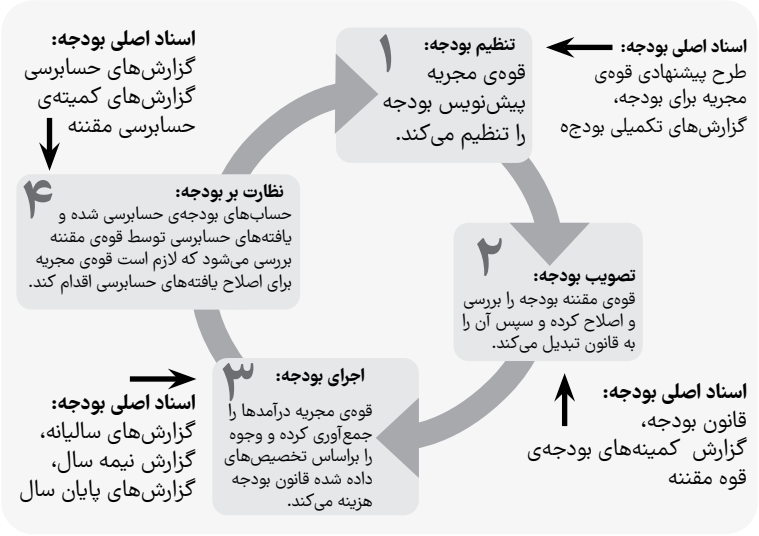
# چرخه‌ی بودجه

## (چرخه‌ی مدیریت مالی بخش عمومی)

## فرآیند اجرای بودجه، والگوهای نهاد عالی حسابرسی در کشورها

اشاره شد هدف این کتاب آشنایی مخاطب با مفاهیم کلیدی، زیربناهای نظری، مطالعات موردی و مثال‌های کاربردی، و موانع بر سر پایش بودجه از سوی کنشگران مدنی است. یکی از مفاهیمی که پایشگران بودجه همیشه با آن سروکار دارند و باید شرح داده شود مفهوم «چرخه یا سیکل بودجه»[۱۰۲] است. بودجه‌ها معمولاً چرخه‌هایی یک ساله هستند که مراحل مختلف آن‌ها نقاط دسترسی متفاوتی را برای تأثیرگذاری و پایش به جامعه‌ی مدنی عرضه می‌کند. چرخه‌ی بودجه چهار مرحله دارد. مراحل و رویدادهای اصلی چرخه یا سیکل بودجه در کشورهای مختلف را می‌شود در این نمودار خلاصه کرد و این نمودار تنها مختص ایران نیست.[۱۰۳] در ادبیات بحث از چرخه‌ی بودجه با عنوان «چرخه‌ی مدیریت مالی بخش عمومی» نیز یاد می‌شود.[۱۰۴]

**نمودار ۱:** چرخه‌ی بودجه




*102. Budget Cycle*

*۱۰۳ . منبع نمودار و این بخش فصل اول کتاب پول ما، مسئولیت ما*

*104.public financial management cycle, PFM*

**۱. تنظیم** [۱۰۵]

«قوه‌ی مجریه» در هر کشوری مسئول تنظیم بودجه است و «تنظیم» مربوط به زمانی است که قوه‌ی مجریه برنامه‌ی بودجه را جمع‌بندی میکند. معمولاً اداره‌ی بودجه‌ی مستقر در وزارت دارایی این فرآیند را با درخواست اطلاعات از تک‌تک وزارتخانه‌ها تهیه می‌کند. تنظیم بودجه‌ی سالانه در کشورهای مختلف از چند هفته تا چند ماه طول می‌کشد. تنظیم بودجه معمولاً «فرآیندی افزایشی» است که در آن بودجه‌ی جدید هر سال بر پایه‌ی بودجه سال قبل ایجاد می‌شود. تغییرات اعمال شده نسبت به سال پیش یا ناشی از اولویت‌های سیاستی جدید است (مثلاً زمانی که دولتی جدید روی کار می‌آید، برای نمونه، انتقال دولت از حسن روحانی به ابراهیم رئیسی را در ایران در نظر آورید) و یا نتیجه اثرات تورم بر هزینه‌های فعالیت دولت (درمورد کشوری با اقتصاد نفتی ایران یا وضعیت ژئوپولتیک این کشور، مثلاً تحت تأثیر نوسان در قیمت نفت، یا تحت تأثیر جنگ منطقه‌ای در غزه، یا اثر تحریم‌های آمریکا و مواردی از این دست).

**۲.تصویب** [۱۰۶]

در مرحله دوم از این چرخه یا سیکل، برنامه‌ی بودجه‌ای قوه‌ی مجریه/دولت تهیه کرده است به قوه‌ی مقننه/ مجلس ارائه می‌شود تا به آن رسیدگی شود و در نهایت آن را تصویب کنند. «تصویب»، یعنی وقتی که قوه‌ی مقننه برنامه بودجه را مورد بحث، تغییر و تصویب قرار می‌دهد. بررسی مجلس احتمالاً شامل جلسات پرسش و پاسخ در کمیسیون‌های مختلف پارلمان باشد. معمولاً جامعه‌ی مدنی و عموم جامعه بیشترین توجه خود بر بودجه را در این مرحله متمرکز می‌کنند زیرا در اینجا بیشترین دسترسی برای داده‌های شهروندی امکان‌پذیر است، حتی در مورد کشوری با نظام بسته مانند ایران.



*105.formulation*
*106.approval*

**۳.اجرا**[۱۰۷]
«اجـرا» همان‌طـور کـه از لغتـش پیداسـت، یعنـی وقتـی کـه دولـت سیاسـتهای موجـود در بودجـه را پیادهسـازی میکنـد. بودجه‌هـا عمـلاً همیشـه بـه همـان شـکلی کـه تصویـب شـده‌اند اجـرا نمی‌شـوند و ایـن انحرافـات می‌توانـد نشـان‌دهنده‌ی تأثیـر عوامـل مختلفـی باشـد، از تغییـر شـرایط کشـور گرفتـه تـا فسـاد. وقتـی شـکاف میـان هزینه‌هـای مجـاز (آنچـه از پیـش طراحـی شـده) و واقعـی (آنچـه در عمـل رخ می‌دهـد) زیـاد شـود، جامعـه‌ی مدنـی بایـد در این‌بـاره مطالبـه توضیـح و دلیـل کند.

**۴. ارزیابی**[۱۰۸] **و حسابرسی توسط قوه مقننه و دیوان محاسبات**
در این مرحله از سیکل بودجه‌ی نهاد حسابرسی ملی/دیوان محاسبات و قوه‌ی مقننه/مجلس هزینه‌های انجام شده در بودجه از سوی دولت را محاسبه و ارزیابی می‌کنند. در این پله، اداره‌ای مستقل وحرفه‌ای در هر کشوری به اسم **نهاد عالی حسابرسی** (در ایران «دیوان محاسبات کشور») هزینه‌ها و این که آیا منابع عمومی به‌طور کارآمد استفاده شده‌اند یا خیر به‌طور سیستماتیک بررسی می‌کنند. یافته‌های دیوان محاسبات به مجلس تحویل داده می‌شود که مسئول پاسخگو کردن قوه‌ی مجریه در قبال عملکردش در اجرای بودجه است. ارزیابی و حسابرسی مجلس و دیوان محاسبات قرار است معلوم کند که دولت/حکومت از منابع عمومی به بهترین شکل ممکن استفاده کرده یا خیر، و چنان‌که واضح است انجام درست آن محتاج برقراری اصل تفکیک قوای سه‌گانه در کشور مزبور است (امری که در ایران ضعیف است). چنان‌که در این کتاب اشاره شده در شیوه‌های اصلاح‌شده‌ی بودجه‌بندی در دنیا تأکید بسیاری است بر اینکه در این مرحله اطلاعات مربوط به عملکرد بودجه‌ای به مردم و نهادهای جامعه‌ی مدنی/شهروندان نیز ارائه شود تا ایشان نیز بتوانند در این زمینه در کنار نهادهایی چون دیوان محاسبات مطالبه‌ی پاسخگویی و حسابرسی کنند. حتی سندی به نام **بودجه‌ی شهروندی** وجود دارد که در ایران نداریم و قرار است کار پایش بودجه توسط شهروندان را آسان‌تر کند.

*107.execution*
*108.oversight*

## توضیـــــــــــــــــــــح بیشتر

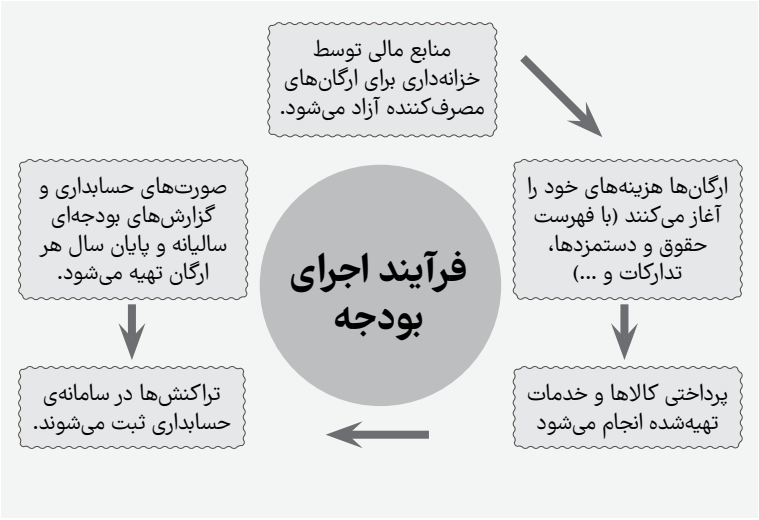
### در مورد فرآیند اجرای بودجه از سوی دولت

اگـر بخواهیـم دقیق‌تـر شـویم می‌شـود گفـت «فرآینـد اجـرای بودجه»[۱۰۹] درهـر کشـوری پنـج مرحلـه را دنبـال می‌کنـد کـه در نمـودار نیـز نشان داده شده:

- منابـع مالـی توسـط خزانـه‌داری بـرای ارگان‌هـا (اعـم از وزارتخانه‌هـا/ ادارات/نهادهـای نظامی/درمـورد ایـران نهادهـای زیـر نظـر رهبـری) مختلف مصرف‌کننده، آزاد می‌شود
- ارگان‌هـای فـوق هزینههـای خـود را آغـاز میکننـد (حقـوق و دستمزدها، تدارکات و ...)
- ارگان مزبور پرداختی کالاها و خدمات تهیه شده را انجام می‌دهد
- تراکنش‌های مالی در سامانه‌ی حسابداری ثبت می‌شوند.
- گزارش‌هـای بودجـه‌ای و حسـابداری در طـول سـال یـا در پایـان سال توسط هر وزارتخانه/ اداره/نهاد نظامی... تهیه می‌شود.



109. Budget Execution Process




**نمودار۲:** فرایند اجرای بودجه در کشورها

در اینجا هریک از مراحل فوق در فرایند اجرای بودجه در کشورها را با جزییات بیشتر شرح می‌دهیم:[۱۱۰]

**۱. آزادسازی وجوه برای وزارتخانه‌ها، ادارات و ارگان‌ها**

زمانی خزانه‌داری ملی منابع مالی را برای وزارتخانه یا ارگان مربوطه واریز می‌کند که قوه‌ی مقننه بودجه را تصویب و به قانون تبدیل کرده باشد. انتقال وجوه می‌تواند به صورت پرداخت‌های سه ماهه یا ماهانه و ... از صندوق درآمد مرکزی دولت باشد. این مرحله معمولاً همراه است با فرم‌های مجوزی که آزادسازی وجوه را تأیید و سرفصل‌های اقلام اصلی را که ارگان مربوطه مجاز است براساس آن‌ها هزینه‌ها را انجام دهد مشخص می‌کنند. در برخی کشورها نهاد عالی حسابرسی مسئول تأیید انواع خاصی از هزینه‌های عمومی است و پیش از انتقال برخی وجوه بررسی‌های مفصلی را انجام می‌دهد.

۱۱۰ . منبع این بخش و نمودار: *پول‌ما، مسئولیت ما، فصل سوم.*

**۲. آغاز هزینه کردن**

پس از آن که منابع مالی برای ارگان حکومتی مربوطه واریز شد، آن نهاد شروع به استفاده از آن برای پرداخت حقوق/دستمزدهای کارمندان خود، یا پرداخت تعهدات بدهی خود می‌کند. هزینه‌های خاصی نیز ممکن است پیشنهاد شوند که مدیر ارشد حسابداری نهاد مورد نظر موظف است بررسی‌شان کند تا مطمئن شود که در محدوده‌ی بودجه قرار دارند. قراردادی امضا می‌شود و برای کالاها و خدمات مورد نیاز سفارش‌هایی داده می‌شود.

**۳. پرداخت**

پرداخت واقعی برای هزینه‌ها معمولاً توسط اداره‌ی حسابداری با انتقال بانکی انجام می‌شود. در برخی کشورهای فقیر، گاهی دولت تراکنش‌های خود را با پرداخت نقدی انجام می‌دهد. تراکنش‌های نقدی در ابعاد حکومتی موجب تقویت فساد می‌شود و باید با تراکنش‌های رسمی بانکی جایگزین شوند.

**۴. ثبت تراکنش‌ها**

در بسیاری کشورهای درحال توسعه از سیستم نقدی حسابداری[۱۱۱] استفاده می‌شود که بر اساس آن هزینه‌ها بلافاصله پس از صدور دستور پرداخت ثبت می‌شوند. برعکس، روشی که حسابداری اصلاح‌شده پیشنهاد می‌کند «روش تعهدی»[۱۱۲] است. در یک روش تعهدی، هزینه‌ها زمانی ثبت می‌شوند که کالاها و خدمات تحویل داده شوند (حتی اگر پرداخت هنوز انجام نشده باشد) و درآمدها نیز هنگام سررسید مالیات یا فروخته شدن کالاها و خدمات محاسبه می‌شوند. کاربرد این روش بسیار پیچیده است و تعداد کمتری از کشورها منابع لازم برای اجرای آن را دارند، گرچه در صورت اجرا تصویر دقیق‌تری از وضعیت مالی یک کشور ارائه می‌دهد.



*111. cash accounting*
*112.accrual system*

**۵. تهیه گزارش‌های حسابداری**

دورهی دوازده ماههای که در طی آن بودجهای اجرا میشود را **سال مالی** مینامند و لزوماً با سال تقویمی منطبق نیست. در طول سال مالی، مدیران حسابداری همهی تراکنشهای درآمدی و هزینهای که در طول سال انجام شده را ثبت میکنند و این صورتحسابها مبنایی را برای بودجهی سالانه و گزارشهای حسابداری شکل میدهند. در پایان سال هم مدیر حسابداری، حسابهای نهایی عملکرد مالی و تراکنشهای نهاد مربوطه را برای تمام سال مالی تهیه میکند. این حسابهای نهایی در گزارش سالانهای که برای دیوان محاسبات کشور ارسال میگردد هم گنجانده میشوند.

## هشت سند ضروری

### پایهای بودجه در «پایش اجرای بودجه»ی مورد توجه نهادهای مدنی

دادههای مربوط به تخصیص بودجه، هزینهها و نتایج معمولاً در «هشت سند کلیدی» مربوط به هرکدام از چهار مرحلهی چرخهی بودجه یعنی تنظیم، تصویب، اجرا، و ارزیابی موجود هستند و میتوانند/ضروری است به پایش اجرای بودجه توسط نهادهای مدنی کمک کنند.

**الف-اسناد مرحلهی تنظیم:** مرحلهی «تنظیم بودجه» به نوبهی خود شامل دو سند پیشنویس بودجه[۱۱۳] و لایحهی/طرح بودجه از سوی قوهی مجریه[۱۱۴] است.

-**«پیشنویس بودجه»** سندی است که در مرحلهی اول تنظیم و تدوین بودجه توسط قوهی مجریهی هرکشوری تهیه میشود و دادههای اقتصادی کلیدی و مفروضات مورد استفاده در تدوین بودجهی سال آینده را توضیح میدهد.

*113. Pre-Budget Statement*
*114. Executive's Budget Proposal*

-«**لایحه/طرح**» سندی جامع است که برنامه‌ی دولت را برای هزینه/خرج کردن و نیز جمع‌آوری عواید[۱۱۵] /تأمین درآمد برای سال مالی آتی ارائه می‌کند. لایحه‌ی/طرح بودجه‌ی تهیه شده از سوی قوه‌ی مجریه شامل اطلاعاتی درمورد سیاستگذاری‌ها و برنامه‌هایی است که دولت در نظر دارد اجرا کند، شامل تخمین هزینه‌ها و درآمدهای مربوط به آن‌ها، احتمالاً اطلاعات تکمیلی درمورد اقتصاد کلان [۱۱۶] و بدهی‌های کشور و ... این سند برای تصویب به شکل قانون به قوه‌ی مقننه ارائه می‌شود.

**ب-اسناد مرحله‌ی تصویب:** مرحله‌ی «تصویب بودجه» شامل دو سند کلیدی است:

- «**بودجه مصوب**» [۱۱۷]: قوه‌ی مقننه/مجلس معمولًا پس از بحث درباره‌ی بودجه‌ی ارائه‌شده قوه‌ی مجریه/دولت، آن را به قانون تبدیل می‌کند و بودجه اصطلاحاً «تصویب» می‌شود. بودجه‌ی مصوب سندی است که پس از تصویب توسط مجلس به‌عنوان قانون بودجه برای اجرا در سال مالی آتی استفاده می‌شود. بودجه‌ی مصوب از پیشنهاد/طرح/لایحه‌ی بودجه قوه‌ی مجریه سرچشمه می‌گیرد، اما همچنین شامل هرگونه اصلاحیه‌ای است که قوه‌ی مقننه روی این سند انجام می‌دهد. سطح جزئیات موجود در بودجه‌ی مصوب مشخص می‌کند که دولت چه مقدار می‌تواند بودجه را در طول سال بدون رجوع به قوه‌ی مقننه برای مجوز تغییر، مطابق نیازهایش تغییر دهد. توجه به متن «بودجه‌ی مصوب» برای اهداف پایشگری در کشورها بسیار مهم است. [۱۱۸]

*115.revenue*
*116.macroeconomic*
*117.Enacted Budget*
*۱۱۸ . در مورد ایران متن «برنامه‌های [۵ ساله‌ی] توسعه» را نیزمی‌توان و باید در زمره‌ی اسناد پایشگری دسته‌بندی کرد. بنگرید به این لینک ویکی:*
*https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%E2%80%8C%D9%87%D8%A7%DB%8C_%D8%AA%D9%88%D8%B3%D8%B9%D9%87_%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86*

- **«بودجه‌ی شهروندی»**[۱۱۹]: در اسناد مرحله‌ی تصویب در کشورهای دموکراتیک سند مهم دیگری هم هست که در نظام بودجه‌ی ایران تعریف نشده و آن «بودجه‌ی شهروندی» است. نسخه‌ی بودجه برای شهروندان یا بودجه‌ی شهروندی یک نسخه‌ی ساده شده و غیرفنی از لایحه‌ی بودجه‌ی دولت و بودجه‌ی مصوب توسط مجلس است که برای شهروندان و عموم مردم تهیه شده و به صورت همگانی قابل دسترس است.

**ج- اسناد مرحله‌ی اجرا**[۱۲۰]: گزارش در طول سال دولت و **گزارش میان‌سال**[۱۲۱] دولت اسناد مرحله‌ی «اجرای بودجه» هستند که می‌توانند مورد استفاده پایشگران مدنی قرار گیرند.

-«گزارش‌های در طول سال» اسنادی هستند که به صورت ماهانه یا فصلی/نیم‌ساله‌ای از سوی دولت تهیه شده و در دسترس عموم قرار می‌گیرد و درآمدها و هزینه‌های واقعی/در عمل دولت/حکومت در قیاس با اهداف اولیه‌ی تعریف شده در بودجه را شرح می‌دهد. گزارش‌های ماهانه، فصلی و نیم‌ساله‌ای از این قبیل، قرار است نتایج واقعی بودجه را با بودجه‌ی مصوب مجلس مقایسه کرده و نشان دهند که آیا هزینه‌ها، درآمدها و تأمین بدهی در مرحله‌ی اجرا با متن مصوب همخوانی دارد یا خیر.

در گزارش‌ها باید درآمدهای حاصل شده و هزینه‌های انجام شده در هر ماه از سال تا به امروز ارائه شود و مقادیر پیش‌بینی شده درآمدها و هزینه‌های ماهانه برای دوره‌ی گزارش‌دهی مقایسه شده باشد. گزارش باید توضیحی درباره‌ی هرگونه واگرایی، خصوصاً از نوع قابل‌توجه، میان درآمدها و هزینه‌های واقعی و پیش‌بینی شده در متن بودجه را در بر داشته باشد. در «گزارش میانسال»، به‌طور مشخص اجرای بودجه در شش ماهه‌ی اول سال مالی جاری و مفروضات اقتصادی زیربنای بودجه توضیح داده می‌شود و پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهای دولت برای نیمه‌ی دوم و باقی مانده‌ی سال

*119. Citizens Budget*
*120. In-Year Report*
*121. Mid-Year Report*

صورت می‌گیرد. **اسناد مرحله‌ی اجرای بودجه** تحولات اقتصادی در طول سال (نرخ رشد اقتصادی، تورم و غیره)، میزان پول تخصیص داده شده برای جبران کسری بودجه، میزان بدهی عمومی، هزینه‌ی برنامه‌های اصلی مبارزه با فقر که احیاناً از سوی دولت دنبال می‌شود را نیز گزارش می‌کنند.
البته نهادهای مدنی تنها با تکیه بر گزارش‌های دولت درمورد اجرای بودجه نمی‌توانند اطمینان یابند که دولت همان خدماتی را ارائه کرده که بودجه‌های پیشنهادی و مصوب برای تقویت آن‌ها در نظر گرفته شده بودند.

**د-اسناد مرحله‌ی ارزیابی: گزارش پایان سال** [۱۲۲] که قوه‌ی مجریه یک بار در سال تولید می‌کند، و نیز **گزارش نهاد عالی حسابرسی/دیوان محاسبات**[۱۲۳] دو سند پایه‌ای مرحله‌ی ارزیابی هستند. به سند اخیر در ایران **گزارش تفریغ بودجه** نیز گفته می‌شود.

- «گزارش پایان سال» گزارش جامعی از فعالیتهای مالی دولت در زمینه‌ی درآمد، هزینه و بدهی و عملکرد دولت در اجرای بودجه در سال مالی است که اخیراً به پایان رسیده است. در برخی کشورها این گزارش یک سند واحد است و در برخی دیگر هریک از ادارات و نهادهای حکومتی گزارش پایان سال خود را جداگانه صادر می‌کنند. در بعضی کشورها این گزارش‌ها توسط بانک مرکزی تهیه می‌شود. سازمان بین‌المللی و مدنی «همکاری اقتصادی و توسعه»[۱۲۴] که در زمینه‌ی توصیه‌های سیاست‌گذاری فعال است، توصیه می‌کند که برای شفافیت هرچه بیشتر، یک گزارش پایان سال، ظرف شش ماه از پایان سال مالی به شکل عمومی منتشر شود و مخفی نماند. گزارش پایان

122. *Year-End Report*
123. *Audit Report*
124. *Organization for Economic Cooperation and Development, OECD*

سال باید تفاوت‌های میان برآوردهای اولیه (که مجلس در طول سال اصلاح کرده است) و مخارج واقعی را شرح دهد و درآمدها، بدهی‌ها و مفروضات کلان اقتصادی ارائه شده در بودجه را نیز پوشش دهد. گزارش‌های در طول سال، میان‌سال و پایان سال برای اهداف پایشگری اهمیت دارند، زیرا نشان می‌دهند که تا چه اندازه حکومت به محتوای بودجه مصوب پایبند بوده است.

- پس از انجام هزینه‌ها و ثبت معاملات از سوی دولت، دیوان عالی محاسبات صحت این هزینه‌ها را، در گزارشی به نام «گزارش نهاد عالی حسابرسی/دیوان محاسبات» یا «گزارش تفریغ بودجه»[۱۲۵]، بررسی می‌کند. در واقع «گزارش تفریغ بودجه» سندی است که نهاد عالی حسابرسی/ دیوان محاسبات هر کشور به صورت سالانه تهیه و منتشر می‌کند که به ارزیابی و محاسبه‌ی صورت‌حساب‌های پایان سال دولت می‌پردازد و این پرسش را مد نظر دارد که آیا منابع عمومی به طور مؤثر استفاده شده‌اند یا خیر. تفریغ بودجه به معنای بررسی حساب‌ها و اسناد مربوط به دستگاه‌های دولتی و انطباق آن با نحوه و میزان هزینه‌ی سازمان‌ها، پروژه‌ها و پیشرفت آن‌ها بر اساس لایحه‌ی بودجه است. تفریغ بودجه، نتیجه نهایی نظارت بعد از خرج است و یک حسابرسی کلی در عملیات مالی دولت محسوب می‌شود. گزارش‌های دیوان محاسبات به قوه‌ی مقننه داده می‌شود، تا پس از بررسی نظرات مزبور توصیه‌هایی به قوه‌ی مجریه برای انجام اقدامات اصلاحی ارائه دهد.

۱۲۵ . مثلًا بنگرید به *این خبر در ایسنا* درمورد گزارش تفریغ ۱۴۰۱
https://www.isna.ir/news/1402050100548/%D9%85%D9%87%D9%85%D8%AA%D8%B1%DB%8C%D9%86-%D9%88%DB%8C%DA%98%DA%AF%D-B%8C-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%DA%AF%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%B4-%D8%AA%D9%81%D8%B1%DB%8C%D8%BA-%D8%A8%D9%88%D8%AF%D8%AC%D9%87-%DB%B1%DB%B4%DB%B0%DB%B1-%D8%A7%D8%B2-%D9%86%DA%AF%D8%A7%D9%87-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%BA%DB%8C%D8%A8



**تمرین**

در دسترس بودن هشت سند پایه‌ای مورد بحث و اطلاعات مندرج در آن‌ها برای تحقق کنش‌های جامعه‌ی مدنی در راستای تحقق پاسخگویی اجتماعی بسیار مهم است. درمورد اسناد بودجه‌ای جمهوری اسلامی ایران در یکی یا چند تا از سال‌های مالی اخیر تحقیق کنید و بر اساس آن جدولی مشابه جدول زیر برای ایران ترسیم کنید.

مطابق تحقیق شما کدام‌یک از این هشت سند در ایران یا وجود ندارد یا اگر هست در دسترس عموم و کنشگران مدنی نیست؟ چرا در ایران بودجه‌ی شهروندی نداریم و چطور می‌شود از حاکمیت خواست این سند را در میان اسناد بودجه بگنجاند؟

| سند بودجه‌ای | نام این سند در ایران چیست؟ | در ایران این سند چه موقعی در طول سال منتشر می‌شود؟ | آیا سند مزبور به صورت عمومی در دسترس است؟ | سند مزبور حاوی چه اطلاعاتی است؟ |
|---|---|---|---|---|
| **اسناد مرحله تنظیم** | | | | |
| پیش‌نویس بودجه | | | | |
| لایحه یا طرح بودجه از سوی قوه مجریه | | | | |
| **اسناد مرحله تصویب** | | | | |
| بودجه مصوب | | | | |
| بودجه شهروندی | | | | |
| **اسناد مرحله اجرا** | | | | |
| گزارش در طول سال | | | | |
| گزارش میان‌سال | | | | |
| **اسناد مرحله‌ی ارزیابی** | | | | |
| گزارش پایان سال | | | | |
| گزارش دیوان محاسبات یا گزارش تفریغ بودجه | | | | |

**جدول شماره ۳**

## الگوهـــــــــــــای کار

### نهاد عالی حسابرسی در کشورها

در ایـن بخـش الگوهـای عملکـرد نظارتـی «دیـوان محاسـبات» یـا «نهـاد عالـی حسابرسـی» [۱۲۶] در کشـورهای مختلـف شـرح داده می‌شـود. تقریبـاً هـر کشـوری در دنیـای امـروز به‌طـور قانونـی وجـود یـک نهـاد عالـی حسابرسـی را بـرای نظـارت بـر هزینه‌هـای عمومـی الـزام می‌کنـد. نـام ایـن نهـاد در ایـران چنان‌کـه اشـاره شـد «دیـوان محاسـبات کشـور» [۱۲۷] اسـت، در ترکیـه بـه آن سایشـتای[۱۲۸] گفتـه می‌شـود، در کانـادا بـه آن «دفتـر حسابرسـی کل»[۱۲۹]، در ژاپـن بـه آن «دایـره‌ی حسابرسـی» [۱۳۰] گفتـه می‌شـود، و ... . در ادامـه‌ی ایـن فصـل انـواع حسابرسـی‌هایی کـه ایـن نهـاد انجـام می‌دهـد و انـواع اظهارنظرهـای حسابرسـی کـه در گزارش‌هـای حسابرسـی ارائـه می‌گـردد توضیـح داده می‌شـود، بـه همـراه مـروری بـر جایـگاه دیـوان محاسـبات در ایـران. مـا در ایـن کتـاب، بـرای نزدیکـی بیشـتر بـه ذهـن خواننـده‌ی ایرانـی، گاهـی دیـوان محاسـبات و نهـاد عالـی حسابرسـی را به‌جـای هـم نیـز بـه‌کار برده‌ایـم. در کل نهادهـای عالـی حسابرسـی در کشـورهای جهـان را می‌تـوان در یکـی از سـه الگـوی زیـر دسـته‌بندی کـرد: وسـت مینسـتر (یـا پارلمانـی)، قضائـی، و هیئتـی/هیئـت مدیره‌ای.

126. supreme audit institution, SAI

۱۲۷ . بنگرید به لینک ویکی فارسی:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86_%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%AA_%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1

128. Court of Accounts, Sayıştay .
وبسایت این نهاد در ترکیه: https://www.sayistay.gov.tr/?lang=tr

129. Office of the Auditor General وبسایت : https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/english/admin_e_41.html

130. Board of Audit
درمورد دایره‌ی حسابرسی ژاپن بنگرید به مدخل مربوطه در ویکی‌پدیا:
https://en.wikipedia.org/wiki/Board_of_Audit

## الگـــــــــــــــوی وست‌مینستری/پارلمانی [۱۳۱]

در سیستم انگلستان درمورد این نهاد در وبسایت آن می‌خوانیم:
«اداره‌ی حسابرسی ملی [۱۳۲] ناظر مستقل مخارج عمومی بریتانیا است. ما از پارلمان [و وظایف نظارتی آن] برای پاسخگو نگه داشتن دولت حمایت می‌کنیم و با ممیزی‌های/پایش‌های با کیفیت بالایمان به بهبود خدمات عمومی در انگلستان کمک می‌کنیم».

نهادهای عالی حسابرسی که از الگوی وست‌مینستر پیروی می‌کنند معمولاً رئیس قدرتمندی به نام «حسابرس کل/ سرحسابدار»[۱۳۳] دارند که تنها با موافقت پارلمان می‌توان او را برکنار کرد. سرحسابدار در انگلستان از اعضای پارلمان است و دارای این اختیارات/وظایف است:

- حسابرسی و گزارش درمورد حساب‌های مالی تمام ادارات دولتی و نهادهای عمومی بریتانیا
- بازرسی و گزارش دادن درمورد «ارزش مابه‌ازای پولی»[۱۳۴] که خرج هزینه‌های عمومی شده است.

در الگوی وست‌مینیستر نهاد عالی حسابرسی، حسابرسی‌های مدیریت مالی و حساب‌های سالانه‌ی ارگان‌های دولتی را در پایان سال مالی انجام می‌دهد. گزارش‌های حسابرس کل به مجلس ارائه می‌شود و به تفصیل بررسی می‌شود. درمورد انگلستان یک کمیسیون پارلمانی متشکل از نمایندگان مجلس عوام، موسوم به «کمیسیون حساب‌های عمومی»[۱۳۵] ، بر کار «اداره‌ی حسابرسی ملی» نظارت دارد.
الگوی وست‌مینستر مستلزم مشارکت فعال مجلس در پیگیری یافته‌های اداره‌ی حسابرسی ملی است. در کشورهایی که با این مدل

131. Westminster Model
132. 132. National Audit Office, NAO
بنگرید به: https://www.nao.org.uk/about-us/
133. Comptroller and Auditor General, C&AG
134. value-for-money
135. The Public Accounts Commission, TPAC

اداره می‌شوند، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی در همکاری با نهاد عالی حسابرسی و قانون‌گذاران مجلس قادرند قصورهای دولت را برجسته کرده و بر انجام اقدامات اصلاحی تأکید کنند.

## الگوی قضایی [۱۳۶]

نهادهای عالی حسابرسی که از الگوی قضایی پیروی می‌کنند، بخشی از نظام قضایی یک کشور هستند و از یک سری قضات ارشد به عنوان اعضای نهاد عالی حسابرسی تشکیل می‌شوند. یکی از جنبه‌های کلیدی الگوی قضایی این است که مقامات دولتی (به ویژه حسابداران ارگان‌های دولتی) شخصاً در قبال معاملات غیرقانونی مسئول شناخته می‌شوند. نهاد عالی حسابرسی درباره قانونی بودن اقدامات حسابدار رسمی قضاوت می‌کند و در صورت تخلف می‌تواند حسابدار رسمی را از مسئولیت «برکنار» کند یا حتی مجازاتی برای او اعمال کند.

برخلاف الگوی وست‌مینستر، نهاد عالی حسابرسی که از مدل قضایی پیروی می‌کند رابطه‌ی محدودی با مجلس آن کشور دارد. با این‌حال در اینجا نیز نهاد عالی حسابرسی گزارشی را درباره‌ی حساب‌های کشور (که وزارت دارایی در همکاری با این نهاد تنظیم کرده است) به مجلس ارائه می‌کند و مجلس برای پاسخگو کردن دولت در قبال مدیریت منابع مالی به این گزارش تکیه می‌کند.

در این مدل، نهاد عالی حسابرسی به صورت یک دادگاه مستقل عمل می‌کند، با این تفاوت که دادگاهی است که فقط به امور مالی رسیدگی می‌کند. نهاد عالی حسابرسی که از مدل قضایی پیروی می‌کند در برخی کشورها بخشی از دادگاه قانون اساسی کشور مزبور است.

دخالت محدود مجلس در بررسی یافته‌های حسابرسی در مدل



136.Judicial Model

قضایی می‌تواند فرصت‌های جامعه‌ی مدنی برای مشارکت در پاسخگو کردن دستگاه‌ها را در این مدل کاهش دهد. با این حال، اختیارات فراوانی (به ویژه اختیارات کیفری) که در این الگو به نهاد عالی حسابرسی داده می‌شود، به جامعه‌ی مدنی کشور مزبور انگیزه می‌دهد که با دیوان محاسبات تعامل کرده و خواستار اقدامات اصلاحی علیه نهادها/ پروژه‌های مورد شبهه‌ی فساد باشد.

### الگـــــــوی هیئت مدیره‌ای[۱۳۷]

نهاد عالی حسابرسی در سیستم هیئتی از چندین عضو شکل گرفته که بخشی از هیئت مدیره‌ی آن را تشکیل می‌دهند. نهاد عالی حسابرسی در الگوی هیئت مدیره‌ای هر یافته حسابرسی را که به کلاهبرداری یا فساد اشاره داشته باشد به مدعی‌العموم ارجاع می‌دهد. این کار متفاوت از الگوی وست‌مینستر است که یافته‌ها را در آن به مجلس ارائه می‌دهند. الگوی هیئتی از طریق در میان گذاشتن مستقیم پرونده‌های فساد با نهاد تعقیب‌کننده، می‌تواند فرآیندی که با آن مقامات دولتی در قبال کلاهبرداری و فساد پاسخگو می‌شوند را کوتاه کند، گرچه کمبودهای مخصوص به خود را نیز دارد.

137.Board Model

## انواع حسابرســـــــــی‌های

### نهادهای عالی حسابرسی کشورها

حسابرسی‌هایی کـه دیـوان محاسـبات کشـورها انجـام می‌دهـد، در حالـت کلـی یکـی از سـه حالـت زیـر را دارد: حسابرسـی مالـی[۱۳۸] ، حسابرسی درمـورد رعایـت [۱۳۹]، و حسابرسی عملکـرد[۱۴۰] . در ادامـه هریـک را شرح می‌دهیم:

### حسابرسی صورت‌های مالی[۱۴۱]

همه‌ی ارگان‌های دولتی دفاتر حسابداری (دفاتر نقدی، حساب‌های دفتر کل و ...) را نگهداری می‌کنند که در آن‌ها تک‌تک تراکنش‌های مالی را ثبت می‌کنند. هر تراکنش باید توسط مقامات معین تأیید شده و به شواهدی مانند صورت‌حساب‌ها و رسیدها که ماهیت معامله را مشخص می‌کنند متکی باشد. ارگان دولتی از دفاتر حسابداری برای تهیه‌ی صورت‌های مالی استفاده می‌کند که سطح کلی دریافت‌ها و مخارج انجام شده توسط ارگان دولتی را در طول یک دوره‌ی مالی، معمولاً یک ساله، نشان می‌دهد.

حسابرسان در جریان «حسابرسی مالی»، نمونه‌هایی از اسناد را به دقت بررسی می‌کنند تا اصالت تراکنش‌ها را در دفاتر حسابداری تأیید و مشخص کنند که آیا حساب‌ها امور مالی آن نهاد حکومتی را به وضوح نشان می‌دهد یا خیر. مشاهدات حسابرس در یک گزارش ثبت می‌شود که در آن احیاناً اشتباهات و تخلفات آشکار شده نیز فهرست می‌شود. گزارش حسابرسی معمولاً نظر رسمی حسابرس درباره‌ی این که آیا صورت‌های مالی تصویر درست و منصفانه‌ای از وضعیت مالی دولت ارائه می‌دهند و آیا دریافت‌ها و پرداخت‌ها طبق قانون بودجه اعمال شده‌اند یا خیر را نیز در بر دارد.

138. *financial audits*
139. *compliance audits*
140. *performance audits*
141. *Financial Audit*

## حسابرسی رعایت[۱۴۲]

مقصود از حسابرسی رعایت، تعیین میزان رعایت احکام، سیاست‌ها، پیمان‌ها، قوانین و مقررات دولتی و کنترل‌های داخلی توسط شرکت‌های مورد رسیدگی است. حسابرس دولتی هنگام انجام یک حسابرسی رعایتی مشخص می‌کند که:

- آیا مجوز این هزینه توسط یک مقام ذیصلاح داده شده؟
- آیا این هزینه طبق قانون تخصیص بودجه مجاز بوده است؟
- آیا هزینه‌ها با رویه‌های مورد اشاره در قوانین مختلف مالیه‌ی عمومی کشور و سایر قوانین کشوری مطابقت دارد؟

## حسابرسی عملکرد [۱۴۳]

از حسابرسی عملکرد گاهی با عنوان «حسابرسی عملیاتی»[۱۴۴] نیز یاد می‌شود. حدود نیم قرن از مطرح شدن مفهوم حسابرسی عملکرد در کشورهای دموکراتیک می‌گذرد. در دهه‌های اخیر نهادهای عالی حسابرسی در برخی کشورها اختیارات خود را گسترش داده تا سنجش ملاحظات «ارزش به ازای پول» را هم در هزینه‌های دولتی لحاظ کنند (چنان‌که در مثال انگلستان پیش‌تر اشاره شد). انجام حسابرسی عملکرد پیچیده است، و جز تخصص در علم حسابداری، به دانش در رشته‌هایی مانند اقتصاد و علوم کامپیوتر و ...نیز نیاز دارد. اگر بخواهیم ساده‌سازی کنیم، در انجام یک حسابرسی عملکرد، حسابرس معمولاً درباره‌ی سه جنبه‌ی اقتصاد، کارایی و اثربخشی گزارش تهیه می‌کند:

- جنبه‌ی اقتصادی، یعنی آیا می‌توان برنامه را با هزینه‌ی کمتری اجرا کرد؟
- کارایی، یعنی آیا می‌توان رابطه‌ی میان درون‌دادها [۱۴۵] (اعم از

142. Compliance Audit.

بنگرید به مدخل «حسابرسی» در ویکی‌پدیای فارسی:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%AD%D8%B3%D8%A7%D8%A8%D8%B1%D8%B3%D-B%8C

143.Performance Audit

144. Operational Audit

برای توضیح بیشتر به فارسی بنگرید به این لینک: https://pact.ir/news.cfm?id=238

145. inputs

انسانی و مادی) و برون‌دادها (اعم از کالاها یا خدمات) را بهبود بخشید، طوری که بیشترین برون‌داد از میزان معقولی از درون‌داد به دست آید؟

- اثربخشی، در اینجا عملکرد واقعی برنامه با عملکردی که در اصل برنامه برای آن طرح شده بود، سنجیده و قیاس می‌شود.

در ایران نیز به‌عنوان نمونه، ماده‌ی ۲۱۸ قانون «برنامه‌ی پنج ساله‌ی توسعه‌ی اقتصادی کشور»[۱۴۶] به مفهوم حسابرسی عملیاتی/ حسابرسی عملکرد اشاره کرده و می‌گوید: «کلیه‌ی شرکت‌های دولتی موضوع ماده‌ی چهار قانون مدیریت خدمات کشوری که فهرست آن‌ها از سوی دولت تعیین می‌شود و نیز شرکت‌های پذیرفته شده در بورس مکلفند از سال دوم برنامه و حداقل یک بار تا پایان برنامه از طریق سازمان حسابرسی [۱۴۷] [دولتی] و یا مؤسسات حسابرسی عضو جامعه‌ی حسابداران رسمی ایران حسب مورد در جهت افزایش صرفه‌ی اقتصادی، کارایی و اثربخشی فعالیت شرکت‌ها و افزایش قابلیت اعتماد گزارش‌های مالی نسبت به انجام حسابرسی عملیاتی اقدام نمایند». بحث درباره‌ی این موضوع با تمرکز بیشتر بر وضع ایران محتاج فرصتی جداگانه است.

۱۴۶ . بنگرید به متن برنامه پنج‌ساله پنجم:
https://pbsm.um.ac.ir/images/23/stories/asnad-faradasti/barname5.pdf

۱۴۷ .در مورد چیستی سازمان حسابرسی بنگرید به این مدخل ویکی فارسی:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86_%D8%AD%D8%B3%D8%A7%D8%A8%D8%B1%D8%B3%DB%8C




## انواع اظهارنظرهای حسابرسی

حسابرسِ وابسته به دیوان محاسبات یا هر نهاد محاسبه‌ی دیگری لازم است ابتدا چند مسئله‌ی زیر را بررسی کند تا بتواند «اظهار نظر حسابرسی» [۱۴۸] کند:

- آیا همه‌ی اطلاعات مورد نیاز برای انجام حسابرسی به حسابرس داده شده است؟
- آیا صورت‌های مالی در فرم مقرر ارائه شده‌اند؟ و اگر آری، آیا صورت‌های مالی نمای درست و منصفانه‌ای را از حساب‌ها نشان میدهند و قابل اتکا هستند؟
- آیا الزامات قوانین مربوطه در طول نگهداری حساب‌ها رعایت شده است؟

مطابق اصطلاح شناسی تخصصی در علم حسابداری، «اظهارنظر حسابرسی» که توسط حسابرس صادر می‌شود در یکی از چهار دسته‌ی زیر قرار می‌گیرد: «مقبول»[۱۴۹]، «مشروط» (یا «موضوعات مورد تأکید»[۱۵۰])، «مردود»[۱۵۱] و «عدم اظهار نظر/سلب مسئولیت»[۱۵۲].

**مقبول:** اگر حسابرس در بررسی صورت‌های مالی به این نتیجه برسد که گزارش‌ها از تمامی جنبه‌های مهم طبق استانداردهای حسابداری تهیه شده و ارائه شده است، «نظر مقبول» خود را ارائه می‌نماید. در واقع اظهارنظر مقبول زمانی ارائه می‌شود که حسابرس به یقین رسیده که صورت مالی موردنظر عاری از تحریف‌های تعیین‌کننده و با اهمیت است و همه‌ی شروط بالا رعایت شده است.

148. *Audit Opinions/Audit comments*
149. *Unqualified Opinion*
150. *Qualified Opinion/ Emphasis of Matter*
151. *Adverse Opinion*
152. *disclaimer*

**اظهارنظر مشروط:** مشروط یکی از مدل‌های اظهارنظر مقبول است؛ اما تفاوت‌هایی دارد. این نوع اظهارنظر، در مواردی ارائه می‌شود که موارد با اهمیت ولی غیراساسی در عدم رعایت استانداردهای حسابداری توسط واحد رسیدگی و یا محدودیت در رسیدگی وجود داشته باشد. به بیان دیگر، در مواردی که در نظر حسابرس تحریف صورت‌های مالی و محدودیت در رسیدگی در مجموع و یا به‌تنهایی دارای اثر با اهمیت ولی غیراساسی بر صورت مالی باشد گزارش حسابرس دیوان محاسبات به‌صورت مشروط خواهد بود.

اظهارنظر مشروط گاهی به شکل «موضوعات مورد تأکید» نیز بیان می‌شود: اظهار نظر به این شیوه، وقتی بیان می‌شود که حسابرس بخواهد ضمن پذیرش، مسئله‌ی نگران‌کننده‌ای را در صورت‌های مالی برجسته کند. بازرس ممکن است در جریان حسابرسی، یک سری نواقص خاص مشاهده کرده باشد و اقدامات اصلاحی لازم را طلب کند. تأکید بر کمبودی خاص معمولاً در پاراگراف جداگانه‌ای از اظهارنظر اصلی بیان می‌شود.

**مردود:** در صورت عدم رعایت موارد اساسی در رعایت استانداردهای حسابداری توسط واحد رسیدگی، حسابرس دیوان محاسبات نظر مردود اظهار می‌نماید. به بیان دیگر، اگر حسابرس به شواهدی دست پیدا کند که تحریف‌ها به‌تنهایی یا در مجموع نسبت به صورت‌های مالی با اهمیت و فراگیر است و مطلوبیت کلی صورت مالی را مخدوش می‌کند، گزارش خود را به شکل مردود اعلام خواهد کرد. در اینجا برخلاف اظهار نظر مشروط یا موضوعات مورد تأکید، اشکالات یافته شده در حسابرسی اساسی[۱۵۳] هستند.

**عدم اظهار نظر یا سلب مسئولیت:** عدم اظهارنظر در زمانی ارائه می‌شود که محدودیت اساسی در دامنه‌ی رسیدگی و یا ابهام اساسی نسبت به صورت‌های مالی وجود داشته باشد. سلب مسئولیت حسابرسی اغلب وقتی صادر می‌شود که برای حسابرس امکان دسترسی به همه‌ی دفاتر حسابداری فراهم نشده، وقتی که ارزش اقلام با اهمیت در حساب‌ها مشخص نیست، یا وقتی که مسئولان نهاد حکومتی اطلاعات به‌خصوصی را درباره‌ی برخی صورت‌های مالی ارائه نمی‌کنند.

153.fundamental

**موضوع ویژه؛**

## کارکرد دیوان محاسبات کشور در ایران

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در سیستم‌های وست‌مینستر مانند سیستم بریتانیا، گزارش‌های حسابرسی به عملکرد نظارتی مجلس سمت و سو می‌دهد. قوه‌ی مقننه دراین کشورها کمیسیونی به نام «کمیسیون حساب‌های عمومی»[154] یا نامی شبیه آن تشکیل می‌دهند که مسئول رسیدگی به گزارش‌های حسابرسی دیوان محاسبات است. کمیسیون مزبور یک سری جلسات عمومی پرسش وپاسخ را درباره‌ی یافته‌های حسابرسی ترتیب می‌دهد که در آن مقامات دستگاه‌های دولتی مربوطه درمورد محتوای گزارش‌های حسابرسی پاسخ می‌دهند. در کشورهایی که از الگوی قضائی حسابرسی پیروی می‌کنند، قوه‌ی مقننه نقش محدودی در فرآیند حسابرسی دارد و رئیس نهاد عالی حسابرسی که یک قاضی است تنها به تشخیص خود گزارش‌های حسابرسی را برای مجلس ارسال می‌کند. در این سیستم هم مجلس این اختیار را دارد که از دادگاه بخواهد از یک نهاد دولتی خاص حسابرسی کند. در کشورهایی که از سیستم هیئت مدیره‌ای پیروی می‌کنند، نهاد ملی حسابرسی گزارش‌های حسابرسی خود را به قوه‌ی مجریه/ کابینه و هیئت وزیران ارسال می‌کند. قوه‌ی مجریه هم به نوبه‌ی خود گزارش سالانه‌اش (به همراه یافته‌های حسابرسی و نظرات خود درباره‌ی آن‌ها) را به مجلس ارسال می‌کند.

درمورد ایران «دیوان محاسبات کشور» وابسته به مجلس است و رئیس آن توسط نمایندگان مجلس انتخاب می‌شود (که در حالت آرمانی باید توسط رأی اکثریت مردم انتخاب شده باشند، گرچه در عمل به سبب نظارت استصوابی و اصل ولایت فقیه تاحد زیادی چنین نیست). دیوان محاسبات باید مستقل باشد، رئیس آن فقط باید با مصوبه‌ی مجلس قابل برکناری باشد و منابع مالی و انسانی برای انجام حسابرسی از

154. Public Accounts Commission, PAC

ارگان‌های حکومتی داشته باشد (چه دولت، چه نهادهای زیر نظر رهبری از جمله دفتر رهبری، نهادهای نظامی و سپاه پاسداران، وموقوفاتی چون آستان قدس رضوی و موقوفات در قم، و.. در بافتار ایران). در وضعیت آرمانی دیوان محاسبات باید قدرت حسابرسی کردن از همه‌ی امور مالی حکومت را داشته باشد، یعنی به حساب‌ها و امور مالی بخش‌های انتخابی و انتصابی حکومت هر دو دسترسی داشته باشد و در نظارت برایشان در خدمت مجلس باشد. متأسفانه درایران این مثلاً دفتر رهبری یا سپاه پاسداران است که برای مجلس یا حتی رئیس‌جمهور تعیین تکلیف می‌کند، نه برعکس.

از نظر تاریخی، در ایران پس از انقلاب ۱۳۵۷، مطابق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی «دیوان محاسبات کشور» از وزارت امور اقتصادی و دارایی جدا شد و زیر نظارت مستقیم مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. بنابراین می‌شود ادعا کرد الگوی نهاد عالی حسابرسی در ایران، اگر به درستی اجرا شود، زیرشاخه‌ای از الگوی وست‌مینستری/پارلمانی است. اصل ۵۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌گوید «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سازمان و اداره‌ی امور آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون تعیین خواهد شد».[۱۵۵] در ادامه در اصل ۵۵ آمده «دیوان محاسبات به کلیه‌ی حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء، از بودجه‌ی کل کشور استفاده می‌کنند ... رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید». وظیفه‌ی این نهاد مطابق قانون اساسی تضمین آن است که «**هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد**».

درمورد «گزارش تفریغ بودجه» هم در قانون اساسی آمده «دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون، جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه‌ی هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس

۱۵۵ . برای متن قانون اساسی بنگرید به این لینک در سایت شورای نگهبان:
https://www.shora-gc.ir/fa/news/47-07/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%DB%8C-%D8%A7%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%DB%8C-%D8%A7%D-B%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86

شورای اسلامی تسلیم می‌نماید.» نکته‌ی مهم در بحث پایش آن است که مطابق قانون اساسی در ایران «این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». در ویکی‌فقه هم می‌خوانیم: «مطابق قانون برخی اهداف دیوان [محاسبات] اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال، عدم تجاوز هرگونه هزینه از اعتبارات مصوب در بودجه‌ی کل کشور و مصرف هرگونه وجهی از بودجه‌ی کل کشور در محل مصرف قانونی تعیین شده است». [۱۵۶]

چنان‌که اشاره شد رئیس دیوان محاسبات کشور در ایران با رأی اکثریت نمایندگان مجلس از میان چند نامزد انتخاب می‌شود.[۱۵۷] در ایران نظارت استصوابی شورای نگهبان اجازه‌ی تشکیل قوه‌ی مقننه و مجریه‌ی مستقل، کارآمد و برآمده از رأی اکثریت مردم را تاحد زیادی نمی‌دهد، و این به طریق اولی در استقلال عملکرد دیوان محاسبات نیز اختلال ایجاد می‌کند. بنابراین برگزاری انتخابات آزاد در ایران که در آن همه‌ی احزاب اجازه‌ی فعالیت داشته باشند به نوبه‌ی خود شرط نهایی شدن بسیاری اصلاحات و تغییرات مربوط به پایش بودجه در ایران نیز هست. در وضعیت آرمانی، وجود حکومت پاسخگوی عمل‌کننده در چهارچوب حقوق جهانی بشر، شرط امکان بسیاری حسابرسی‌های عادلانه نیز هست، حال آنکه در ایران اندراج نهاد ولایت فقیه در قانون اساسی، موجب پاسخگو نبودن بسیاری نهادهای حکومتی، از جمله در زمینه‌ی پایش بودجه بوده است. نتیجه آن که یک شرط اساسی برآورده شدن اصول ارائه شده‌ی در این کتاب درمورد ایران جایگزینی قانون اساسی فعلی با یک قانون اساسی دموکراتیک است که در آن قدرت مادام‌العمر و فوق نظارت به یک نهاد انتصابی داده نشود. با این حال تا زمان رسیدن به آن نقطه، باید کوشید از پتانسیل‌های قوانین موجود در همین قانون اساسی در راه اصلاح و تحول‌خواهی بهره جست.

156.https://fa.wikifeqh.ir/%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86_%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%AA

۱۵۷. بنگرید به این لینک در خبرگزاری مهر:
https://www.mehrnews.com/news/5672057/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%BA%DB%8C%D8%A8-%D8%B1%D8%A6%DB%8C%D8%B3-%D8%AF%D-B%8C%D9%88%D8%A7%D9%86-%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1-%D8%B4%D8%AF

نتیجه آن که سخنرانی‌ها و نظرات سیاست‌گذارانه‌ی مقام‌های ارشدی چون رهبر (که فیش سخنان او در موضوعات مختلف در وبسایتش موجود است)[۱۵۸] ، رئیس‌جمهور ایران، رئیس مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام (همراه پژوهشکده‌ی تحقیقات راهبردی مجمع)[۱۵۹] و تفسیر شورای نگهبان (با پژوهشکده‌ی شورای نگهبان)[۱۶۰] ، اموری هستند که در بحث پایش بودجه در ایران نمی‌شود نادیده گرفت، گرچه در آثاری به زبان انگلیسی طبیعتاً اشاره‌ای به آن‌ها نمی‌شود. پژوهش و مطالعه در این زمینه‌ها وظیفه‌ی خود کنشگرانی است که در بافتار ایران فعالیت می‌کنند. پژوهشگر ایرانی همچنین مطلوب است انواع منابع آنلاین مانند مقالات کارشناسان در روزنامه‌ها و وبسایت‌ها درباره‌ی عملکرد هزینه‌ای وزارت‌خانه/نهاد حکومتی مورد پایش خویش را هم مطالعه کند.

**سازمان حسابرسی**

در ایران نهادی به نام «سازمان حسابرسی» [۱۶۱] نیز وجود دارد که توضیح تفصیلی درمورد آن خارج از حوصله‌ی این کتاب است. همین‌قدر اشاره کنیم که «سازمان حسابرسی» یکی از سازمان‌های تابعه‌ی وزارت امور اقتصادی و دارایی است که بعد از انقلاب، در سال ۱۳۶۶ به موجب قانون تشکیل سازمان حسابرسی تأسیس شد. این سازمان به‌عنوان شاید بزرگ‌ترین مؤسسه‌ی حسابرسی دولتی ایران، خدمات تخصصی مالی به بخش‌های دولتی و تحت نظارت دولت ارائه می‌دهد. گفته شده سازمان حسابرسی علاوه‌بر حسابرسی و بازرسی قانونی، خدمات مالی مشاوره‌ای، تدوین اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی، و آموزش و تحقیق در زمینه‌ی حسابرسی در ایران را نیز برعهده دارد. چنان‌که پیش‌تر نیز اشاره شد، در ایران بعد انقلاب تعداد نهادهای اصطلاحاً نظارتی بسیار زیاد، و رابطه‌ی آن‌ها با هم پیچیده و در مواردی متعارض است، بنابراین اجرایی شدن شیوه‌های مورد توصیه‌ی پایش بودجه در منابع به زبان انگلیسی از سوی نهادهای بین‌المللی درمورد ایران پیچیدگی‌های خاصی دارد.

۱۵۸. در این آدرس: https://farsi.khamenei.ir
۱۵۹. آدرس وبسایت پژوهشکده: https://csr.ir
۱۶۰. بنگرید به وبسایت پژوهشکده: https://nashr-rc.ir
۱۶۱. لینک در ویکی: https://shorturl.at/gjmUV




**فرهنگ اصطلاحات بودجه در ایران**

از آنجا که اصطلاحات بودجه‌ای می‌تواند بین کشورها بسیار متفاوت باشد، تدوین یک واژه‌نامه‌ی مشترک برای همه‌ی سیستم‌ها در همه‌ی کشورها دشوار است. ما کاربران این راهنما را تشویق می‌کنیم به واژه‌نامه‌ای درمورد اصطلاحات بودجه در ایران دسترسی داشته باشند. درمورد اصطلاحات بودجه‌ی مورد استفاده در ایران به‌عنوان نمونه می‌شود از این منبع یاد کرد: فرهنگ اصطلاحات بودجه‌ای، مؤلف: مهرداد عرب‌اول، ناشر: تفتان، ۱۳۹۱.

# فصل ۵

# برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی

## مقدمـــــــ

اجتماعی زمانی بیشترین کارایی را دارد که در بخشی از «چرخه‌ی بودجه» اعمال شود.

نتیجه آن که هم‌راستا با چهار مرحله‌ی «چرخه‌ی بودجه» یا «چرخه‌ی مدیریت مالی بخش عمومی»، پاسخگویی اجتماعی قابل تحقق به چهار صورت «برنامه‌ریزی مشارکتی»، «بودجه‌ریزی مشارکتی»، «ردیابی مخارج عمومی مشارکتی» و «پایش عملکرد مشارکتی/حسابرسی اجتماعی» است. از مجموعه‌ی چهارگانه‌ی «برنامه‌ریزی مشارکتی»، «بودجه‌ریزی مشارکتی»، «ردیابی مخارج عمومی مشارکتی» و «پایش عملکرد مشارکتی/حسابرسی اجتماعی» به عنوان ابزارهای پاسخگویی اجتماعی در «سمت تقاضا در بحث حکمرانی» [۱۶۳] نیز یاد می‌شود. تصور بر این است که هریک از این ابزارها که در فصول آتی شرح داده می‌شوند مکمل سازوکارهای پاسخگویی سنتی در طرف حکومت/ «سمت عرضه در بحث حکمرانی»[۱۶۴] هستند ؛ یعنی اصلاح سازوکار انتخاباتی، استقلال و نظارت قوای سه‌گانه بر یکدیگر، اصلاحات قضایی، مدرن‌سازی شیوه‌های محاسبه و حسابرسی در داخل دولت و مواردی از این دست... و یکدیگر را به صورت متقابل تقویت می‌کنند. فرض این مباحث بر آن است که ردیابی هزینه‌ها و پول عمومی مستلزم مشارکت و همکاری نزدیک حکومت و جامعه‌ی مدنی است. برای توضیح بیشتر به جدول زیر بنگرید.



*163.demand-side of governance*
*164. supply-side of governance*

| مراحل چرخه بودجه‌ی عمومی | ابزارهای پایشی جامعه‌مدنی/ ابزارهای پاسخگویی اجتماعی | مثال‌ها/ مطالعات موردی (ذکر شده در کتاب) |
|---|---|---|
| برنامه‌ریزی/ تنظیم بودجه | برنامه‌ریزی/تنظیم بودجه مشارکتی | برنامه‌ریزی/تنظیم بودجه مشارکتی در شهر ناگا در فیلیپین(«آیین‌نامه‌ی توانمندسازی») + برنامه‌ریزی/ تنظیم بودجه مشارکتی در پورتو آلگری در برزیل |
| بودجه‌ریزی/ تصویب بودجه | بودجه‌ریزی مشارکتی | بودجه‌ریزی/تصویب بودجه مشارکتی در شهر ناگا در فیلیپین («آیین‌نامه‌ی توانمندسازی») + بودجه‌ریزی/ تصویب بودجه مشارکتی در پورتو آلگری در برزیل |
| هزینه کردن/ خرج کردن/ اجرا | ردیابی مخارج مشارکتی، پایش تدارکات | ردیابی مخارج ائتلاف جامعه مدنی برای آموزش مقدماتی باکیفیت در کشور مالاوی + ردیابی مخارج بزرگراه‌های عمومی در فیلیپین توسط سازمان شهروندان دغدغه‌مند آبرا برای یک حکومت خوب + ارزیابی نهادهای پایش حکومتی در آفریقای جنوبی توسط سازمان دیده‌بان پاسخگویی |
| پایش عملکرد/ ارزیابی/ حسابرسی | پایش عمکرد مشارکتی شامل حسابرسی اجتماعی از طریق کارت‌های گزارش شهروندی، تحلیل مستقل بودجه | کارتِ گزارش [کارنامه] شهروندی برای حسابرسی اجتماعی در مورد خدمات‌رسانی در بنگلور هند + حسابرسی اجتماعی انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان در هند در مورد حقوق کارگران + حسابرسی سازمان مردم‌نهاد کوردینادورا سیویل با تکیه بر روش‌های پیمایش رضایت مشتری در مورد تاثیر کمک‌های امدادی دولت نیکاراگوئه در مقابله با طوفان + تحلیل مستقل بودجه‌ی صندوق کمک به مبتلایان ایدز توسط گروه‌های مدنی مکزیکی + نشر جزوات تحلیل مستقل بودجه توسط نهاد مردم‌نهاد هاکی‌الیمو در تانزانیا |

**جدول۴.**

ابزارهای پاسخگویی اجتماعی در چهارمرحله‌ی چرخه بودجه همراه با مثال[۱۶۵]

۱۶۵ . *برای جزئیات بیشتر در مورد هرکدام از مثال‌ها و مطالعات موردی به متن کتاب مراجعه شود.*

## برنامه‌ریزی مشارکتی

«برنامه‌ریـزی مشـارکتی»[۱۶۶] بـه شـکلی از برنامه‌ریـزی اشـاره دارد کـه فعالانـه گروه‌هـای شـهروندی و جامعـه‌ی مدنـی را در تدویـن سیاسـت‌گذاری فعالیت‌هـای عمومـی درگیـر می‌کنـد. بـرای ایـن کـه برنامه‌ریـزی مشـارکتی محقـق شـود، گروه‌هـای شـهروندی بایـد قـادر باشـند در مراحـل مختلـف برنامه‌ریـزی توسـعه، از جمـع‌آوری و تحلیـل داده‌هـا [۱۶۷] گرفتـه تـا تهیـه‌ی پیش‌نویس و طـرح نهایـی پـروژه مشـارکت کننـد. حضـور و مشـارکت جامعـه‌ی مدنی در برنامه‌ریـزی توسـعه کمـک می‌کنـد تـا اطمینـان یابیـم حکومـت در برنامه‌ریـزی مسـائلی را در اولویـت قـرار می‌دهـد کـه در نظـر شـهروندان و جامعـه هـم اولویـت دارنـد و ایـن کـه منابـع محـدود بودجـه‌ی عمومـی بـه درسـتی و در راسـتای خیـر عمومی و سازگار با موازین حکمرانی خوب تخصیص داده شده‌اند.

رونـد برنامه‌ریـزی در پروژه‌هـای توسـعه‌ی محلـی و مدیریـت شـهری، در حالـت کلـی شـامل ایـن بخش‌هـا اسـت کـه در بخش‌هـای بعـدی خواهیم دید:

۱. جمع‌آوری داده‌ها
۲. تجزیه و تحلیل‌داده‌ها
۳.تهیه‌ی پیش‌نویس طرح
۴.نهایی‌سازی طرح.

مراحـل بعـدی مشـارکت شـهروندان در فرآینـد پایـش چرخـش بودجـه‌ی عمومی نیز به شرح زیر است:

۱-بودجه‌بندی مشارکتی
۲-ردیابی مخارج مشارکتی و پایش تدارکات
۳-پایـش عمکـرد مشـارکتی شـامل حسابرسـی اجتماعـی از طریـق

166. *Participatory planning*
167. *data collection, data analysis*

ابزارهایی چون کارت‌های گزارش شهروندی و تحلیل مستقل بودجه

برخی تکنیک‌های مشارکت دادن شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی عبارت‌اند از:

### ۱.پیاده‌روی ترانسِکت (بینابخشی)[۱۶۸]

ابزارها و تکنیک‌های مشارکتی متنوعی وجود دارد که می‌تواند برای جلب مشارکت شهروندان در مراحل مختلف فرآیند برنامه‌ریزی توسعه، مورد استفاده قرار گیرند. یکی از آن‌ها پیاده‌روی ترانسکت است. «ترانسکت واک» یا پیاده‌روی ترانسکت یک تمرین گروهی است که مستلزم راه رفتن بین دو نقطه است که محل‌های مختلفی از یک باهمستان [۱۶۹]/محل زندگی مردم را به هم متصل می‌کند. کنشگران از طریق پیاده‌روی جمعی شرایط محیطی و منابع اجتماعی را با مشاهده، پرسیدن، گوش سپردن به مردم محلی، نگاه کردن و نهایتاً تولید یک نمودار، موسوم به «نمودار ترانسکت» [۱۷۰] بررسی می‌کنند. در راهپیمایی، بسته به موضوع پایش، مثلاً در بحث نظارت بر توسعه‌ی زیرساخت‌های محلی، اطلاعات خاصی در زمینه‌ی شیوه‌های کاربری زمین، خطرات، آسیب‌پذیری‌ها، ظرفیت‌ها برای اطلاع‌رسانی در زمینه‌ی کاهش بلایا و برنامه‌های بلندمدت تاب‌آوری آب و هوا [۱۷۱] جمع‌آوری می‌شود. پیاده‌روی ترانسکت قرار است مکان و توزیع منابع، زیرساخت‌ها، تعاملات اجتماعی در باهمستان، الگوهای کاربری زمین و فعالیت‌های دیگری از این دست را در یک باهمستان یا منطقه‌ی معین آشکار کند. این تکنیک شامل صحبت اعضای گروه مردم‌نهاد با افراد جامعه و مشاهده فعالانه‌ی محیط برای به دست آوردن اطلاعات کلیدی (مانند دارایی ها، خطرات، معیشت) و سپس طبقه‌بندی مناطق بر اساس اموری چون کاربری زمین، آسیب‌پذیری، شرایط اجتماعی و ... است. مکالمات در طول مسیر فرصتی برای شنیدن دیدگاه‌های طیف متنوعی از اعضای

*168.Transect walk*
*169.community*
*170. transect diagram*
*171. climate resilience plans*

جامعه و نیز کسب بینش درمورد چگونگی تغییر روابط فیزیکی و اجتماعی در طول زمان را فراهم می‌کند. برای این کار مسیری را بین دو نقطه از منطقه‌ی/باهمستان موضوع بررسی را انتخاب کنید. مسیر انتخاب شده باید حتی‌الامکان از مناطق متنوع فیزیکی، کاربری زمین و موقعیت‌های اجتماعی گوناگون ساکنان باهمستان عبور کند. اگر موقعیت جغرافیایی وسیع یا تعداد مصاحبه‌شوندگان زیاد باشد، کنشگران لازم است به چند تیم تقسیم شوند و مسیرهای متعددی طی شود. کنشگران باید دفترچه یادداشت و و خودکار (یا یک وسیله‌ی الکرونیکی مانند موبایل) برای ثبت در اختیار داشته باشند. بسته به مسافتی که طی می‌کنید و نیز تعداد شرکت‌کنندگان، توقف‌ها و مکالمات مختلف در طول مسیر، انجام این تکنیک می‌تواند بین یک تا چند ساعت طول بکشد. [۱۷۲]

## ۲. ترسیم و تحلیل درخت مشکلات[۱۷۳]

از دیگر ابزارهای برنامه‌ریزی در حالت کلی و برنامه‌ریزی مشارکتی به‌صورت خاص ترسیم و تحلیل «درخت مشکلات» است. از این روش برای تجزیه و تحلیل ریشه‌ها و پیامدهای یک مشکل/مسئله استفاده می‌شود. توضیح آن که وقتی برای اولین بار به درختی در یک بیشه‌زار نگاه می‌کنید، به ندرت در نگاه اول روی قسمت‌های متمایز آن (ریشه، تنه، شاخه‌ها، برگ‌ها و میوه‌ها) تمرکز می‌کنید. همین امر اغلب درمورد مشکلاتی که از شما خواسته شده جنبه‌های آن را بررسی کنید صادق است. شما در نگاه اول وضعیت کلی مشکل را می‌بینید و در گام اول مشکل را از علل و اثرات/میوه‌های آن جدا نمی‌بینید. بررسی دقیق‌تر و در گام بعدی مستلزم آن است که ریشه را جداگانه مطالعه کنید، سپس تنه را و در نهایت شاخه‌ها و برگ‌ها و میوه‌ها را به‌عنوان محصولات آن ریشه. تجزیه و تحلیل درخت مشکل الگویی برای ترسیم علل و اثرات به منظور درک بهتر زنجیره‌ی شرایط مرتبط که منجر به وضعیت فعلی شده است، ارائه می دهد.

۱۷۲ . برای اطلاعات بیشتر به منبع زیر که آنچه آمد نیز برگرفته از آن است مراجعه کنید: @Transect Walk
https://jliflc.com/wp-content/uploads/2019/06/Transect-Walk.pdf
173. Problem Tree Analysis

با استفاده از درخت به‌عنوان استعاره، علل (ریشه ها) را از اثرات (شاخه‌ها، برگ‌ها و میوه‌ها) یک موضوع مرکزی (تنه) جدا می‌کنید. این روشی ساختاریافته برای تیم شما فراهم می‌کند تا نگرانی‌ها را آشکار کند، علل را از علائم تشخیص دهد و مشکلات موضوع بررسی را به روشی بهتر چهارچوب بندی کند. اولین قدم در ترسیم درخت مشکلات توافق درمورد موضوع یا مشکلی است که باید تحلیل شود. در گام بعدی مشکل یا موضوع را در مرکز یک فیلیپ چارت[۱۷۴] بنویسید. این تنه‌ی درخت است. ریشه‌ها و علل مشکل را شناسایی کنید و آن‌ها را به‌عنوان «ریشه‌ها» در زیر تنه‌ی درخت ترسیم کنید. نتایج و میوه‌های مشکل/موضوع را شناسایی کنید و آن‌ها را در قالب «شاخه‌های» درخت ترسیم کنید. برخی از سؤالات احتمالی برای تحلیل درخت مشکلات که به این شیوه ترسیم شده از این قرار است: جدی‌ترین نتایج/شاخه‌های مشکل کدام‌ها هستند؟ از میان برداشتن/مواجهه با کدام علل/ ریشه‌ها ساده‌تر است و کدام سخت‌تر؟ آیا ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی-فرهنگی مشکل در نظر گرفته شده است؟ [۱۷۵]

174. *flip chart*

۱۷۵ . منبع: https://www.luma-institute.com/problem-tree-analysis
و نیز «درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی»، صص ۸۱-۸۲.



**سؤال تفکربرانگیز**

*جدی‌ترین مشکلات کشور و استان شما در ایران که از ارائه‌ی خدمات ضعیف عمومی دولت یا شهرداری و سایر ارگان‌های حکومتی ناشی می‌شود، چیست؟ آیا می‌شود این مشکلات را از طریق درگیر کردن بیشتر شهروندان در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی حل کرد؟*

**مطالعه موردی**

## آغازگر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی: پورتو آلگری در جنوب برزیل[۱۷۶]

*می‌توان گفت برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی برای اولین بار در سال ۱۹۸۹ در پورتو آلگری [۱۷۷] برزیل، به دنبال فضای بازی که در برزیل با استقرار مجدد دموکراسی در سال ۱۹۸۵ [۱۷۸] و پایان دیکتاتوری نظامی ۲۱ ساله در این کشور، و به دنبال آن استقرار قانون اساسی جدید دموکراتیک در سال ۱۹۸۸ به وجود آمده بود اجرا شد. آن سال زمانی بود که حزب چپ کارگر برزیل[۱۷۹] نه تنها در پورتو آلگری، بلکه در تعدادی از شهرداری‌های برزیل در انتخابات ۱۹۸۸ پیروز شده بود. پورتو آلگری از جهات متعددی زادگاه بودجه‌ریزی مشارکتی در حکمرانی‌های محلی معاصر شمرده*

۱۷۶. منبع:
*Renze C.E. Santos, "Participatory Budgeting and the Philippines: A Cursory Survey of Selected Participatory Budgeting Experiences the Philippines";*
*De Souza, Ubiratan & Genro, Tarso. 1998, Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil, Paris: Charles Léopold Mayer.*

*177.Porto Alegre: https://fa.wikipedia.org/wiki/%D9%BE%D9%88%D8%B1%D8%AA%D9%88_%D8%A2%D9%84%DA%AF%D8%B1%DB%8C*

۱۷۸. بنگرید به این مدخل درمورد تاریخ برزیل از ۱۹۸۵ به بعد:
*https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Brazil_(1985%E2%80%93present)*

۱۷۹. به پرتغالی: *Partido dos Trabalhadores)*

می‌شود و حجم وسیعی از ادبیات آکادمیک با اشاره به این شهر درمورد پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مشارکتی و ابعاد سیاسی، اجتماعی، تاریخی و اقتصادی آن در مدیریت شهرداری و حکمرانی محلی نوشته شده است. اوبیراتان دِ سوزا[۱۸۰] ، یکی از فعالان و نظریه‌پردازان فرآیند بودجه‌ریزی مشارکتی در برزیل، در کتابی با اشاره به تجربیات پورتو آلگری این نوع برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را به‌عنوان «فرایندی از دموکراسی داوطلبانه و جهانشمول که طی آن مردم می‌توانند درمورد بودجه‌ها و سیاست‌گذاری‌های عمومی بحث کنند و تصمیم بگیرند»، تعریف می‌کند. طبق این نگاه، مشارکت شهروندان در حکمرانی نباید محدود به رأی‌گیری برای انتخاب رئیس قوه‌ی مجریه یا قانونگذاران مجلس محدود شود، بلکه باید شامل شراکت در تصمیم‌گیری حکومتی در مورد اولویت‌های خرج کردن نیز بشود. به این طریق، بودجه‌بندی مشارکتی «دموکراسی مستقیم» را با «دموکراسی نمایندگی»[۱۸۱] سنتی ترکیب می‌کند و این دستاوردی است که باید ارزشش را دانست و حفظ کرد.

180 . Ubiratan de Souza. بنگرید به این کتاب به قلم او:
https://www.amazon.com/stores/Ubiratan-de-Souza/author/B00DPRM-W3I?ref=dbs_a_mng_rwt_scns_share&isDramIntegrated=true&shoppingPortalEnabled=true

181.representative democracy




## چالش‌های اجرای برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران[۱۸۲]

**۱. ترس از دست دادن قدرت:** یکی از موانع ترویج مشارکت مدنی در برنامه‌ریزی مشارکتی، ترس حکومت از «از دست دادن قدرت» است. این پدیده به ویژه در حکومت‌های استبدادی و شدیداً مرکزگرا مانند جمهوری اسلامی رخنمایی می‌کند. در چنین بافتارهایی مقامات حکومتی به تسلط و غلبه، «اعمال ولایت» بر شهروندان و مردم عادت کرده‌اند و از «تقسیم قدرت با شهروندان» هراسناک‌اند. چنین ترسی ممکن است ریشه در برداشت مقام‌های حکومتی از قدرت به‌عنوان امری «متعین، غیرقابل تقسیم، همگن، لزوماً متمرکز، و بدون پیامدهای ذاتی اخلاقی» داشته باشد، ارزش‌هایی که در تضاد با مشارکت مدنی در یک سیستم غیرمتمرکز حکمرانی قرار دارند. [۱۸۳]

**۲. علاقه نداشتن مردم به شرکت در امور حکومتی:** در جوامعی مانند ایران که دموکراسی در آنها به خوبی تثبیت نشده است، عدم علاقه‌ی شهروندان به مشارکت در حکمرانی ممکن است

۱۸۲ . *این بخش با الهام از این منبع نگاشته شده است: درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، صص. ۸۷-۸۸.*
۱۸۳ . *در این زمینه تحقیق زیر از بندیکت آندرسون، محقق شهیر،خواندنی است، گرچه در درجه‌ی اول درمورد وضعیت حاکمان اندونزی در دهه‌ی هشتاد میلادی و بعدتر نگاشته شده است:*
*Anderson, Benedict R. O'G. 1990. "Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia" Cornell University Press.*

تبلـور انزجـار یـا سـرخوردگی ایشـان از حکومـت باشـد. در کشـورهایی کـه دموکراسـی در آن‌هـا جـوان اسـت یـا ماننـد ایـران کنونـی اصـولاً در آن‌هـا دموکراسـی برقـرار نیسـت، شـهروندان ممکـن اسـت از تـرس از انتقام‌جویـی حکومـت، از دسـت دادن آزادی یـا بدتـر شـدن وضعیت‌شـان از شـرکت در کارزهـای مدنـی بـا هـدف مشـارکت در برنامه‌ریـزی خـودداری کننـد.[۱۸۴] بخـش سـنتی جامعـه ممکـن اسـت بیندیشـند کـه حاکـم (ولـی فقیـه و منصوبان او، و ...) رئیـس اسـت و بـر جـان و مـال ایشـان ولایـت دارد. در چنیـن بافتـاری حـرف و رفتـار رئیـس/ ولـی مـلاک خوبـی و خیـر انگاشـته می‌شـود و تبلیـغ می‌شـود. ممکـن اسـت تصـور بخش‌هایـی سـنتی در جامعـه بـر ایـن باشـد کـه رئیـس اختیـار و ولایتـی دارد کـه بـر اسـاس آن مجـاز اسـت بسـیاری از کارهـا را بـدون مشـورت بـا مـردم انجـام دهـد و مدیریـت کنـد. ایـن عـدم علاقـه بـه مشـارکت در امـور حکومتـی بـه نوبـه‌ی خـود ممکـن اسـت ریشـه در آگاهـی پاییـن شـهروندان از نقـش و حقـوق خـود در اسـتقرار حکمرانـی خـوب داشـته باشـد. در بافتارهایـی ماننـد ایـران، هرچـه شـهروندان بـا حقـوق خویـش بیشـتر آشـنا شـوند، خـود را صغیر نپندارنـد و بـه اهمیـت نظـرات خـود در عرصـه‌ی عمومـی حکمرانـی بـرای حـل مبـرم تریـن مشـکلات در شـهر و کشـور خـود پـی ببرنـد، میـل ایشـان بـه مشـارکت در برنامه‌ریـزی نیـز در طـول زمـان بیشـتر

۱۸۴. در این زمینه به‌عنوان نمونه نگاه کنید به مقاله‌ی کلارک در مجموعه‌ی زیر:
*Clark, John. 2009. "Building Political Will for Participatory Governance: Overcoming the Obstacles" in From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance. Edited by Carmen Malena. Kumarian Press. Sterling, VA: USA.*

می‌شود.

**۳. نداشتن الگوهای پیشرو در میان سیاستمداران:** برای راه‌اندازی کارزار برنامه‌ریزی مشارکتی، گاهی نیاز به قهرمانانی درون دستگاه بروکراسی دولتی است برای حصول اطمینان از این که برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند «منافع متقابل» شهروندان و حکومت را ارتقا دهد. این موضوع در رفتار و مواضع شهردار ناگا در فیلیپین که چنان که در مطالعات موردی در بخش بعدی توضیح داده خواهد شد رفتارش الگویی در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی بود، به وضوح تبلور دارد. چنان که خواهیم دید، موفقیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مشارکتی در اداره‌ی شهر ناگا در این ریشه داشت که شهردار روبردو معتقد بود «منافع» دولت و شهروندان اساساً یکی است و برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی یکی از بهترین روش‌ها در حل و فصل مشکلات و مسائل قشر فقیر و مستضعف جامعه است. در نظر برخی تحلیلگران عامل اصلی تصویب سیاست‌ها و برنامه‌های حامی فقرا در فیلیپین حضور سیاستمداران پیشرو و روشنفکری بود (و هست) که مایل به برنامه‌ریزی مشارکتی در

فرآیند فقرزدایی بودند (و احیاناً هستند).

## بودجه‌ریزی مشارکتی [۱۸۵]

«بودجه‌ریزی مشارکتی»[۱۸۶] به سازوکاری اشاره دارد که به‌واسطه‌ی آن شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها مربوط به تخصیص تمام یا بخشی از بودجه‌های عمومی مشارکت می‌کنند. مشارکت شهروندان در بودجه‌بندی (جز آنچه به‌واسطه‌ی نمایندگان منتخب آن‌ها در مجلس و دولت صورت می‌گیرد) می‌تواند به صورت مستقیم باشد. بودجه‌ریزی مشارکتی خود شامل طیفی از مکانیسم‌های پاسخگویی اجتماعی مانند تجزیه و تحلیل بودجه، بودجه‌های جایگزین [۱۸۷] و ... است.

بودجه‌ریزی مشارکتی، به‌واسطه‌ی زمینه‌ای که برای مشارکت شهروندان در امر حکمرانی فراهم می‌کند، می‌تواند به افزایش کارایی/بازدهی در تخصیص بودجه بینجامد؛ به بهبود پاسخگویی و مدیریت منجر شود؛ اعتماد بین شهروندان و حکومت را بالا ببرد؛ در کاهش محرومیت‌های اجتماعی و فقرزدایی کمک کند. همه‌ی این امور به نوبه‌ی خود به تقویت شیوه‌های دموکراتیک در جامعه کمک می‌کنند. بگذارید دقیق‌تر توضیح دهیم:

**افزایش بازدهی و افزایش پاسخگویی در مدیریت:** بودجه‌ریزی حکومتی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه مانند ایران، در بسیاری موارد منعکس‌کننده‌ی خواسته‌ها و مطالبات همه‌ی شهروندان نیست و ممکن است باعث حیف و میل شود. بودجه‌ریزی مشارکتی با لحاظ کردن «تقاضا»های [۱۸۸] شهروندان در روند برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه، این نقیصه را تاحدی برطرف می‌کند. بودجه‌بندی مشارکتی سازوکارهایی را برای گروه‌های شهروندی و حکومت ایجاد می‌کند تا با همفکری استفاده از منابع عمومی کم‌یاب را بهینه کنند.

این وضعیت از یک سو به افزایش پاسخگویی دولت و از سوی دیگر

۱۸۵ . منبع اصلی این بخش: درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، صص ۱۰۷-۹۱.
*186. Participatory Budgeting, PB*
*187. alternative budgets*
*188. demand*

به مقبولیت بیشتر تصمیم‌های مربوطه به بودجه برای شهروندان می‌شود.

**افزایش اعتماد میان شهروندان و حکومت:** با مشارکت شهروندان در فرآیند بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی مشارکتی این پتانسیل را دارد که به افزایش درک و کنترل مردم بر نحوه‌ی جمع‌آوری مالیات‌های عمومی و نحوه‌ی تدوین و اجرای بودجه‌های عمومی کمک کند و به این شیوه به افزایش اعتماد میان مقام‌های حکومتی و شهروندان مدد رساند.

**کاهش طردشدگی گروه‌های اجتماعی به حاشیه رانده شده:** کنترل انحصاری نخبگان حکومتی در امر حکمرانی و طرد/بیرون‌گذاشتگی اجتماعی از مشکلات فرآیند بودجه‌ریزی، سنتی و غیرمشارکتی است. فرآیند یادگیری اجتماعی که با بودجه‌ریزی مشارکتی همراه است، می‌تواند به طور بالقوه ابزار مؤثری در درک حقوق شهروندی و وظایف حکومت باشد و طردشدگی‌های سنتی را به چالش بکشد.

**تقویت رویکردهای دموکراتیک:** از دیگر نتایج بودجه‌بندی مشارکتی است. چنان که از سخنانی که از اوبیراتان دِ سوزا، از نظریه‌پردازان بودجه‌ریزی مشارکتی در برزیل قابل استنتاج است (نگاه کنید به مثال شهرداری پورتو آلگری در بالا)، بودجه‌بندی مشارکتی شهروندان

را درمـورد فرآیندهـای «دموکراسـی مسـتقیم» و «دموکراسـی نماینـدگـی» آموزش می‌دهد و به دموکراسی ابعاد جدیدی می‌دهد.

در ایـن میـان توجـه بـه **چنـد نکتـه در مـورد بودجه‌ریـزی مشـارکتی** حائـز اهمیت است:

**بودجـه:** هـم بـرای گروه‌هـای شـهروندی و هـم بـرای دولـت بایـد مشـخص باشـد کـه چـه میـزان از بودجـه‌ی عمومـی قـرار اسـت از طریـق فرآینـد بودجه‌ریزی مشارکتی تخصیص یابد.

**انـواع مشـارکت:** از آنچـه ذکـر شـد معلـوم اسـت دو نـوع مشـارکت در فرآینـد بودجه‌ریـزی مشـارکتی وجـود دارد: مشـارکت مسـتقیم در برنامه‌ریـزی و بودجه‌ریـزی، و مشـارکت به‌واسـطه‌ی نماینـدگان در سـازمان‌های مردم‌نهاد. مشـارکت مسـتقیم شـامل مشـارکت داوطلبانـه‌ی شـهروندان اسـت و مشـارکت غیرمسـتقیم بـه معنـای مشـارکت به‌واسـطه‌ی نماینـدگان منتخـب [۱۸۹] مـردم در شـهرداری، شـورای شـهر، مجلـس ایالتـی و ... از طریـق سـازمان‌های مردم‌نهـاد مـورد حمایـت مردم.

**شناسـایی «ذی‌نفعـان»:** بودجه‌ریـزی مشـارکتی به‌طـور بالقـوه شـامل شـراکت طیـف گسـترده‌ای از «ذی‌نفعـان»، از حکومـت گرفتـه تـا سـازمان‌های مدنـی غیردولتـی، بخـش خصوصـی، رسـانه‌های مختلـف و البتـه آسـیب‌پذیرترین و محروم‌تریـن بخش‌هـای جمعیـت اسـت. شـناخت و تحلیـل ذی‌نفعـان ابـزاری ضـروری در برنامه‌ریـزی و بودجه‌ریـزی مشـارکتی اسـت. بایـد اطمینـان حاصـل کـرد کـه همـه‌ی ذی‌نفعـان صدایـی در برنامه‌ریـزی بودجـه داشـته باشـند (بـه جـدول پاییـن نـگاه کنید).

**بسـتر قانونی:** بودجه‌ریـزی و برنامه‌ریـزی مشـارکتی محتـاج بسـتر قانونی هسـتند. ایـن کـه از سـوی حکومـت ملـی یـا محلـی اقـلاً در درجاتـی بـه رسـمیت شـناخته شـوند و در بعـد محلـی شـوراهای شـهر یـا روسـتا در رسـیدگی بـه بودجـه درجـه‌ای از خودمختاری داشـته باشـند. آنچـه پیش‌تر



189. elected delegates

از آن با عنوان «تمرکززدایی» یاد کردیم، با بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی مشارکتی به هم گره خورده‌اند.

در کشورهایی که تمرکززدایی تا سطوح پایین حکمرانی محلی بسط یافته است، فرآیند بودجه‌ریزی مشارکتی را می توان بر اساس همان تقسیمات اداری غیرمتمرکز کشوری، در سطوح شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا و ... سازماندهی کرد.

**بعد فرهنگی:** چنان که در سراسر این کتاب به نوعی اشاره شده، عوامل فرهنگی بر درجه‌ی مشارکت شهروندان در فرآیند پایش بودجه تأثیر می‌گذارد. افراد در برخی فرهنگ‌ها ممکن است از ابراز مخالفت یا انتقاد از مقامات (ولی) هراسناک باشند. باید در جهت غلبه بر این موانع فرهنگی نیز کوشید. به بحث ویژهی «چالش‌های اجرای برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران» در بالا مراجعه شود.

با توجه به آنچه ذکر شد، برخی **پیش‌شرط‌های تحقق بودجه‌ریزی مشارکتی** از قرار زیر است:

**اراده‌ی سیاسی:** چنان که مثال‌های فیلیپین (در ادامه) و برزیل (بالا) به خوبی نشان می‌دهند، حمایت دولت محلی/شهرداری برای تحقق موفقیت‌آمیز پروژه‌های بودجه‌ریزی مشارکتی سرنوشت‌ساز است. حالت ایده‌آل آن است که رابطه‌ی میان کنشگران مدنی و حکومت به‌عنوان ذی‌نفعان بر اساس اعتماد و همکاری متقابل باشد.

**وجود قوانین واضح و مساعد:** وجود قوانین شفاف در زمینه‌ی مشارکت گروه‌های جامعه‌ی مدنی در امر بودجه‌ریزی، چنان که در بحث آیین‌نامه‌ی توانمندسازی شهر ناگا مثالش خواهد آمد، می‌تواند بسیار کمک کند. اگر هنوز چهارچوب قانونی برای رسمی کردن این فرآیند در سطح ملی یا محلی ایجاد نشده باشد، یا نگاه حکومت به بودجه‌ریزی هنوز صرفاً از بالا به پایین باشد، وجود اراده‌ی سیاسی برای تغییر مهم است. لازم است هم قوانین لازم برای

بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی مشارکتی وضع شوند و هم این قوانین به صورت شفاف و رسا به ذی‌نفعان و جامعه‌ی مدنی ابلاغ شوند.

**آزادی عمل نسبی مالی:** برای تحقق بودجه‌ریزی مشارکتی دولت محلی/شهرداری باید دارای آزادی عمل نسبی در امر سرمایه‌گذاری و امور مالی در برابر دولت مرکزی باشد (کلیدواژه تمرکززدایی را در بخش‌های قبلی این کتاب به یاد آورید.).

**ظرفیت اداری و فنی:** بودجه‌بندی مشارکتی مستلزم ظرفیت‌های اداری و فنی است که شامل ارائه‌ی اطلاعات بودجه به شهروندان، تشکیل کارگاه‌های آماده‌سازی برای اطلاع‌رسانی به همه‌ی ذی‌نفعان درمورد قوانین، و ارزیابی اجرای بودجه توسط شهروندان در همکاری با بخش‌های نظارتی رسمی و حکومتی است. لازم است هم کارکنان دولت محلی/شهرداری و هم گروه‌های شهروندی و جامعه‌ی مدنی دانش خود را درمورد جنبه‌های فنی بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی بالا ببرند و هم‌زمان مهارت‌های مذاکره و تعامل با یکدیگر را بهبود بخشند.

**شرایط اجتماعی، مشارکت مدنی مؤثر مردم:** برای این که بودجه‌بندی مشارکتی جواب دهد، گروه‌های شهروندی و سازمان‌های جامعه‌ی مدنی باید مایل به سرمایه‌گذاری داوطلبانه‌ی زمان، نیروی انسانی و در برخی موارد حتی منابع مالی خویش برای مشارکت در و تداوم روند بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی مشارکتی باشند. تحقق این امور




بدون حضور و مشارکت شهروندان مسئول ناممکن است.

### *شناسایی «ذی‌نفعان» و جدول تحلیل ذی‌نفعان*

*نقطه‌ی شروع تأسیس یک برنامه/ استراتژی پاسخگویی اجتماعی، مشخصاً در بحث برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی، داشتن درکی روشن از مشکلی است که باید به آن پرداخته شود و از طریق ابزار پاسخگویی اجتماعی حل و فصل شود. یک تیم از کنشگران مدنی در دستیابی به اهداف خود در تحقق پاسخگویی اجتماعی و پایش بودجه مشکل خواهند داشت اگر مشکلی که به دنبال حل آن هستند: به الف-به وضوح تعریف نشده باشد؛ یا، ب- به اندازه‌ی کافی به یک امر مشخص و دست‌یافتنی محدود نشده باشد یا، ج- ربطش به بودجه معلوم نباشد. پس از این مقدمه‌ی کوتاه به توضیح مفهوم ذی‌نفع می‌پردازیم.*

***«ذی‌نفعان»[190] کلیدی پاسخگویی اجتماعی چه کسانی هستند؟***

*یکی از ویژگی‌های بارز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی به‌عنوان یکی از ابزارهای پاسخگویی اجتماعی، گنجاندن طیف وسیعی از ذی‌نفعان در مراحل مختلف فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است. «ذی‌نفع» یعنی هر فرد یا نهادی که دارای منافع یا سهمی یا قدرتی قابل تصوردر یک دغدغه/پروژه‌ی سیاست‌گذارانه باشد. ذی‌نفع شخص، گروه، یا نهاد/اداره‌ای است که اقدام او برای رفع مشکل شناسایی شده مهم و مرتبط است. یک شخص، گروه، یا نهاد/*

190.Stakeholder

اداره در فرآیند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نتایج آن‌ها سهیم و ذی‌نفع است اگر:
الف- به نحوی تحت‌تأثیر پروژه و عملکرد و نتایج آن باشد.

ب- بالقوه بتواند با تکیه بر قدرت و منابعی که در اختیار دارد، بر نتایج روند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی تأثیر مثبت یا منفی بگذارد.
ذی‌نفع یک فرد، گروه یا نهاد است، و در بافتار ایران دربسیاری موارد داخلی، و گاهی بین‌المللی، شامل:

- سیاستمداران و اعضای دولت، نمایندگان مجلس، نمایندگان شورای شهر، و حتی بخش‌های قضایی و نظامی‌امنیتی.
- وزارت‌خانه‌ها و نهادهای ارائه‌دهنده‌ی خدمات عمومی که موضوع پایش بودجه هستند، مثلاً وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، وزارت بهداشت و درمان و ... .
- سازمان‌های جامعه‌ی مدنی اعم از اتحادیه‌های معلمی، کارگری، سازمان نظام پزشکی و ... (بسته به موضوع) و نیز ان‌جی‌اوهای فعال در این حوزه و البته رسانه‌ها.
- شرکت‌های تجاری خصوصی.
- اهداکنندگان کمک بین‌المللی مانند بانک جهانی، سازمان ملل و بخش‌های مختلف آن و ... در پروژه‌هایی که قابلیت/ جواز دریافت کمک مالی خارجی دارند.
- و البته مردم و خانواده‌ها به‌عنوان دریافت‌کنندگان و

طرف‌های خدمات عمومی.

- بسته به ابعاد و نوع مسئله، ذی‌نفعان هم تغییر می‌کنند. مثلاً اگر در بافتار ایران موضوع در سطح ملی باشد، مثل نابرابری در توزیع اعتبارات عمرانی در میان استان‌ها، ذی‌نفع مرتبط می‌تواند نمایندگان مجلس یا مقامات دولتی باشد. و اگر مثلاً موضوع محلی باشد و در حوزه‌ی صلاحیت شورای شهر و روستا و شهرداری، مثل تأسیس پناهگاه برای بازماندگان خشونت خانگی در استانی فرضی یا بهبود ارائه‌ی خدمات در محلات، در این صورت ذی‌نفعان مربوطه ممکن است اعضای شورای شهر یا روستا یا شهردار باشند.
- تحلیل ذی‌نفعان باید شامل شناسایی صاحبان قدرت دیگری باشد که در مشکل سهیم هستند اما ممکن است صلاحیت اقدام مستقیم برای رسیدگی به آن را نداشته باشند. در مثالی که رفت این نوع ذی‌نفعان می‌توانند رسانه‌ها (یا دیگر نهادهای جامعه‌ی مدنی) یا قوه‌ی قضاییه (یا سایر نهادهای حکومتی) در ایران باشند.

**جدول تحلیل ذی‌نفعان**

هنگامی که همه‌ی ذی‌نفعان کلیدی شناسایی شدند، نیکوست جدولی مانند جدول زیر ترسیم کنیم و از آن برای ارزیابی علایق و منافع آن‌ها و امتیاز دادن به سطح و نوع علاقه و منافع استفاده کنیم. به این جدول، «جدول تحلیل ذی‌نفعان»[191] گفته می‌شود:

191.stakeholder analysis

| ذی نفع | منافع/علایق[۱۹۲] | امتیازدهی مثبت/منفی و سطح‌بندی منافع |
|---|---|---|
| ذی‌نفعان کلیدی را شناسایی کنید و نام‌شان را، اعم از فرد یا نهاد، اینجا جداگانه فهرست کنید.<br><br>به‌عنوان مثال آقا یا خانم ایکس، نماینده‌ی مجلس و عضو فراکسیون زنان، و یا آقا یا خانم ایگرگ، مسئول «پیگیری حقوق و آزادی‌های اجتماعی» از طرف رئیس‌جمهور، یا فلان سازمان جامعه‌ی مدنی یا رسانه یا تأمین‌کننده‌ی بالقوه‌ی مالی در سطح ملی یا جهانی... | ذی‌نفعان کلیدی شناسایی شده در ستون کناری را بر اساس منافع/ علایق‌شان به شکل زیر دسته‌بندی کنید:<br><br>**الف- *دوستان*[۱۹۳]** : منظور از دوستان متحدان وحامیان در رسیدگی و رفع مشکل است و کسانی که برای اقدامات جمعی در طی کارزار مدنی لازم است به سراغ‌شان بروید و از کمک و همیاری‌شان سود جویید. لازم است تحلیلی داشته باشیم که چرا این افراد یا گروه‌ها ممکن است علاقمند به همیاری با ما در رفع مشکل باشند.<br><br>**ب- *دشمنان*[۱۹۴]** : دشمنان یعنی مخالفانی که نمی‌خواهند به مشکل رسیدگی شود و مسئله رفع شود. لازم است ارزیابی کنید که چرا این افراد یا گروه‌ها ممکن است با حل مشکل مخالف باشند و راه‌هایی که به‌واسطه‌ی آن‌ها ممکن است مخالفت ایشان کاهش یابد را شناسایی کنیم.<br><br>**ج- *افراد یا نهادهای بینابین*[۱۹۵]** : این‌ها ذی‌نفعانی هستند که در حال حاضر نه دوست هستند و نه دشمن ما. در اینجا باید راه‌هایی را مطالعه کنیم که افراد بینابینی ممکن است به دنبال آن با ما دوست شوند. | امتیازدهی و سطح‌بندی منافع در این بخش صورت می‌گیرد.<br><br>دوستان امتیاز مثبت (+) می‌گیرند،<br><br>دشمنان امتیاز منفی (-) و بینابین‌ها امتیاز خنثی (-/+).<br><br>سطح منافع مثبت یا منفی آن‌ها در کارزار را نیز می‌توان از یک تا پنج سطح‌بندی کرد؛<br><br>یک بیانگر کمترین میزان منافع مثبت یا منفی و پنج نشانگر بیشترین منافع مثبت یا منفی است. |

**جدول شماره ۵**
Interest Positive/Negative & Level

*192.interest*
*193.friends*
*194.foes*
*195. Fence-sitters*




## مطالعه‌ی موردی در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی بودجه‌ی مشارکتی: «آیین‌نامه‌ی توانمندسازی» شهر ناگا در فیلیپین [۱۹۶]

در سال ۱۹۹۶ (دقیق‌تر بیستم دسامبر ۱۹۹۵) شهرداری ناگا در فیلیپین[۱۹۷] ، «آیین‌نامه‌ی توانمندسازی شهر ناگا»[۱۹۸] را تصویب کرد و به این شیوه فرصت‌هایی برای سازمان‌های مردم‌نهاد و مدنی ایجاد کرد تا در روند توسعه‌ی شهر مشارکت و خدمات‌رسانی کنند.تجربه‌ی برنامه‌ریزی مشارکتی و بودجه‌بندی مشارکتی شهر ناگا و توسعه‌ی نسبتاً سریع متعاقبی که در این شهر رخ داد، در ادبیات پاسخگویی اجتماعی مشهور است، بدون کوشش‌های جس روبردو[۱۹۹] (۲۰۱۲-۱۹۵۸)، شهردار وقت ناگا این توسعه ممکن نبود. احتمالاً قابل‌توجه‌ترین دستاورد روبردوی فقید برای شهر،

۱۹۶ .منابع: «درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی»،ص ۸۶؛
*Renze C.E. Santos, "Participatory Budgeting and the Philippines: A Cursory Survey of Selected Participatory Budgeting Experiences the Philippines".*

۱۹۷ . سایت امروزین شهرداری ناگا اینجا در دسترس است:
*https://www2.naga.gov.ph/*

*198. The Empowerment Ordinance of Naga City*
این آیین‌نامه بصورت آنلاین اینجا قابل دسترسی است:
*https://philpolicies.com/policy/an-ordinance-initiating-a-system-for-partnership-in-local-governance-between-the-city-government-and-the-people-of-naga/*

*199. https://en.wikipedia.org/wiki/Jesse_Robredo*

میراث ماندگار حکمرانی مشارکتی [۲۰۰] است که برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی اجزای مهمی از آن را تشکیل می‌دهند. حتی پس از ارتقای روبردو از شهرداری شهر ناگا به وزارت کشور و حکمرانی محلی در فیلیپین [۲۰۱] در سال‌های بعدی، بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی مشارکتی هنوز در شهر ناگا اجرا می‌شود و دولت و مردم شهر تا به امروز به این شیوه از حکمرانی خوب برای دستیابی به آرمان‌های شفافیت، پاسخگویی و مشارکت متعهد هستند.

روبردو در دوران مدیریتش در شهرداری چندین نوآوری در این راستا معرفی کرد که مشهورترین آن‌ها «آیین‌نامه‌ی توانمندسازی» ۱۹۹۶-۱۹۹۵ بود. آیین‌نامه مزبور در راستای روندی تهیه شد که پس از قانون حکمرانی محلی[۲۰۲] سال ۱۹۹۱ ایجاد شده بود و قدرت و اختیارات حکمرانی را به صورت جدی به سطوح پایین‌تر بروکراسی واگذار می‌کرد.

آیین‌نامه مزبور ذیل بحث «اعتباربخشی ان‌جی‌اوها و سازمان‌های مردم‌نهاد»[۲۰۳] ، سازمان‌های مردم‌نهاد واجدشرایط برای مشارکت در روند حکمرانی را تحت یک شورای خودمختار موسوم به «شورای مردم شهر ناگا» [۲۰۴] به رسمیت می‌شناخت. این آیین‌نامه حقوق، امتیازات و محدودیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد را در اداره‌ی شهر مشخص می‌کرد و به‌واسطه‌ی آن، سازمان‌های مردم‌نهاد واجد شرایط قادر بودند که با شهرداری/حکومت محلی در انجام وظایف مختلف مانند تحویل زیرساخت‌ها، ظرفیت‌سازی، پروژه‌های معیشتی و سایر فعالیت‌هایی که رفاه اقتصادی و

200. participatory governance

۲۰۱. بنگرید به این لینک ویکی:
https://en.wikipedia.org/wiki/Department_of_the_Interior_and_Local_Government

202. Local Government Code of 1991
برای متن قانون بنگرید اینجا:
https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC093246/

203.accreditation of NGOs and POs
204. Naga City People's Council, NCPC

*اجتماعی مردم را افزایش می‌داد، همکاری و همیاری کنند.*

*اختیارات این شورا مطابق بند ۱۱ («اختیارات و مسئولیت‌ها») شامل این موارد می‌شد:*

- *شراکت از طریق رأی دادن، مفهوم‌سازی و گفت‌وگو، اجرا و ارزیابی در پروژه‌ها و فعالیت‌های دولت محلی یا شهرداری* [۲۰۵]
- *پیشنهاد قانون برای تصویب؛*
- *امکان رأی دادن در «سطح کمیته»*[۲۰۶] *شورای شهر یا شهرستان؛*
- *عمل «به‌عنوان نماینده در اعمال حق قانونی ایشان برای دسترسی به اطلاعات حکومتی در موضوعات مورد علاقه‌ی عمومی [مربوط به خیر عمومی] و دسترسی به سوابق و اسناد رسمی مربوط به این اطلاعات».*

*نکته‌ی قابل ذکر این که شورا طبق این آیین‌نامه نهادی داوطلبانه بود و اعضایش جز ابزارهای پایش و فضایی که شهرداری به صورت رایگان در اختیار ایشان قرار می‌داد پولی در قبال فعالیتشان دریافت نمی‌کردند. مطابق بند ۱۵ آیین‌نامه، یک نماینده در مجلس شهر*[۲۰۷] *«از هریک از بخش‌های کارگران (غیرکشاورزی)، زنان و بخش‌های فقیر» شهری، از میان اعضای ان‌جی اوها و*

*205.the conception, implementation and evaluation of government activities and functions*
*206.committee level*

۲۰۷ . به فیلیپینی:
*Sangguniang Panlungsod: https://en.wikipedia.org/wiki/Sangguniang_Panlungsod*

*سازمان‌های مردم‌نهاد انتخاب می‌شدند.*
*«شورای مردم» در کل متشکل از شهروندان، تجار و نمایندگان سازمان‌های جامعه‌ی مدنی بود و تشکیل آن به مردم عادی در جامعه اجازه می‌داد در کنار نهادهای سنتی انتخاباتی مانند شورای شهر یا نمایندگان مجلس یا دولت، به شیوه‌ی مستقیم نیز در فرآیندهای بودجه‌ریزی و قانونگذاری مشارکت داشته باشند. شورای مزبور چنان که اشاره شد طبق آیین‌نامه اجازه‌ی مشاهده‌ی مستقیم، رأی دادن و معرفی قوانین از سوی مردم در تمام ارگان‌های محلی را داشت و به این ترتیب مشارکت مستقیم مردم در حکمرانی شهری را نهادینه می‌کرد.*
*با تکیه بر شیوه‌ی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی، در شهر ناگا مجموعه‌ای از پروژه‌های موفق با همکاری جامعه‌ی مدنی به انجام رسید که شامل طرح حوزه‌ی آبخیز رودخانه‌ی شهر ناگا[۲۰۸]، طرح مدیریت پسماند جامد شهر، طرح توسعه‌ی سلامت و خدمات مهمی در زمینه‌ی تهیه‌ی مسکن برای اقشار پایین جامعه و بهبود وضعیت آموزش و پرورش بود. در نتیجه‌ی اصلاحات انجام شده به‌واسطه‌ی بودجه‌بندی مشارکتی، متوسط درآمد خانوارها، نرخ بیکاری و نرخ فقر در شهر ناگا در قیاس با میانگین ملی فیلیپین، از جمله وضعیت مانیل پایتخت، وضعیت بسیار بهتری یافت. حداقل ده درصد از بودجه‌ی سالانه‌ی شهر/منطقه به برنامه‌هایی برای بهبود وضعیت فقرای شهری اختصاص یافت. فراگیر بودن و عادلانه بودن روند توسعه در قیاس با کل فیلیپین نیز به نظر از ثمرات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی در شهر ناگا است.*

*208. The Naga City River Watershed Plan*



**سؤال تفکربرانگیز**

*دستیابی به کدام ابعاد بودجه‌ریزی مشارکتی در شهرداری‌ها و استانداری‌های ایران، با توجه به بافت اجتماعی- سیاسی و اقتصادی-فرهنگی ایران در ذیل جمهوری اسلامی دشوار است؟ اگر قرار باشد بودجه‌ریزی مشارکتی در منطقه یا استان شما اجرا شود، چه محدودیت‌ها و موانع احتمالی در برابر اجرای موفقیت‌آمیز آن وجود دارد؟ چه راه‌هایی برای غلبه بر این چالش‌ها و محدودیت‌ها به ذهن شما و دوستان‌تان می‌رسد؟*

# فصل ۶

# ردیابی مخارج عمومی

«سیستم/نظام/مطالعه‌ی ردیابی مخارج/هزینه‌های عمومی» [۲۰۹]، یک روش برای ردیابی و پایش هزینه‌ها و مخارج عمومی است. یک سازمان می‌تواند با استفاده از «سیستم ردیابی مخارج عمومی» جریان منابع مالی را از سطوح مختلف دولتی تا استفاده‌کنندگان نهایی ردیابی کرده و نشتی‌ها و اختلاس‌ها و استفاده‌های ناروا را شناسایی کند. «سیستم ردیابی مخارج عمومی» را می‌توان ردیابی جریان کمک‌هزینه‌ها و مواد از حکومت به ارائه دهندگان خدمات، چه به طور مستقیم و چه به واسطه‌ی دولت‌های محلی، نیز تعریف کرد به منظور تعیین این که چه مقدار از منابع تخصیص یافته‌ی اولیه به هر سطح، به ویژه ارائه‌دهندگان خدمات در آخر خط می‌رسد، و چه میزان در این میان احیاناً حیف و میل می‌شود. مثلاً چنان که خواهیم دید می‌توان از «سیستم ردیابی هزینه‌های عمومی» برای ردیابی اعتبارات آموزشی مصوب دولت مرکزی برای نوسازی مدارس استفاده کرد.

«مطالعه‌ی ردیابی مخارج عمومی» مشخصاً در غیاب سیستم‌های کارآمد حسابداری، نظارت و گزارش‌دهی در داخل حکومت، یا به‌عنوان مکمل آن‌ها به کار می‌رود و این اهداف را دنبال می‌کند:

---

*209. Public Expenditure Tracking Survey/System, PET*

*در ادبیات بحث Public Expenditure Tracking System و Public Expenditure Tracking Survey هردو به‌عنوان معادل PETS به‌کار رفته و ما نیز هردو را به یک معنا به کار می‌بریم.*

- اینکه چه مقدار از منابع و پول‌های تخصیص یافته‌ی اولیه، به سطوح پایین‌تر در زنجیره‌ی خدمات‌رسانی در حوزه‌ی مورد مطالعه می‌رسد و چه زمانی می‌رسد (سرموقع، دیرتر و ...؟).
- توضیح تفاوت‌های عمده در هزینه‌ها، مشخص کردن علل مشکلات، و ارائه‌ی راه حل برای رفع نواقص.

ردیابی مخارج عمومی بسته به سازمان یا اداره‌ی مورد بررسی، جنس هزینه‌های ردیابی شونده، تعداد سطوح اداری مورد بررسی در زنجیره، و دامنه‌ی انجام ردیابی/حسابرسی، می‌تواند متفاوت باشد. این بررسی لازم است توسط محققان مستقل و غیروابسته به حکومت انجام شود تا از معتبر بودن نتایج اطمینان بیشتری حاصل شود.

نخستین بار بانک جهانی در اوگاندا «سیستم ردیابی مخارج عمومی» را به کار برد و از آن زمان توسط بسیاری دیگر از نهادهای جامعه‌ی مدنی در سراسر جهان استفاده شده است.




**بانک جهانی برای نخستین بار در اوگاندا**
**از «سیستم ردیابی مخارج عمومی» استفاده می‌کند**

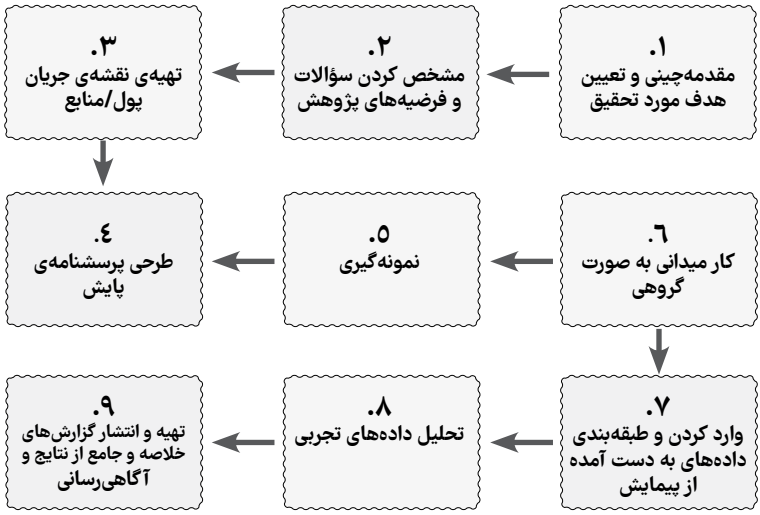
*بانک جهانی به عنوان یکی از کمک‌کنندگان اصلی مالی به دولت اوگاندا، در اواسط دهه نود متوجه شد که بیش از یک دهه است که با وجود افزایش قابل‌توجه در اختصاص بودجه برای مدارس ابتدایی این کشور، ثبت‌نام در مدارس ابتدایی اوگاندا راکد مانده است. این گمان رفت که چه بسا نشتی یا انحرافی در مصرف بودجه‌ای که از بانک جهانی می‌رسید رخ داده و موجب شده که در مقایسه با بودجه‌ی درنظر گرفته شده برای پشتیبانی از مدارس ابتدایی پول کمتری به آن‌ها برسد.*
*بانک جهانی نخستین بررسی‌های مبتنی بر «ردیابی مخارج عمومی» را برای کشف حقیقت انجام داد. یافته‌ها بدترین فرضیه را تأیید کرد و معلوم شد بین سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۵، به طور متوسط فقط سیزده درصد از کمک هزینه‌های سالانه‌ی اختصاص داده شده از طرف بانک جهانی بابت هر دانش‌آموز به مدارس ابتدایی رسیده. بقیه‌ی وجوه یا اختلاس شده بود یا برای اهدافی استفاده شده بود که مستقیماً به آموزش مربوط نمی‌شد. همچنین معلوم شد مدارس بزرگ‌تر و مدارسی که دانش‌آموزانی از خانواده‌های ثروتمندتر اوگاندا دارند بیشتر از مدارس کوچک‌تر و*

*فقیرتـر از کمک‌هـای مالـی آموزشـی بهـره برده‌انـد. نیمـی از مـدارس حتی هیچ بودجه‌ای دریافت نکرده بودند.*
*ایـن یافته‌هـای تکان‌دهنـده مسـئولان را بـر آن داشـت تـا بـرای افزایـش شـفافیت و پاسـخگویی به یـک سـری ابتـکارات دسـت زننـد. از جملـه دولـت مرکـزی شـروع کـرد به ایـن کـه کلیـه‌ی نقـل و انتقـالات وجـوه به مناطـق را منتشـر کنـد و مـدارس و دفاتـر منطقـه‌ای را ملـزم کنـد تـا اطلاعـات مربـوط به دریافتی‌هـای خـود را اعـلام کننـد. به کمیته‌هـای مـدارس آمـوزش داده شـد کـه چگونـه از چنیـن اطلاعاتـی بـرای پاسـخگو کـردن مسـئولان اسـتفاده کننـد. تأثیـر این‌گونـه تلاش‌هـای مدنـی چشـمگیر بـود: وقتـی کـه در سـال ۱۹۹۹ بررسـی مشـابه جدیـدی انجـام شـد، مشـخص گردیـد کـه بیـش از نـود درصـد بودجـه‌ی درنظـر گرفته شده برای مدارس به ایشان رسیده است.*

## مراحل گام‌به‌گام اجرای «سیستم ردیابی مخارج عمومی»

شـکل زیـر و توضیحاتـی کـه در ادامـه می‌آیـد رونـد انجـام گام‌بـه‌گام پروژه‌های «ردیابی هزینه‌های عمومی» را نشان می‌دهد:[۲۱۰]
(چنان‌کـه مـی بینیـم، ایـن رونـد شـباهت‌های مهمـی بـا رونـد تهیـه‌ی «گزارش‌کارت‌هـای شـهروندی» دارد کـه ذیـل حسابرسـی اجتماعی/پایـش عملکرد مشارکتی توضیح داده خواهد شد).

**نمودار۳.**
مراحل گام‌به‌گام اجرای سیستم ردیابی مخارج عمومی




۲۱۰ .منبع: «درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی»، ص ۱۱۵ به بعد.

**گام اول. مقدمه‌چینی و تعیین هدف مورد تحقیق:** در این گام اهداف پروژه‌ی ردیابی مخارج عمومی توسط ذی‌نفعان و کنشگران به شیوه‌ای مشارکتی و با مشورت تعیین می‌شود و مورد توافق قرار می‌گیرد. مشورت باعث می‌شود که هدف مورد بررسی به دقت مشخص گردد. باید پیشاپیش معلوم شود که آیا داده‌های کافی برای انجام پروژه‌ی ردیابی مخارج عمومی در دسترس خواهد بود یا نه (مثلاً قانون دسترسی آزاد به اطلاعات به شما اجازه‌ی دستیابی به چنین داده‌هایی را می‌دهد، و ...)

**گام دوم. مشخص کردن سؤالات و فرضیه های پژوهش:** این گام خود دو بخش دارد؛ در بخش اول، مسائل و مشکلات در ارائه‌ی خدمات عمومی که قرار است مورد ردیابی قرار گیرند در قالب یک سری پرسش‌های پژوهشی مطرح می‌شوند. بخش دوم درمورد پاسخ‌های احتمالی برای هر پرسش به صورت فرضیه است. مثلاً سؤالی مانند «چرا با وجود افزایش بودجه‌ی آموزش ابتدایی، نرخ بی‌سوادی همچنان بالاست؟» پاسخ احتمالی این است که «پولی که دولت می‌دهد تا هنگام رسیدن به مدارس ابتدایی روستاها آب می‌روند».

**گام سوم. تهیه‌ی نقشه‌ی جریان پول/منابع:** تهیه‌ی نقشه‌ی جریان منابع/پول با شناسایی منابع بودجه و درک چگونگی جریان منابع به سطوح مختلف خدمات‌رسانی آغاز می‌شود. برای تهیه‌ی نقشه باید درکی جامع از قوانین تخصیص بودجه، فرآیندهای اداری و سازمانی، و رویه‌های ثبت/حسابداری مورد استفاده وجود داشته باشد.

**گام چهارم. طراحی پرسشنامه‌ی پیمایش:** پرسشنامه‌ها باید قبل از انجام پیمایش ابتدا به صورت میدانی آزمایش شوند و در طراحی آن‌ها باید جزئیات مختلف در نظر گرفته شوند.

**گام پنجم. نمونه‌گیری:** نمونه‌گیری باید به اندازه‌ی کافی بزرگ باشد تا بتواند نتیجه‌گیری‌های قابل اعتمادی به دست دهد. جمعیت هدف نمونه‌گیری باید به وضوح مشخص شود. یک روش انجام نمونه‌گیری تصادفی بر اساس موقعیت اجتماعی، تحصیلات، یا درآمد افراد و خانوارهای موضوع پیمایش است.

**گام ششم. کار میدانی به صورت گروهی:** قبل از رفتن به کار میدانی، زمان، کارکنان/آمارگیران/ مصاحبه‌کنندگان و امکانات مالی برای پیمایش باید تعیین شود، ملزوماتش هم فراهم شود و نتایج نمونه‌گیری تصادفی در نظر گرفته شود. مصاحبه‌کنندگان باید آموزش لازم را دیده باشند و حتی دستورالعمل راهنما برای شیوه‌ی مصاحبه پیشاپیش تهیه شده باشد.

**گام هفتم. وارد کردن و طبقه‌بندی داده‌های به دست آمده از پیمایش:** در وارد کردن و طبقه‌بندی و کدگذاری داده‌ها، داشتن یک متخصص مطالعات تجربی و تحلیل داده برای اطمینان از صحت و یکنواختی کدگذاری داده‌ها معمولاً لازم است. نیکوست متغیرها پیشاپیش روی پرسشنامه‌ها کدگذاری شده باشند تا زمان لازم برای ورود و طبقه‌بندی داده‌ها کاهش یابد. حتی بهتر است از یک نرم‌افزار تخصصی تحلیل و طبقه‌بندی داده‌ها استفاده شود.

**گام هشتم ـ تحلیل داده‌های تجربی:** در امر تحلیل داده‌ها، باید به پرسش‌ها و شبهات در زمینه اندازه‌گیری مقدار و محل نشت بودجه در مراحل گوناگون خدمات‌رسانی دولتی پاسخ داده شود. امروزه کار جمع‌بندی و تحلیل داده با کمک نرم افزارهایی مانند اطلس تی‌آی[۲۱۱] که تخصصشان تجزیه و تحلیل کیفی انواع داده است، بسیار سریع‌تر قابل انجام است و البته در این زمینه آشنایی با نرم‌افزار مزبور لازم است. هوش مصنوعی نیز در این زمینه‌ها دستاوردهای مهم دارد که اصلاً نمی‌شود از کنار آن بی‌تفاوت رد شد.[۲۱۲]

**گام نهم- تهیه و انتشار گزارش‌های خلاصه و جامع از نتایج و آگاهی‌رسانی:** لازم است در اسرع وقت، گزارش خلاصه‌ای تهیه و منتشر شود که حاوی اهم یافته‌ها و توصیه‌های سیاست‌گذارانه برای اصلاح است. در مرحله‌ی بعدی و سر فرصت گزارش جامعی تهیه شود که حاوی یافته‌های جامع پروژه‌ی ردیابی هزینه‌های عمومی، توضیح و تحلیل دقیق علل و اثرات نشت بودجه در مراحل مختلف، و توصیه‌های سیاست‌گذارانه برای اصلاح باشد.

۲۱۱ . وبسایت این نرم‌افزار: https://atlasti.com/

۲۱۲ .برای یادداشتی در این زمینه با عنوان *The ۱۰ Best AI Data Analysis Tools in ۲۰۲۴* بنگرید به اینجا: https://www.polymersearch.com/blog/the-best-۱۰-ai-tools-to-analyze-data

**در انجام پیمایش‌های ردیابی مخارج عمومی**

برخی چالش‌ها در اجرای پروژه‌های پایشی ردیابی هزینه‌های عمومی جامعه‌ی مدنی از این قرارند:

| | |
|---|---|
| **چالش در طراحی پروژه** | ممکن است سیستم پیچیده نقل و انتقالات مالی در ساختار اداری، طراحی یک نظرسنجی/پیمایش که به اندازه‌ی کافی جامع باشد را دشوار کند. فقدان مهارت‌های لازم برای تهیه‌ی پرسش‌نامه‌ها، انجام نظرسنجی یا هزینه‌های بالا برای انجام پروژه در مقیاس وسیع از دیگر چالش‌های طراحی و انجام یک پروژه‌ی ملی ردیابی مخارج عمومی باشد. |
| **چالش در اجرای پروژه** | ممکن است به سبب عدم همکاری دولت/حکومت، تحصیل داده‌های کافی برای انجام پروژه ممکن نباشد. یا ممکن است به علت سیستم حسابداری ضعیف دولتی، داده‌های مورد نیاز به درستی ثبت نشده باشند. |
| **چالش در تأثیرگذاری** | حتی اگر پروژه انجام شود، ممکن است حکومت اراده‌ای برای به کار بستن توصیه‌هایی که کنشگران مدنی در گزارش می‌آورند، نداشته باشد. تأثیر پروژه همچنین می‌تواند با انتشار ضعیف گزارش و نرسیدن نتایج به دست مخاطب (مردم و حکومت) کمرنگ شود. |

## چند نمونه از ابتکارات مـــــــــــوفق

### جامعه مدنی در جهان در ردیابی مخارج عمومی

*در این بخش، چندین مطالعه‌ی موردی در اجرای پروژه‌های ردیابی مخارج عمومی در کشورهای مالاوی، فیلیپین و آفریقای جنوبی با جزئیات شرح داده می‌شوند:*




**۱. «ائتلاف جامعه‌ی مدنی برای آموزش مقدماتی باکیفیت» در کشور مالاوی** [۲۱۳]

*سازمان مردم‌نهاد «ائتلاف جامعه‌ی مدنی برای آموزش مقدماتی با کیفیت»* [۲۱۴] *در سال ۲۰۰۰، از به هم پیوستن ۶۷ گروه جامعه‌ی مدنی شامل سازمان‌ها و شبکه‌های محلی و دینی و اتحادیه‌ی معلمان در مالاوی، کشوری در جنوب شرق آفریقا، تشکیل شد. محوری که ائتلاف مزبور این سازمان‌های متکثر را گرد هم می‌آورد، پیگیری مشترک مطالبه‌ی حق داشتن آموزش مقدماتیِ با کیفیت برای همه بود. این ائتلاف برای پایش روند پیشرفت مالاوی به سمت دستیابی به هدف «آموزش برای همه» بود. که جزو اهداف توسعه‌ی هزاره‌ی سوم سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ بود.*

*مشکل آنجا آغاز شد که معلوم شد از سال ۱۹۹۴ که دولت مالاوی در آفریقا آموزش مقدماتی رایگان را آغاز کرده بود، تا سال ۲۰۰۱، افزایش بودجه‌ی دولتی برای آموزش منجر به بهبود کیفیت آموزش نشده و گمان براین بود که دلیل آن فساد و سوءمدیریت است. در یک نمونه‌ی بارز معلوم شد که در سال ۱۹۹۹ معادل ۱.۳ میلیون دلار آمریکا از بودجه‌ی وزارت آموزش این*

۲۱۳ .منبع: فصل چهارم کتاب پول ما، مسئولیت ما. منبع: فصل چهارم کتاب پول ما، مسئولیت ما.

214.The Civil Society Coalition for Quality Basic Education, CSCQBE

کشور برای ساخت مدرسه کلاهبرداری شده است. گروه‌های جامعه‌ی مدنی به این نتیجه رسیدند که با پایش دقیق بودجه‌ها و مخارج دولت می‌توانند به جلوگیری از فساد و مدیریت بهتر بودجه‌ی عمومی کمک کنند و برای این منظور از «سیستم ردیابی مخارج عمومی» برای پایش استفاده کردند.

«ائتلاف جامعه‌ی مدنی برای آموزش مقدماتی با کیفیت» در این کشور سه بار با موفقیت بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۷ از پاتس برای بررسی هزینه‌های آموزشی استفاده کرده است. کنشگران همکار ائتلاف جامعه‌ی مدنی مزبور، یک سری پرسشنامه شبیه‌ی به هم و استاندارد را به‌عنوان بخشی از فرایند «ردیابی مخارج عمومی» در میان معلمان و مسئولان آموزشی سراسر کشور توزیع کردند. ائتلاف پانصد مدرسه (تقریباً یک دهم تعداد مدارس ابتدایی مالاوی در آن زمان) را به‌عنوان نماینده‌ی کل کشور برای بررسی‌های خود انتخاب کرد که هم مدارس روستایی و هم شهری را شامل می‌شد.

در این راه سیزده شبکه‌ی منطقه‌ای از کنشگران مدنی راه اندازی شد که از کار پایش بودجه توسط هیئت مدیره‌ی مدرسه یا انجمن اولیا و مربیان و گروه‌های مشابه در مدرسه و جامعه پشتیبانی می‌کردند. به واسطه‌ی پرسشنامه‌های توزیع شده، داده‌هایی درباره‌ی ثبت‌نام دانش‌آموزان، سطوح کارکنان، مسکن دانش‌آموزان و معلمان، و صلاحیت معلمان گردآوری شد و همچنان می‌شود. پرسشنامه‌ها حاوی سؤالاتی درباره‌ی بودجه‌ی پیشنهادی معلمان و مدیران درمورد هزینه‌های ثابت مدرسه جهت ارسال به وزارت دارایی، وجوه واقعی دریافتی مدرسه از وزارت آموزش و پرورش و مخارج واقعی آن در سه ماه آزمایشی را دربرداشت، همینطور نظرسنجی درباره‌ی کافی بودن کلاس‌های درس، محتویات آموزشی و کمک آموزشی و ... .

داده‌های مربوط به ثبت‌نام نیروی انسانی، توزیع حقوق و حمل‌ونقل و امکانات نیز مطالبه شد. واحد تدارکات و خریدهای آن هم برای

قیاس نیازهای بودجه‌ای در برابر تخصیص واقعی بودجه برای تهیه‌ی اقلام مورد نیاز تدریس پایش شد. دبیرخانه ائتلاف پرسشنامه‌ها را جمع‌آوری و داده‌ها را با دقت و جدا در نرم‌افزارهای طبقه‌بندی اطلاعات وارد و ذخیره کرد. برای کشف میزان فساد یا انحراف در بودجه در این مثال خاص، لازم است به موارد زیر در بانک داده‌ای که در اکسل یا نرم‌افزار مشابهی که داریم، توجه ویژه‌ای شود:

- هر گونه افزایش در تخصیص بودجه؛
- تفاوت میان بودجه‌ی سطوح مختلف آموزشی؛
- مقدار اقلام تدریسی و آموزشی دریافتی مدارس و کالج‌ها؛
- میزان حقوق معلمان و زمان پرداخت آن؛
- تعداد معلمانی که آموزش دیده و استخدام شده‌اند؛
- توزیع معلمان در مناطق جغرافیایی کشور؛
- ثبت‌نام شاگردان در مدارس با توجه به جنسیتشان؛
- ثبت‌نام کودکانی که نیازهای ویژه‌ای دارند و در دسترس بودن اقلام آموزشی برای آن‌ها.

چنان که واضح است، به جزئیات زیادی توجه شده و انرژی زیادی صرف این پایش شده است.
در پایان ائتلاف «جامعه‌ی مدنی برای آموزش مقدماتی با کیفیت» گزارشی بر اساس این داده‌ها تهیه کرد. این گزارش طی نشست عمومی بررسی بودجه‌ی سالانه در پارلمان مالاوی با حضور وزرا و معاونین‌شان، نمایندگان مجلس، نمایندگان شرکای توسعه (همچون بانک جهانی) و رسانه‌ها رونمایی شد. نشست‌های منطقه‌ای برگزار شد که در آن‌ها مسئولان آموزش و پرورش منطقه، سازمان‌های مردم‌نهاد و مسئولان مدارس درباره‌ی نتایج گزارش و احیاناً راهکارهای عملی بحث و گفت‌وگو کردند. گزارش نهایی در روزنامه‌ها و رادیو و تلویزیون پوشش خبری داده شد و ائتلاف نسخه‌هایی از آن را به ذی‌نفعان کلیدی مانند وزرا، دفتر رئیس‌جمهور و مدیران ارشد سازمان‌های کمک کننده‌ی مالی مالاوی فرستاد و کوشید که از ایشان مبنی بر پاسخگویی نسبت به مشکلاتی که در گزارش آمده بود قول بگیرد.

## موفقیت‌ها (در مثال مالاوی)

«ائتلاف جامعه‌ی مدنی برای آموزش مقدماتی با کیفیت» از طریق سیستم ردیابی مخارج عمومی به موفقیت‌های مهمی دست یافت، چون این سیستم داده‌های مستقلی را درمورد استفاده از بودجه توسط دولت برای آموزش ارائه می‌کند و بنابراین سازمان‌های جامعه‌ی مدنی را با ابزار تجربی مجهز می‌کنند که دولت را ترغیب می‌کند تا به طور مؤثری برای آموزش هزینه کند.

در سال ۲۰۰۳ با این روش معلوم شد که تعدادی از معلمان حقوق خود را دیر دریافت می کنند.

دولت مالاوی در سال ۲۰۰۴، پس از دیدن کار موفق ائتلاف، بررسی مربوط به ردیابی مخارج عمومی خودش را با مشاوره و همکاری جامعه‌ی مدنی تأسیس کرد.

گروه‌های جامعه‌ی مدنی دولت را تحت فشار قرار دادند تا هر بودجه را در جای خوش خرج کند: مثلاً بودجه‌ای که به طور خاص برای کودکانی با نیازهای ویژه اختصاص یافته، باید جهت خرید اقلام تخصصی برای معلمانی که روی این دانش‌آموزان تمرکز دارند صرف شود و نه چیز دیگر.

در نتیجه‌ی این کارزار دولت مالاوی متقاعد شد که در راه کاهش نابرابری‌های آموزشی میان مناطق روستایی و شهری بکوشد و برای جذب معلمان به مناطق روستایی و ساخت مسکن برای معلمان روستا مشوق‌هایی ایجاد کند.

ائتلاف «آموزش مقدماتی با کیفیت» در فعالیت‌های خود همکاری نزدیکی با برخی سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی، یونسکو، کارزار جهانی آموزش و کارزار شبکه‌ای آفریقا برای آموزش همگان[۲۱۵] داشته است. کار تا جایی بالا گرفت که از ائتلاف برای شرکت در نشست‌های دعوت شد! ائتلاف از این تجربیات برای کمک به گسترش فضای جامعه‌ی مدنی مالاوی و اثرگذاری بر جامعه‌ی این کشور و افزایش ظرفیت آن برای پایش و نظارت بر بودجه‌های عمومی بهره برده است.

215. Africa Network Campaign for Education For All

### چالش‌ها (در مثال مالاوی)

نخستین چالش در این مورد و موارد مشابه آن است که مقامات حکومتی همواره داده‌های مربوط به بودجه و هزینه‌ها را با جزییات منتشر نمی‌کنند و این ردیابی مخارج و تشخیص مقدار کاری که حکومت برای بهبود نظام آموزشی انجام داده (یا نداده!) را دشوارتر می‌سازد.

دیگر آن که، در بسیاری از موارد مسئولان و سیاسیون اطلاعاتی را ارائه می‌دهند که ناقص است و یا اصولاً از ارائه‌ی اطلاعات طفره می‌روند، مثلاً با این بهانه (خصوصاً در بافتارهای دموکراتیک‌تر) که همچنان مشغول گردآوری اطلاعات هستند.

چالش دیگر آن است بسیاری از کنشگران مدنی عضو ائتلاف، ظرفیت فنی صرفاً محدودی برای تحلیل داده‌های مربوط به بودجه دارند، یعنی دانش فنی کافی در زمینه‌ی حسابداری ندارند.

چهارم این که (و این هم بسیار مهم است) کنشگران مدنی عضو ائتلاف عمدتاً مشغول تعهدات کاری متعددی هستند و فقط می‌توانند زمان محدودی را برای فرآیند ردیابی مخارج عمومی/پاتس بگذارند و این می‌تواند بر کیفیت گزارش‌های ارسالی از سوی افرادی که اطلاعات را برای بررسی جمع‌آوری می‌کنند، تأثیر بگذارد.

و دست آخر این که در این مورد خاص، کشور آفریقایی مالاوی با چالش‌های جدی در زمینه‌ی فقرزدایی روبه‌رو است، چنان که این

*کشور یکی از فقیرترین کشورهای جهان محسوب می‌شود.(رتبه‌ی ۱۷۴ از ۱۸۹). آموزش تنها سیزده درصد از بودجه‌ی این کشور را در سال مالی ۲۰۰۶/۲۰۰۵ تشکیل می‌داد که بسیار کمتر از ۲۶ درصد توصیه شده توسط سازمان ملل و نهادهای بین‌المللی برای دستیابی به هدف «آموزش برای همگان» است.* [۲۱۶]

*با وجود موفقیت‌های مهمی که ائتلاف «آموزش مقدماتی با کیفیت» به واسطه‌ی ردیابی مخارج عمومی داشته و سبب شده نام مالاوی در کتاب‌های راهنمای پایش بودجه به عنوان مثالی خوب بارها ذکر شود، این کشور به سبب فقر کلی همچنان از کمبود بودجه در بخش آموزش و پرورش رنج می‌برد.* [۲۱۷]

*در بخش بعدی شرح داده شده که چگونه «شهروندان دغدغه‌مند آبرا برای یک حکومت خوب» در فیلیپین، یک سازمان مردم‌نهاد متشکل از شهروندان متعهد به نظارت بر مخارج عمومی، توانستند حقیقت پشت «بیش از بیست پروژه‌ی زیرساختی اصطلاحاً موفق» در استان آبرا در این کشور را افشا کنند، آن هم با تکیه بر روش «نظارت بر/پایش عملکرد مشارکتی».*

---

*216. Education For All*

*۲۱۷. اطلاعات بیشتر درباره‌ی ائتلاف CSCQBE را می‌توان با ایمیل زدن به نشانی cscqbe@sdnp.org.mw به دست آورد. این ائتلاف جامعه مدنی وبسایت یا حتی صفحه ویکی‌پدیا ندارد.*




## ۲. سازمان «شهروندان دغدغه‌مند آبرا برای یک حکومت خوب»، مخارج بزرگراه‌های عمومی در فیلیپین را ردیابی می‌کند[۲۱۸]

*«شهروندان دغدغه‌مند آبرا برای یک حکومت خوب»* [۲۱۹] *یک سازمان مردم‌نهاد فیلیپینی است که پروژه‌های دولتی در استان آبرا در شمال فیلیپین را پایش میکند. «شهروندان دغدغه‌مند آبرا» متخصص در پایش پروژه‌های زیربنایی استانی است و برای تأیید این که پروژه‌های ساخت راه‌ها و پل‌ها بر مبنای اصول قرارداد اجرا می‌شوند از دیده‌بانان محلی استفاده می‌کند. کارکنان تمام وقت این سازمان هم از مردم منطقه هستند.*

***فلسفه‌ی تأسیس:*** *بر اساس یک سیاست دولتی که در سال ۱۹۸۷ در فیلیپین برای افزایش مشارکت جامعه در برنامه‌های توسعه اعمال شد، اعضای سازمانی که به زودی اسمش «شهروندان دغدغه‌مند» شد، در زمینه‌ی پایش پروژه‌های توسعه از سوی دولت (به بیان دقیق‌تر «مرجع ملی توسعه‌ی اقتصادی»* [۲۲۰]*) آموزش دیدند. پس از تأسیس، اعضای این نهاد مردم‌نهاد از رسانه‌های محلی (در فضای آن زمان رادیو و روزنامه) استفاده می‌کردند و نشست‌هایی با مردم محلی ترتیب می‌دادند تا ایشان را نسبت به جزئیات پروژه‌های زیربنایی مختلف، و نیز بودجه‌ها، اجزای دستمزد و دیگر داده‌های مرتبط آگاه کنند. مدیریت پروژه تخصص ایشان بود.*

۲۱۸. منبع: فصل سیزدهم کتاب پول ما، مسئولیت ما.
219. The Concerned Citizens of Abra for Good Government, CCAGG
220. National Economic Development Authority

*کار زمانی بیخ پیدا کرد که یک آگهی در رسانه‌ها از سوی «وزارت فواید عامه و بزرگراه‌ها»ی فیلیپین [۲۲۱]منتشر شد مبنی بر اینکه ۲۷ پروژه‌ی معین با موفقیت در استان تمام شده است. «شهروندان دغدغه‌مند» با توجه به تخصص‌شان در زمینه‌ی پایش متوجه شدند این اعلامیه دروغین است. اعضای سازمان مستندات دقیقی درباره‌ی وضعیت واقعی پروژه‌هایی که تکمیل شدن آن‌ها ادعا شده بود تهیه کردند، همراه استشهادنامه‌هایی از سوی ساکنان مناطق اطراف پروژه‌ها و عکس‌های متعدد از محل پروژه‌ها. «شهروندان دغدغه‌مند» این یافته‌ها را برای وزارت فواید عامه و بزرگراه‌های فیلیپین ارسال کردند و خواستار انجام تحقیقات درباره‌ی مهندسان پروژه شدند.*

*نتایج حسابرسی رسمی دولتی با یافته‌های سازمان مطابقت داشت و چندین مقام دولتی محلی به فساد متهم شدند. اعضای «شهروندان دغدغه‌مند» به‌عنوان شاهدان رسمی در پیگرد قضایی مربوط به این پروژه منصوب شدند. پس از یک کشمکش طولانی، یازده مقام دولتی به دلیل تخلف تعلیق شدند و مهندس ناظر [۲۲۲] و معاون مهندس ناظر وزارت راه/فواید عامه هم از خدمت در پروژه‌های آینده‌ی این استان محروم شدند. این شاید نخستین مورد در تاریخ فیلیپین بود که هوشیاری یک سازمان جامعه‌ی مدنی منجر به محکومیت و مجازات مقامات دولتی فاسد شد، و الگویی برای آیندگان شد.*

*221. Ministry of Public Works and Highways, MPWH*
*222. chief engineer*

## روش

دیده‌بانان «شهروندان دغدغه‌مند» بیشتر زنان خانه‌دار، دانش‌آموزان و جوانان غیرمحصلی بودند که این فرصت را داشتند پروژه‌های راه‌سازی را از نزدیک مشاهده کرده و یافته‌های خود را به همکاران متخصص خود (مهندسان و حسابدارانی که در سازمان استخدام شده یا داوطلبانه کار می‌کردند)، گزارش دهند. این کارکنان/پایش‌کننده‌ها به نوبه‌ی خویش تحقیقات مفصلی را در محوطه‌ی پروژه انجام می‌دادند و برای این کار از ناهار بسته‌بندی شده گرفته، تا دفتر ثبت سوابق، متر نواری، دوربین و ضبط‌کننده‌ی صدا (امروز بسیاری از این ها در یک دستگاه موبایل جمع است!) را در اختیار داشتند.

**کمک قانونی:** نکته‌ی شایسته‌ی توجه آن است که قانون اساسی فیلیپین و فرامین ریاست جمهوری این کشور دارای یک سری پتانسیل‌های قانونی است که سازمان‌های مردم‌نهاد را به مشارکت در «حکمرانی» ترغیب می‌کند. (درمورد «حکمرانی خوب» بنگرید به فصل بعدی این کتاب) «شهروندان دغدغه‌مند» از این مقررات برای دفاع از حق خود برای پایش پروژه‌های دولتی و دستیابی به اطلاعات ارگان‌های دولتی بهره می‌برند.

**اسناد فنی در دسترس:** به‌علاوه، «شهروندان دغدغه‌مند» از اسنادی مانند اسناد زیر برای پایش بودجه استفاده کردند:

- یک راهنمای فنی مرجع به اسم کتاب آبی[۲۲۳] شامل مشخصات بزرگراه‌ها، پل‌ها و فرودگاه‌های این کشور که وزارت فواید عامه/راه فیلیپین همواره منتشر می‌کند.
- اطلاعات کلی درباره‌ی پروژه‌های در دست نظارت، مانند مکان، منبع تأمین مالی، مبلغ قرارداد، نحوه‌ی اجرا، برنامه زمان‌بندی و نهادی که سند را تأیید کرده است و اسنادی از این دست.



223. *Blue Book*

کنشگران مدنی اطلاعات موجود در این اسناد را با اطلاعاتی که دیده‌بانان از بازرسی فیزیکی محوطه پروژه‌ها به دست می‌آوردند و اسناد حسابداری و دیگر گزارش‌های فنی که پیمانکار با اتمام پروژه ارائه می‌داد، مقایسه می‌کردند و وجود یا عدم وجود شواهد فساد یا عملکرد ضعیف، از جمله استفاده از مواد غیر استاندارد در پروژه‌های راه‌سازی/ساختمان‌سازی، یا قراردادهای تقلبی و ... را بررسی می‌کردند.

در گزارش پایانی پایش، ناظران عضو «شهروندان دغدغه‌مند» فرم‌هایی را پر می‌کردند که در آن نام پروژه، مکان، منبع تأمین مالی، نحوه‌ی اجرا، ارگان اجرا کننده، تاریخ بازرسی، وضعیت کنونی و همچنین یافته‌ها و توصیه‌های پایش‌کننده‌ها برای اقدامات اصلاحی دولت فهرست شده بود. به بیان دیگر اگر در حین حسابرسی مشکلاتی شناسایی می‌شد، مطالبات مشخصی جهت انجام اقدامات اصلاحی ارسال می‌گردید.

مثلاً در یک مورد بازرسان این نهاد مدنی متوجه شدند، در یک پروژه‌ی جاده‌سازی معین، پیمانکار بستر جاده را به درستی محکم‌سازی نکرده، یا مخلوط سیمان/آسفالتش معیوب است. این موضوع در قالب‌ها فرم‌ها به دولت اطلاع‌رسانی شد و دولت نیز از پیمانکار خواست بدون افزودن هزینهی جدید و از خرج خودش این مشکلات را برطرف کند. در موردی دیگر کنشگران مدنی در جریان پایش متوجه شدند پیمانکار هزینه‌ی بیشتری از هزینه‌ی رایج بازار در صورت‌حساب برای تهیه‌ی مصالح راه‌سازی آورده است، پس در گزارش درج شد، و دولت نیز از پیمانکار خواست این پرداختی اضافی را با ساخت مقدار معینی جاده بدون دریافت مبلغ جدیدی جبران کند.

## موفقیت‌ها

«کمیسیون [ملی] حسابرسی» [۲۲۴]، یا همان نهاد عالی حسابرسی در فیلیپین، با اذعان به نقش این سازمان جامعه‌ی مدنی در جلوگیری از فساد و تخصص در زمینه‌ی پایش پروژه‌های عام‌المنفعه، در سال ۲۰۰۱ با «شهروندان دغدغه‌مند» برای انجام پروژه‌های «حسابرسی مشارکتی» [۲۲۵] در استان آبرا وارد مشارکت دو جانبه شد.

ارزش مابه‌ازای پول (اقتصادی، کارایی و اثربخشی) پروژه‌ها نیز در این حسابرسی‌ها بررسی شد و در این زمینه‌ها از نظرات ساکنان محلی/اعضای باهمستان استفاده شد. به‌عنوان مثال در یک مورد فاکتورهای پیمانکار نشان می‌داد که انجام یک پروژه هجده روز وقت برده، اگرچه در قرارداد برآورد شده بود که انجام آن کار به ۱۰۰ روز زمان نیاز دارد. کنشگران، پس از مشورت با مردم محلی به این نتیجه رسیدند سرهم‌کاری و انجام عجولانه و ناقص پیمانکار موجب این تفاوت در زمان و کیفیت شده بود.

کار تا جایی پیش رفت که رئیس اولیه‌ی کمیسیون حسابرسی فیلیپین نتایج کار «شهروندان دغدغه‌مند» استان آبرا را «بسیار متمرکز و کارآمد» یافت و آموزه‌هایی از فرآیند حسابرسی مشارکتی انجام شده توسط دولت و این نهاد جامعه‌ی مدنی را در کتاب راهنمایی در موضوع «انجام حسابرسی‌های مشارکتی» ذکر کرد.

## چالش‌ها

تجربه‌ی حسابرسی مشارکتی دیوان محاسبات فیلیپین و سازمان‌های مردم‌نهاد، برغم دستاوردهایش، برخی چالش‌های پیش‌روی همکاری گروه‌های جامعه‌ی مدنی و نهادهای عالی حسابرسی کشورها را نیز آشکار می‌سازد.

نخست اینکه حسابرسی مشارکتی همراه با نوعی تنش و تخاصم میان اعضای «شهروندان دغدغه‌مند» و بخش‌هایی در «کمیسیون [ملی] حسابرسی» در جمهوری فیلیپین شد. برخی بخش‌ها در کمیسیون ملی حسابرسی فیلیپین با خواست فعالین مدنی مبنی بر



224. Commission on Audit, COA

آدرس وبسایت: https://www.coa.gov.ph

225 participatory audit

افشای یافته‌های اولیه‌ی حسابرسی در حوزه‌ی عمومی شدیداً مخالف بودند، با این استدلال که یافته‌های حسابرسی نباید تا زمان نهایی شدن در سطح جامعه مطرح شود. فعالین مدنی در پاسخ می‌گفتند دغدغه‌ی ایشان و دولت متفاوت است و لازم است مردم را در همه‌ی مراحل تحقیقات دخیل کرد و این‌قدر خصوصی و عمومی نکرد.

جالب توجه آن که پس از تغییر در ریاست کمیسیون ملی حسابرسی در فیلیپین، همکاری‌ها تا حد زیادی متوقف شد. گزارش‌ها حاکی از آن بود که رئیس جدید دیوان محاسبات بسیار نگران آن بود که ورود سازمان‌های جامعه‌ی مدنی به فرآیند حسابرسی به «رازداری افراد/مشتریان» [۲۲۶] آسیب بزند.

این امر پرسش‌هایی جدی در رابطه با پایداری حسابرسی‌های مشارکتی، از جمله در بافتار جمهوری اسلامی ایران که مثلاً در آن هرچند سال یک بار رؤسای جمهوری عوض می‌شوند و بدتر از آن وضعیت همیشه به سمت بسته شدن و افراط بیشتر حرکت کرده است، پدید می‌آورد.

واقعیت آن است که پروژه‌های پایش مشارکتی با سازمان کل حسابرسی، در نتیجه‌ی تغییر در مدیریت و انتصاب مدیران غیردموکراتیک ممکن است دچار بحران شوند. هنگام تصمیم‌گیری درباره‌ی فرآیند حسابرسی مشارکتی، دولت و سیستم قضایی باید میان مزایای آشکار شراکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در پایش بودجه و اطلاع‌رسانی عمومی علیه فساد، در برابر دغدغه‌های سنتی حریم خصوصی افراد/مشتریان، توازن دقیق و منصفانه‌ای انجام دهد. امری که در کشوری مانند ایران هرگز تحقق آن آسان نیست!

226.client confidentiality




## ۳. دیده‌بان پاسخگویی در خدمات عمومی، نهادهای پایش حکومتی در آفریقای جنوبی را ارزیابی می‌کند [۲۲۷]

«دیده بان پاسخگویی در خدمات عمومی»[۲۲۸] ، تأسیس شده به سال ۱۹۹۹ و مستقر در دانشگاه رودِس آفریقای جنوبی، یک نهاد پایشی مستقل جامعه‌ی مدنی است که برای اطمینان از پاسخگویی دولت آفریقای جنوبی نسبت به حقوق اجتماعی‌اقتصادی و استفاده‌ی مؤثر از منابع عمومی کار میکند (برای بحث مبسوط درمورد ابعاد مختلف پاسخگویی اجتماعی بنگرید به فصل بعدی این کتاب) و اطلاعاتی درباره‌ی مدیریت منابع عمومی و شیوه‌ی رسیدگی نهادهای حکومتی به پرونده‌های تخلف و فساد ادارات جمع‌آوری می‌کند. این نهاد، که در واقع دیده‌بان مطالبه‌ی پاسخگویی از سوی نهادهایی است که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، اطلاعات گردآوری شده را به نمایندگان مجلس، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی و عموم مردم اطلاع رسانی می‌کند و به این ترتیب به ایشان ابزارهایی می‌دهد که مقامات دولتی را نسبت به عملکردشان پاسخگو کنند.

***فلسفه‌ی تأسیس:*** داستان از آنجا شروع شد که در اواسط دهه‌ی نود میلادی، چند سال پس از گذار نهایی آفریقای جنوبی به دموکراسی و عبور از آپارتاید، رسانه‌های آفریقای جنوبی شروع کردند به گزارش‌دهی درباره‌ی موارد متعدد سوء مدیریت و فساد در استان کیپ شرقی در این کشور. «دیدهبان پاسخگویی خدمات عمومی»، در واکنش به این گزارش‌ها، تأسیس شد. موضوع

۲۲۷ . منبع: فصل سیزدهم کتاب پول ما، مسئولیت ما.

228. Public Service Accountability Monitor, PSAM

آدرس وبسایت: https://psam.org.za

تحقیق این نهاد جامعه‌ی مدنی آن بود که آیا اقدامات انجام شده علیه مقامات متهم یا محکوم به فساد در آفریقای جنوبی با مقررات نظارتی حاکم بر رفتار کارمندان دولتی پس از آپارتاید مطابقت دارد یا خیر.

«دیده‌بان پاسخگویی» جهت به دستیابی به اسناد مربوط به تخلفات عمومی، از پتانسیل‌های قانون اساسی آفریقای جنوبی در تضمین حق دسترسی نهادهای مدنی به اطلاعات آزاد نیز بهره می‌برد. اصل ۳۲ قانون اساسی پساآپارتاید آفریقای جنوبی (۱۹۹۶)، در فصل «حقوق ملت» [۲۲۹]، می‌گوید هرکس حق دسترسی به این دو نوع اطلاعات را دارد: «الف- هر گونه اطلاعاتی که در اختیار حکومت این کشور است؛ و ب- هرگونه اطلاعاتی که توسط شخص دیگری نگهداری می شود، ولی برای کاربست یا حمایت از انواع حقوق بشر لازم است.» همین بند قانون اساسی از دولت آفریقای جنوبی می‌خواهد قوانینی ملی برای اجرای اصل آزادی اطلاعات وضع کند. اگر قانون اساسی آفریقای جنوبی را با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقایسه کنیم متوجه می‌شویم که این قانون، از جهت تضمین حقوق و آزادی‌ها، بسیار مترقی‌تر است. در واقع اصلی مستقیماً ناظر به حق دسترسی به اطلاعات دولتی در قانون اساسی ایران وجود ندارد. [۲۳۰]

229.https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights

۲۳۰. بنگرید به متن قانون اساسی ایران در اینجا:
https://www.shora-gc.ir/fa/news/47-07/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%B3%DB%8C-%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%DB%8C-%D8%A7%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%DB%8C-%D8%A7%D-B%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86

## روش

دیده‌بان پاسخگویی یافته‌های خود را درمورد تخلفات حکومتی به طور مرتب منتشر می‌کند، از جمله از طریق یک ستون هفتگی به نام «دیده‌بان پاسخگویی» در نشریات استانی. همچنین تحلیل‌هایی را به صورت ادواری منتشر می‌کند که به گونه‌ای زمان‌بندی شده‌اند که با چرخه‌ی بودجه‌ی دولتی سازگار باشند و به این ترتیب به مباحث مربوط به استفاده درست از منابع عمومی و مبارزه با فساد دامن زنند.

یکی از روش های «دیده‌بان پاسخگویی» آن است که بودجه/برنامه‌ی مصوب را با عملکرد واقعی گزارش شده توسط ارگان‌های دولتی و نهادهای نظارتی مطابقت می‌دهد تا ارزیابی کند که آیا ارگان‌های دولتی به اهداف تعیین شده در برنامه‌ها/ بودجه‌های خود دست یافته‌اند یا خیر. «دیده‌بان پاسخگویی» همچنین اطلاعات مالی دریافتی از منابع مختلف از جمله گزارش‌های حسابرسی داخلی، گزارش‌های سالانه‌ی منتشر شده توسط هر اداره دولتی، گزارش‌های منتشر شده توسط نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات و مجلس را تحلیل می‌کند (درمورد ایران احتمالاً باید اسناد مربوط به نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان را نیز در این زمره آورد). وزارتخانه‌هایی که دیده‌بان بیش از همه بر مطالعه و تحلیل بودجه‌ی آن‌ها (و انتشار نتایج در وبسایت خود) مشغول بوده عبارت‌اند از: آموزش و پرورش، دارایی/مالیه، بهداشت و درمان، وزارت مسکن، وزارت راه و شهرسازی، و وزارت توسعه‌ی اجتماعی (نهاد اخیر در ایران به شکل وزارت‌خانه وجود ندارد.

درمورد ایران چون بسیاری از بودجه‌های عمرانی در سال‌های اخیر از سوی شرکت‌های وابسته به سپاه پاسداران انجام می‌شود، در پایش بودجه حتماً نهادهای وابسته به سپاه و البته رهبری را نیز باید لحاظ کرد. به‌علاوه از آنجا که بسیاری کنش‌های حکومتی مربوط به نظارت و پایش بودجه در ایران، اصطلاحاً بحث مفاسد اقتصادی، از سوی قوه‌ی قضاییه انجام می‌شود، لازم است کنشگران با رفتارهای پایشی این قوه، مشخصاً دادگاه‌های مبارزه با مفاسد اقتصادی، و کمبودهای آن نیز آشنا باشند). [۲۳۱]

«دیده‌بان پاسخگویی» با ایجاد تعدادی مدل [۲۳۲] همچون جدول ردیابی هزینه و دستورالعمل‌های همراه آن‌ها، قالب‌های پایش بودجه‌ی خود را استاندارد کرده. در زیر، برخی مدل‌هایی که این نهاد مردم‌نهاد از آن‌ها برای آموزش ردیابی مخارج و پاسخگویی اجتماعی استفاده می‌کند با مثال شرح داده شده است.

**الف. تهیه‌ی گزارش ردیابی هزینه**

«گزارش ردیابی هزینه» [۲۳۳] که «دیده‌بان پاسخگویی» تهیه می‌کند، از پایشگران بودجه می‌خواهد حسابی را درمورد مخارج گزارش شده توسط یک نهاد حکومتی ترتیب دهند و سپس این هزینه‌ها/مخارج را با تخصیص بودجه‌ای که برای آن اداره در بودجه‌ی سال درنظر گرفته شده بود، مقایسه کنند. با این مقایسه نکات جالبی دستگیر پایشگر می‌شود.

۲۳۱ . به عنوان نمونه بنگرید به: مجتبی قهرمانی و علیرضا سایبانی، «بررسی تطبیقی دادگاه های ویژه مبارزه با مفاسد اقتصادی ایران با تأکید بر اصل حتمیت اجرای مجازاتها»، فصل‌نامه پژوهش حقوق کیفری، دوره ۷، شماره ۲۷، مرداد ۱۳۹۸.

232. template

233. Expenditure Tracking Report

**جدول شماره‌ی ۶**
**نسبت بودجه و مخارج وزارت‌خانه/نهاد ؟**
(در مورد کنشگران ایرانی نام وزارت‌خانه یا نهاد حکومتی در ایران نوشته شود)

| **سال مالی** | [سال مالی اول]<br>[سال مالی دوم]<br>[سال مالی سوم]<br>[سال مالی آخر/تحت بررسی] | **سرجمع** |
|---|---|---|
| **کل بودجه**<br>(چند هزار دلار؟)<br>A | | |
| **هزینه**<br>(چند هزار دلار؟)<br>B | | |
| **واریانس/ تفاوت**<br>(چند هزار دلار؟<br>منفی یا مثبت)<br>C=A-B | | |
| **درصد تفاوت به کل بودجه** (منفی یا مثبت)<br>D=C/A٪ | | |

در جدولی مانند بالا روندهای هزینه‌کَرد/مخارج یک اداره/وزارت‌خانه در یک دوره‌ی چهار ساله ثبت می‌شود. در بسیاری کشورها مانند آفریقای جنوبی این اطلاعات در گزارش سالانه‌ی اداره که در پایان سال مالی (معمولاً آخر سپتامبر) منتشر می‌شود، قابل دسترسی است.

مرحله‌ی بعدی عمیق‌تر شدن است. شیوه‌ی مورد پیشنهاد «دیده‌بان پاسخگویی» آن است که پس از تکمیل این تحلیل، هزینه‌ها در سطح تک‌تک برنامه‌ها/ فعالیت‌های مرتبط بررسی و ثبت شوند. فرض کنید مورد بحث، بودجه‌ی وزارت بهداشت و درمان است، و این به نوبه‌ی خود قابل تقسیم به زیرگروه‌هایی مانند «مراقبت‌های بهداشتی اولیه»، «بیمارستان‌ها»، «بودجه‌ی مدیریت» و ... است. کنشگران لازم است با تهیه‌ی جدولی مانند جدول زیر، بودجه‌ی اختصاص یافته درمورد هرکدام از برنامه‌ها/ زیربرنامه‌های کلیدی وزارتخانه/نهاد حکومتی مورد بحث را با مخارج آن برای سال مالیِ مورد بررسی، مقایسه کنند.

**جدول شماره ۷**
**مقایسه‌ی بودجه و هزینه‌ی هر برنامه برای وزارتخانه/نهاد ؟**
(سال مالی لازم است درج شود)

| **برنامه** | [نام زیر برنامه ۱ درج شود]<br>[نام زیربرنامه ۲]<br>[نام زیربرنامه ۳]<br>[نام زیر برنامه ۴] | **سرجمع** |
|---|---|---|
| **تخصیص اصلی**<br>(چند هزار دلار؟)<br>A | | |
| **هزینه/مخارج در عمل**<br>(چند هزار دلار؟)<br>B | | |
| **واریانس/ تفاوت**<br>(چند هزار دلار؟<br>منفی یا مثبت)<br>C=A-B | | |
| **درصد تفاوت به تخصیص اصلی**<br>(منفی یا مثبت)<br>D=C/A٪ | | |

برای تکمیل این جدول‌ها، کنشگران لازم است متن سند بودجه‌ی تصویبی مجلس کشور را در سال مالی مزبور، با بخش‌های مربوط به اداره/نهاد مورد بررسی در این سند (در صورت لزوم همراه با مقایسه میان استان‌های مختلف از نظر بودجه) مطالعه کنند. افزون بر این، باید اطلاعات موجود در اسنادی مانند برنامه‌های راهبردی سالانه یا چندسالانه(مثلاً برنامه‌های ۵ ساله توسعه درمورد ایران)[۲۳۴] بررسی شود.

هنگام تحلیل جدول‌ها، مقایسه کردن مقادیر تخصیص یافته در سالِ مورد بررسی با مقادیر تخصیصی در سال‌های گذشته مفید خواهد بود؛ تغییرات در تخصیص واقعی/بودجه در نتیجه‌ی تورم سالانه یا هر امر دیگری نیز باید مورد توجه باشد. سپس پژوهشگر باید چند سؤال اکتشافی بپرسد تا به شکل‌گیری روایت همراه هم کمک شود، مانند:

- واریانس/ تفاوت میان کل بودجه و هزینه‌ها (همان‌طور که در جدول پیشین نشان داده شد) چه تأثیری بر توانایی آن وزارت‌خانه/نهاد حکومتی در رسیدگی به فوری‌ترین نیازهای اجتماعی افرادی که به آن‌ها خدمت‌رسانی می‌شود، دارد؟ مخارج بیش از اندازه یا کمتر از حد معمول چه تأثیری بر ارائه‌ی خدمات این وزارت‌خانه/نهاد داشته است؟
- کدام زیربرنامه‌ی کلیدی در وزارت‌خانه بیشترین سهم بودجه را دریافت کرده، و این امر چه چیز را در رابطه با اولویت‌های هزینه‌ای آن نهاد/مدیرانش آشکار می‌سازد؟

234. https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%E2%80%8C%D9%87%D8%A7%DB%8C_%D8%AA%D9%88%D8%B3%D8%B9%D9%87_%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86

- آیا در سال جاری، وزارت‌خانه در مخارج کلی خود (جدول اول)، یا مخارج مربوط به زیربرنامه‌های معین خود (جدول دوم در بالا)، نسبت به بودجه‌ی کلی یا تخصیص‌هایی که هر برنامه داشته، بیشتر یا کمتر هزینه کرده است؟

- (اگر جواب پرسش پیشین مثبت است) آیا اداره/وزارت‌خانه در سال‌های پیش هم تمایلی به خرج کردن بیش یا کمتر از حد معمول داشته است؟ آیا درصد تفاوت هزینه به تخصیص‌ها یا کل بودجه در این بازه‌ی چهار ساله کاهش یافته یا برعکس؟

- آیا دلایلی تکرار شونده برای هزینه‌کرد بیش یا کمتر از حد معمول وجود دارد؟ و اگر خرج بیش از اندازه بوده، آیا هزینه‌کرد اضافی با مجوز قانونی بوده است؟

و پرسش‌های دیگری شبیه این ... مهم است که کنشگران پاسخ این پرسش‌ها را با توجه به محتویات جدول‌هایی که پیش‌تر آمد به هم پیوند دهند تا «روایت جامعی» شکل بگیرد که جنبه‌های مختلف بودجه و هزینه‌های یک وزارت‌خانه یا نهاد را بتواند توضیح دهد.

**ب. سنجش پاسخگویی در برابر نهادهای نظارتی**

در شیوه‌ی مورد استفاده‌ی «دیده‌بان پاسخگویی»، پاسخگویی وزارت‌خانه/نهاد دولتی مورد بحث به دیوان محاسبات و قوه‌ی مقننه نیز سنجیده و تحلیل می‌شود. به بیان دیگر، «دیدهبان پاسخگویی» گزارشی با عنوان «پاسخگویی در برابر نظارت» تهیه می‌کند که مشکلاتی را که نهاد عالی حسابرسی و کمیته‌های مجلس شناسایی کرده‌اند چه در رابطه با عملکرد آن ارگان حکومتی، چه پاسخ آن ارگان به این نهادهای نظارتی، و اثربخشی نظارت انجام شده یا پیروی اداره‌ی مزبور از توصیه‌های نهادهای نظارتی، تحلیل می‌کنند (چنان‌که در مقدمه‌ی این کتاب اشاره شد، چون در ایران بعد انقلاب تعداد نهادهای اصطلاحاً نظارتی بسیار زیاد، و رابطه‌ی آن‌ها با هم پیچیده و گاهی ضد هم است ــ برخی ذیل نهادهای انتخابی/برخی ذیل

نهادهـای انتصابـی تعریـف شـده‌اند- اجرایـی شـدن ایـن بحـث درمـورد ایـران پیچیدگی‌هـای خـاص خـودش را دارد کـه بایـد جداگانـه درمـوردش با تفصیل بحث کرد).[۲۳۵]

در ایـن موضـوع هـم «دیده‌بـان پاسـخگویی» مدلـی تهیـه کـرده تـا بـا اسـتفاده از آن تحلیـل کنـد کـه آیـا نهادهـای نظارتـی کشـور، قـادر بوده‌اند ارگان‌هـای دولتـی را در بحـث شـفافیت، و در قبـال مخـارج و مدیریـت خود به طور مؤثری پاسخگو کنند یا خیر
(به جدول زیر مراجعه کنید).

**جدول شماره‌ی ۸**
**جدول اظهارنظر حسابرس کل درباره‌ی وزارت‌خانه/نهاد**
(نام ؟)، سال مالی (؟)

| سال مالی | اظهارنظر حسابرسی |
|---|---|
| [سال مالی اول] | (اظهارنظر حسابرس کل) |
| [سال مالی دوم] | (اظهارنظر حسابرس کل) |
| [سال مالی سوم] | (اظهارنظر حسابرس کل) |
| [سال مالی آخر/ تحت بررسی] | (اظهارنظر حسابرس کل) |

چنان‌کـه شـاهدیم در جـدول بایـد اطلاعاتـی برگرفتـه از اظهارنظـرات حسـابرس کل کـه در گزارش‌هـای نهـاد عالـی حسابرسـی دربـاره‌ی آن اداره/نهـاد در چهـار سـال مالـی اخیـر (شـامل سـال مالـی تحـت بررسـی) آمـده ارائـه شـود. بـرای شـکل‌گیری «روایـت جامعـی» کـه پیش‌تـر بـدان اشـاره شـد، نهـاد جامعـه‌ی مدنـی (در نمونـه‌ی مـا «دیده‌بـان پاسـخگویی») بـه گزارش‌هـای دیـوان عالـی محاسـبات، کمیتـه حسابرسـی و کمیسـیون‌هایی در مجلـس کـه مسـئولیت نظـارت بـر ارگان موردنظـر را دارنـد، و سـایر نهادهـای نظارتـی در کشـور مـورد بحـث و همچنیـن پاسـخ آن نهـاد بـه ایـن گزارش‌هـا رجـوع می‌کنـد (درمـورد ایـران احتمـالاً بایـد

۲۳۵ .بـرای مطالعـه بیشـتر، همـراه بـا لینـک آموزشـی ویدئویـی، بنگریـد بـه: «آشـنایی بـا نهادهـای نظارتـی در جمهـوری اسلامی ایران»، وبسایت شفافیت برای ایران،
https://tp4.ir/academy/%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%87-%D8%A2%D8%B4%D9%86%D8%A7%DB%8C%DB%8C-%D8%A8%D8%A7-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%E2%80%8C%D9%87%D8%A7-%D9%88-%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%AF%D9%87%D8%A7%DB%8C/

گـزارش نهادهـای نظارتـی خاصـی چـون شـورای نگهبـان، مجمع تشـخیص مصلحـت نظـام، سـازمان بازرسـی کل کشـور[۲۳۶] و ... را نیـز لحـاظ کـرد. چنان‌کـه پیش‌تـر اشـاره شـد پژوهشـگرانی کـه در صـدد سـازگار کـردن روش‌هـای رایـج در بحـث پایـش بـر ایـران هسـتند، لازم اسـت اسـناد ایجاد شده توسط این نهادهای داخلی را نیز تهیه و شناسایی کنند).

هنـگام مطالعـه‌ی ایـن گزارش‌هـا، بایـد پرسـش‌هایی ماننـد زیـر را در ذهن داشت:

- الزامـات قانونـی حاکـم بـر نقش‌هـا و مسـئولیت‌های نهـاد عالـی حسابرسـی، کمیتـه‌ی حسابرسـی مجلـس و کلاً نهادهایـی در کشـور مزبـور کـه وظیفـه‌ی نظارتی/پایشـی را بـر عهـده دارنـد، و همچنیـن نقش و مسئولیت ارگان دولتی ذیل حسابرسی چیست؟
- چـه تعـداد از مسـائلی کـه نهـاد عالـی حسابرسـی/ کمیته‌ی حسابرسـی مجلـس/ و ارگان‌هـای نظارتـی مشـابه دربـاره‌ی اداره/وزارت‌خانـه‌ی مزبـور مطـرح کرده‌انـد، در سـال‌های گذشـته هـم مطـرح بـوده؟ اگـر تکـراری رخ داده، ایـن امـر درمـورد توانایـی و/ یـا تمایـل آن اداره برای رسیدگی به این مسائل حاکی از چه نکاتی است؟
- آیـا اداره‌ی مزبـور در گـزارش سـالانه‌ی خـود توضیحاتـی دربـاره‌ی ایـن مسائل ارائه کرده است؟

و پرسش‌های مشابه.

چنان‌کـه اشـاره شـد «دیده‌بـان پاسـخگویی» بـا ایـن روش گزارش‌هـای متعـددی دربـاره‌ی فرآینـد نظـارت دولتـی و پاسـخگویی اداره‌جـات/ وزارت‌خانه‌هـای مختلـف در آفریقـای جنوبـی، مشـخصاً اسـتان کیـپ شـرقی، تهیـه کـرد کـه در وب‌سـایت ایـن نهـاد جامعـه‌ی مدنـی در دسـترس اسـت. کنشـگران ایرانـی مـی تواننـد بـه شـیوه‌ی مشـابه گزارش‌های پایشی درمورد ایران تهیه کنند.

۲۳۶. بنگرید به لینک ویکی: https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86_%D8%A8%D8%A7%D8%B2%D8%B1%D8%B3%DB%8C_%DA%A9%D9%84_%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1

## موفقیت‌ها و چالش‌ها

استفاده از این روش از سوی «دیده‌بان پاسخگویی» در طول چندین سال به نوبه‌ی خود موجب کاهش (حتی موقت) در تعداد سلب مسئولیت‌های حسابرسی صادر شده برای ادارات استانی در کیپ شرقی شد. بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۹ (یعنی سالی که «دیدهبان پاسخگویی» تأسیس شد)، سلب‌مسئولیت حسابرسی برای دوازده ارگان از سیزده ارگان مهم دولتی در استان کیپ شرقی آفریقای جنوبی صادر شده بود. چنان‌که پیش‌تر اشاره شد «عدم اظهار نظر/ سلب مسئولیت» هنگامی در یک گزارش قید می‌شود که حسابرس نتواند درباره‌ی درستی صورت‌حساب‌های مالی گزارش شده، به دلیل حذف یا نبود مستندات کافی، اظهارنظر کند. صدور «عدم اظهار نظر/سلب مسئولیت» در یک گزارش امر مطلوبی نیست و بدین معناست که مدیریت دولتی نتوانسته برای بخش مهمی از مخارج خود در یک بازه‌ی زمانی معین (مثلاً چهار ساله) توضیحی ارائه دهد.

کار «دیده‌بان پاسخگویی» در پایش هزینه‌ها و مدیریت عملکردها در آفریقای جنوبی بدون چالش نبوده است و درس‌هایی نیز برای ایرانیان دارد. مثلاً دسترسی به گزارش‌های مالی عملکرد ماهانه و فصلی نهادها از سوی نهادهای نظارتی حکومتی گاهی آسان (یا حتی درمورد ایران ممکن!) نیست. در برخی موارد «دیده‌بان پاسخگویی» مجبور شد برای به دست آوردن اطلاعات، با اتکا به قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات (که در ایران هرگز به قوت آفریقای جنوبی نیستند)، شکایتی را علیه ارگان‌های مربوطه تنظیم کند. در برخی موارد هم دسترسی به اطلاعات برای حسابرسی ممکن نبود، به این دلیل که سوابق ذخیره نشده بودند.

چالش دیگر میزان همکاری مجلس استانی و دولت محلی [۲۳۷] در آفریقای جنوبی بود. با توجه به تمرکز «دیده‌بان پاسخگویی» بر فساد و سوء عملکرد سیاسیون و بازتاب افشاگریهای این سازمان در رسانه‌ها، رابطه‌ی قانونگذاران محلی با کنشگران مدنی گاهی خصمانه و فاقد همکاری لازم بود.

حفظ و ارتقا ظرفیت تحلیلی چالش دیگری برای این قبیل نهادهای مدنی است. کنشگران لازم است به‌طور مرتب خود را با پایگاه داده‌هایی که از طریق پایش نظام‌مند و چندین ساله‌ی دستگاه‌های دولتی گردآوری می‌شود، آشنا و به‌روز سازند. ممکن است چند ماه یا حتی یک سال زمان ببرد تا پژوهشگران جدید مهارت‌های مورد نیاز برای اجرای روش‌شناسی پایش را به درستی کسب کنند. مشابه این چالش‌ها و دشوارتر از آن در ایران نیز وجود دارد.

تجربه‌ی آفریقای جنوبی نشان می‌دهد اینکه قوانین و ساختار سیاسی کشوری ساز وکارهایی داشته باشد که به جامعه‌ی مدنی حق مبارزه‌ی با حداقل ترس علیه فساد را بدهد و همکاری حداقل بخش‌هایی در درون حکومت را در این زمینه کسب کند، در به نتیجه رسیدن پایش و پاسخگو کردن سیاسیون بسیار مهم است.

237. https://en.wikipedia.org/wiki/Provincial_legislature_(South_Africa)

# فصل ۷

# پایش تدارکات

بنـا بـه گفتـه‌ی «سـازمان همـکاری و توسـعه‌ی اقتصـادی» [۲۳۸]، فرآینـد تدارکات[۲۳۹] شامل این مراحل است:

۱- شناسایی کالا و خدماتی که مورد نیاز است؛
۲- تعییـن فـردی است کـه بهتریـن شـخص یـا سـازمان بـرای تأمیـن ایـن نیاز باشد
۳- اطمینـان یافتـن از ایـن کـه آنچـه مـورد نیـاز اسـت بـه **مـکان درسـت، در زمـان مناسـب، بـا بهتریـن قیمـت** تحویـل داده شـده و همـه‌ی ایـن مـوارد به شـیوه‌ای منصفانـه و بـاز انجـام شـده اسـت. تـدارکات می‌توانـد توسـط دولت‌هـا، شـرکت‌های خصوصـی یـا افـراد انجـام شـود. معمـولاً هنـگام ثبـت سـفارش‌های بـزرگ و گران‌قیمـت از قراردادهـای دقیقـی استفاده می‌شود.

چـرا جامعـه‌ی مدنـی بایـد فراینـد تـدارکات را پایـش کنـد؟ پاسـخ آن اسـت کـه دولت‌هـا معمـولاً منابـع عمومـی قابل‌توجهـی را بـرای تـدارکات هزینـه می‌کننـد و احتمـال اتـلاف و اسـراف در ایـن حـوزه وجـود دارد. بـرآورد شـده در کشـورهای در حـال توسـعه، تدارکاتـی کـه توسـط سـازمان‌های دولتـی انجـام می‌شـود معمـولاً حـدود ۴.۵ درصـد از کل تولیـد ناخالـص داخلـی ایـن کشـورها را تشـکیل می‌دهـد. بـه بیـان دیگـر، حداقـل تـا دهـه‌ی اول هـزاره‌ی سـوم میـلادی کشـورهای در حال توسـعه سـالانه ۸۲۰ میلیـارد دلار را خـرج معامـلات مربـوط بـه تـدارکات می‌کردنـد. خـرج کـردن در تـدارکات بـرای توانمنـد سـاختن حکومـت در تحویـل کالاهـا و خدمـات بـه شـهروندان بسـیار مهـم اسـت، امـا از طرفـی در برابـر فسـاد نیـز آسـیب‌پذیر اسـت. در میـان سـازمان‌های جامعـه‌ی

۲۳۸ . OECD؛ آدرس وبسایت: https://www.oecd.org

239. Procurement Process

مدنی بین‌المللی، شفافیت بین‌الملل [۲۴۰] (که برخی از کتاب‌های مهم آموزش مدنی پایش بودجه که در کتاب‌شناسی معرفی‌شده‌اند توسط ایشان تألیف شده)، از شناخته‌شده‌ترین سازمان‌هایی است که به طور نظام‌مند از تلاش‌های مرتبط با پایش اقدامات تدارکاتی در سراسر جهان پشتیبانی کرده و در این زمینه فعال بوده است.

**فرآیند تدارکات و اسناد کمک‌کننده به پایش تدارکات**

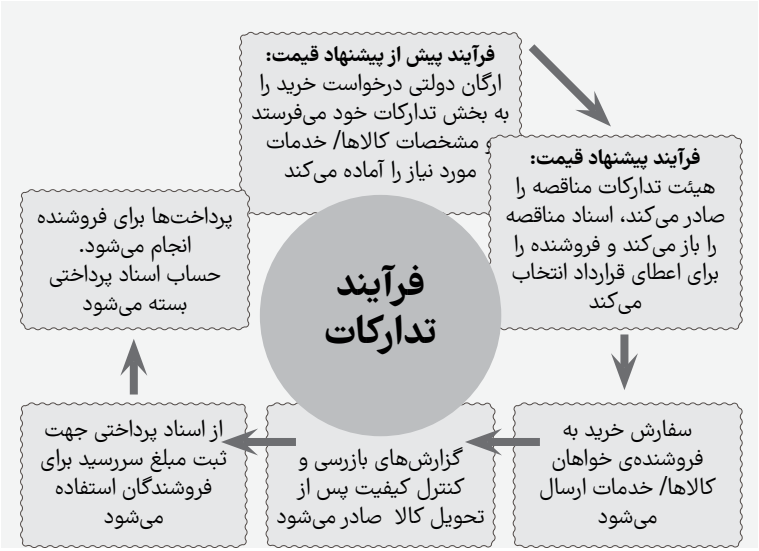
همان‌طور که در نمودار زیر قابل مشاهده است، «فرآیند تدارکات»، یعنی وقتی سازمان دولتی نیاز به خرید کالا یا خدماتی دارد که برای تهیه‌ی آن لازم است هزینه‌ی قابل‌توجهی را متحمل شود، این فرآیند در چهار مرحله رخ می‌دهد:

۱- روند پیش از مناقصه[۲۴۱] و حین مناقصه [۲۴۲]؛
۲- صدور سفارش خرید؛
۳- کنترل کیفیت کالاها یا خدمات خریداری شده؛
۴- پرداخت و ثبت صورت حساب‌های پرداختنی.

هریک این مراحل در ادامه با جزئیات بیشتر شرح داده خواهند شد.

240. Transparency International, TI: وبسایت: https://www.transparency.org/en

241.Pre-bidding Process
242. Bidding Process




**نمودار ۴.** فرایند تدارکات

### پیش از مناقصه و حین مناقصه

**پیش از مناقصه:** پیشنهاد قیمت باید شفاف باشد. در این مرحله فرم درخواست یا سفارش خریدی تهیه می‌شود، و اداره یا نهادی دولتی که نیازمند کالا یا خدمات معینی است احتیاجات خود را مشخص می‌کند.

سفارش خرید ممکن است بلافاصله به تأمین‌کننده یا تولید کننده/ فروشنده‌ای [۲۴۳] داده شود که ارگان دولتی به طور مرتب از او خرید می‌کند یا از خدماتش استفاده می‌کند. با این حال در برخی موارد (مثلاً اگر به دنبال کالا یا خدمات خاصی باشند یا اینکه قیمت‌ها گران باشد و ...)، ممکن است ارگان مزبور مزایده‌ای (هرچند محدود) را برای انتخاب تأمین‌کننده/تولید کننده/فروشنده مناسب انجام دهد.

243. *supplier*

زمانی که فرآیند مناقصه آغاز میشود، دولت یک سند مشخصاتی[۲۴۴] تهیه می‌کند که در آن دستورالعمل‌های فنی دال بر فرآیند خرید و نیز مشخصات کالا یا خدمات مورد نیاز و هزینه‌ی تقریبی آن کالا یا خدمات بیان می‌شود. قوانین ممکن است دولت را ملزم کرده باشد که مزایده‌ی خرید باز[۲۴۵] و با اطلاع‌رسانی همگانی باشد. با این حال از آنجایی که ممکن است فرآیند باز پیشنهاد قیمت، هم زمان‌بر و هم پرهزینه باشد، چنانچه ارزش کالا یا خدمات مورد نظر کمتر از یک آستانه‌ی مشخصی باشد، چه بسا قواعد تدارکات نیازی به استفاده از این روش نبیند.

در این مرحله به شیوه‌های مختلفی ممکن است فساد و سوء استفاده رخ دهد: مثلاً ممکن است تبانی میان حکومت و تأمین‌کنندگان خاصی صورت گیرد تا فهرست اقلام و کالاهای مورد نیاز یا زمان‌بندی مزایده و ... طوری تهیه شود که پیشاپیش مطابق خواست و توان و برنامه‌ی کاری یک تأمین‌کننده‌ی خاص باشد و در عمل او تنها شانس بردن آن را داشته باشد، در حالی که در ظاهر مناقصه صورت گرفته! یک روش دیگر سوء استفاده می‌تواند آن باشد به جای مناقصه‌ی مستقل و عادلانه، قرارداد به دو یا چند قرارداد کوچک‌تر با مبلغ کمتر توزیع شود و این ترتیب بدون طی مراحل قانونی میان پیمانکاران «نورچشمی» توزیع شود.

**حین مناقصه:** وقتی دولت پیشنهادهای قیمتی برای یک قرارداد تدارکاتی را از طریق مناقصه دریافت کند، ارگان مربوطه معمولاً همه‌ی اسناد پیشنهادها (که باید پیش از ارسال مهر و موم شده باشند) را در همان زمان از پیش تعیین شده باز کرده و شروع به ارزیابی آن‌ها می‌کند. در حالی که دولت‌ها اغلب فروشنده‌ای را انتخاب می‌کنند که کالاها یا خدمات را به پایین‌ترین نرخ ارائه کند، اما قیمت همیشه تنها عامل نیست. دستگاه دولتی باید عواملی چون تجربه و قابل اتکا بودن[۲۴۶] فروشنده را هم در نظر بگیرد.

244. specifications document
245. open
246. reliability

یک دستگاه دولتی به جای آن که از هر نهاد ذی‌نفعی برای پیشنهاد قیمت دادن دعوت کند، ممکن است که پیشنهادات قیمتی را فقط از فروشندگان «از پیش واجد شرایط» (اصطلاحاً داخل «فهرست کوتاه شده» [۲۴۷]) بخواهد. به این رویه، سیستم «مناقصه‌ی بسته» گفته می‌شود. مناقصه‌ی بسته لزوماً فاسد نیست، منتهی بسته به عملکرد مقامات می‌تواند به راحتی مورد سوء استفاده قرار گیرد، مثلاً اگر فهرست شرکت‌ها/تأمین‌کننده‌ها/فروشندگانی که واجد شرایط پیشنهاد قیمت/مناقصه درمورد کالا یا خدمات خاصی هستند، به طور مرتب به روز نشده باشد.

یک روش سوء استفاده می‌تواند این باشد که افرادی داخل اداره یا ارگان دولتی پیشنهادهای علی‌القاعده مهرو موم شده‌ی قیمت را به صورت مخفیانه پیش از پایان مهلت مناقصه باز کرده، اطلاعات مربوط به قیمت‌های پیشنهادی سایرین را به یک فروشنده «نورچشمی» بدهند و به این ترتیب به آن فروشنده/خدمات‌دهنده مزیت ناعادلانه‌ای نسبت به دیگر قیمت‌دهندگان و فروشندگان بدهند.

در تهیه‌ی «سند مشخصاتی» که در آن مقام‌های ذی‌ربط دستورالعمل‌های دال بر فرآیند خرید و نیز مشخصات کالا یا خدمات مورد نیاز و هزینه‌ی تقریبی آن‌ها را بیان می‌کنند نیز امکان خود سوء هست. در حالی که مشخصات و قیمت‌های کالاهای متداول و عامه‌پسند در بازار (مانند لپ‌تاپ یا گوشی موبایل) به راحتی معلوم و در دسترس همه است، مشخصات کالاهای تخصصی (مانند تجهیزات خاص پزشکی یا آزمایشگاهی) یا خدمات تخصصی مرتبط با آن‌ها می‌تواند این انعطاف را به ارزیابی‌کنندگان قیمت‌های پیشنهادی در مناقصه بدهد که از معیارهای غیرعینی هم در تصمیم‌گیری‌های خود استفاده کنند و باز مناقصه ناعادلانه به نفع فروشنده‌ای خاص تحقق یابد (به نمونه‌ی زیر از بانک جهانی نگاه کنید).

247. *short-listed*

**بانک جهانی متهم به قصور**
**در قرارداد مشاوره شرکت آب هند[۲۴۸]**

*یک سازمان جامعه‌ی مدنی هندی به نام «پاریوارتان»[۲۴۹] در سال ۲۰۰۵، در یک اقدام پایش بودجه، بانک جهانی[۲۵۰] را متهم کرد که یک شرکت تجاری بین‌المللی به نام پی دابلیو سی[۲۵۱] را بی‌قاعده و بدون طی درست مراحل به‌عنوان مشاور اصلی خود برای پروژه‌ای برای شرکت آب دهلی[۲۵۲] در اصلاح منابع آب منصوب کرده بود.*

*قرار بود بانک جهانی برای این پروژه یک وام ۱۵۰ میلیون دلاری به دولت هند بدهد (خوانندگان ایرانی دقت کنند که ارقام بسیار بزرگ و در سطح ملی است) و پی دابلیو سی یکی از ۳۵ شرکتی بود که برای مناقصه‌ای و قراردادی در زمینه‌ی خدمات مشاوره به ارزش ۲.۵ میلیون دلار درخواست داده بود.*

*نهاد جامعه‌ی مدنی پاریوارتان از قانون تازه‌تصویب حق دسترسی به*

۲۴۸ . منبع: فصل ششم کتاب پول ما، مسئولیت ما.
۲۴۹ . Parivartan، در معنی لغوی «تغییر»؛ آدرس وبسایت: http://www.parivartan.org.in/
250. World Bank ؛ https://www.worldbank.org/en/home
۲۵۱ .مخفف نام موسسان آن پرایس واترهاوس کوپرز، Price Waterhouse Coopers-PWC؛ وبسایت: https://www.pwc.com/gx/en.html
252.https://delhijalboard.delhi.gov.in/

*اطلاعات در هند[۲۵۳] بهره برد و بر اساس آن توانست اسنادی مربوط به شرکت آب دهلی به دست آورد که نشان می‌داد کمیته‌ی ارزیابی شرکت آب دهلی ابتدا پرایس واترهاوس کوپرز را در اولویت رتبه‌ی دهم از میان ۳۵ شرکتی که در مناقصه شرکت کرده بودند قرار داده بود. منتهی پس از این که نامه‌نگاری‌هایی از سوی مقام‌هایی در بانک جهانی خطاب به شرکت آب رخ داد، شرکت آب دهلی تحت فشار قرار گرفت تا مناقصه را برای سه بار از نو تکرار کند.*

*بانک جهانی به‌عنوان اعطا کننده‌ی وام، در هر دور از مناقصه تا مناقصه‌ی نهایی، ایرادهایی از معیارهای ارزیابی شرکت آب دهلی گرفته و معیارهای جدیدی را اضافه کرده بود. رتبه‌ی پی دابلیو سی در هر تکرار مناقصه بهتر از قبل شد و این شرکت تجاری خصوصی توانست در نهایت در دور چهارم «برنده‌ی» قرارداد اصلی مشاوره شود.*

*کنشگران پاریوارتان بانک جهانی را متهم کردند که معیارهای گزینش شرکت مشاور را آشکارا به نفع پرایس واترهاوس کوپرز تغییر داده است. بانک جهانی البته این اتهامات پاریوارتان را رد کرد، بدون این که به اشکالات ماهوی مطرح شده توسط پاریوارتان بپردازد.*

۲۵۳. برای متن این قانون به انگلیسی بنگرید به این لینک:
https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2065?sam_handle=123456789/1362

سوءاستفاده یا فساد همچنین ممکن است به این صورت رخ دهد که تأمین‌کنندگان/فروشندگان در پیشنهاد قیمت و تقسیم بازار تبانی کنند. در تبانی قیمت، فروشندگان بالقوه بر سر پیشنهاد یک قیمت مشخص (عمدتاً بسیار بالاتر از نرخ رایج بازار) موافقت می‌کنند، سپس یکی از آن‌ها با نرخی کمی پایین‌تر از آن نرخ بالا، ولی همچنان بسیار بالاتر از نرخ معمول بازار، پیشنهاد داده و قرارداد را اصطلاحاً برنده می‌شود و پول کلانی به جیب می‌زند.

**سفارش خرید، صورت حساب و گزارش بازرسی**

سفارش خرید: [۲۵۴] سفارش خرید که بسیاری از ما آن را در خریدهای آنلاین دیده‌ایم، بخشی از اسناد تدارکات است. سفارش خرید معمولاً یک شماره‌ی سفارش خرید منحصربه‌فرد دارد (که ممکن است با شماره‌ی صورت حساب یکی باشد)، به‌علاوه‌ی تاریخ ارسال، آدرس تحویل، همراه با ویژگی‌های کمی و کیفی جنس یا خدمات خریداری شده (تعداد، مدل و غیره)، و قیمت.

سفارش خرید از تأمین‌کنندگان و خریداران در برابر کلاهبرداری و اشتباه محافظت می‌کند و به نفع هردو طرف است. مثلاً اگر پول از حساب بانکی کسر شود ولی جنسی به دست مشتری نرسد، یا ارگان دولتی از پذیرش کالاها و خدماتی که سفارش داده امتناع کند، طرفین می‌توانند از سفارش خرید به عنوان یک سند قانونی جهت دادرسی برای ضرر و زیان وارده استفاده کنند.

صورت‌حساب/فاکتور: [۲۵۵] در ادبیات فنی، حسابداری میان سفارش خرید و صورت حساب تمایز قائل می‌شود، حال آن که از بسیاری جهات این دو شبیه به هم هستند. پس از اینکه تأمین‌کننده محموله‌ای از کالاها/ خدمات را به آژانس ارسال کرد، یک فاکتور/ صورتحساب تنظیم می‌کند که کل مبلغ پرداخت شده را نیز نشان می‌دهد. این فاکتور که بسیار شبیه سفارش خرید است، اطلاعاتی



*254.Purchase Order*
*255.Accounts Payable/Invoice*

درباره‌ی کیفیت و مشخصات فنی کالا/ خدمات تأمین شده، همراه با مقدار و نرخ هر کالا/ خدمات را دربر دارد. یک فاکتور معمولاً شماره‌ی منحصر به خود را دارد، اما ممکن است به شماره‌ی سفارش خرید ارجاع دهد.

فاکتور یا صورت‌حساب یا مبلغ قابل پرداخت جزو اسناد حسابداری هر اداره یا نهاد حکومتی است و از اسناد پایش است. ارگان‌های دولتی و حکومتی که قرار است مورد پایش کنشگران مدنی قرار گیرند صدها قلم جنس یا خدمات را در طول سال از ده‌ها تأمین‌کننده خریداری می‌کنند. اگر دقت کافی صورت نگیرد، ممکن است به دلیل اشتباه یا کلاهبرداری پرداخت‌های تکراری از سوی خریدار یا دولت صورت گیرد. در نقطه‌ی مقابل تأخیر در پرداخت‌ها از سوی دولت می‌تواند بار بسیار سنگینی را بر دوش تأمین‌کننده‌های کوچکتری که اندوخته‌ی زیادی ندارند تحمیل کند.
گزارش‌های بازرسی: خصوصاً در خریدهای بزرگ، اداره‌ی دولتی خریدار ممکن است پیش از پذیرش تحویل کالاها/ خدمات، کارشناسان فنی خود را به بازرسی کالاها/ خدمات بگمارد تا مطمئن شود شرایط لازم مورد نظر خریدار را تأمین کرده‌اند. ارگان دولتی همچنین ممکن است به دلیل‌هایی چون
۱- تأخیر در ارسال،
۲- تحویل کالاها/خدمات غیراستاندارد
و ۳- عدم تحقق مشخصات سفارش خرید، از پرداخت نهایی مبلغی کسر کند.

## چند نمونه از ابتکارات موفق جامعه‌ی مدنی در جهان در پایش تدارکات

در ایـن بخـش، سـه مطالعـه مـوردی در رابطـه بـا پروژه‌هـای موفـق جامعـه مدنـی بـرای پایـش تـدارکات دولتـی ارائـه می‌گـردد. نخسـت شـبکه‌ی شـفافیت بین‌الملـل و موفقیتهـای آن در اسـتفاده از «پیمـان درسـتکاری» بـرای مهـار فسـاد در مکزیـک شـرح داده می‌شـود. (شـبکه‌ی شـفافیت بین‌الملـل خـود یکـی از تهیه‌کننـدگان کتاب‌هـای پایـش بودجـه بـه زبـان انگلیسـی اسـت کـه در بخـش کتاب‌شناسـی بـه برخـی اشـاره شـده) دومـی مربـوط بـه روش نوآورانـه‌ای اسـت کـه سـازمان مردم‌نهـاد فیلیپینـی «دیدبـان تـدارکات» [۲۵۶] بـرای تحلیـل اسـناد تـدارکات و پاسـخگو کـردن نهادهـای حکومتـی ایـن کشـور در قبـال پرداخت‌هـای تدارکاتـی بـه کار بـرده. در مـورد سـوم دسـتاوردهای گـروه نامیـس [۲۵۷] قزاقسـتان در برنامه‌هـای پایـش امـور مربـوط بـه معلـولان در ایـن کشـور شرح داده می‌شود.



256. Procurement Watch Inc., PWI
257.Namys



**مطالعه موردی**

### ۱. شفافیت بین‌الملل مکزیک و پایش تدارکات اداره‌ی برق فدرال مکزیک در ساخت نیروگاه [۲۵۸]

*«شفافیت بین‌الملل» در واقع شبکه‌ای جهانی با بیش از نود شعبه‌ی محلی در کشورهای مختلف است که در زمینه‌ی پایش بودجه تخصص دارد. این نهاد با هدف کمک به کارزارهای مبارزه با فساد در عرصه‌های ملی، و ارتقای شفافیت در عرصه‌ی انتخابات، مدیریت دولتی، تدارکات و کسب‌وکار بنا شده است. شفافیت بین‌الملل در حوزه‌ی ترویج و حمایت‌گری [۲۵۹] در زمینه‌های اصلاحات ضد فساد در سطح ملی و بین‌المللی فعال است.*

*یکی از ابداعات این شبکه، ترویج ابزار «پیمان درستکاری» [۲۶۰] برای جلوگیری از فساد در تدارکات دولتی است. پیمان درستکاری در واقع، توافقی میان اداره‌ی دولتی خریدار تدارکات و شرکت‌کنندگان در مناقصه‌ی تهیه‌ی کالا و خدمات مورد نیاز است. این پیمان طرفین را از پیشنهاد و درخواست رشوه منع می‌کند. شرکت‌کنندگان در مناقصه متعهد می‌شوند که که برای بردن مناقصه «تبانی» نکنند و در صورت موفقیت در مناقصه و کسب قرارداد، از کنش‌های آلوده به فساد در حین اجرای آن پرهیز کنند. نهایتاً آن که اگر هریک از طرفین این شرایط را نقض کند، مشمول تحریم می‌شود، شامل از دست دادن قرارداد، از بین رفتن پیشپرداخت‌ها و این که متخلفان احتمالاً در فهرست سیاه قراردادهای دولتی آینده قرار گیرند.*

*شرط دیگر پیمان درستکاری هم آن است که یک شخص مستقل سوم (در بسیاری موارد نماینده‌ای از شعبه‌ی ملی شفافیت بینالملل) در*

---

۲۵۸ . منبع: فصل هشتم کتاب پول ما، مسئولیت ما.

259. advocacy
260. Integrity Pact

فرایند مناقصه شرکت کند. از دیگر کارهایی که شفافیت بین‌الملل انجام می‌دهد آن است که کافی بودن اطلاع‌رسانی نهاد دولتی برای مناقصه‌ها را بررسی می‌کند، برای بازبینی و بازرسی اسناد مناقصه در زمینه‌ی تهیه‌ی کالاها یا خدمات، کارشناس استخدام می‌کند و تصمیمات کمیته‌ی مسئول تدارکات را زیر ذره‌بین قرار می‌دهد. این نوع نظارت و پایش اعتماد شرکت‌کنندگان به هم و به فرآیند را افزایش می‌دهد. «پیمان درستکاری» در مواردی که اجرا شده از این طریق به ایجاد شرایط رقابتی و مساوی برای شرکت در مناقصات دولتی کمک کرده و در کاهش فساد، خصوصاً مربوط به تدارکات پرهزینه‌ی وزارت‌خانه‌های دولتی، سهم داشته است.

## چطور «شفافیت بین الملل» مکزیک از پیمان درستکاری برای کاهش فساد در امر تدارکات بهره برد؟

اداره‌ی برق فدرال مکزیک، با پذیرش پیشنهاد شبکه‌ی «شفافیت بین‌الملل مکزیک» [۲۶۱] برای استفاده از پیمان درستکاری در هنگام تهیه اقلام مورد نیاز برای ساخت یک نیروگاه برق آبی در این کشور، کوشید تصویر تا حدودی بد خود در جامعه‌ی مکزیک را ارتقا و بهبود بخشد. شبکه‌ی شفافیت بین‌الملل مکزیک کارشناسی را برای نظارت بر اجرایی شدن پیمان منصوب کرد که طبق آن شرکت‌کنندگان در مناقصات مربوط به این پروژه موظف بودند شرایط این پیمان را بپذیرد.

در این مورد خاص شفافیت بین‌الملل مکزیک پیش از فرایند تدارکات با هریک از مناقصه‌گران ملاقات می‌کرد و می‌پرسید آیا نگرانی در رابطه با اختلال در فرایند تدارکات دارید یا خیر؟ بیشتر شرکت‌ها تصور می‌کردند که روند ارزیابی قیمت‌های پیشنهادی از سوی کمیته‌ی دولتی مسئول ناعادلانه باشد. با این حال، وقتی تدارکات با تکیه بر پیمان درستکاری سازمان داده شده، در پایان شکایتی از سوی مناقصه‌گران در رابطه با روند مناقصه وجود نداشت و این نشانی بود برای موفقیت این ایده. شفافیت بین‌الملل مکزیک فعالیت‌های مشابهی را با اداره‌جات دولتی دیگر در مکزیک نیز انجام داده است.

261. TI-M




**۲.سازمان دیدبان تدارکات و پایش تدارکات دولتی در فیلیپین [۲۶۲]**

در سال ۲۰۰۱، گروهی از کنشگران فیلیپینی که عزم‌شان جزم بود در زمینه‌ی فساد و سوءاستفاده در تدارکات دولتی فیلیپین مبارزه کنند، نهاد مردمی «دیده‌بان تدارکات»[۲۶۳] را تأسیس کردند. هدف، ترویج و حمایت‌گری برای یک قانون جدید تدارکات دولتی در فیلیپین بود و نیز پایش نحوه‌ی اجرای این قانون پس از تصویب. تلاش‌ها جواب داد و «قانون جدید تدارکات» توسط مجلس ملی فیلیپین در سال ۲۰۰۳ تصویب شد. این نخستین بار بود که یک گروه جامعه‌ی مدنی فیلیپینی با موفقیت برای قانونی حمایت‌گری می‌کرد که موضوعش نیاز به درجه‌ی بالایی از تخصص‌های فنی در زمینه‌ی حسابداری داشت. سازمان دیده‌بان تدارکات امروز با همکاری طیف وسیعی از گروه‌ها و افراد چون مقام‌های مسئول در زمینه‌ی مبارزه با فساد، دستگاه‌های دولتی درگیر در تهیه‌ی تدارکات، شهروندان حقیقی و سایر گروه‌های مدنی در زمینه‌ی ظرفیت‌سازی برای پایش تدارکات فعال است. هنگامی که سازمان «دیده‌بان تدارکات» [۲۶۴] در سال ۲۰۰۱ در فیلیپین ایجاد شد، قوانین تدارکاتی ناظر بر پروژه‌های زیرساختی عمومی در این کشور گیج‌کننده و مبهم بودند و دولت می‌توانست با صدور فرمانی اجرایی، رویه‌های تهیه‌ی چنین کالاها و اقلامی را به آسانی تغییر دهد.

*262. TI-M*
*263. PWI*
*264. Procurement Watch Inc., PWI*

بخش مهمی از مؤسسان سازمان دیده‌بان تدارکات پیش‌تر عضو یک کارگروه دولتی بودند که برای بررسی اصلاحات مربوط به تدارکات و تهیه‌ی پیش‌نویس قانون جدیدی درباره‌ی تدارکات دولتی در فیلیپین ایجاد شده بود. دیده‌بان تدارکات بر اساس چنین ارتباط‌هایی خود را به‌عنوان یک مرجع غیر دولتی در زمینه‌ی تدارکات تثبیت کرد. دیده‌بان تدارکات در سال‌های بعد یک کارزار حمایتگری را برای بسیج افکار عمومی در پشتیبانی از اصلاحات تدارکاتی به راه انداخت که نهایتاً جواب داد و در سال ۲۰۰۳، قانون جدید و ضدفساد تدارکات در مجلس ملی فیلیپین تصویب شد.

قانون جدید، معیارهای ساده و روشنی را برای «قبول» یا «رد» قیمت‌های پیشنهادی در یک مناقصه تعریف می‌کند که استفاده از آن‌ها علی‌القاعده فرایند تدارکات را کارآمدتر و نسبت به فساد مقاوم‌تر می‌کند. در قانون جدید همچنین تحریم‌های کیفری و اداری علیه مسئولان تدارکات و مناقصه‌گرانی که قانون را نقض می‌کنند درنظر گرفته شده است. قانون به کنشگران جامعه‌ی مدنی این اختیار را می‌داد تا همراه با بازرسانی که کارشان تحقیق درمورد، و پیگرد مسئولان فاسد است، گزارش‌های مربوط به انحراف از فرایند قانونی تدارکات را ثبت کنند.

**روش: سنجش کارایی مخارج ناهمسان**

از مهم‌ترین اقدامات سازمان دیده‌بان تدارکات استفاده از ابزار «سنجش کارایی مخارج ناهمسان» [۲۶۵] برای سنجش فساد و ناکارآمدی در امر تدارکات دولتی است. این سازمان مردم‌نهاد با همکاری دیوان محاسبات اداری فیلیپین امکان دسترسی به اسناد تدارکاتی مربوط به ارگان‌های تحت حسابرسی دیوان را یافت و

265. *Differential Expenditure Efficiency Measurement, DEEM*

توانست این ابزار را در مبارزه علیه فساد مورد «آزمایش/تست» قرار دهد.
این سنجش با بررسی تمام اسناد دولتی ایجاد شده در هر مرحله از انتقالات مالی تدارکاتی آغاز می‌شود. برای استفاده از این روش کنشگران سازمان دیده‌بان اسناد دولتی مربوط به نقل و انتقالات مالی تدارکات را بر گرفتند و اطلاعات آن‌ها را در چندین فایل دسته‌بندی کردند که در آن هر فایلی مرحله‌ی خاصی از تدارکات را پوشش می‌داد (نمودار فرایند تدارکات را ببینید)، شامل:

- اطلاعات مربوط به نقل و انتقالات مالی، شامل داده درمورد چک‌های صادر شده (تعداد چک، تاریخ و مبالغ)، و نیز نام و عنوان مسئولان دولتی که مجوز پرداخت را صادر کردند.
- اطلاعات درمورد اقلام و خدمات تهیه شده
- اطلاعات مربوط به سفارش خرید، همراه با شماره‌ی آن، و نام اداره یا بخش درخواست‌کننده، و برآورد قیمت، و کسانی که مجازند امضایشان پای اسناد باشد.
- اطلاعات درمورد سفارش خرید و این که آیا این اطلاعات با اطلاعاتی که در صورت‌حساب/فاکتور هست مطابقت دارد یا خیر، و این که آیا سفارش خرید واقعاً به امضای مسئولان رسیده یا نه
- اطلاعات مربوط به تأمین‌کننده یا فروشنده‌ی کالا و خدمات
- اطلاعاتی درمورد وضعیت پیش از مناقصه، حین مناقصه، شیوه‌ی بازرسی و ...

واضح است که اطلاعات بسیاری گردآوری می‌شود و اصطلاحاً مو از ماست کشیده می‌شود.
در مرحله‌ی بعدی لازم است اطلاعات موجود در بانک اطلاعات برای شناسایی ناهماهنگی‌ها و تخلفات احتمالی در فرآیند تدارکات تحلیل و وارسی شوند. مثلاً:

- آیا موردی هست که در آن تاریخ ثبت سفارش خرید دیرتر از خود خرید است؟!
- آیا موردی هست که در عمل برای اقلام و خدمات خریداری شده قیمت بیشتری نسبت به مناقصه پرداخت شده است؟
- آیا مواردی هست که مقدار و یا قیمت اقلامی که در سفارش خرید آمده متفاوت از فاکتور/صورت‌حساب است؟
- آیا تاریخ تحویل همان تاریخ ذکر شده در قرارداد یا سفارش خرید است یا تأخیری جدی رخ داده است؟
- به طریق مشابه اگر قیمت پرداخت شده برای یک کالا یا خدمات با ارزش منصفانه‌ی آن در بازار باشد، مقدار مبلغ اضافه‌ای که دولت پرداخت می‌کند، معیاری برای ناکارآمدی است.

با این شیوه، که «سنجش/اندازه‌گیری کارایی مخارج ناهمسان» نامیده می‌شود، قادر خواهیم بود تناقض‌هایی که مستلزم بررسی بیشتر از سوی کارشناسان محاسبات است را کشف کنیم. مثلاً اگر تاریخ یک سفارش خرید مربوط به پیش از زمان مناقصه یا بلافاصله پس از آن باشد، این احتمالاً نشان‌دهنده‌ی یک تخلف یا فساد در روند تدارکات است، با این توضیح که به‌طور معمول چند هفته پس از تاریخ مناقصه طول می‌کشد که برنده انتخاب شود و بشود سفارش خریدی رسماً صورت گیرد، و مواردی از این دست.

با این شیوه قادر خواهیم بود از صرف ادعا و حرف درمورد فساد مسئولان فراتر برویم و موضوع فساد را با شواهد عینی و ملموس اثبات کنیم. البته واضح است که بدون درجه‌ای از همکاری در درون حکومت برای دسترسی به داده‌های محاسباتی اجرای این شیوه دشوار است.

**موفقیت‌ها**

با مطالعه‌ی دخل‌وخرج‌های یک بیمارستان دولتی بر اساس روش «سنجش کارآیی مخارج ناهمسان»، کنشگران دیده‌بان تدارکات یک گواهی امضا شده توسط یکی از مقامات بیمارستان را پیدا کردند که می‌گفت شرکت الف تنها شرکتی است که می‌تواند ویتامین ث با کیفیت خوب در اختیار بیمارستان قرار دهد و بر این اساس با آن قرارداد بسته شده بود. این در حالی است که اگر قرارداد به مناقصه گذاشته می‌شد، احتمالاً بیمارستان می‌توانست در هزینهی خرید ویتامین ث صرفه‌جویی کند، زیرا آن برند ویتامین ث که از فروشنده‌ی انتخابی خرید شده بود یکی از گران‌ترین برندهای بازار بود.

دیده‌بان تدارکات امروز در فیلیپین در فعالیت‌های متنوعی با حضور گروه‌ها و افراد مختلفی چون بازرسان قضایی، دستگاه‌های دولتی دخیل در تدارک‌های بزرگ، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی و شهروندان حقیقی مشارکت دارد. از آنجایی که بسیاری از شهروندان فیلیپینی به دلیل ترس از آزار و اذیت مسئولان فاسد ترجیح می‌دهند که خودشان با بازرسان دولتی برای شکایت تماس نگیرند، دیده‌بان تدارکات به‌عنوان رابطی بسیار مهم میان شهروندان و بازرسان [۲۶۶] عمل کرده است.

دیده‌بان تدارکات شراکت‌هایی نیز با دستگاه‌های دولتی فیلیپین در رابطه با رویه‌های تدارکات دارد و به‌عنوان نمونه در زمینه‌ی نظارت بر فعالیت‌های کمیته‌های ارزیابی قیمت در مناقصه‌های ارگان‌های دولت مختلف، در راستای برگزاری مناقصه‌های منصفانه در نقش مشاور فعالیت کرده است. از زمان تصویب قانون ملی و اصلاح‌شده‌ی تدارکات در سال ۲۰۰۳، دیده‌بان تدارکات کارگاه‌ها و همایش‌هایی را برای آشنایی با این قانون برگزار کرده و درمورد پایش تدارکات مقالات پژوهشی تدوین می‌کند و به دولت در

266. Ombuds

این موضوع مشاوره‌های فنی می‌دهد.
تلاش‌های شرکت دیده‌بان تدارکات به ایجاد سیستم‌هایی کمک کرده که به شهروندان این امکان را می‌دهد که به‌عنوان پایشگرِ ناظر در مناقصات دولتی شرکت کنند تا اطمینان حاصل شود که پیمانکاران از مفاد قراردادها پیروی می‌کنند.

## چالش‌ها

تا زمان نگارش کتاب پول ما، مسئولیت ما دیده‌بان تدارکات برآورد کرده بود که از هشت هزار پایشگر آموزش دیده‌ای که در سراسر فیلیپین برای نظارت مورد نیاز است، تنها هشتصد پایشگر وجود دارد و نیاز به تربیت و آموزش دادن به پایشگران جدید است. به شیوه‌ی مشابه می‌شود گفت تعداد پایشگران آموزش دیده در ایران امروز بسیار اندک است و فعالیت ایشان با موانع متعدد روبه‌روست.

باید گفت هر سازمان مردم‌نهادی که علاقه‌مند به استفاده از ابزار «سنجش کارآیی مخارج ناهمسان» [۲۶۷] است، باید این چالش‌هایی که شرکت دیده‌بان تدارکات در اجرای این روش با آن‌ها روبه‌رو شده را در نظر بگیرد. این چالش‌ها عبارتند از:

- این شیوه ممکن است استفاده‌ی محدودی در پایش سازمان‌هایی داشته باشد که سیستم‌های تدارکاتی آن‌ها از قاعده و مقررات خاصی ذیل نام یک قانون تدارکات یا چیزی شبیه آن پیروی نمی‌کند.
- برای انجام این روش نهاد جامعه‌ی مدنی باید به همه (یا بیشتر) اسناد تدارکاتی که توسط یک ارگان دولتی در طی فرآیند تدارکات تولید و نگهداری می‌شود دسترسی داشته باشد. می‌دانیم که دسترسی به چنین اسنادی، خصوصاً در کشوری مانند ایران، هرگز آسان نیست!

267.DEEM

- آرمانی آن است که سازمانِ مردم‌نهاد مایل به استفاده از ابزار «سنجش کارآیی هزینه‌های ناهمسان» ازهمکاری دیوان عالی محاسبات در کشور بهره‌مند باشد تا بتواند به اسناد حسابرسی نهاد حکومتی مورد مطالعه دست یابد، آن هم با جزئیاتی که در دسترس عموم نیست. می‌دانیم چنین چیزی در ایران بسیار مشکل است و چه بسا به مانع نهادهای امنیتی برخورد می‌کند.
- دیده‌بان تدارکات فیلیپین متوجه شد که ارگان‌هایی که به احتمال زیاد در فرآیندهای تدارکاتی خود تخلف و اهمال‌کاری و سو استفاده دارند، احتمال کمی هست که با تحقیقات مربوط به پایش تدارکات همکاری کنند. این مشکل به طریق اولی درمورد ایران برقرار است، خصوصاً در قیاس با فیلیپین که کشوری دموکراتیک است، با انتخابات در مجموع آزاد، بدون نظارت استصوابی شورای نگهبان در ایران!
- چالش دیگر آن است که در برخی موارد شاید به دست آوردن قیمت واقعی بازار دشوارتر از آن باشد که در ابتدا به نظر می‌رسد. همچنین ممکن است در زمان انجام تدارکات هیچ مدرکی از قیمت واقعی یک کالا وجود نداشته باشد، یا شاید فروشندگان تمایلی به افشای اطلاعات مربوط به قیمت واقعی نداشته باشند. همچنین ممکن است کالا/ خدمات تهیه شده دارای مشخصات فنی منحصر به فردی باشد که دست فروشنده را هنگام تعیین قیمت تا حدی باز گذارد. این چالش البته مربوط به هرکشور دیگری نیز می‌تواند باشد!



*مطالعه موردی*

### ۳. نامیس مخارج تدارکات برای معلولان در قزاقستان را پایش می‌کند[۲۶۸]

سازمان مردم‌نهاد نامیس (درزبان قزاقی به معنای «وجدان») در سال ۲۰۰۲ به‌عنوان یک سازمان غیرانتفاعی، برای حمایت از حقوق افراد معلول در قزاقستان ثبت شد. نامیس تعداد نسبتاً اندکی (دوازده نفر) کارمند تمام وقت و تعداد بیشتری (حدود هفتاد) همکار داوطلب داشت.

دولت قزاقستان در سال ۲۰۰۳ در نوعی عقب‌گرد به سیاستهای دوران شوروی قانونی را پیشنهاد داد که به جای احقاق حقوق افراد معلول عملاً ایشان را به سبب وضعیت‌شان مقصر می‌دانست. نامیس تمرکز خود را بر حمایتگری برای تصویب قانونی متمرکز کرد که حقوق افراد معلول را بهتر به رسمیت می‌شناخت. نامیس در کارزاری فراگیر، عریضههایی به رئیس‌جمهور ارسال کرد، مطالبه‌ی خود در زمینه‌ی بهبود خدمات توان‌بخشی به معلولان را رسانه‌ای کرد و رویدادهای متنوعی از این دست. این تلاش‌ها تاحدی نتیجه داد و دولت در ابلاغیه‌ای نهادهای دولتی را موظف کرد که حقوق معلولان را به رسمیت بشناسند.

نامیس در گام بعدی بر پایش بودجه اختصاص یافته به سازمان‌های دولتی برای کمک به افراد ناتوان تمرکز کرد تا اطمینان یابد از آن‌ها به درستی استفاده میشود. نامیس

۲۶۸ .منبع: پول ما، مسئولیت ما، ص. ۶۵ نسخه انگلیسی

فعالیت‌های پایشی خود را در این زمینه به‌عنوان بخشی از ائتلافی گسترده‌تری پیش می‌برد که بیش از سی سازمان مردم‌نهاد حامی افراد معلول در سراسر قزاقستان را دربرمیگرفت.

نامیس در پایش بودجه‌ی افراد ناتوان در استان آلماتی در جنوب شرقی قزاقستان، متوجه تخلفاتی، به‌ویژه در تهیه کالاها و خدمات، شد و یافته‌هایش را در گزارشی برای دولت مستند و برملا کرد.

مثلاً معلوم شد در برنامه‌ای که بر اساس آن شهر آلماتی قرار بود هر ساله ویلچرهای جدیدی را برای ۲۵۰ فرد ناتوان فراهم کند، ویلچرهایی با کیفیت بسیار پایین تهیه و ارائه می‌شد. این کار غیرقانونی نبود، زیرا قیمت پایین به عنوان معیار اصلی تدارکات ذکر شده بود. با کوشش‌های نامیس شهردار آلماتی یک فرد معلول را به‌عنوان عضو هیئت اجرایی که برای مدیریت تدارک ویلچر تشکیل شده بود، انتصاب کرد. با کوشش او قوانین تدارکات تغییر کرد و کیفیت خوب در کنار قیمت مناسب به‌عنوان یک معیار خرید ویلچر در نظر گرفته شد.

تا زمان نگارش کتاب پول ما، مسئولیت ما (۲۰۰۸) که منبع ما در این بخش است، نامیس در حال برنامه‌ریزی بود تا با هماهنگی شرکای محلی، در دیگر مناطق قزاقستان هم فعالیت پایشگری مشابه داشته باشد. با کوشش نامیس شبکه‌ای متشکل از این گروه، برخی اعضای مجلس قزاقستان، اصحاب رسانه‌ها و برخی مقامات منطقه‌ای برای پایش بودجه‌ها و برنامه‌های مختلف مربوط به افراد ناتوان تاسیس شد.




## شاخص‌های عملکردی

پس از انجام هزینه‌ها برای تدارکات یا هر امر دیگری در خدمات‌رسانی عمومی می‌توان از فرآیند سنجش/اندازه‌گیری تأثیر[۲۶۹] برای ارزیابی این که آیا دولت به نتایج دلخواهش رسیده یا خیر، استفاده کرد.

متأسفانه بیشتر کشورهای در حال توسعه سامانه‌ای برای اندازه‌گیری جامع تأثیرات بودجه خود ایجاد نکرده‌اند. در ادامه چهار تا از تکنیک‌هایی که یک دولت می‌تواند از آنها برای سنجش و ارزیابی تأثیرات بودجه خود استفاده کند آمده است.

**الف. انتخاب اهداف عملکردی و شاخص‌های عملکردی**

بودجه‌هایی که ناظر بر اهداف عملکردی خاص هستند «بودجه‌های عملکردی»[۲۷۰] یا «بودجه‌های پیامدی»[۲۷۱] نامیده می‌شوند. شاخص‌های عملکردی [۲۷۲] که در برنامه و اسناد بودجه‌ای آمده باید به وضوح نشان دهند که دولت برای دستیابی به چه چیزی تلاش خواهد کرد تا با تکیه بر آن کنشگران و ناظران قادر باشند تا آنچه که واقعاً محقق شده یا نشده را پایش کنند. در جدول زیر دو نمونه از اهداف عملکردی مندرج در بودجه‌ی وزارت آموزش و پرورش هند در سال تحصیلی ۲۰۰۶-۲۰۰۵ آورده شده.[۲۷۳]

*269. The Impact Measurement Process*
*270.Performance budgets*
*271. outcome budgets*
*272.Performance indicators*
*273. "Statement of Outlays and Outcomes/Targets: Annual Plan 2005-06," Department of Elementary Education and Literacy, Government of India*

| نام طرح | هدف | مخارج/هزینه | دستاوردهای قابل سنجش به صورت عددی [۲۷۴] |
|---|---|---|---|
| ۱-«آموزش برای همه» در هندوستان [۲۷۵] | ثبت نام همه‌ی کودکان هندی ۶ تا ۱۴ ساله در مدرسه‌ی ابتدایی | ۷۸ میلیارد روپیه‌ی هند | ثبت نام ۸.۱۳ میلیون کودک محروم از تحصیل هندی در مدارس دولتی |
| | | | کاهش میزان ترک تحصیل در مقطع ابتدایی (کلاس‌های اول تا چهارم) به میزان ۵ درصد |
| | | | -گرفتن مجوز و ساختن مدارس جدید<br>- تأسیس امکانات آب آشامیدنی تمیز<br>- ساخت توالت |
| | | | - تهیه و توزیع کتاب‌های آموزشی کافی<br>- استخدام معلمان جدید<br>- آموزش ضمن خدمت سالانه‌ی معلمان |
| ۲- غذای وسط روز | بهبود وضعیت تغذیه‌ی کودکان از طریق تأمین جهانی غذای پخته برای کودکان دبستانی | حدود ۳۳ میلیارد روپیه‌ی هند | تهیه‌ی منظم غذا برای ۱۱۲ میلیون کودک در مدارس ابتدایی |

*274. Quantifiable Deliverables*
*275. Sarva Shiksha Abhyan*



**تمرین**

نمونه‌ی مشابهی را از اسناد بودجه‌ای مربوط به آموزش و پرورش ایران، یا اسناد بودجه‌ای هر نهاد حکومتی دیگری در ایران که در حوزه‌ی کنشگری شماست، برای دوره‌ی زمانی معینی (هرچه متأخرتر بهتر، مثلاً دوره‌ی ابراهیم رئیسی) انتخاب کنید و جدولی مشابه جدول فوق درباره‌ی هند درست کنید و در موردش با همکاران کنشگر خود بحث کنید.

## چالش‌ها

یکی از رایج‌ترین اشتباهاتی که دولت‌ها هنگام ایجاد شاخص‌های عملکردی در بودجه‌نویسی انجام می‌دهند، تمرکز بر **فرآیندهایی** است که از طریق آن‌ها خدمات ارائه می‌کنند و نه **نتایجی/ دستاوردهایی** که بناست با این خدمات به دست آورده شود. مثلاً یک ارگان دولتی مرتبط با بخش بهداشت ممکن است به جای تعیین شاخص‌هایی مانند کاهش مرگ‌ومیر مادران، تعداد جلساتی که بنا دارد تا برای تعیین یک سیاست برگزار کند را به‌عنوان شاخص عملکردی خود فهرست کند.

مشکل دیگر وقتی رخ می‌دهد که ارگان حکومتی معیارهای عملکردی تعیین کند که قابل سنجش نباشد، یعنی مبهم باشد. مثلاً اداره‌ی اتوبوسرانی یا شهرداری در بحث معیار عملکردی خویش به جای اینکه بگوید «پنجاه خط جدید اتوبوس راه‌اندازی خواهد شد و برای این مسیرها دویست اتوبوس جدید خریداری می‌شود»، صرفاً با ابهام بگوید: «بهترین خدمات حمل‌ونقل شهری را به شهروندان ارائه خواهیم کرد!».




**انواع شاخص‌های عملکردی**

آنچه «شاخص‌های عملکردی» خوانده می‌شود، می‌تواند بر داده‌های ورودی (مانند «تعداد کارکنان مورد نیاز در یک بیمارستان») یا خروجی‌ها (مانند «تعداد بیماران تحت درمان در بیمارستان») متمرکز باشد. بهترین شاخص‌های عملکردی آن‌ها هستند که ناظر به نتایج (مانند «کاهش شیوع ایدز، اچ‌آی‌وی») یا بازدهی برنامه (مانند «هزینه‌ی صرف شده به ازای هر بیمار دریافت‌کننده‌ی خدمات») باشند.

**ب. ارزیابی بر اساس بازدهی/ کارایی**

یکی دیگر از روش‌های پایش عملکرد درونی ارگان‌های دولتی استفاده از معیارهای **کارایی/بازدهی** [۲۷۶] عملکرد است.

**ج. استفاده از پیمایش رضایت مشتری**

برخی دولت‌ها (و نیز شرکت‌های خصوصی) برای سنجش تأثیر، پیمایش‌هایی در زمینه‌ی میزان رضایت «مشتری» (استفاده‌کننده) انجام می‌دهند. در چنین پیمایش‌هایی معمولاً دو نوع پرسش مطرح می‌شود: «آیا استفاده‌کنندگان احساس می‌کردند که این خدمات مناسب نیازهای آن‌ها است؟» و این که «آیا از خدمات ارائه‌شده رضایت داشتند یا خیر؟»

**ت. حسابرسی ارزش به ازای پول**

نهادهای حسابرسی عمومی در برخی کشورها «حسابرسی ارزش به ازای پول» را آغاز کرده‌اند که در آن تلاش می‌شود به‌صرفه بودن، کارآیی و اثربخشی ارائه‌ی خدمات دولتی ارزیابی شود. (این روش به‌عنوان نمونه از سوی «دیوان محاسبات کانادا» (موسوم به دفتر حسابرسی کل کانادا) مورد استفاده قرار می‌گیرد. در شیوه‌ای از اجرای این روش به‌عنوان نمونه گروه‌هایی هشت تا دوازده نفره (موسوم به گروه‌های کانونی) [۲۷۷]را از یک جمعیت بزرگ‌تر (مثلاً متشکل از مقامات ارشد، مشتریان خدمات و ...) انتخاب می‌شوند و سپس از آن‌ها درباره‌ی کیفیت خدمات ارائه شده‌ی دولت نظرخواهی می‌شود. شواهد جمع‌آوری‌شده از چنین گروه‌های نمونه‌ای، برغم کوچک بودن، ماهیت کیفی و مهم دارند و می‌توانند تا حد زیادی دیدگاه‌های واقعی درباره‌ی یک موضوع مشخص بازتاب دهند.

در صورت دیگری از حسابرسی ارزش به ازای پول، اصطلاحاً «مقایسه‌ی سطح بالا» [۲۷۸] با دیگر سازمان‌هایی که کارکرد مشابهی دارند صورت می‌گیرد. این روش هم می‌تواند اطلاعات مفیدی در رابطه با عملکرد یک نهاد ارائه دهد. تأکید در اینجا بر یادگیری از تجربیات دیگران است و قرار دادن یافته‌های مربوط به نهاد حکومتی موضوع حسابرسی در یک زمینه‌ی گسترده‌تر. [۲۷۹]

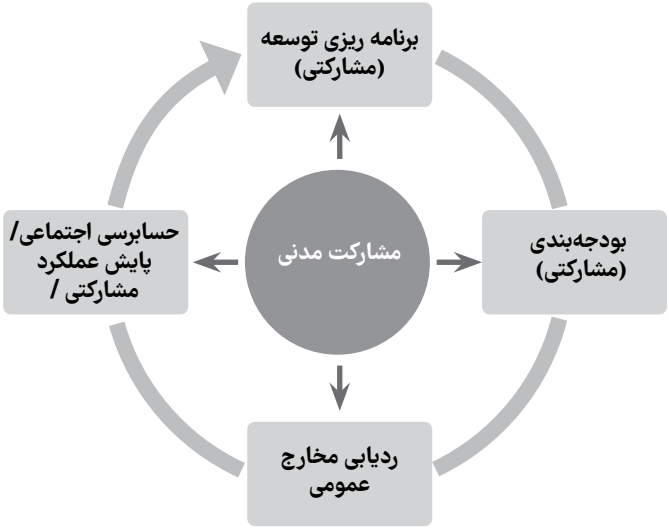
276.*Efficiency*
277.*Focus groups*
278. *High-level comparisons*
۲۷۹ . *بنگرید به پول ما، مسئولیت ما، ص. ۷۲ نسخه انگلیسی، ص. ۶۹ ترجمه فارسی*

# فصل ۸

# حسابرسی اجتماعی (پایش عملکرد مشارکتی)

«حسابرسی اجتماعی»[۲۸۰] ، که بخشی اساسی از روند «پایش عملکرد مشارکتی»[۲۸۱] است، به مشارکت شهروندان، کاربران خدمات عمومی، و گروه‌های‌شهروندی، با همکاری سازمان‌های پایش حکومتی، در نظارت و ارزیابی ارائه‌ی خدمات و کارهای عمومی اشاره دارد. پایش عملکرد مشارکتی/حسابرسی اجتماعی می‌تواند به اشکال گوناگون انجام شود که یکی از پرکاربردترین و مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از کارت‌های گزارش شهروندی که در ادامه به تفصیل شرح داده خواهد شد. نظرسنجی و افکارسنجی برای دانستن میزان رضایت مشتریان خدمات عمومی، حمایتگری از طریق رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی، جلسات مشترک بین کاربران خدمات عمومی و ارائه دهندگان دولتی آن‌ها برای دانستن بازخورد شهروندان، بخشی لاجرم از «حسابرسی اجتماعی» یا همان «پایش عملکرد مشارکتی» است. چنان که در نمودار زیر شاهدیم، پایش عملکرد مشارکتی/حسابرسی اجتماعی چرخه‌ی مدیریت مالی عمومی[۲۸۲] را تکمیل می‌کند و آخرین مرحله‌ی این چرخه است.

*280. Social Audit*
*281.Participatory performance monitoring, PPM*
*282. public financial management cycle*




**«چرخه‌ی مدیریت مالی عمومی»**

به گفته‌ی مؤسسه شفافیت بین‌الملل[۲۸۳] ، هدف «حسابرسی اجتماعی» آن است که بررسی کند آیا نحوه‌ی انجام برنامه‌ها و خدمات از سوی حکومت منعکس‌کننده‌ی اهداف اجتماعی، زیست‌محیطی و باهمستانی مربوطه هست یا نه. هدف حسابرسی اجتماعی کمک به استفاده‌کنندگان از خدمات عمومی در ارزیابی نقاط قوت و ضعف، موفقیت‌ها و شکست‌های پروژه‌های انجامی از سوی دولت است. پایش عملکرد مشارکتی/ حسابرسی اجتماعی، راهی برای افزایش مشارکت جامعه، ترویج شفافیت، پاسخگویی اجتماعی و افزایش احساس مسئولیت‌پذیری در میان همه‌ی افراد درگیر پروژه‌های خدمات‌رسانی است.

۲۸۳ .در تهیه این قسمت از کتاب «پایش بودجه در جامعه مدنی» نوشته‌ی روبرتو مارتینز و بی کوکوچکا، انتشارات موسسه شفافیت بین‌الملل استفاده شده است. بنگرید به:
*Civil Society Budget Monitoring, Author(s): Roberto Martinez B. Kukutschka, Editor, Finn Heinrich, Anti-Corruption Help Desk, operated by Transparency International and funded by the European Union @2016*

دامنه‌ی حسابرسی اجتماعی از کوچک تا بسیار بزرگ می‌تواند گسترده باشد. مقیاس و دامنه‌ی حسابرسی اجتماعی می‌تواند از ممیزی در سطح محلی و محله، تا بررسی در سطح ملی و کشوری را شامل شود. با این حال، بسان سایر ابزارهای پاسخگویی اجتماعی، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی که مایل به اجرای حسابرسی اجتماعی/ پایش عملکرد مشارکتی هستند، به مهارت‌های قانونی، عملیاتی و ارتباطاتی/رسانه‌ای در این زمینه نیاز دارند. همچنین وجود اراده‌ی سیاسی و بستر قانون‌گذارانه و حقوق اساسی در صورت امکان بسیار می‌تواند در موفقیت پروژه‌های حسابرسی اجتماعی مؤثر باشد.

استراتژی‌ها و روش‌های مختلفی برای انجام حسابرسی‌های اجتماعی/ پایش عملکرد مشارکتی وجود دارد که چنان که اشاره شد گزارش‌کارت‌های شهروندی یکی از مهم‌ترین آن‌هاست. اکثر ابتکارات حسابرسی اجتماعی در پاسخ به ارائه‌ی ضعیف و/یا ناکافی خدمات اجتماعی در سطح محلی یا ملی سازماندهی می‌شوند. لازم است که تأکید شود حسابرسی‌های اجتماعی در صورتی بهتر جواب می‌دهند که به طور منظم و دوره‌ای انجام شوند و یک رویداد فقط برای یک بار نباشند.

حسابرسی‌های اجتماعی می‌توانند به طور مستقل توسط باهمستان و یا با همکاری تنگاتنگ میان ایشان با سازمان‌های مدنی و غیردولتی که در این زمینه به صورت حرفه‌ای کار کرده‌اند انجام شود. با این‌حال اولین باری که یک باهمستان یک پروژه‌ی حسابرسی اجتماعی را آغاز می‌کند، لازم است سازمان‌های مدنی متخصص به آن‌ها درمورد فرآیند حسابرسی اجتماعی آموزش دهند (کاری که این کتاب نیز می‌کوشد به نوبه‌ی خود انجام دهد).

حسابرسی اجتماعی، به‌عنوان شیوه‌ای از پایش عملکرد مشارکتی، با اجازه دادن به شهروندان برای ارائه‌ی بازخورد، جمع‌آوری شواهد، تفسیر یافته‌ها و به دست دادن راه حل برای مشکلات خود، ایشان را توانمندسازی [۲۸۴]می‌کند. به جز شهروندان، پایش عملکرد مشارکتی به نفع حکومت نیز هست، زیرا اطلاعاتی را در اختیار سیاست‌گذاران درمورد مطالبات جامعه قرار می‌دهد که دانش آن‌ها را درمورد دغدغه‌های شهروندان و جامعه بهبود می‌بخشد. علاوه‌بر این، اجازه دادن به حسابرسی اجتماعی اعتماد بین شهروندان، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی و حکومت را افزایش می‌دهد و به افزایش مشروعیت دموکراتیک ساختار حکمرانی مدد می‌رساند.

چنان که درمورد ساختار کشورهایی مانند ایران بسیار رایج است، یک چالش بالقوه بر سر راه اجرای حسابرسی‌های اجتماعی/پایش عملکرد مشارکتی ممکن است این باشد که این شیوه برای مقام‌های حکومتی، ارائه‌دهندگان خدمات دولتی و سیاست گذاران به منزله‌ی «تهدید» به نظر برسد. یک راه غلبه بر این چالش آن است که کنشگران مدنی بکوشند به جای افراد، انتقاد را متوجه «نهادها» کنند و بکوشند حسن نیت خود را نشان دهند. کنشگران مدنی لازم است به خود یادآوری کنند که هدف اصلی «مقصر دانستن» این فرد یا آن فرد خاص نیست، بلکه ایجاد بهبود در «نهادها» است.



284.empower

## حسابرسی از طریق کارت‌های گزارش شهروندی

*در اینجا چند مطالعه‌ی موردی ارائه می‌شود که پروژه‌های موفق جامعه‌ی مدنی در حسابرسی اجتماعی درمورد اجرای بودجه‌ی دولتی را نشان می‌دهند. اولین آن‌ها مربوط به «کارت‌های گزارش شهروندی»* [۲۸۵] *است. منظور از گزارش‌کارت شهروندی به‌عنوان یکی از رایج‌ترین ابزارهای حسابرسی اجتماعی/پایش عملکرد مشارکتی، نوعی نظرسنجی مشارکتی است که بازخورد کاربران (شهروندان) درمورد عملکرد خدمات عمومی را بررسی می‌کند و به تصویر می‌کشد، از طریق روشی مشابه پرسش‌نامه‌های ثبت بازخورد مشتری* [۲۸۶] *نیز همین کار را می‌کنند. به بیان دیگر، کارت گزارش شهروندی دقیقاً نوعی نظرسنجی یا پیمایش است با این تفاوت که در آن‌ها بازخوردها از کاربران مستقیم یا ذی‌نفعان خدمات عمومی جمع‌آوری می‌شود. این روش فراتر از جمع‌آوری صرف داده‌ها، ابزاری است برای اعمال پاسخگویی اجتماعی، و مشخصاً اگر همراه باشد با پوشش رسانه‌ای و بازتاب گسترده‌ی نتایج نظرسنجی کارا خواهد بود.*

۲۸۵ . *Citizen Report Cards, CRC*؛ کارت‌های گزارش، یا گزارش‌کارت‌های، شهروندی در واقع «کارنامه»هایی هستند که شهروندان به مسئولین خدمات‌رسانی می‌دهند. بر این اساس می‌شود آنها را کارنامه‌های شهروندی نیز ترجمه کرد. *report card* در واقع معادل کارنامه در فارسی است.

*286.client feedback surveys*



**مطالعه موردی**

### ۱. کارت‌های گزارش شهروندی برای حسابرسی اجتماعی درمورد خدمات‌رسانی در بنگلور هند[۲۸۷]

*بنگلور یکی از بزرگترین شهرهای هند و یک مرکز صنعتی و نرم‌افزاری مهم این کشور است. با این حال، شهر از خدمات ضعیف شهری رنج می‌برد. سازمان‌های مسئول خدمات آب، جمع‌آوری پسماند، نگهداری جاده‌ها و بوستان‌ها و ... غیرقابل اعتماد بودند و فساد امری رایج در میان تأمین‌کنندگان دولتی خدمات شهری بود. گروهی از کنشگران مدنی هندی، با الهام از رویه‌ی بخش خصوصی برای انجام پیمایش‌های رضایت مشتری، اجرای پروژه‌ی کارت‌های گزارش شهروندی را در سال ۱۹۹۳ برای سنجش میزان رضایت شهروندان از تأمین‌کنندگان خدمات عمومی در بنگلور به انجام رساندند. مرکز غیرانتفاعی امور عمومی*[۲۸۸] *در سال ۱۹۹۶ در ادامه‌ی روند مزبور، با هدف کمک به بهبود کیفیت حکمرانی و افزایش شفافیت، پاسخگویی و مشارکت شهروندی تأسیس شد. در پروژه‌ی کارت‌های گزارش شهروندی از مشتریان خدمات عمومی شهری پرسیده می‌شود که کدام دسته خدمات در نظر ایشان رضایت‌بخش است و کدام نه؟ هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم (مانند رشوه؟) برای بهره‌مندی از این خدمات چقدر است؟ همچنین میزان رضایت استفاده‌کنندگان در زمینه‌هایی چون رفتار کارکنان نهادهای دولتی، تعداد مراجعات لازم به ادارات برای تکمیل یک کار، سادگی حل مشکلات و ... مورد نظرسنجی قرار می‌گیرد. زمانی که این طرح در بنگلور در سال ۱۹۹۳ آغاز شد، فساد تقریباً در همه‌ی ارگان‌های دولتی فراگیر بود: بدرفتاری مسئولان دولتی زبان‌زد بود. یک سوم خانوارهای فقیر به مسئولان دولتی رشوه می‌دادند و مشتریان طبقه‌ی*

۲۸۷ .منبع: فصل دهم کتاب پول ما، مسئولیت ما؛ درس‌نامه‌ی مربیان پاسخگویی اجتماعی، ص ۱۴۲.
288.The Public Affairs Centre, PAC

متوسط هم به رفتار کارمندان دولت در قبال حل یک مشکل اداری نمره پایینی می‌دادند. این پیمایش‌ها در سال‌های بعد از جمله ۱۹۹۹ و ۲۰۰۳ هم تکرار شد.

سال‌ها حمایت‌گری مداوم و روشنگری رسانه‌ای در رابطه با نتایج کارت‌های گزارش نقش مهمی در تحت فشار قرار دادن ادارات شهری بنگلور برای بهبود ارائه خدمات ایفا کرد. ارزیابی تأثیر استفاده از گزارش‌کارت شهروندی نشان داد که در واکنش به فشار افکار عمومی که انتشار نتایج نظرسنجی در پی داشت، تلاش‌های قابل توجهی از سوی دولت هندوستان و بنگلور برای بهبود کیفیت خدمات و زیرساخت‌ها شروع شد و پاسخگویی حکومت بالا رفت. نتیجه آن که میزان رضایت از خدمات ادارات از حدود ۱۰٪ در سال‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۳ به حدود ۴۰٪ در سال ۱۹۹۹ افزایش یافت و همچنین میزان کاربران ناراضی از دولت در همین بازه‌ی زمانی از ۳۸٪ به ۱۸٪ کاهش یافت. نتایج پیمایش سال ۲۰۰۳ حتی بهبود بیشتری را در کیفیت خدمات‌رسانی دولتی نشان می‌داد. به طور مشخص سه اداره‌ی مخابرات، برق، و اداره‌ی آب و فاضلاب بنگلور پس از پیمایش کارت شهروندی سامانه‌های جمع‌آوری قبوض خود را ساده کردند. شورای شهر بنگلور و مؤسسه‌ی توسعه‌ی بنگلور [۲۸۹] مجمع مشترکی از نمایندگان سازمان‌های مدنی و مقامات دولتی را برای شناسایی راه‌حل مشکلاتی که اولویت داشتند ایجاد کردند. دو بیمارستان بزرگ دولتی شهر که رتبه‌های بسیار ضعیفی در پیمایش های خدمات‌رسانی دریافت کرده بود، به دنبال اصرار گروه‌های مدنی، با راه‌اندازی «میزهای کمک» [۲۹۰] برای یاری‌رسانی به بیماران و آموزش کارکنان خود برای پاسخگویی بیشتر به نیازهای بیماران موافقت کردند. در یک مقطع زمانی وجود یک وزیر پاسخگو در کابینه‌ی دولت که نگاه مثبتی به فعالیت‌های مدنی داشت و مشارکت مدنی در حکومت را تقویت می‌کرد، در موفقیت این پروژه بسیار مؤثر بود.

289.Bangalore Development Authority
290. help desks

## فرآیند شش پلـــــــ

پله‌ی نخست: **تعیین محدوده، هدف، و بازیگران**

در نخستین گام باید محدوده‌ی پیمایشی که قرار است انجام شود را مشخص کرد. کیفیت چه نوع خدمات عمومی از دید مردم مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت؟ پیمایش‌های مربوط به گزارش‌کارت شهروندی اغلب درباره‌ی یک موضوع یا واحد خدمات‌رسانی خاص و در یک باهمستان خاص انجام و تکرار می‌شوند. باید توجه کرد که اعتبار یافته‌های پیمایش به مشروعیت و ظرفیت فنی گروه اجراکننده پیمایش بستگی دارد. در بسیاری کشورهای در حال توسعه پیمایش‌هایی از این دست می‌تواند با حمایت نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی انجام شود، گرچه در بافتارهایی مانند ایران چه بسا امکان این شکل از حمایت بین‌المللی ممکن نباشد.

همچنین توجه داشته باشید که برای این که کارت‌های گزارش شهروندی تأثیرگذار باشند، باید به صورت دوره‌ای انجام شوند تا اطمینان حاصل شود که ارائه‌ی خدمات عمومی در درازمدت بهبود یافته است. پروژه‌های گزارش کارت شهروندی معمولاً پروژه‌های بزرگی هستند که انجامشان به تخصص و امکانات متنوع نیاز دارد.

پله‌ی دوم: **طراحی پرسش‌نامه**

طراحی ساختار و اندازه و ویژگی‌های پرسشنامه پله‌ی دوم است که خودش بحثی فنی است. باید دقت کرد که پرسشنامه‌ی نظرسنجی بر حوزه‌هایی از ارائه‌ی خدمات عمومی متمرکز باشد که دغدغه و اهمیت زیادی برای شهروندان دارد. مانند هر پیمایش دیگری، محدودیت‌های زمانی و کیفی، تعداد سؤال‌هایی که در پرسش‌نامه می‌توان پرسید را محدود می‌کند. اگر طرف نظرسنجی خانواده است نه فرد، یک روش مفید آن است که پرسشنامه به چند بخش تقسیم شود که اعضای مختلف یک خانواده بتوانند به آن پاسخ دهند. روش دیگر در چنین وضعیتی انجام «مصاحبه‌های چرخشی» است که در آن از خانواده اول پرسش‌هایی در رابطه با یک سری از خدمات عمومی پرسیده می‌شود، از خانواده‌ی بعدی هم درباره‌ی یک سریِ متفاوت دیگر از خدمات و الی آخر. در جایی که استانداردهای خاصی برای یک سرویس عمومی می‌شود تصور کرد،

پرسشنامه باید بررسی کند که آیا آن استانداردها رعایت شده‌اند یا خیر. پرسش‌ها باید تا آنجا که امکان دارد به صورت متوازن نوشته شوند. مثلاً این پرسش که «چه چیز در میان خدماتی که دریافت می‌کنید را از همه بیشتر دوست ندارید؟» بهتر است با سؤال دیگری که پرسیده و متعادل شود: «چه چیز خدماتی که دریافت می‌کنید را بیش از همه دوست دارید؟».

پله‌ی سوم: **نمونه‌گیری**

**-انتخاب جمعیت:** «نمونه گیری آماری»، یعنی انتخاب جمعیتی که قرار است مورد نظرسنجی واقع شوند، فرآیندی پیچیده است و شامل تعیین مناطق جغرافیایی که پاسخ‌دهندگان از آن‌ها انتخاب میشوند، تعداد پاسخ‌دهندگان، ویژگی‌های درآمدی، قومیتی، تحصیلی، جنسیتی یا مذهبی ایشان، و مواردی از این دست می‌شود. منظور از جمعیت [۲۹۱] گروهی از استفاده کنندگان یا ذی‌نفعان خدمات عمومی است که تحت پایش و ارزیابی قرار می‌گیرند. بازه‌ی زمانی هم باید مشخص شود و مثلاً گفته شود آن‌هایی که در سه ماه، شش ماه، یکسال یا ... گذشته از خدمات استفاده کرده‌اند قرار است مورد پرسش قرار گیرند.

**- منطقه‌ی موضوع پایش را مشخص کنید:** باید منطقه[های] جغرافیایی که پیمایش در آن انجام می‌شود و پاسخ‌دهندگان از آن انتخاب میشوند را تعیین کرد و حتی در صورت لزوم آن‌ها را پیشاپیش بر اساس درآمد متوسط ساکنین‌شان یا ویژگی‌های دیگری چون مذهب و قومیت دسته‌بندی کرد.

**- واحد تحلیل در جمعیت را مشخص کنید:** در پیمایش‌های مبتنی بر کارت گزارش شهروندی، خانواده/خانوار [۲۹۲] محتمل‌ترین واحد تحلیل است و اکثر پروژه‌های انجام شده در گذشته با این روش، مانند مورد بنگلور هند که در بالا بدان اشاره شد، از خانوار به‌عنوان واحد مورد مطالعه استفاده کرده‌اند. در این موارد معمولاً سرپرست خانواده برای پاسخ به نظرسنجی انتخاب می‌شود. با این حال واحد تحلیل ممکن است فرد یا گروه/



291.population
292. household

سازمان‌ها هم باشد.

**-حجم نمونه‌گیری:** در نظرسنجی‌های پایشی گزارش‌کارت شهروندی حجم نمونه/جمعیت مورد نظرسنجی باید به اندازه‌ی کافی بزرگ باشد که نتیجه‌ی جامعی را بازتاب دهد. متخصصان می‌گویند تجربیاتی مانند تجربه‌ی بنگلور هند نشان می‌دهد نمونه‌ی ۳۰۰-۳۵۰ خانوار (اگر واحد ما خانوار/خانواده باشد) به احتمال زیاد کافی است و نتایج بهینه می‌دهد. لازم است در این حجم خانوارهایی با سطح درآمد متفاوت و ویژگی‌های متنوع دیگر گنجانده شوند نمونه‌گیری کامل باشد. در نظر داشته باشید که هدف نمونه‌گیری دستیابی به یک بازنمایی خوب از بخش‌های مختلف جامعه‌ی مورد مطالعه است، پس سعی کنید تا آنجا که امکان دارد اقشار اجتماعی بیشتری را مورد سنجش قرار دهید و فقط سراغ یک قشر خاص نروید.

**- روش نمونه گیری را مشخص کنید:** انتخاب روش نمونه‌گیری آماری محتاج تخصص و دانش در زمینه‌ی علم آمار است. در حالت کلی دو نوع نمونه گیری وجود دارد: «نمونه‌گیری احتمالی» و «نمونه‌گیری غیراحتمالی»[۲۹۳]. منظور از نمونه‌گیری احتمالی شیوه‌ای است که در آن هر واحد از جامعه شانس انتخاب شدن در نمونه را دارد و میزان این احتمال را می‌توان تعیین هم کرد. از نمونه‌گیری احتمالی به عنوان «روش علمی» نمونه‌گیری که نماینده‌ی کل جامعه باشد یاد می‌شود. نمونه‌هایی از روش‌های نمونه‌گیری احتمالی عبارتند از: «نمونه‌گیری تصادفی ساده»، «نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌بندی».[۲۹۴]

در نمونه‌گیری تصادفی ساده، اگر واحد تحلیل خانواده باشد، به هر خانوار یک شماره اختصاص می‌یابد و سپس اعداد به صورت تصادفی قرعه‌کشی می‌شوند و مورد پیمایش و نظرسنجی قرار می‌گیرند. در شیوه‌ی «نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌بندی شده»، خانوارها به زیردسته‌هایی فقیر/غیرفقیر، تحصیلکرده/کمترتحصیلکرده، شیعه/سنی/بهایی و ... تقسیم می‌شوند و

293. probability sampling و non-probability sampling؛
برای توضیح این دو نوع نمونه‌گیری به زبان فارسی بنگرید به لینک زیر:
https://parsmodir.com/db/research/sampling-types.php

294. simple random sampling و stratified random sampling
برای اطلاعات بیشتر بنگرید به مدخل نمونه‌گیری در ویکی‌پدیای انگلیسی:
https://en.wikipedia.org/wiki/Sampling_(statistics)

سپس نمونه‌ها را از درون هر دسته قرعه‌کشی می‌کنند (طبیعتاً این بیشتر مربوط به زمانی است که تعداد زیادی در هر دسته وجود داشته باشند). روش‌های دیگری هم برای نمونه‌گیری وجود دارد که بحث درمورد آن‌ها از حوصله‌ی این کتاب مقدماتی بیرون است. در این زمینه چه بسا لازم باشد کنشگران مدنی از مشاوره‌ی کارشناسانی که «خدمات مشاوره‌ی آماری» می‌دهند بهره جویند. در صورت وجود بودجه و شرایط، می‌شود از خدمات شرکت‌هایی که به صورت حرفه‌ای کار پیمایش/نظرسنجی انجام می‌دهند بهره جست.

پله‌ی چهارم: **اجرای پیمایش/نظرسنجی**

پله‌ی چهارم یا اصلی‌ترین پله‌ی اجرای پیمایش/نظرسنجی است و خود مقوله‌ای تخصصی است. قبل از اجرای نهایی نظرسنجی باید این نکات را لحاظ کرد:

**- آموزش آمارگیرها:** آمارگیرها باید از هدف پروژه و این که چگونه این پیمایش به هدف مزبور کمک می‌کند درک درستی داشته باشند و در زمینه‌ی آمارگیری/پیمایش آموزش دیده باشند. مثلاً آمارگیرها باید پرسش‌ها را درست همان‌طور که درپرسش‌نامه نوشته شده و در همان بافتار بپرسند و تعصبات دینی، قومیتی، جنسیتی و ... خود را در مصاحبه دخالت ندهند تا پاسخ‌ها دقیق‌تر واقعیت را انعکاس دهند.

**- تست پرسش‌نامه و در صورت لزوم اصلاح آن:** قبل از نظرسنجی نهایی لازم است تعدادی مصاحبه را به صورت آزمایشی انجام دهید و در صورت لزوم پرسشنامه‌ها را بر اساس بازخوردهای جمع‌آوری شده اصلاح کنید. اگر پرسشی برای تعداد قابل‌توجهی از افراد در تست مقدماتی گیج‌کننده باشد، احتمالاً باید تغییر کند.

**- مرور کلی پاسخ‌ها:** کارکنان بخش آمارگیری لازم است هر مصاحبه را مرور کلی و سریع کنند و تنها پس از آن که به نظر رسید اطلاعات بیان شده در آن درست و رضایت‌بخش و فاقد تناقض جدی است، در نرم‌افزار و بانک داده‌ها وارد کنند. در هرنمونه‌گیری آماری معمولاً تعدادی موارد سوخته و به دردنخور هست.

پله‌ی پنجم: **تجزیه وتحلیل داده‌ها**

در نهایت یک فرد متخصص یا نیمه‌متخصص در بحث داده باید داده‌های به دست آمده از نظرسنجی را در جداول مربوطه در نرم‌افزار وارد و کدگذاری کند. این کار به کمک نرم‌افزارهای تحلیل کمی داده[۲۹۵] مانند بسته آماری علوم اجتماعی [۲۹۶] یا زبان‌های برنامه‌نویسی کارآمدی مانند «پایتون» [۲۹۷] قابل انجام است که البته استفاده از آن‌ها محتاج تخصص است. در صورتی که تحلیل کیفی[۲۹۸] متن مصاحبه‌ها مورد نیاز باشد، می‌توان از نرم افزارهای تحلیل کیفی داده مشخصاً «اطلس تی‌آی» [۲۹۹] استفاده شود که البته رایگان نیست. هوش مصنوعی نیز اخیراً در این زمینه‌ها دستاوردهای مهمی[۳۰۰] داشته که اصلًا نمی‌شود از کنار آن بی‌تفاوت رد شد.
در صورتی که این مهارت‌ها درون خود گروه جامعه‌ی مدنی وجود نداشته باشد، چنان که اشاره شد یافتن یک فرد یا گروه با مهارت‌های تحلیل آماری برای انجام این مرحله می‌تواند مفید باشد، گرچه اگر افرادی داخل گروه این مهارت‌ها را داشته باشند به احتمال زیاد هزینه‌های پروژه به مقدار قابل توجهی کاهش یابد.

پس از آن که همه‌ی داده‌ها وارد سیستم شدند، تحلیل داده‌ها آغاز می‌شود و لازم است «نمره» داده شود. می‌شود نظر پاسخ‌دهندگان درباره‌ی کیفیت خدمات را در یک مقیاس ۵- تا ۵+ یا ۱ تا ۷ یا شبیه آن رتبه‌بندی/ نمره‌دهی کرد. روش دیگر آن است که میانگین پاسخ‌ها را به صورت درصد بیان کنیم: مثلاً اگر میانگین رتبه‌بندی یک استفاده‌کننده‌ی خدمات از اثربخشی کلی یک ارگان دولتی ۳ از ۷ باشد، درصد رضایت او ۵۳٪ خواهد بود.

---

*295. quantitative data analysis*

۲۹۶ . SPSS. برای توضیح بنگرید به:
*Utilizing SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) for Effective Data Analysis in" ,"Monitoring and Evaluation*

۲۹۷ . توضیح پایتون در ویکی‌فارسی:
*https://fa.wikipedia.org/wiki/%D9%BE%D8%A7%DB%8C%D8%AA%D9%88%D9%86_(%D8%B2%D8%A8%D8%A7%D9%86_%D8%A8%D8%B1%D9%86%D8%A7%D9%85%D9%87%E2%80%8C%D9%86%D9%88%DB%8C%D8%B3%DB%8C)*

*298.qualitative analysis*

*299. https://atlasti.com/*

۳۰۰ .به عنوان نمونه بنگرید به:
*"The 10 Best AI Data Analysis Tools in 2024", https://www.polymersearch.com/blog/the-best-۱۰-ai-tools-to-analyze-data*

برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، لازم است قادر باشید:

- جدول‌های تحلیلی از نتایج تهیه کنید و جدول‌های متقابل مرتبط را برای نتیجه‌گیری قیاس کنید.
- در صورت لزوم، بسته به نیاز و توان‌تان، تحلیل‌های آماری پیچیده‌تری، از رگرسیون خطی ساده [۳۰۱] گرفته تا تحلیل‌های آماری پیچیده‌تر مبتنی بر اقتصاد سنجی [۳۰۲] انجام دهید، و مواردی از این دست.

پله‌ی ششم: **نوشتن گزارش و اطلاع‌رسانی**

این مرحله شامل نوشتن گزارش و انتشار نتایج در رسانه‌ها، اطلاع‌رسانی به مسئولان، ایجاد مواجهه/گفت‌وگو میان تأمینکنندگان خدمات ضعیف و استفاده‌کنندگان است.

در گزارش نهایی که در رسانه‌ها منتشر می‌شود باید نتایج پیمایش ارائه گردد و اقدامات لازم برای رفع مشکلاتی که در پیمایش شناسایی شدند از سوی کنشگران توصیه شود. این گزارش مبنایی برای توصیه‌های سیاستگذارانه و ایجاد پیام‌هایی برای ترویج در کارزارهای ترویج و حمایتگری خواهد بود.

مهم آن است که این گزارش‌ها هم نتایج/عملکردهای مثبت و هم نتایج/عملکردهای منفی حکومت را در بر داشته باشد، تا کاتالیزوری برای تغییر واقعی باشد، و نه صرفاً محکومیت دولت با شعار سیاسی. به این ترتیب از واکنش احساسی منفی سیاسیون نیز تاحدی کاسته می‌شود.

یافته‌های کارزار تهیه‌ی گزارش‌کارت‌های شهروندی را می‌توان در یک نشست مطبوعاتی عرضه کرد. برای افزایش پوشش خبری این رویداد، می‌توان از ابزارهایی چون انتشار داستان‌های کوتاه، بیانیه‌های مطبوعاتی رسانه‌پسند و ترجمه‌ی گزارش به زبان‌های محلی سود جست. بهتر است

۳۰۱ .برای توضیح «رگرسیون خطی ساده» به فارسی مثلا بنگرید به این لینک:
https://blog.faradars.org/simple-linear-regression/

۳۰۲ . توضیح ویکی فارسی در مورد علم «اقتصادسنجی»:
https://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D9%82%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B3%D8%A6%D8%AC%DB%8C

به دنبال جذب چند قالب رسانه‌ای مختلف بود، یعنی رسانه‌های چاپی/وبسایت‌ها، رادیو-تلویزیون، و البته شبکه‌های اجتماعی/فضای مجازی مانند اکس (توییتر)، فیسبوک، اینستاگرام، تلگرام.

با این حال در گام اول سرافکنده کردن تأمین‌کنندگان دولتی خدمات با انتشار سریع نتایج گزارش‌کارت‌ها ممکن است بهترین کار نباشد. در صورت امکان بهتر است ابتدا یافته‌ها را با خود آن‌ها در میان گذاشت تا بتوانند پاسخ دهند و هرگونه توضیحات درست (در صورت وجود) در گزارش و عرضه‌ی نهایی ذکر شود.

یک پروژه‌ی گزارش کارت شهروندی موفق باید به هدف دو جانبه‌ی پاسخگویی اجتماعی کمک کند، یعنی: الف- تقویت صدای شهروندان برای مطالبه‌ی حکمرانی خوب از حکومت، و ب- بهبود «پاسخگویی» حکومت به بازخوردهای شهروندان برای بهبود عملکرد آن‌ها و ایجاد اصلاحات و تغییرات لازم در ساختارها و فرآیندهای حاکمیتی.

مواجه کردن تأمین‌کنندگان حکومتی و استفاده‌کنندگان خدمات، پس از انتشار گزارش‌کارت‌ها، به هر دو طرف این فرصت را می‌دهد تا درباره‌ی واکنش‌های خود بحث و گفت‌وگو کنند. این بحث‌ها می‌تواند فشار بیشتری را بر تأمین‌کنندگان وارد کند تا عملکرد خود را بهبود دهند و در حداقلی‌ترین حالت، به استفاده-کنندگان این امکان را می‌دهد که نظرات خود را بیان کنند. برگزاری رویدادی مانند یک جلسه‌ی عمومی پرسش و پاسخ قابل توصیه است که طی آن مردم/مشتریان بتوانند سؤالات خود را از تأمین‌کنندگان دولتی بپرسند. [۳۰۳]

۳۰۳ .*برای بحثی مبسوط‌تر درمورد کارت‌های گزارش شهروندی به‌عنوان ابزاری برای پایش، به نسخه‌ی پی‌دی‌اف اثر «بهبود ارائه خدمات و حکمرانی محلی: مجموعه ابزار یادگیری گزارش کارت شهروندی» (Improving Local Governance and Service Delivery: Citizen Report Card Learning Toolkit) که در سال ۲۰۰۷ توسط مرکز امور عمومی، بانک توسعه‌ی آسیایی و مؤسسه‌ی بانکی توسعه‌ی آسیایی تهیه شده به نشانی http://www.citizenreportcard.com/index.html# مراجعه کنید.*

## چالش‌هـــــــــــــای

### پروژه‌ی گزارش کارت شهروندی

انجـام یـک پـروژه گـزارش‌کارت شـهروندی می‌توانـد شـش مـاه تـا یـک سـال یـا حتـی بیشـتر زمـان ببـرد. ایـن چالش‌هـا را بایـد در نظـر گرفـت، خصوصاً در کشوری مانند ایران:

**نیـاز بـه یـک مؤسسـه‌ی پیشـرو و قـوی:** موفقیـت نهایـی یـک پـروژه‌ی گـزارش‌کارت شـهروندی تـا حـد زیـادی بـه مؤسسـه‌ای بسـتگی دارد کـه آن را هدایـت می‌کنـد. ایـن مؤسسـه بایـد از نظـر کسـانی کـه مـورد پیمایـش قـرار می‌گیرنـد مشـروع بـوده و بـا محلـی کـه قـرار اسـت پـروژه‌ی گـزارش‌کارت شـهروندی در آن اجـرا شـود آشـنا باشـد. چنیـن مؤسسه‌ای باید در انجام پیمایش‌ها نیز باتجربه باشد.

**زمینـه‌ی سیاسـی.اجتماعی:** واکنـش دولت/حکومـت بسـیار مهـم و مؤثـر اسـت. وجـود روابـط معقـول میـان بخش‌هـای مختلـف جامعـه (دولـت، رسـانه‌ها، جامعـه‌ی مدنـی، کسـب‌وکارها، نیروهـای نظامـی و انتظامـی) بـرای تأثیـر گزارش‌کارت‌هـای شـهروندی مهـم اسـت. طبیعتـاً بهتریـن وضعیـت آنـی اسـت کـه دولت/حکومـت در واکنـش بـه نظـرات و نتایـج مطـرح شـده در گزارش‌کارت‌هـای شـهروندی اصلاحـات معنـاداری را در سیاسـت‌هایش بدهـد. شـهروندان نبایـد بـرای شـرکت در پیمایـش احسـاس تـرس کننـد و امنیـت آمارگیـران و پاسـخ‌دهندگان نبایـد زیـر سؤال برود.
نیکوسـت گروهـی کـه پیمایـش گـزارش‌کارت شـهروندی را انجـام می‌دهد روابـط قـوی بـا رسـانه‌های محلـی ایجـاد کنـد. چنـان کـه اشـاره شـد ایـن رسـانه‌ها می‌تواننـد بـه انتشـار نتایـج پیمایـش کمـک کـرده و از ایـن طریـق فشـار لازم بـرای اجـرای تغییـر در اقدامـات تأمین‌کننـدگان خدمـات حکومتـی ایجـاد شـود. متأسـفانه هـر چـه میـزان سانسـور رسـانه‌ای در یـک کشـور بیشـتر باشـد، احتمـال موفقیـت تلاش‌هـای حمایت‌طلبانـه‌ی یک گروه کمتر می‌شود.

نتیجـه آن کـه اگـر تأمین‌کننـدگان خدمـات تمایلـی بـرای تغییـر رویه‌هـای خـود نداشـته باشـند، احتمـال موفقیـت تلاش‌هـای حمایتگرانـه‌ی

پایشی حتی کمتر خواهد بود. ذکر نکات مثبت در عملکرد دولت، در کنار انتقادها، به مدیران سیاسی کمک خواهد کرد تا احساس راحتی بیشتری با فرآیند داشته باشند و در نتیجه توصیه می‌شود. به‌علاوه تکرار کارت‌های گزارش شهروندی در فواصل زمانی منظم، چنان که به تأمین‌کنندگان خدمات نشان دهد اصلاحات ایشان برای بهبود خدمات مؤثر بوده، حتی می‌تواند انگیزه‌ای برای نهادهای دولتی ایجاد کند تا با فرآیند پیمایش همکاری داشته باشند.

نیاز به مهارت‌های فنی: گروهی که پیمایش گزارش‌کارت شهروندی را انجام می‌دهد لازم است در مسائلی چون فنون پیمایش، جزئیات تأمین محلی خدمات و کار میدانی پیمایش، مهارت داشته باشد و چه بسا در این زمینه‌ها به کمک فنی گروه‌هایی از بیرون، مثلاً افرادی که در زمینه‌ی نرم‌افزارهای تحلیل داده تخصص دارند، نیز محتاج باشد.

**هزینه‌ها:** میزان هزینه را باید درنظر گرفت. هزینه‌ی کارت‌های گزارش شهروندی بسته به عواملی چون اندازه‌ی جمعیت موضوع پیمایش، دستمزدهایی که باید به مصاحبه‌کنندگان و ناظران پرداخت شود و آموزش آن‌ها، تجهیزات ارتباطی (رایانه، اینترنت، موبایل) و احیاناً هزینه‌ی نرم‌افزار تحلیل داده، هزینه‌ی چاپ پرسشنامه و پوسترها، هزینه‌ی حمل‌ونقل و مخارج سفر، و کلاً هرگونه هزینه بابت خدمات خاصی که لازم است برون‌سپاری شوند، متفاوت خواهد بود.



**سؤال تفکربرانگیز**

*اگر به شما فرصت انجام یک پروژه‌ی گزارش‌کارت شهروندی در منطقه‌ی شما در ایران داده شود، چه خدمات عمومی خاصی را در محل خود می‌خواهید ارزیابی و گزارش کنید؟ چرا پایش خدمات مزبور در اولویت شما است؟*




### ۲. حسابرسی اجتماعی «انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان»[۳۰۴] در هند درمورد حقوق کارگران

*«انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان» در سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۹۰ پس از دعوایی بر سر زمین میان یک زمین‌دار فئودال و دهقانان/ کارگران در ایالت روستایی راجستان در هند تشکیل شد. یکی از تمرکزهای این سازمان در سال‌های اخیر، قصور دولت در پرداخت حداقل دستمزدهای قانونی لازم به کارگران شاغل در برنامه‌های مربوط به خدمات عمومی است.*

*از آنجایی که انکار دستمزدها به مقامات دولتی این امکان را می‌داد تا اعتباراتی که برای پرداخت دستمزدها در نظر گرفته شده بود را اختلاس کنند، انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان کارزار توده‌ای را راه انداخت تا تصویب قانون حق داشتن اطلاعات و همچنین قانونی برای حمایت از حقوق کارگران فقیر را مطالبه کند.*

*«انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان» یک کمیته‌ی مرکزی دارد و با تعداد محدودی کارمند تمام‌وقت و پاره‌وقت اداره می‌شود. انجمن اعضای خود را از میان هزاران دهقان و کارگر*

۳۰۴. *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan, MKSS برای اطلاعات بیشتر بنگرید به معرفی این سازمان* جامعه مدنی در ویکی‌پدیا:
https://en.wikipedia.org/wiki/Mazdoor_Kisan_Shakti_Sangathan

راجستان روستایی می‌گیرد که زمان، پول و غذای خود را در اختیار کارزارهای این انجمن مردم‌نهاد قرار می‌دهند.

«حسابرسیهای اجتماعی»، چنان که اشاره شد، فرآیندهای مشارکتی هستند که اعضای اجتماع از طریق آن‌ها اجرای برنامه‌های دولتی در اجتماع خود را پایش می‌کنند. انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان در آوریل ۲۰۰۶ به دیگر سازمان‌های مردم‌نهاد هند پیوست تا برای یک حسابرسی اجتماعی در منطقه‌ی دونگارپور[۳۰۵] راجستان سازماندهی کنند.

حدود هشتصد نفر با سوابق گوناگون در این حسابرسی اجتماعی مشارکت کردند. این حسابرسی بر بودجه‌ی برنامه‌ای تمرکز داشت که در دونگارپور بر اساس «قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی»هند (مصوب ۲۰۰۵) [۳۰۶] تصویب شده بود و به هر خانوار روستایی این امکان را می‌داد که صد روز استخدام دولتی با حداقل دستمزد داشته باشد. شرکت‌کنندگان در آغاز، یک جلسه‌ی آشناسازی دو روزه دریافت کردند که اطلاعاتی درباره‌ی «قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی»، فنون حسابرسی اجتماعی را شامل می‌شد. این کارگاه‌ها تقویت مهارت‌های ارتباطی که می‌توان در حین حسابرسی اجتماعی استفاده کرد، مانند استفاده از ترانه‌ها، نمایش‌های عروسکی و نمایش‌های خیابانی، را هم در بر می‌گرفت.

در کارزار مزبور شرکت‌کنندگان به ۳۱ گروه بیست تا ۲۵ نفره تقسیم شدند و یک «بسته لوازم حسابرسی اجتماعی» در اختیار آن‌ها قرار گرفت. در بخشی از این پروژه شرکت‌کنندگان با پوشیدن دستارهای رنگارنگ، و به اهتزاز در آوردن عروسک‌ها و بنرها، مجهز به بلندگو، و با حمل کیسه‌هایی که در آن‌ها نام کارگران و پرداختی‌های به آن‌ها فهرست شده بود، در سراسر منطقه پخش شدند.

305. Dungarpur district of Rajasthan
306. NREGA, The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005.
برای توضیح بنگرید به:
https://nrega.nic.in/MGNREGA_new/Nrega_home.aspx

*شرکت‌کنندگان در این برنامه با تعداد زیادی از هزاران کارگری که تحت «قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی» در ساخت جاده‌ها، سدها، چاه‌ها و ... کمک می‌کردند ملاقات و گفت‌وگو و بررسی کردند که آیا این برنامه مطابق با استانداردهای قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی اجرا می‌شده یا خیر. این قانون مستلزم آن است که حداقل دستمزدها منظم پرداخت شده، جعبه‌ی کمک‌های اولیه و آب آشامیدنی در محل کار فراهم گشته و خدمات مراقبت روزانه برای مادران شاغل ترتیب داده شود.*

*با حسابرسی اجتماعی در دونگارپور تخلفات حکومتی بسیاری شناسایی شدند: مانند عدم پرداخت حداقل دستمزدها، تأخیر در پرداخت دستمزد و امکانات ضعیف محل کار. کارگران در بیشتر محل‌کارها دستمزدی بسیار کمتر از حداقل دستمزد قانونی دولت که ۷۳ روپیه‌ی هند (۱.۸ دلار آمریکا به ارزش آن زمان) در روز بود را دریافت می‌کردند، زیرا دستمزدها بر اساس کارهای انجام شده محاسبه می‌شد. این نوع پرداخت دستورالعمل‌های قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی که توسط دولت مرکزی صادر شده را نقض می‌کرد، که به صراحت بیان می‌کند که تحت هیچ شرایطی نباید به کارگران کمتر از حداقل میزان دستمزدی که توسط دولت برای کارگران کشاورزی تعیین شده پرداخت شود. این مسائل در یک تالار گفت‌وگوی عمومی با مدیریت استان مطرح شد که وعده‌ی اقدامات اصلاحی را می‌داد.*

## مراحل حسابرســـــــــــــــی اجتماعی

### توسط سازمان‌های مردم‌نهاد با توجه به تجربه‌ی هند

تجربه‌ی انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان هند و موارد مشابه نشان می‌دهد مرحله‌های زیر جزئی لاینفک از فرآیند حسابرسی اجتماعی هستند:

**مرحله اول: دامنه‌ی حسابرسی را مشخص کنید**

برای تعیین دامنه‌ی حسابرسی اجتماعی باید به این نکات توجه کرد:

- در یک اجتماع/باهمستان به‌خصوص ممکن است که چند سازمان دولتی به طور هم‌زمان برنامه‌های مختلفی را اجرا کنند. نخستین گام در یک حسابرسی اجتماعی تعیین برنامه‌ها و سازمان‌هایی است که برای حسابرسی انتخاب می‌شوند، به همراه مدت زمانی (تعداد سال‌ها و ماه‌هایی) که ذیل حسابرسی خواهد بود.
- یک گروه جامعه‌ی مدنی ممکن است بسته به تمرکزی که دارد، به دنبال حسابرسی از سازمان‌ها/ برنامه‌های خاصی باشد. باید توجه کرد که دستیابی به اطلاعات درباره‌ی برنامه‌ی ادارات دولتی مزبور چقدر دشوار یا آسان است و آیا اطلاعات برای کل دوره‌ی زمانی تحت پوشش حسابرسی موجود است؟
- هرچه اعضای باهمستان بیشتر مشارکت و همکاری کنند، پتانسیل بیشتری برای انجام یک حسابرسی گسترده خواهد بود.
- در حالت ایده‌آل سازمان جامعه‌ی مدنی شما باید از درون جامعه‌ای که در آن حسابرسی انجام می‌شود به دنبال منابع باشد. وقتی سازمان به دنبال اقدامات اصلاحی مبتنی بر نتایج حسابرسی است، مقامات و کارمندان دولتی همدل [۳۰۷] می‌توانند نقش مهمی ایفا کنند.



307. *Sympathetic officials*

**مرحله‌ی دوم: به درکی روشن از مدیریت حکومتی دست یابید و درباره‌ی برنامه‌های در دست حسابرسی اطلاعات کسب کنید**

هر سازمان مردمی هماهنگ‌کننده‌ی یک حسابرسی اجتماعی باید ساختار اداری را بررسی کند که برنامه‌های در دست حسابرسی تحت آن ساختار مدیریت می-شوند. سازمان باید دانشی درباره‌ی ارگان‌های مختلف دخیل در اجرای برنامه‌ها، میزان پاسخگویی و ساختارهای مدیریتی کسب کند، اطلاعاتی که طبق آن‌ها ارگان (و مقام‌هایی) که در نهایت مسئول پروژه‌ی ذیل بررسی هستند، مشخص گردد. در صورت لزوم باید بتوان سراغ مقامی بالاتر از آن مسئولی رفت که نسبت به ارائه‌ی اطلاعات بی‌میل است. این داده‌ها می‌توانند از افراد همدلی که ممکن است در پروژه‌های دولتی کار کرده باشند کسب گردد، اطلاعاتی مربوط به اسناد مربوط به پرداختی‌های نیروی کار و خرید مواد و ... .

سازمان جامعه‌ی مدنی هماهنگ‌کننده‌ی حسابرسی باید به این اسناد دست پیدا کند:

- سوابق حسابداری، همچون دفاتر حساب‌های نقدی سه سال پیش که اطلاعات مربوط به تمام وجوه دریافتی از دولت ملی و استانی، و کمک‌کنندگان بین‌المللی، و همچنین تمام پول‌های خرج شده را در بر دارد.
- صورت‌حساب‌هایی که مواد خریداری شده توسط ارگان حکومتی را نشان می‌دهد و رسیدهای پیمانکارانی که در آن‌ها پرداختی‌های انجام شده در همه‌ی مراحل زمانی پروژه مستند شده.

- رسیدهایی با امضاء/ اثر انگشت بهره‌وران برنامه که دریافت انتقال مستقیم نقدی به آن‌ها را تأیید کند.
- سوابق مهندسی مانند دفاتر اندازه‌گیری که مشخصات ساخت‌وساز برای پروژه‌های عمومی (مانند سیمان مورد نیاز برای پروژه، برآورد نیروی کار، و طرح‌های پروژه) را نشان دهد.
- فهرست کارگران استخدام شده در محل پروژه، شمار روزهایی که کار انجام شده، نرخ دستمزد، کل مبلغ پرداختی به کارگران، و امضاء و اثر انگشت کارگران مبنی بر تأیید دریافت دستمزد.



**هشـــــدار**

خصوصاً در کشورهایی مانند ایران، اگر مقامات احساس کنند که از عواقب افشای اطلاعات مورد تهدید قرار می‌گیرند، تقاضا برای اطلاعات احتمالاً با مقاومت شدید آن‌ها روبه‌رو می‌شود. ممکن است نهادهای امنیتی یا مقامات دولتی افرادی که به دنبال اطلاعات هستند را تهدید کنند، با چرب‌زبانی متقاعد کنند و یا تقاضای آن‌ها را نادیده بگیرند. مبارزه برای دستیابی به اطلاعات در کشوری مانند ایران می‌تواند بسیار طولانی و دشوار باشد، به مراتب دشوارتر از کشوری مانند هند که در آن دموکراسی پیشاپیش برقرار است. برای گردآوری اطلاعات لازم درگیری خود جوامع/باهمستان‌های محلی و کارگری بسیار مهم است.

## مرحله‌ی سوم: اطلاعات را دسته‌بندی کنید و توزیع کنید

هنگامی که اطلاعات به دست آمد، سازمان جامعه‌ی مدنی باید اطلاعات را دسته‌بندی کند و فایل‌های جداگانه‌ای را برای پروژه آماده کند تا اطلاعات مرتبط در قالبی قابل دسترس ارائه شود.
«انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان» ۳۰۸هند، اطلاعات پروژه را در چند ماتریس دسته‌بندی کرد که به وضوح و اختصار انواع مختلف اطلاعات به دست آمده از سوابق پروژه را نشان می‌داد. مثلاً یک ماتریس بر اساس اطلاعات فهرست نیروی کار تهیه شد که تقلب‌هایی را نشان می‌داد که بر اساس آن‌ها کارگران هنگام کار در دو محل مختلف در یک روز ثبت شده بودند!

سازمان مردم‌نهاد در این مرحله مثلاً می‌تواند نمودارهای ساده‌ای آماده کند که انجام محاسبات «سرانگشتی» برای مقدار مواد ساختمانی ثبت شده در یک پروژه‌ی ساختمانی را در مقایسه با معیارهایی که در ساختمان‌سازی به طور معمول برای چنین پروژه‌هایی لازم است، برای عموم امکان‌پذیر سازد.

در این مرحله سازمان هماهنگ‌کننده‌ی هندی رونوشت‌هایی از اسناد و ماتریس‌های پروژه را به روستاهایی برد که قرار بود در آن‌ها جلسات پرسش و پاسخ عمومی برگزار شود. چند گروه از داوطلبان خانه‌به‌خانه رفته و اطلاعات فایل‌های پروژه را به اشتراک گذاشتند.

برگزاری جلسات با ساکنانی که روی یک پروژه‌ی به خصوص کار کرده یا در کنار آن زندگی می‌کنند نیز به طور ویژه روشنگرانه بود. در حین حسابرسی «انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان»، دسترسی به فهرست‌های نیروی کار هیجان‌انگیز می‌نمود، خصوصاً وقتی برخی افراد محلی اسامی افراد مرده یا ساختگی را در این لیست‌ها شناسایی می‌کردند! به همین ترتیب صورت‌حساب‌هایی

308.MKSS

منتسب به شرکت‌های پیمانکاری فرضی درمورد هزینه‌هایی پروژه، توسط ساکنان محلی شناسایی شد که معلوم شد چنان شرکت‌هایی وجود خارجی ندارند! (نمونه‌ی فساد)
در بخشی از این کار تیم حسابرسی اجتماعی باید بهره‌وران برنامه‌های اجتماعی را ملاقات کند تا تأیید شود که وجوه همان‌طور که در سوابق هزینه‌ها نشان داده شده، از سوی بهره‌وران دریافت شده. داوطلبان محلی می‌توانند به شناسایی محل‌های پروژه و بهره‌وران برنامه و ملاقات با ایشان کمک کنند.
فرآیند توزیع اطلاعات می‌تواند از یک هفته تا چند ماه طول بکشد.

## مرحله‌ی چهارم: جلسات پرسش و پاسخ عمومی برگزار کنید

جلسات پرسش و پاسخ عمومی در صورت امکان باید با هیاهو برگزار شوند تا برای باهمستان‌های محلی جالب باشد. در این مورد البته باید تفاوت میان کشوری با سابقه‌ی دموکراسی چون هند و ایران کنونی را در نظر گرفت!
باید اطمینان حاصل شود که مکان جلسه‌ی پرسش و پاسخ، در چهارچوب قانون، برای ساکنان محلی قابل دسترسی باشد. جلسه‌ی پرسش و پاسخ چه بسا یک روز تمام وقت بگیرد، بنابراین تدارک محل نشستن، آب و سایر تدارکات پذیرایی مختصر برای حاضران مورد نیاز خواهد بود.

پنج گروه از مردم نقش مهمی را در جلسه‌ی پرسش و پاسخ ایفا می‌کنند:

- سازمان هماهنگ‌کننده‌ی حسابرسی اجتماعی، به همراه داوطلبان محلی همکار ایشان.
- هیئتی متشکل از شهروندان برجسته (در صورت امکان، شامل مقامات ارشد دولتی) باید اداره‌ی جلسه را برعهده داشته باشند. آن‌ها می‌توانند قوانین حاکم بر روند جلسه، مانند ممنوعیت استفاده از زبان آزاردهنده [۳۰۹] را اعلام کنند.



309. abusive language

- حتی‌الامکان باید از رسانه‌ها چند خبرنگار دعوت شوند تا در جلسه‌ی پرسش و پاسخ عمومی حضور یابند و درباره‌ی یافته‌های جنجال‌برانگیزی که ممکن است در جریان فساد در پروژه‌های عمومی مشخص شده باشند، گزارش تهیه کنند.
- نیکوست از مقامات محلی مسئول در مدیریت پروژه‌ها نیز برای حضور در جلسه دعوت شود. باید برای آن‌ها روشن شود که جلسه‌ی پرسش و پاسخ اقدامی انگشت‌نما نیست بلکه فرصتی است برای بیان نظرات جامعه.

ممکن است دورنمای یک جلسه‌ی پرسش و پاسخ خوشایند مسئولانی نباشد که عادت به پاسخگویی عمومی ندارند، اما عواملی چون کنجکاوی یا خشم اخلاقی از وضع موجود ممکن است به آن‌ها برای حضور در جلسه انگیزه دهد.

- خود باهمستان (جمع کارگران و دهقانان و ...) مهم‌ترین نقش را در جلسه‌ی پرسش و پاسخ دارد. تعداد مخاطبان زیاد و هم‌زمان فعال، چه بسا تفاوت میان یک حسابرسی اجتماعی موفق و ناموفق را نمایان می‌کند.

پس از آن که اعضای جامعه‌ی کارگری شکایات‌شان را ارائه دادند، باید به مقامات مربوطه فرصت کامل داده شود تا درباره‌ی اقدامات خود توضیح دهند و نسبت به اتهامات بر علیه خود پاسخگو باشند.
این مرحله از جلسه به راحتی می‌تواند به مشاجره تبدیل شود، پس باید به شکلی مدیریت شود که تضمین گردد صدای همه‌ی شرکت‌کنندگان شنیده می‌شود.

در مثـال مـورد بحـث مـا، یعنـی حسابرسـی‌های اجتماعـی انجمـن توانمندسـازی کارگـران و کشـاورزان، سـخنران پـس از سـخنران بـود کـه نمونه‌هـای فسـاد، ناکارآمـدی در اسـتفاده از وجـوه عمومـی و برنامه‌ریـزی ضعیـف در ارگان‌هـای دولتـی را شـرح مـی‌داد. مباحـث هنگامـی پرشـور می‌شـد کـه مقامـات دولتـی تـلاش داشـتند تـا از پروژه‌هـای خـود دفـاع کننـد و سـاکنان روسـتا هـم بـه سـرعت بـه تناقض‌هـا در اظهـارات آن‌هـا اشـاره می‌کردنـد. حتـی در برخـی مـوارد مقامـات دولتـی بـه وجـود تخلفـات اعتـراف کردنـد و وجوهـی کـه سـرقت کـرده بودنـد را بـه هیئـت تصمیم‌گیرنده‌ی جلسه تحویل دادند.

## مرحله‌ی پنجم: پیگیری[۳۱۰] جلسه‌ی پرسش و پاسخ

در حالـت آرمانـی، یافته‌هـای جلسـه‌ی پرسـش و پاسـخ عمومـی بایـد بـه یـک کارزار حمایت‌طلبانـه‌ی مؤثـر تبدیـل شـود کـه بتوانـد هـم بـه مـوارد خـاص سـوءمدیریت و هـم بـه ملاحظـات سیاسـتی گسـترده‌تر دربـاره‌ی شفافیت و پاسخگویی بپردازد.

نیکوسـت پـس از جلسـه‌ی پرسـش و پاسـخ یـک گـزارش رسـمی دربـاره‌ی حسابرسـی اجتماعـی تهیـه شـود و رونوشـت‌هایی از آن بـرای مقامـات ارشـد دولتـی مربوطـه، رسـانه‌ها و سـایر گروه‌هـای درگیـر در کارزار فرسـتاده شـود. در ایـن گـزارش بایـد بـرای بهبـود ارائـه‌ی خدمـات دولتـی گام‌هـای ویـژه‌ای علیـه مقامـات خاطـی و تغییـر سیاسـت‌ها توصیـه گردد.

نهادهـای حکومتـی ممکـن اسـت در پاسـخ دادن بـه نتایـج حسابرسـی کند باشند و شاید نیاز باشد که از بیرون تحت فشار قرار گیرند.



310. Follow-up

## موفقیت‌ها (در نمونه‌ی هند)

انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ جلسات پرسش و پاسخ بسیاری را برای ایجاد پویایی در رابطه با حق برپایی کارزار اطلاعات در هند در هر دو سطح ایالتی (راجستان) و ملی سازماندهی کرد. این جلسات پرسش و پاسخ با استقبال چشمگیری روبه‌رو شد، چنان که هزاران تظاهرکننده با این مطالبه که راجستان باید قانونی را برای اعطای حق دسترسی شهروندان به اطلاعات تصویب کند، به انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان پیوستند. قانونگذاران چنین قانونی را در سال ۲۰۰۰ تصویب کردند. پس از آن، کارزار حق دسترسی به اطلاعات توجه خود را به دولت ملی معطوف کرد و پنج سال بعد پارلمان هند نیز «قانون ملی حق دسترسی به اطلاعات» را تصویب کرد.

حق دسترسی به اطلاعات سلاحی قدرتمند برای طیف گسترده‌ای از گروه‌های مدنی است. انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان و چند گروه جامعه‌ی مدنی دیگر از پویایی ناشی از کارزار حق دسترسی به اطلاعات جهت مطالبه‌ی برنامه‌ی حق اشتغال برای مردم فقیر روستایی نیز استفاده کردند. این کارزار زمانی موفق شد که دولت «قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی» هند [۳۱۱] را تصویب کرد که مطابق آن به هر خانوار روستایی از سوی دولت استحقاق صد روز کار با حداقل دستمزد داده می‌شد.

۳۱۱ . *NREGA* ، که در بالا شرحش رفت

یک ویژگی منحصر به فرد قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی آن بود که این بستر قانونی را فراهم می‌کرد که مطابق آن دولت‌های ایالتی ترغیب می‌شدند یک سری حسابرسی اجتماعی را با استفاده از فنون اتخاذ شده توسط انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان، برای پایش روند پیاده‌سازی بودجه سازماندهی کنند.
سازمان‌های جامعه‌ی مدنی از سال ۲۰۰۷ به بعد در چند ایالت هند از قانون حق دسترسی به اطلاعات برای دستیابی به اسناد دولتیِ مربوط به اجرای قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی در جوامع خود و سازماندهی برای حسابرسی اجتماعی از فعالیت‌های تأمین مالی‌شده با این قانون استفاده کردند. این حسابرسی‌ها در افشای نتایجی مشابه با نتایج حسابرسی دونگارپور (که در بالا با جزئیات شرح داده شد)، موفق بوده‌اند.

به عنوان یک نمونه و تحول معنادار، دولت «ایالت آندرا پرادش» نیز به اهمیت حسابرسی اجتماعی در مهار فساد در اجرای برنامه‌های مربوط به قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی اذعان کرد و برای گسترش استفاده از روش‌شناسی حسابرسی اجتماعی، با تعدادی از گروه‌های جامعه‌ی مدنی همکاری کرد.

## چالش‌ها (در نمونه‌ی هند)

انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان، در اجرای حسابرسی‌های اجتماعی با یک سری چالش‌ها مواجه شد که همچنان ادامه دارد. به‌عنوان مثال با وجود قانون حق داشتن اطلاعات، دسترسی به اطلاعات در کشوری چون هند همچنان یک چالش به شمار می‌رود. به‌علاوه مقامات حکومتی که مقصر سوءمدیریت مالی هستند تمایلی ندارند اطلاعاتی را به کنشگران بدهند که ممکن است آن‌ها را متهم کند. بنابراین در مواردی از پاسخگویی به درخواست‌های داده شده بر مبنای قانون حق دسترسی به اطلاعات طفره می‌روند، یا اطلاعات دادن را به تأخیر می‌اندازند یا داده‌ها را گنگ و نامشخص و پنهان می‌کنند.
در برخی موارد حتی وقتی هم که انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان توانست به اسناد و مدارک دست یابد، آن اسناد به خوبی نگهداری نشده بودند و رمزگشایی آن‌ها دشوار بود. نکته‌ی شایسته‌ی توجه آن که شیوه‌های ضعیف نگهداری اسناد در ادارات دولتی می‌تواند حسابرسی اجتماعی را به طرز قابل توجهی به تأخیر بیاندازد و یا تأثیر آن را کاهش دهد.

افزون بر این، گاهی در هند هم مقامات دولتی روستاییان را ترساندند و حتی آن‌ها را تهدید کردند از شهادت دادن در اجتماعات و جلسات پرسش و پاسخ عمومی خودداری کنند. در چنین شرایطی چه بسا ساکنان محلی در بیان ناخشنودی خود از برنامه‌های دولتی تردید کنند.

درس هند به ما می‌آموزد که اگر قرار است حسابرسی اجتماعی با پتانسیل کامل آن اجرا شود، در حالت آرمانی باید در فرآیند بودجه‌نویسی دولتی رسماً گنجانده شود. در آن زمان است که ساکنان محلی فرصتی حقیقی خواهند داشت تا دولت را در اجرای برنامه‌های عمومی پاسخگو کنند. [۳۱۲]

---

۳۱۲ ۰۳۱۲ . *اطلاعات بیشتر مربوط به انجمن توانمندسازی کارگران و کشاورزان MKSS را می‌توان با ایمیل زدن به نشانی mkssrajasthan@gmail.com به دست آورد. با گوگل کردن به راحتی می‌توان به نوشته‌های بسیاری درباره‌ی این سازمان دست یافت، چنان که صفحه‌ی ویکی‌پدیای این سازمان تنها یک نمونه در این زمینه است.*




### ۳. سازمان مردم‌نهاد کوردینادورا سیویل با تکیه بر روش‌های پیمایش رضایت مشتری، درمورد تأثیر کمک‌های امدادی دولت نیکاراگوئه در مقابله با طوفان حسابرسی

به دنبال ویرانی‌های به بار آمده از توفند میچ [۳۱۳] در سال ۱۹۹۸ در نیکاراگوئه، جامعه‌ی مدنی نگران نحوه‌ی مدیریت دولتی جریان کمک‌های بین‌المللی بود. شایعاتی درباره‌ی تبعیض در تحویل کمک‌ها بر مبنای ترجیحات حزبی یا مذهبی و استفاده از وجوه کمک برای اهدافی غیررسمی در فضا می‌چرخید. سازمان مردم‌نهاد کوردینادورا سیویل (به معنای «هماهنگ‌کننده‌ی مدنی برای فوریت و بازسازی»)[۳۱۴] ، تصمیم گرفت تحقیق کند و یک اصطلاحاً حسابرسی اجتماعی [۳۱۵] از نگاه باهمستان‌های آسیب‌دیده از طوفان درمورد نحوه‌ی تحویل و توزیع کمک‌ها انجام دهد.

مرحله‌ی اول حسابرسی شامل نظرسنجی و مصاحبه با حدود ده هزار خانوار در ۶۱ شهرستان آسیب دیده، به همراه ۴۸ شهردار و ۸۲ مدیر ان‌جی‌او و ۱۷۹ رهبر جوامع محلی بود. در اینجا پرسیده شد کمک‌ها چه زمانی، توسط چه کسی و چه مقدار تحویل داده شده.

در مرحله‌ی دوم حسابرسی، کوشیده شد این سنجیده شود که آیا

313. https://en.wikipedia.org/wiki/Hurricane_Mitch

۳۱۴ . با نام کامل زیر به اسپانیایی: Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción

315. social audit

در نظر خانوارها شرایط ایشان پس از کمک‌رسانی بهبود یافته یا خیر و این که آن‌ها خدمات‌رسانی دولت (و دیگر سازمان‌ها) را چطور ارزیابی می‌کردند. از شش هزار خانوار مصاحبه شده در این مرحله، ۲۹٪ معتقد بودند که وضعیت آن‌ها بهبود یافته، حال آن که ۳۴٪ گفتند وضعیتشان تغییری نکرده و ۳۷٪ هم گفتند وضعیت آن‌ها بدتر شده.

در پاسخ به این پرسش که مهم‌ترین اقدام دولت نیکاراگوئه در واکنش به طوفان چه بوده، ۶۰٪ گفتند «هیچ»، ۲۹٪ از برخی اقدامات نام بردند، و ۱۰٪ گفتند که نمی‌دانند.

کوردینادورا سیویل با درخواست از مصاحبه‌شوندگان برای معرفی مشکلاتی که فکر می‌کردند باید در اولویت بازسازی باشد، در صدد برجسته کردن مبرم‌ترین نیازها برآمد. پاسخ‌دهندگان ناامیدی عاطفی، بدرفتاری با زنان (که به نظر بسیاری پس از طوفان افزایش یافته بود) و نداشتن آمادگی زیرساختی برای بلایای آینده را به‌عنوان مهم‌ترین مشکلات شناسایی کردند.

نهایتاً هماهنگ‌کننده‌ی مدنی این پاسخ‌ها را با گزارش‌های رسمی دولت‌ها و نهادهای کمک‌کننده و دولت نیکاراگوئه مقایسه کرد. فرآیند حسابرسی این اتهام را تأیید کرد که در توزیع کمک‌ها سوءمدیریت رخ داده است. گروه یافته‌های خود را با سازمان‌ها و مقامات محلی، مقامات دولتی، جامعه‌ی بین‌الملل و رسانه‌ها به اشتراک گذاشت.

دولت نخست این یافته‌ها را تکذیب کرد و شروع کرد به اذیت و آزار کسانی که یافته‌ها را ارائه کرده بودند. حسابرسی مدنی نهایتاً زمینه‌ی تحقیقات قضایی وسیع‌تری را فراهم کرد که منجر به زندانی شدن طولانی‌مدت رئیس جمهور سابق نیکاراگوئه آرنولدو آلمان [۳۱۶] به اتهام پولشویی و اختلاس/فساد شد.

316. https://en.wikipedia.org/wiki/Arnoldo_Alem%C3%A1n

# فصل ۹
# تحلیل مستقل بودجه

«تحلیل مستقل بودجه»[۳۱۷] را می‌توان جزئی دیگر از روند «پایش عمکرد مشارکتی» محسوب کرد که به کارهای تحلیلی و حمایت‌گرانه‌ی سازمان‌های جامعه‌ی مدنی اشاره دارد؛ یعنی کارهایی که برای تحلیل بودجه‌های پیشنهادی حکومت، و به اشتراک گذاشتن یافته‌های خود در این زمینه با حکومت و مردم با هدف شفاف سازی و حمایت از اصلاحات بودجه در راستای خیر عمومی انجام می‌شود. به بیان دیگر، هدف «تحلیل مستقل بودجه» بالا بردن آگاهی عمومی درمورد مسائل کلیدی بودجه است و این که در صورت لزوم منابع بودجه برای انعکاس بهتر اولویت‌ها و دغدغه‌های عمومی بازتخصیص داده شوند.

تحلیل مستقل بودجه به طور کلی شامل تجزیه و تحلیل تخصیص‌ها و اولویت‌های سیاستگذاری اعلام شده، و همچنین تحلیل روند هزینه‌ها در طول زمان، و شیوه‌ی جاری شدن درآمد دولتی به سوی گروه‌های مختلف درون یا بیرون حکومت، مناطق یا بخش‌های مختلف صنعت، تجارت، خدمات عمومی و ... است.

اهداف تحلیل مستقل بودجه را می‌شود این موارد دانست:

- اشتراک اطلاعات/داده‌ها درمورد بودجه با مردم و افزایشدانش عمومی درمورد بودجه: به این ترتیب تحلیل مستقل بودجه در خدمت ابهام‌زدایی از زبان معمولاً بسیار فنی اسناد بودجه‌ی رسمی است که مردم عادی از آن سر در نمی‌آورند.

317. *Independent budget analysis, IBA*

- بررسی مستقل بودجه با جنبه‌ی آموزشی خود تأثیر تخصیص‌های بودجه بر زندگی روزمره‌ی شهروندان را به اطلاع آن‌ها می‌رساند و به بسیج افکار عمومی در راستای فشار برای تحقق عدالت/ برابری بیشتر در تخصیص بودجه کمک می‌کند.
- تحلیل مستقل بودجه می‌تواند انعکاس دهنده‌ی صدای دغدغه‌های گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه شود و به ایشان اطمینان دهد که هزینه‌های عمومی نیازهای آن‌ها را دقیق‌تر برآورده می‌کند و به این طریق به توانمندسازی ایشان کمک کند.
- تحلیل مستقل بودجه می‌تواند درمورد تخصیص بودجه‌ی وزارت‌خانه‌ها و نهادهای مختلف شفاف‌سازی کند و به این شیوه به بهبود کارایی مخارج عمومی و استفاده بهینه از منابع عمومی کمیاب کمک کند.
- با تجزیه وتحلیل تأثیر مالیات‌ها و سیاست‌های مالیاتی بر گروه‌های مختلف جامعه، تحلیل مستقل بودجه می‌تواند به تضمین عدالت بیشتر در وضع مالیات و جمع‌آوری درآمد از سوی حکومت کمک کند.

تحلیل مستقل بودجه نه تنها به کارزارهای مدنی ترویج و حمایتگری ابزار قدرتمندی برای پایش بودجه بر اساس شواهد تجزیه و تحلیل علمی می‌دهد، بلکه همچنین می‌تواند نیازهای خود دولت را برای تحقیق و تحلیل، تکمیل کند و اطلاعات ارزشمندی را که درمورد موضوعات و گروه‌های اجتماعی نادیده گرفته شده و یا به حاشیه رانده شده در اختیار سیاستگذاران قرار دهد. این ابزار همچنین از

حکومت و دولت می‌خواهد تصمیمات و مصوبات بودجه‌ای خود را در عرصه‌ی عمومی توجیه کند و به این شیوه به افزایش شفافیت و پاسخگویی کمک می‌کند.

باید در نظر داشت که اجرای تحلیل مستقل بودجه، به ظرفیت و تخصص و در نتیجه آموزش در زمینه‌ی تکنیک‌های تدوین بودجه نیاز دارد، خصوصاً هنگامی که یک سازمان مردم‌نهاد برای اولین بار کار تحلیل مستقل بودجه را انجام می‌دهد. طبق بررسی مؤسسه‌ی «مشارکت بین المللی بودجه»[۳۱۸] ، زمانی که گروهی که تحلیل مستقل بودجه را انجام می‌دهد شامل این سه باشند، بهترین نتیجه حاصل می‌شود:

- مؤسسات تحقیقاتی یا اتاق‌های فکری که ظرفیت انجام پژوهش‌ها و تحلیل تجربی را دارند؛ رسانه‌ها و روزنامه‌نگارانی که مخاطب وسیع دارند و قادر به اطلاع‌رسانی به عموم مردم هستند.
- جنبش‌های اجتماعی قدرتمند و کارزارهای مرتبط به ایشان.

استفاده‌ی مؤثر از رسانه‌ها و کمپین‌ها مهم است زیرا ایجاد فشار عمومی از طریق انتشار اخبار و داده‌ها می‌تواند مانع عدم پیگیری یافته‌ها درمورد فساد از سوی حکومت و ناقص ماندن فرآیند حسابرسی شود.[۳۱۹]

*318. https://internationalbudget.org/ International Budget Partnership, IBP*

۳۱۹ . منبع: کتاب پایش بودجه در جامعه‌ی مدنی نوشته‌ی روبرتو مارتینز و بی کوکوچکا، انتشارات مؤسسه‌ی شفافیت بین‌الملل:
*Civil Society Budget Monitoring, Author(s): Roberto Martinez B. Kukutschka, Editor, Finn Heinrich, Anti-Corruption Help Desk, operated by Transparency International and funded by the European Union @۲۰۱۶*

## مطالعات موردی ابتکارات موفق جامعــه‌ی مدنی در جهان در تحلیل مستقل بودجه




### ۱.تحلیـل مسـتقل بودجـه‌ی صنـدوق کمـک بـه مبتلایـان ایـدز توسط گروه‌های مدنی مکزیکی [۳۲۰]

*مرکـز پژوهـش و تحلیـل فانـدار[۳۲۱] ، یـک سـازمان مردم‌نهـاد بیـن رشته‌ای و متکثر است کـه در سال ۱۹۹۹ در مکزیـک تأسـیس شـده و به موضوعـات تحقیقاتـی مرتبط با دموکراسـی، مشـارکت شـهروندان و شـفافیت علاقـه دارد. کار بودجـه‌ای کاربـردی در مباحـث مرتبـط با عدالـت اجتماعـی[۳۲۲] از تخصص‌هـای ایـن سـازمان با گرایـش چـپ است. در ادامه یکی از دستاوردهای این نهاد ذکر می‌شود.*

*داسـتان از ایـن قـرار اسـت کـه در سـال ۲۰۰۲ با فشـار رئیس کمیتـه‌ی بودجـه‌ی مجلـس نماینـدگان مکزیـک مقـرر شـد سـی میلیـون پـزو از بودجـه‌ای کـه دراصـل در آن سـال بـرای مبـارزه بـا ایـدز/اچ‌آی‌وی در مکزیـک اختصـاص یافتـه بـود، بـه تأمیـن مالـی ده مرکـز کمـک بـه زنان اختصاص یابد.*

*گروهـی از نماینـدگان اپوزیسـیون، سـازمان‌های جامعـه‌ی مدنـی از جملـه فانـدار، و همچنیـن گروه‌هایـی از فعالیـن زنـان کـه بـر حقـوق بـاروری، بودجه‌بنـدی جنسـیتی و حمایـت از ایـدز/اچ‌آی‌وی تمرکـز*

۳۲۰ . منبع: فصل سیزدهم کتاب پول ما، مسئولیت ما.
*321. Fundar, Center of Analysis and Research: https://fundar.org.mx/english/*
*322. social justice*

داشتند، ائتلافی را برای بررسی این اقدام به راه انداختند.

ائتلاف در نخستین اقدام از وزارت بهداشت مکزیک درخواست کرد که اسناد مربوط به برنامه‌های بهداشتی خود را ارائه کند. با این که وزارت بهداشت در گام اول نپذیرفت، نهایتاً بر اساس «قانون آزادی اطلاعات» مکزیک که به تازگی تصویب شده بود، موفق شد این اسناد را به دست آورد (این نمونه نشان می‌دهد که وجود زیرساخت‌هایی چون قانون دسترسی آزاد به اطلاعات چقدر می‌تواند در موفقیت پایش‌های بودجه‌ای موفق باشد و چطور تصویب صورتی مترقی از چنان قانونی خودش می‌تواند یکی از مطالبات اصلی در ایران باشد).

اسناد وزارت بهداشت ادعای منتقدان در رابطه با استفاده‌ی غیرمجاز از سی میلیون پزو را تأیید کرد و نشان داد که مراکز کمک به زنان که بودجه به آن‌ها اختصاص یافته بود توسط «پرووِیدا» [۳۲۳] مدیریت می‌شد، سازمان مردم‌نهاد راست‌گرایی که علیه سقط جنین و استفاده از کاندوم در آمریکای لاتین مبارزه می‌کند و مواضعی در تضاد با سیاست‌های لیبرال و چپ برای مبارزه با ایدز/اچ‌آی‌وی و موضوع جمعیت دارد. عجیب‌تر آن که سازمان پرووِیدا بیش از نیمی از کل مبلغ پرداختی دولت به همه‌ی سازمان‌های مردم‌نهاد در سال ۲۰۰۳ را دریافت کرده بود!

فاندار که عضوی از ائتلاف منتقدان وضع موجود بود، کپی همه‌ی

323.Provida

*اسنادی که پروویدا به وزارت بهداشت ارسال کرده بود را درخواست کرد و حسابرسی جامعی را از هزینه‌ها انجام داد: فاکتورهای مخارجی که پروویدا ارسال کرده بود تخلفات بی‌شماری را نشان می‌داد، مانند پرداخت به سازمان‌های خیالی (که یکی از آن‌ها همان آدرس پروویدا را داشت!)، هزینه‌هایی که به یک برنامه‌ی سلامت زنان ارتباطی نداشتند (مانند لباس‌های زیرزنانه و قلم‌های گران‌قیمت مارک مون‌بلان) و یک سری ریخت‌وپاش‌ها برای مصارفی چون کارزار تبلیغاتی. مخارج سی میلیون پزویی مورد استفاده‌ی پروویدا عمدتاً در قالب جلوگیری از سقط جنین در موارد حاملگی ناخواسته توجیه شده بود، یعنی از اعتقادات دینی و مسیحی جامعه‌ی مکزیک بر ضد سقط جنین و به نفع حق حیات، سوءاستفاده شده بود.*

*وقتی وزیر بهداشت وقت مکزیک از بحث درباره‌ی این یافته‌ها خودداری کرد، ائتلاف نمایندگان منتقد و احزاب مدنی کارزار رسانه‌ای هدفمندی را به راه انداخت. روزنامه‌ی رِفُرما [۳۲۴] که تیراژ بالایی در کشور داشت، در سال ۲۰۰۴ در یک گزارش اختصاصی جزئیات پرونده‌ی پروویدا را در صفحه‌ی اول خودش کار کرد و در کنار چند رسانه‌ی اصلی دیگر موجب توجه هرچه بیشتر افکار عمومی مکزیک به این پرونده‌ی فساد شد.*

*324. https://www.reforma.com( Reforma*

## روش

***قانون آزادی اطلاعات برای دستیابی به اطلاعات:*** *ائتلافی که فاندار عضوی در آن بود از طریق قانون آزادی اطلاعات در مکزیک توانست تقریباً ۶۸۰۰ صفحه از صورت‌حساب‌ها و فاکتورهایی را به دست آورد که سازمان پرووید‌ا به وزارت بهداشت ارسال کرده بود تا مخارج سی میلیون پزویی را توجیه کند. در واقع وقتی در کشوری قانون دسترسی به اطلاعات وجود نداشته باشد، سازمان‌های مدنی در حسابرسی بودجه کار دشوارتر و پیچیده‌تری را پیش رو دارند.*

*حسابدار فاندار برای بررسی دقیق هزینه‌هایی که پرووید‌ا انجام داده بود پنج مرحله را طی کرد. در گام اول حسابدار، اطلاعات به دست آمده از ۶۸۰۰ (رقم بسیار بزرگ!) فاکتور/صورت‌حساب به دست آمده را در یک نرم‌افزار کامپیوتری دسته‌بندی و تحلیل داده وارد کرد، شامل:*

*الف- شماره فاکتور و تاریخ‌ها: در مکزیک همه‌ی فاکتورها (اعم از بخش خصوصی یا دولتی) در چاپخانه‌ی دولتی چاپ می‌شوند و یک شماره‌ی شناسایی مخصوص به خود دارند. فاکتورها معمولاً یک تاریخ انقضا دارند که در خود فاکتور ذکر شده که پس از آن تاریخ نمی‌توان آن‌ها را برای یک تراکنش مالی صادر کرد. فاندار شماره‌ی فاکتور واقعی هر یک از فاکتورها و تاریخی که معامله انجام شده/ هزینه پرداخت شده بود را ثبت کرد.*

*ب- شرح مخارج و مبالغ: در هر کدام از فاکتورها اقلام خریداری شده و همچنین نام، نشانی و شماره‌ی شناسه‌ی مالیات دولتی خریدار و فروشنده فهرست شده است. فاندار این جزئیات به همراه مبلغ فاکتورها را ثبت کرد.*

ج- *اظهارنظر حسابرسی: اظهار نظر حسابدار درمورد موارد غیرعادی یافته شده در فاکتورها*، درج شد.

*حسابدار فاندار در محاسباتش کوشید اولویت‌های هزینه‌ای پرووید را بررسی کند و به این نتیجه رسید که پرویدا نسبت به آنچه در ابتدا برآورد شده بود، سهم بسیار بیشتری از بودجه را صرف تبلیغات برای خود کرده بود، بدون آن که اطلاعات چندانی برای توجیه این هزینه ارائه کرده باشد.*

*حسابدار فاندار همچنین کوشید کیفیت مخارج پرووید و الگوی آن را بررسی کند: مثلاً اگر بیشتر هزینه‌ها در سه ماه آخر سال انجام شده باشد، می‌تواند نشان‌دهنده‌ی این باشد که سازمان مایل به خرج کردن پول حتی به شکل هدر دادن بوده است، تا بتواند برای سال بعد نیز به همین شیوه درخواست بودجه از دولت کند. همچنین بررسی کرد که آیا هزینه‌ها یک ترتیب منطقی را دنبال کرده‌اند یا خیر، که اگر ترتیب منطقی نباشد نشان تخلف است. به عنوان مثال کسی پیش از اجاره‌ی یک محل کار، معمولاً مبلمان* نمی‌خرد.

*حسابدار فاندار همچنین ۶۸۰۰ صورت‌حساب را از نظر «ارزش به ازای پول»شان بررسی کرد: اقتصادی بودن (آیا امکان داشت که هزینه‌ها را با خرج کمتری انجام داد؟)، کارایی داشتن (آیا بیشترین بازده از کمترین نهاده به دست آمده؟) و اثربخشی (آیا هزینه‌ی انجام شده نتایج مورد نظر خود را به همراه داشته؟). فاندار به دنبال هرگونه شواهدی مبنی بر جعل صورت‌حساب‌ها و/ یا کلاهبرداری نیز بود و حسابدار هرگونه ناهنجاری را در بخش «اظهارنظرات» ثبت کرد.*

*حسابدار نهایتاً یافته‌های خود را در گزارش کوتاهی تهیه کرد که پس از بحث با دیگر اعضای ائتلاف در رسانه‌ها پخش شد.*

*بازخورد عمومی پس از اطلاع‌رسانی در رسانه‌ها موجب شد که سازمان‌های جامعه‌ی مدنی بیشتری به ائتلاف بپیوندند و خواستار انجام تحقیقات رسمی درباره‌ی پرونده‌ی پرووید شوند.*

## موفقیت‌ها

دولت که در برابر فشار جامعه‌ی مدنی تسلیم شده بود، به حسابرس داخلی خود دستور داد تا تحقیقاتی مستقل انجام دهد. حسابرس دولت یافته‌های ائتلاف را تأیید می‌کرد و تخلفات اداری دیگری را هم شناسایی کرد و توصیه کرد که پروویدا ملزم گردد که وجوه دریافتی را مسترد کند و سیزده میلیون پزو هم جریمه شود. دیوان محاسبات مکزیک هم این یافته‌ها را تأیید کرد و خواستار استرداد وجوه، پرداخت جریمه‌ی وضع شده و محرومیت پروویدا از دریافت وجوه دولتی به مدت پانزده سال شد. وزارت بهداشت مکزیک هم تمام پرداخت‌های بعدی به پروویدا را، که برای سال‌های بعد برنامه‌ریزی شده بود، لغو کرد.

## چالش‌ها

پروویدا توانست راه‌های گریز قانونی پیدا کند و از پرداخت جریمه خودداری کند و پرونده کش پیدا کرد. نارسایی‌های فرایند قضایی در مکزیک به رئیس کمیته‌ی بودجه که در اعطای کمک‌های بلاعوض دولتی به پروویدا نقش اساسی داشت این امکان را داد تا از اتهام فرار کند.

پرونده‌ی پروویدا درس‌های زیادی برای سازمان‌های جامعه‌ی مدنی دیگر کشورها، از جمله ایران، در زمینه‌ی ابتکارات جامعه‌ی مدنی در زمینه‌ی حسابرسی و پاسخگو کردن دولت دارد، هرچند شرایط ایران و مکزیک در زمینه‌ی زیرساخت‌های دموکراسی شبیه هم نیست. [۳۲۵]

۳۲۵ . اطلاعات بیشتر مربوط به فاندار را می‌توانید از وب‌سایت این سازمان به نشانی http://www.fundar.org.mx بدست آورید.




## ۲. نشر جزوات تحلیل مستقل بودجه توسط نهاد مردم‌نهاد هاکی‌اِلیمو در تانزانیا [۳۲۶]

گروه جامعه‌ی مدنی هاکی‌اِلیمو [۳۲۷] در سال ۲۰۰۱ در تانزانیا تأسیس شد. بخش مهمی از کار این گروه بر آموزش مدنی و توانمندسازی شهروندان متمرکز است؛ این که به مردم آموخته شود چه حقوقی دارند و چگونه می‌توانند از حقوق خود حراست کنند. ورود هاکی‌اِلیمو به حوزه‌ی پایش بودجه از این منظر صورت گرفته است.

در سال ۲۰۰۶ هاکی‌اِلیمو تصمیم گرفت تا کار حمایت‌گری خود از بودجه را گسترش دهد تا گزارش‌های حسابرسی را هم شامل شود. کنشگران این نهاد مدنی امیدوار بودند که با علنی شدن گزارش‌های حسابرسی سرحسابدار/ حسابرس کل دیوان محاسبات، بتوانند حکومت را درقبال مدیریت بودجه‌ی عمومی تانزانیا پاسخگوتر کنند. فعالین هاکی‌اِلیمو درمطالعاتشان متوجه شدند که تجربیات آفریقای جنوبی، هند، فیلیپین و برخی کشورهای دیگر در زمینه‌ی حسابرسی عمومی، نشان‌دهنده‌ی قدرت این شکل از کنش مدنی است.

کنشگران هاکی‌اِلیمو متوجه شدند که جوامع محلی، به جای مقاماتِ سیاسی (محلی یا مرکزی) فاسد، عواقب گزارش‌های ضعیف حسابرسی را متحمل می‌شوند و در این زمینه باید کاری کرد. مناطقی که اظهارنظر «مردود» را در گزارش حسابرسی دیوان محاسبات دریافت می‌کردند، به‌طور خودکار برای کمک‌های مالی بزرگ واجد شرایط

۳۲۶ . منبع: فصل سیزدهم کتاب پول ما، مسئولیت ما،
327. https://hakielimu.or.tz HakiElimu

دانسته نمی‌شدند؛ قطع این منابع به فقرا آسیب می‌رساند و مانع تأمین مالی برای ساخت مدرسه، بهسازی بهداشتی و دیگر پروژه‌ها می‌شد.
پروژه‌ی هاکی‌اِلیمو انتشار یک سری جزوه‌ها بود که یافته‌های گزارش‌های حسابرسی درمورد نهادهای دولتی را به شیوه‌ای جذاب در دسترس عموم قرار می‌داد. یکی از منابع هاکی‌اِلیمو برای تهیه‌ی جزوه‌ها سایت «تابلوی اعلانات حکمرانی تانزانیا»[۳۲۸] بود که توسط نهادهای مدنی تانزانیا تهیه شده است. در توضیح این تابلو می‌خوانیم: «تابلوی اعلانات حکمرانی تانزانیا منبع اطلاعات مالی ادارات مختلف دولتی تانزانیا است. این پایگاه داده‌ی تعاملی، که گمان می‌رود اولین در نوع خود در آفریقا باشد، توسط سازمان تحقیقاتی غیردولتی "پژوهش‌های فقرزدایی" [۳۲۹] مدیریت و هدایت می‌شود.»

وب‌سایت، مانند جزواتی که هاکی‌اِلیمو تهیه می‌کرد، حاوی داده‌هایی درمورد مدیریت مالی دولت مرکزی و دولت محلی در تانزانیا بود، و هدفش آن بود که به مشکلاتی که عموم مردم در دسترسی به چنین اطلاعاتی با آن مواجه هستند پایان دهد.

هاکی‌اِلیمو با تکیه بر داده‌های تابلوی اعلانات حکمرانی تانزانیا (که در واقع برآمده از داده‌های نهاد عالی حسابرسی تانزانیا بود) دو سری اطلاعیه/پوستر تهیه کرد، سری اول برای دولت‌های محلی [۳۳۰] تانزانیا و سری دوم برای دستگاه‌های مرکزی، به دو زبان انگلیسی و سواحلی. اطلاعیه‌ها/پوسترها به صورت بروشور در اندازه‌ی A۲ تا می‌خورد و جدولی مانند جدول زیر داشت که در آن ارگان‌های حکومتی از بهترین (کمترین هزینه‌های مشکوک، اظهار نظر حسابرسی مقبول،...) تا بدترین رتبه‌بندی می‌شدند. در طرف دیگر پوستر هم تاریخچه‌ی درباره‌ی فرآیند حسابرسی در تانزانیا، تعریف اصطلاحات کلیدی و توضیح روندهای اصلی آمده بود. کنشگران ایرانی هم در صورت

328. Tanzania Governance Noticeboard, TGN
329. Research on Poverty Alleviation, REPOA
330. https://www.commonwealthgovernance.org/countries/africa/united_republic_of_tanzania/local-government/

انجـام برنامه‌هـای پایـش مشـابه می‌تواننـد چنیـن پوسـترهایی در چهارچوب قانون تهیه کنند.

در جـزوات بـه عنـوان مثـال، درمـورد گزارش حسابرسـی یـک وزارت‌خانه‌ی معین این طور خلاصه شده بود:

> وزارتخانـه‌ی ایکـس در سـال مالـی فـلان از سـوی دیـوان حسابرسی/سـازمان حسابرسـی اظهارنظـر «مشـروط» دریافـت کـرده، بـه سـبب فـلان «هزینه‌هـای بـدون ضمانـت و یـا بـا ضمانـت نادرسـت»، بـه مبلـغ ایگـرگ میلیارد. مجمـوع کل هزینه‌هـای مشکوک ایـن وزارتخانه (کـه آن طـور کـه مـا محاسـبه کردیـم فـلان عـدد اسـت) بـرای پرداخـت حقـوق سـالانه‌ی بیـش از ۱۰هـزار معلـم ابتدایی/کارگر، کافی است.

مثال‌های بسیار متعددی در این زمینه می‌شود طراحی کرد.

## موفقیت‌ها

جـزوات بـا پوشـش قابـل توجهـی کـه در رسـانه‌های انگلیسـی و سـواحلی ایجـاد کردنـد، بسـیار مـورد اسـتقبال قـرار گرفتـه و چهـره‌ی عمومـی گزارش‌هـای حسابرسـی دولـت را بـالا بردنـد. مثـلاً پـس از انتشـار اطلاعیه‌هـا در سـال ۲۰۰۶، رئیس‌جمهـور تانزانیـا جلسـه‌ای را بـا مقامـات ارشـد دولتـی ترتیـب داد تـا درباره‌ی گزارش‌هـای حسابرسـی کـه واقعـاً جنبشـی بی‌سـابقه در آن کشـور بـود، بحـث و گفت‌وگـو کننـد. یعنـی اگرچـه از هاکی‌اِلیمـو مسـتقیم بـرای جلسـه دعـوت نشـده بـود، انـگار مشـخص بـود کـه اطلاعیه‌هـای حسابرسـی محیطـی را ایجـاد کـرده کـه در آن گزارش‌هـای حسابرسـی بـه جـای آن کـه ماننـد گذشـته در قفسـه‌ها خـاک بخورنـد و از بیـن برونـد، عاملـی بـرای پاسـخگویی مقام‌هـای سیاسی شده‌اند.

متعاقـب انتشـار اولیـن سـری جزوات/اطلاعیه‌هـا در سـال ۲۰۰۶، سرحسـابدار و حسـابرس کل تانزانیـا بـا کنشـگران تمـاس گرفـت و اعـلام

آمادگی کرد که برای تهیه‌ی سری دوم جزوات همکاری کند. دفتر او متعاقباً نسخه‌های پیش از انتشار تک‌تک گزارش‌های حسابرسی را برای کمک به آماده‌سازی جزوات سال ۲۰۰۷ در اختیار هاکی‌اِلیمو قرار داد. این بدان معناست که در چنین پروژه‌هایی، در صورت انجام در ایران، جزوه‌ی هر سال باید جداگانه منتشر شود.

## چالش‌ها

یکی از چالش‌های هاکی‌اِلیمو در کار حسابرسی در آغاز آن بود (چالشی که درمورد بسیاری گروه‌های مدنی ایرانی علاقمند به این حوزه هم به احتمال زیاد وجود دارد) آن بود که این گروه با سیستم‌های فنی حسابرسی دولتی و گزارش‌های حسابرسی آشنایی اندکی داشت و می‌بایست برای ظرفیت‌سازی خود در این حوزه‌ی رو به رشد سرمایه‌گذاری کند.

در مواردی هم هاکی‌اِلیمو با یک سری خطا در وب‌سایت تابلو اعلانات حکمرانی تانزانیا مواجه شد و به این نتیجه رسید که به جای کپی پیست از منبع مذکور، لازم است داده‌ها را برابر گزارش‌های نهاد عالی حسابرسی دولت مقایسه و به این ترتیب نهایی کند. این فرآیند زمان‌بر ، اما برای اطمینان از اتکاپذیر بودن داده‌ها و محتوای جزوات لازم بود. [۳۳۱] در واقع یکی از چالش‌های همیشگی که کنشگران ایرانی نیز در مبارزه با فساد با آن روبه‌رو هستند، کنترل چندگانه داده‌های آماری خویش درمورد فساد دولت از منابع مختلف است تا اطمینان حاصل شود که روند اطلاع‌رسانی با کمترین میزان خطا و فارغ از پروپاگاندا و صرف تبلیغات، و با تکیه بر اساس و مدارک متعدد صورت می‌گیرد.

۳۳۱ .*برای کسب اطلاعات درباره هاکی‌اِلیمو به وب‌سایت این سازمان به نشانی* https://hakielimu.or.tz *مراجعه کنید.*



**تمرین**

۱: در صورت امکان، با دوستان کنشگرتان یک پروژه‌ی تحلیل مستقل بودجه درمورد ارگان‌های دولتی در ایران در یکی از سال‌های مالی اخیر (مثلاً یکی از سال‌های در قدرت بودن ابراهیم رئیسی به عنوان رئیس‌جمهور)، تعریف کنید یا مقدمات آن را فراهم کنید. برای این کار می‌توانید از اسناد بودجه‌ی در دسترس به صورت آنلاین یا مصاحبه با متخصصان استفاده کنید.



**تمرین**

۲.با توجه به موانعی که در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران» درمورد دسترسی به اطلاعات دستگاه‌هایی که زیر نظر رهبری هستند وجود دارد و در فصل‌های پیشین بدان اشاره شد (طبق قانون دسترسی به داده‌های این نهادها بدون اجازه‌ی رهبری و دفترش ممکن نیست) [۳۳۲]، چه راه‌هایی برای حسابرسی یا تحلیل مستقل بودجه‌ی نهادهای تحت مدیریت یا مرتبط با رهبری، مثلاً حوزه‌ی علمیه‌ی قم، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان اوقاف یا مجلس خبرگان به ذهن شما می‌رسد؟ آیا راهی برای خروج از بن‌بست در این زمینه در ایران وجود دارد؟

۳۳۲ . بنگرید به «راهنمای جامع درک و استفاده از امکانات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» در سایت نبض ایران:
https://nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D8%B1%D8%A7%D9%87%D9%86%D9%85%D8%A7%DB%8C-%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9-%D8%AF%D8%B1%DA%A9-%D9%88-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D9%87-%D8%A7%D8%B2-%D8%A7%D9%85%DA%A9%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1-%D9%88-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%B3%DB%8C-%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D9%87-%D8%A7%D8%B7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA

## تمرین

۳. درمورد نهادهایی چون صدا و سیما در ایران که طبق قانون درمورد نهادهایی چون صدا و سیما در ایران که طبق قانون هم نهادهای انتخابی و هم انتصابی در مدیریت آن به نوعی دخیل هستند، وضعیت پایش از سوی جامعه‌ی مدنی پیچیده است.[۳۳۳] با توجه به مطلب یاد شده، چه راهی برای حسابرسی از نهاد صدا و سیما در ایران از سوی جامعه‌ی مدنی به ذهن شما و دوستان کنشگرتان می‌رسد؟

۳۳۳ . در مورد «ساختار پیچیده‌ی بودجه‌ی صدا و سیما» بنگرید به این مطلب در سایت نبض ایران.
https://www.nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D8%B3%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%A7%D8%B1-%D9%BE%DB%8C%DA%86%DB%8C%D8%AF%D9%87-%D8%A8%D9%88%D8%AF%D8%AC%D9%87-%D8%B5%D8%AF%D8%A7-%D9%88-%D8%B3%DB%8C%D9%85%D8%A7

# فصل ۱۰
# کتاب‌شناسی گزیده برای مطالعه‌ی بیشتر

در این بخش گزیده‌ای از مراجع و منابع (کتاب‌ها، جزوات، مقالات) برای مطالعه‌ی بیشتر به دو زبان انگلیسی و فارسی برای علاقمندان ایرانی معرفی می‌شود. این کتاب‌شناسی/جزوه‌شناسی شامل منابع اصلی مورد استفاده در نگارش کتاب راهنما و نیز منابعی که در زیرنویس‌ها در متن اسم‌شان آمده نیز می‌شود. ما به طور ویژه منابعی را برگزیده‌ایم که به صورت آنلاین، خصوصاً به صورت فایل پی‌دی اف، در دسترس هستند. این کتاب‌شناسی طبیعتاً شامل تمام منابع آکادمیک یا کنشگرانه‌ی موجود به زبان انگلیسی یا حتی فارسی درمورد پایش بودجه که تعدادشان بسیار زیاد است نمی‌شود. توضیح آن که دسته‌بندی این منابع صرفاً اولیه است و بسیاری از منابع ذکر شده، خصوصاً آن‌ها که حالت درس‌نامه و کتاب راهنمایی دارند، در محورهایی جز آنچه در ذیل آن گنجانده شده‌اند نیز مطالبی مهم برای کنشگران مدنی دارند.

## مراجع درمورد پایش بودجه در ایران

درمـورد بودجـه بـه زبـان فارسـی منابـع متعـددی در دسـترس اسـت، خصوصاً در کتاب‌های درسی رشته‌هایی چون حسابداری و مدیریت.

- فرهنـگ اصطلاحـات بودجـه‌ای، مؤلـف: مهـرداد عـرب‌اول، ناشـر: تفتـان، ۱۳۹۱، راهنمایـی بـرای اصطلاحـات بودجـه بـه زبـان فارسـی است.

درمـورد پایـش بودجـه‌ی جمهـوری اسـلامی توسـط جامعه‌مدنـی کـه بحثـی درهم‌گـره خـورده بـا دموکراسـی اسـت، سـایت نبض‌ایـران مدخل‌های جالب توجهی دارد. بنگرید به:

- «پیش‌درآمـدی بـر پایـش بودجـه‌ی در ایـران»، در وبسـایت نبض‌ایران، قابل دسترسی در اینجا:

https://www.nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D9%BE%D-B%8C%D8%B4%E2%80%8C%D8%AF%D8%B1%D8%A2%D9%85%D8%AF%DB%8C-%D8%A8%D8%B1-%D9%BE%D8%A7%D-B%8C%D8%B4-%D8%A8%D9%88%D8%AF%D8%AC%D9%87-%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86

- «پیش‌درآمـدی بـر اداره‌ی امـور در سـطح محلـی در ایـران (شـوراهای شهر و روستا)» در وبسایت نبض‌ایران، قابل دسترسی در اینجا:

https://www.nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D9%85%D8%AF%DB%8C%D8%B1%DB%8C%D8%AA-%D9%85%D8%AD%D9%84%DB%8C-%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%B1%D8%A7%D9%86-%D9%85%D9%82%D8%AF%D9%85%D9%87

- «نسـخه‌ی پـی‌دی‌اف دوره‌ی آموزشـی پایـش بودجـه» در وبسـایت نبض‌ایران، قابل دسترسی به همراه چندین فایل صوتی:

https://www.nabz-iran.com/sites/default/files/2022-03/Budget_Monitoring_Course_Farsi.pdf
https://www.nabz-iran.com/fa/course/budget-monitoring-at-the-local-and-national-level

- «راهنمـای جامـع درک و اسـتفاده از امکانـات قانـون انتشـار و دسترسی آزاد بـه اطلاعـات» بـه صـورت فایـل پـی‌دی اف در سـایت نبض‌ایران در دسترس است:

https://www.nabz-iran.com/fa/content/resource-farsi/%D8%B1%D8%A7%D9%87%D9%86%D9%85%D8%A7%DB%8C-%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9-%D8%AF%D8%B1%DA%A9-%D9%88-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D9%87-%D8%A7%D8%B2-%D8%A7%D9%85%DA%A9%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA-%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%B4%D8%A7%D8%B1-%D9%88-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%B3%DB%8C-%D8%A2%D8%B2%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D9%87-%D8%A7%D8%B7%D9%84%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA

- چنـان کـه در سراسـر کتـاب قابـل مشـاهده اسـت بسـیاری از منابـع انگلیسـی در حـوزه‌ی آمـوزش شـفافیت بـرای کشـورهای در حـال توسـعه بـا حمایـت «بانـک جهانـی» منتشـر شـده‌اند و بـه طـور مشـخص از ایـن لینـک به‌صـورت رایـگان قابـل دانلـود هسـتند. لینـک زیـر شـامل آخریـن منابـع منتشـر شـده در سـال‌های ۲۰۲۴-۲۰۲۳ در این حوزه نیز هست:

https://openknowledge.worldbank.org/home

## کتاب‌های آموزشی به زبان انگلیسی در زمینه‌ی پایش بودجه:

این سه منبع به زبان انگلیسی منابع اصلی ما در نگارش این کتاب بوده‌اند و پی دی اف آن‌ها در اینترنت در دسترس است. در این میان پول ما، مسئولیت ما با همت «کنش آکادمی » به زبان فارسی نیز ترجمه شده و به زودی در دسترس عموم خواهد بود:

A Manual for Trainers of Social Accountability, Published in 2010 in Manila, Philippines by Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (ANSA-EAP).

https://ansa-eap.net/welcome-to-ansa-eap/learning-in-action/manual-for-trainers-on-social-accountability/

Ramkumar, Vivek. 2008. Our Money, Our Responsibility: A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditure, The International Budget Project.

https://internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures/

Roberto Martinez & B. Kukutschka, (editor: Finn Heinrich). 2016. Civil Society Budget Monitoring, Anti-Corruption Help Desk, operated by Transparency International and funded by the European Union.

## برخی کتاب‌های آموزشی مفید دیگر درمورد پایش بودجه:

Renze C.E. Santos, "Participatory Budgeting and the Philippines: A Cursory Survey of Selected Participatory Budgeting Experiences the Philippines", International Observatory on Participatory Democracy (IOPD), قابل دسترسی در این وبسایت
https://oidp.net/en/

Anoukh de Soysa, "Participatory Budgeting: Public Participation in Budget Processes". 2022.Transparency International, available online at Transparency International Knowledge Hub, Matthew Jenkins (Reviewer).

Power to the People: A Public Expenditure Tracking Guide for Civil Society Organizations. 2015. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), available at National Democratic Institute website.

Perry, Victoria. 2008. A Budget Guide for Civil Society Organizations Working in Education, The Commonwealth Education Fund (CEF), available at: https://etico.iiep.unesco.org/en/budget-guide-civil-society-organisations-working-education

برای مروری انتقادی بر ادبیات تهیه شده در زمینه‌ی پایش بودجه به زبان انگیسی بنگرید به مقاله‌ی زیر از روث کارلیتز:

Ruth Carlitz. 2013. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives", Development Policy Review, 31, s49-s67.

## درمورد پاسخگویی اجتماعی

چنان که شرح داده شد، پاسخگویی اجتماعی (در کنار حکمرانی خوب) پایه‌ی بحث پایش بودجه‌ی عمومی توسط جامعه‌ی مدنی است. برای توضیحات بیشتر بنگرید به این منابع:

Ackerman, John M. 2005. "Social Accountability in the Public Sector A Conceptual Discussion". In Social Development Papers, Paper No. 82, The World Bank

قابل دسترسی در:

https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/514581468134386783/social-accountability-in-the-public-sector-a-conceptual-discussion

Malena, Carmen et al. December 2004. "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice." Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 76. World Bank.

قابل دسترسی بصورت آنلاین

https://documents1.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/text/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic-0no1076.txt

World Bank Institute. 2005. "Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module." The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

قابل دسترسی در:

https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/859141468135312999/social-accountability-in-the-public-sector-a-conceptual-discussion-and-learning-module

## در مورد فساد

برای نمونه‌ای از بحث مبارزه با فساد در بافتار قوه‌ی قضائیه ایران بنگرید به:

- مجتبی قهرمانی و علیرضا سایبانی، «بررسی تطبیقی دادگاه‌های ویژه مبارزه با مفاسد اقتصادی ایران با تأکید بر اصل حتمیت اجرای مجازاتها»، فصل‌نامه‌ی پژوهش حقوق کیفری، دوره ۷، شماره ۲۷، مرداد ۱۳۹۸.

- برای تعریف جامع‌تر فساد بنگرید به:

Kaufmann, Daniel. March 2003. "Myths and Realities of Governance and Corruption" in The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation. Social Development Notes No. 7.
Dye, Kenneth M. 2007. "Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions" in The Many Faces of Corruption. World Bank.
Ware, Glenn, Shaun Moss, J. Eduardo Campos, and Gregory P. Noone. 2007. "Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge" in The Many Faces of Corruption. World Bank.

- یک مطالعه‌ی تطبیقی در مورد شفافیت بودجه در منطقه‌ی خاورمیانه که البته شامل ایران نمی‌شود ولی بی‌ارتباط با بحث فساد نیست:

Jonas Frank, Suad Hasan, Vito Intini, Alex Kreko, Claire Schouten, Yasser Sobhi, and Rania Uwaydah. October 2023. "Strengthening Budget Transparency in the MENA Region",
https://www.undp.org/arab-states/publications/strengthening-budget-transparency-mena-region

- برای «آشنایی با نهادهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران» که احیاناً در زمینه‌ی مبارزه با فساد فعال‌اند، بنگرید به مطالب وبسایت شفافیت برای ایران، از جمله مدخلی با همین عنوان قابل دسترسی در:
https://tp4.ir/academy/%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%87-%D8%A2%D8%B4%D9%86%D8%A7%DB%8C%DB%8C-%D8%A8%D8%A7-%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%E2%80%8C%D9%87%D8%A7-%D9%88-%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%AF%D9%87%D8%A7%DB%8C/

**در زمینه‌ی قوانین حق دسترسی به اطلاعات**

- مجموعه‌ای از گزارش‌ها به زبان انگلیسی درمورد قوانین حق دسترسی به اطلاعات در کشورهای مختلف از جمله ایران و مشکلات اجرایی بر سر آن‌ها، در وب سایت www.freedominfo.org قابل دسترس است. کافی است روی نام هر کشور کلیک کنید.

- وبسایت نبض‌ایران هم چنان که در بالا اشاره شد در این زمینه مدخل مفیدی دارد.

- سازمان و وبسایت «آرتیکل ۱۹» مطالب متنوعی به زبان‌های انگلیسی و فارسی درمورد «قوانین حق دسترسی به اطلاعات» و آزادی‌ها در این زمینه در کشورهای مختلف دارد:

https://www.article19.org/

- در سال ۱۳۹۶ این نهاد گزارشی با عنوان «ایران: مروری بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سال ۱۳۸۷» تهیه کرد که به خلاصه‌ی آن در کتاب اشاره شد:
https://www.article19.org/fa/resources/%da%86%da%af%d9%88%d9%86%da%af%db%8c-%d8%ab%d8%a8%d8%aa-%d8%af%d8%b1%d8%ae%d9%88%d8%a7%d8%b3%d8%aa-%d8%a7%d8%b7%d9%84%d8%a7%d8%b9%d8%a7%d8%aa-%d8%af%d8%b1-%d8%a7%db%8c%d8%b1%d8%a7%d9%86/

## در مورد جامعه‌ی مدنی

### ظرفیت‌سازی

- درس‌نامه شیوه‌های تدریس در آموزش شهروندی، تهیه کننده: مرکز آموزش شهروندی، ترجمه: مهدی جامی، آموزشکده‌ی توانا. قابل دسترسی در:

https://tavaana.org/center-for-civic-teaching-civic-education-a-user/

- ظرفیت‌سازی برای سازمان‌های غیردولتی محلی؛ درس‌نامه راهنما برای عملکرد شایسته، ترجمه: مهدی جامی، آموزشکده‌ی توانا. قابل دسترسی در:

https://tavaana.org/progressio-capacity-building-for-local-ngos-a-guidance-manual-for-good-practice/

### نظریه‌ی جامعه‌ی مدنی

- جان ارنبرگ. ۲۰۱۶. سیر حکمت جامعه‌ی مدنی از یونان تا جهان مدرن، ترجمه هومن نیک‌اندیش، ویراسته‌ی مهدی جامی، توانا. قابل دسترسی در اینجا:

https://www.academia.edu/30338606/%D8%B3%DB%8C%D8%B1_%D8%AD%DA%A9%D9%85%D8%AA_%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9%D9%87_%D9%85%D8%AF%D9%86%D-B%8C_%D8%A7%D8%B2_%DB%8C%D9%88%D9%86%D8%A7%D9%86_%D8%AA%D8%A7_%D8%AC%D9%87%D8%A7%D9%86_%D9%85%D8%AF%D8%B1%D9%86_%D9%86%D9%88%D8%B4%D8%AA%D9%87_%D8%AC%D8%A7%D9%86_%D8%A7%D8%B1%D9%86%D8%A8%D8%B1%DA%AF

برای بحث بومی در مورد انجمن‌های شهروندی و ارتباط آن با دموکراسی در ایران همچنین بنگرید به:

- مهدی جامی، ۱۴۰۰، دموکراسی انجمنی یا نظام خادمان محلی: در تبیین ساختاری برای تحقق حاکمیت مردم در ایران، نشر نبشت، معرفی کتاب در اینجا:

https://nebesht.com/books/democracy-ye-anjomani/

Simon Chambers and Will Kymlicka. 2002. Alternative Conceptions of Civil Society, Princeton University Press.

Rainer Forst. First edition 1993. "Civil Society" in Robert Goodin, Philip Pettit, and Thomas Pogge (eds.), A Companion to Contemporary Political Philosophy, Blackwell Publishing, 452-53.

Will Kymlicka. 2002. Cotemporary Political Philosophy, Oxford University Press, 2002, 388.

ترجمه‌ی فارسی این اثر با عنوان درآمدی بر فلسفه‌ی سیاسی معاصر، ترجمه‌ی بادامچی و مباشری، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۶، به فارسی منتشر شده است.

Christoph Spurk. Proofreading accepted by author November, 16th 2008. "Understanding Civil Society -History, debates, and contemporary approaches", in Contribution to book Civil Society Peacebuilding, Potential, Limitations and Critical Factors.

Keane, John. 1988. "Despotism and Democracy - The Origins and Development of the Distinction between Civil Society and the State 1750 - 1850", in: Keane, John (ed.) 1988: Civil Society and the State - New European Perspectives, London and New York: Verso, 35 - 71.

Bobbio, Norberto. 1988. Gramsci and the Concept of Civil Society, in: Keane, John (ed.) Civil Society and the State - New European Perspectives, Verso, 71 - 99.

Brighenti, A.M. 2016. "Antonio Gramsci's Theory of the Civil Society". In: Moebius, S., Nungesser, F., Scherke, K. (eds) Handbuch Kultursoziologie. Springer.

## در زمینه‌ی حکمرانی خوب

به زبان فارسی:

- مجید صباغ کرمانی، مهدی باسخا، «نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه‌های دولت: مطالعه‌ی موردی بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی»، فصلنامه‌ی تحقیقات اقتصادی، شماره‌ی ۸۶، صفحات ۱۰۹-۱۳۰، دانشگاه تهران ۱۳۸۸.
- به انگلیسی:

"The Political Economy of Good Governance for Poverty Alleviation Policies." 2003. Asian Development Bank, Manila, Philippines

قابل دسترسی در:
https://www.adb.org/publications/political-economy-good-governance-poverty-alleviation-policies

"What Is Good Governance?". 2006. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

قابل دسترسی در وبسایت زیر:
http://www.unescap.org

## استاندارد آلیرALIR برای استدلال اخلاقی

در این لینک خلاصه‌ای از رویکردهای فلسفه‌ی اخلاقی مختلف برای ارزیابی گزینه‌ها در حل معضلات اخلاقی در مباحث عملی ارائه شده. قابل دسترسی در:

"A Frameworks for Ethical Decision-Making", Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara University, https://www.scu.edu/ethics/ethics-resources/a-framework-for-ethical-decision-making/

Makrydemetres, Anthony. 2002. "Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration: The 'Alir' Imperatives of Ethical Reasoning ", International Review of Administrative Sciences, Volume 68, Issue 2, https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852302682006?journalCode=rasb

## رسانه و حکمرانی خوب

Huma Haider, Claire Mcloughlin and Zoë Scott. August 2011. Topic Guid on Communication and Governance,

قابل دسترسی در:
https://gsdrc.org/topic-guides/communication-and-governance/

PIPPA NORRIS (Editor).2010. Public Sentinel: News Media and Governance Reform, The World Bank,

فایل پی‌دی اف این مجموعه مقالات قابل دسترسی در اینجاست:

https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8e73ec14-9b63-5e10-ab96-cbe8c4508227

Shanthi Kalathil, John Langlois and Adam Kaplan. 2008. Towards a News Model: Media and Communication in Post-Conflict and Fragile States, CommGAP ,

کتاب، قابل دسترس آنلاین

Servaes, Jan (2009) "Communication policies, good governance, and development journalism", Communicatio, Vol 35 (1) pp. 50-80.

## در مورد تمرکززدایی

در زمینه‌ی تمرکززدایی بسته به این که از چه منظری به موضوع نگاه کنیم منابع متعددی در دسترس است. در اینجا به منابعی اشاره می‌کنیم که روی تأثیر تمرکززدایی در خدمات‌رسانی در حوزه‌ی عمومی تمرکز دارند:

James Manor. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington: The World Bank, 1999.

قابل دسترسی آنلاین

Ribot, Jesse C. 2002. Democratic Decentralization in Natural Resourc-.es: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute

قابل دسترسی در:
https://www.fao.org/3/XII/0775-A4.htm
Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?, June 2001, World Bank PREM Notes. No. 55,

قابل دسترسی آنلاین

Shah, Anwar. 2006. Local Governance in Developing Countries. Public Sector Governance and Accountability Series, Washington, DC: World Bank.

قابل دسترسی در:
https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e999f41e-5f15-5e53-b9a2-037144c9c29a
«Decentralization: A Sampling of Definitions». October 1999. United Nations Development Programme, pp. 11-12

قابل دسترسی در:
web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF

## در زمینه‌ی مشارکت مدنی و تأثیر مثبت آن بر پاسخگویی اجتماعی

Cornwall, Andrea. 2002. Making spaces, changing places: situating participation in development, IDS Working Paper 170. Institute of Development Studies. Sussex.

قابل دسترسی آنلاین

Module 4: Civic Participation in Urban Planning and Management. 2021. UNHabitat.

قابل دسترسی آنلاین

Civic Engagement and Government, OPEC,

قابل دسترسی در:

https://read.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life/civic-engagement-and-governance_9789264121164-11-en#page1
Arato, A., & Cohen, J. 1988. "Civil Society and Social Theory", Thesis Eleven, 21(1), 40-64. https://doi.org/10.1177/072551368802100104

David, Randy. 2008. "When Civil Society becomes Political" in Public Lives, Philippine Daily Inquirer. October 11, 2008.

قابل دسترسی در:

http://www.randydavid.com/2008/10/when-civil-society-becomes-political/

"Enabling Environments for Civic Engagement in PRSP Countries". March 2003.
Social Development Notes, No. 82,

قابل دسترسی در:

https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e495d-1cb-991c-50ca-a57a-af41c0c47ec5

"The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation" March 2003. Social Development Notes, No. 75,

قابل دسترسی آنلاین
Abad, Henedina. 2009. "Revisiting Participatory Governance: An Instrument for Empowerment or Cooptation?" In From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance. Edited by Carmen Malena. Kumarian Press. Sterling, VA: USA.

## در مورد برنامه‌ریزی مشارکتی، بودجه‌ریـزی مشـارکتی و چرخـه‌ی مدیریـت مالـی عمومی/چرخـه‌ی بودجه

Renze C.E. Santos, "Participatory Budgeting and the Philippines: A Cursory Survey of Selected Participatory Budgeting Experiences the Philippines"

De Souza, Ubiratan & Genro, Tarso. 1998. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil, Paris: Charles Léopold Mayer.

Provincial/Local Planning and Expenditure Management (PLPEM) Guidelines, Last modified on October 28, 2016, National Economic Development Authority, Philippine

ایـن منبـع جامـع کل بحـث بودجـه را شـامل می‌شـود و در پنـج بخـش قابل دسترسی در این لینک است:

https://neda.gov.ph/plpem-guidelines/

Dehn, Jan, Ritva Reinikka and Jakob Svensson. 2003. "Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery",

قابل دسترسی آنلاین

https://www.researchgate.net/publication/239776400_Chapter_9_Survey_Tools_for_Assessing_Performance_in_Service_Delivery

Anderson, Benedict R. O'G. 1990. "Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia", Cornell University Press.

Clark, John. 2009. "Building Political Will for Participatory Governance: Overcoming the Obstacles" in From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance. Edited by Carmen Malena. Kumarian Press. Sterling, VA: USA.

Arnstein, Sherry R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation,” Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224;

[این مقاله که در آن بحث نردبان مشارکت شهروندی برای اولین بار مطرح شده، کلاسیک و معروف است و به گفته‌ی گوگول از زمان نگارشش در سال ۱۹۶۹ تا کنون بیش از ۳۲ هزار بار ارجاع آکادمیک به آن شده است.]

Arneil G. Gabriel, Marc Anthony B. Antonio, Vilma B. Ramos, Jervin T. Marasigan. 2019. “Transparency and Accountability” in Local Governance: The Nexus Between Democracy and Public Service Delivery in the Philippines, Public Policy and Administration Research, Vol.9, No.7.

قابل دسترسی آنلاین

Housing and Land Use Regulatory Board. 2014. CLUP Guidebook: A Guide to Comprehensive Land Use Plan Preparation, Philippines.

قابل دسترسی آنلاین

Widianningsih, Ida. 2005. “Local Governance, Decentralization, and Participatory Planning in Indonesia: Seeking a New Path to a Harmonious Society”, Network of Asia Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance Annual Conference, Beijing, 5-7 December 2005

قابل دسترسی در اینجا:
https://www.researchgate.net/publication/285267626_Local_governance_decentralization_and_participatory_planning_in_Indonesia_Seeking_a_new_path_to_a_harmonious_society
“Public Affairs Centre Develops Citizen Report Cards in India”, International Budget Partnership website,

قابل دسترسی آنلاین

Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. 2006. UNIFEM

قابل دسترسی در:
https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2008/1/budgeting-for-women-s-rights-monitoring-government-budgets-for-compliance-with-cedaw-a-summary-guide-for-policy-makers-gender-equality-and-human-rights-advocates
"Local Governance Support Program". USAID (United States Agency for International Development), 2007 annual report,
قابل دسترسی آنلاین

## ردیابی مخارج مشارکتی

Reinikka, R. and Svensson, J. "Assessing Frontline Service Delivery". 2002. World Bank, Washington D.C.,
قابل دسترسی در اینجا:

https://www.researchgate.net/publication/229054285_DRAFT_Assessing_Frontline_Service_Delivery
Ritva Reinikka and Nathanael Smith. 2004. "Public Expenditure Tracking Surveys in Education", UNESCO- International Institute for Educational Planning
قابل دسترسی در اینجا:

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000136267
Dehn, Jan, Ritva Reinikka and Jakob Svensson. 2003. "Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery",

قابل دسترسی آنلاین
https://www.researchgate.net/publication/239776400_Chapter_9_Survey_Tools_for_Assessing_Performance_in_Service_Delivery
Waglé, Swarnim; Shah, Parmesh. 2002. "Public Expenditure Tracking & Facility Surveys: A General Note on Methodology", Washington, D.C., World Bank,

در وبسایت آموزشی یونسکو:
https://etico.iiep.unesco.org/en/public-expenditure-tracking-and-facility-surveys-general-note-methodology

Shah, Anwar. 2007. “Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances” in Performance Accountability and Combating Corruption. World Bank, pp. 229-249.

قابل دسترسی آنلاین در وبسایت «ابتکار اصلاح بودجه آفریقا»

Collaborative Africa Budget Reform Initiative)

## پایش تدارکات

Hawkins, John, Herd Camilla, and Wells Jim. 2006. Modifying infrastructure procurement to enhance social development. Engineers Against Poverty/ Institution of Civil Engineers. London
Westring, Gösta. 1974. “International procurement: A Training Manual.” United Nations Institute for Training and Research.
Ware, Glenn, Shaun Moss, J. Eduardo Campos, and Gregory P. Noone. 2007. “Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge.” The Many Faces of Corruption. World Bank.

## برخی منابع در زمینه‌ی حسابرسی اجتماعی/ کارت‌های گزارش شهروندی

"Citizen Report Card Surveys, A Note on the Concept and Methodology, Participation and Civil Engagement". February 2004. Social Development Notes, Note No.91, The World Bank, قابل دسترسی در اینجا:
https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/1400

"Improving Local Governance and Service Delivery: Citizen Report Card Learning Tool Kit", Print Version of the Learning Toolkit. 2007,
قابل دسترسی در این وبسایت که به طور خاص برای آموزش کارت‌های گزارش شهروندی طراحی شده:

www.citizenreportcard.com
Arvind Lakshmisha, Citizen Report Card - A Powerful Social Audit Tool,
قابل دسترسی در اینجا
https://www.civilsocietyacademy.org/post/citizen-report-card

راهنمای «پایش بودجه»

# جعبه‌ابزار «پاسخگویی اجتماعی» برای کنشگران مدنی ایرانی

خرداد ۱۴۰۳

گفتمان