



گزارش خط مشی IBP

تحقیق عملی در زمینه مدیریت مالی شفاف و پاسخگو و حمایت جامعه مدنی از شفافیت بودجه

اکتبر ۲۰۱۳

سهم در ارتقای شفافیت: حمایت جامعه مدنی از شفافیت بودجه در کشورهای «غیر شفاف»

ویرایش: آلبرت ون زیل¹

۱. مقدمه

در سپتامبر ۲۰۱۱ نهاد بین المللی مشارکت بودجه (IBP) یک ابتکار حمایتی را در ۱۰ کشور آغاز کرد که به طور مکرر در یک پنجم پایینی شاخص شفافیت بودجه (OBI) قرار گرفته بودند. رتبه پایین این کشورها نشان دهنده وجود موانعی بر سر راه ارتقای شفافیت بودجه است. به منظور برطرف کردن این چالش، IBP منابع مالی محدودی را برای حمایت از گروه‌های مدنی در این کشورها ارائه کرد تا روی پروژه‌های حمایتی کار کنند. هدف از این پروژه‌ها ارتقای شفافیت بودجه از طریق انتشار اسناد اصلی بودجه است که در پیمایش شفافیت بودجه ارزیابی شده‌اند. به منظور مستندسازی و کسب تجربه از ۱۰ پروژه مذکور، IBP مشاور مستقلی را

¹ این مقاله مبتنی بر گزارش مشاور پروژه، ورنا کروث، تهیه شده است.

www.internationalbudget.org

Translated with Permission from IBP.

IBP did not review translation.

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

به کار گماشت تا کارهای اجرا شده توسط سازمان های همکار IBP در این ابتکار های حمایتی را دنبال کنند.

تأثیر و دلایل تأثیر

گزارش حاضر به تحلیل اطلاعاتی می پردازد که توسط مشاور ما و از طریق مصاحبه های انجام شده با نمایندگان هریک از ۱۰ سازمان مدنی گردآوری شده است. این مصاحبه ها در سه مقطع مختلف در طول اجرای پروژه های حمایتی سازمان های مذکور صورت پذیرفته اند. تحلیل های ما نشان می دهند که چهار سازمان از این ۱۰ سازمان به اهداف حمایتی خود رسیده اند و دو سازمان نیز تا حدی موفق بوده اند. عوامل مختلفی بر تحقق اهداف حمایتی موثر بوده اند. بر اساس گزارش سازمان های جامعه مدنی، بزرگترین مانعی که با آن مواجه بوده اند، دریافت مجوز از دولت بوده است، زیرا دولت ها به طور کلی نسبت به فعالیت سازمان های غیردولتی مشکوک بوده اند. آن دسته از سازمان های جامعه مدنی که موفق شده اند به نحوی خط ارتباطی مستقیمی با آژانس های بودجه ای دولت برقرار کنند بهتر از سایر سازمان ها توانسته اند به اهداف حمایتی خود دست یابند. سازمان هایی که قادر به برقراری چنین خط ارتباطی نبوده اند، عمدتاً متکی بر سایر نهادها همچون رسانه ها بوده اند تا بدین ترتیب بتوانند پیام خود را به طور غیرمستقیم به دولت منتقل کنند. در برخی موارد IBP سازمان های مذکور را یاری کرد تا مجوزهای لازم را دریافت کرده و خطوط ارتباطی خود را با دولت ها برقرار کنند. آن دسته از سازمان های جامعه مدنی که در حوزه تحقیقات امور مالی دولتی شهرت داشته یا در زمینه برگزاری کمپین های حمایتی صاحب تجربه بودند نیز نسبت به سایر سازمان ها بهتر به اهداف حمایتی خود دست یافتند. در پایان، بر اساس گزارشات سازمان های جامعه مدنی تغییر مداوم مسئولین [در سازمان های ذیربط] یکی از موانع اصلی موجود بر سر راه دستیابی به اهداف حمایتی آنها بوده است.

روش شناسی

www.internationalbudget.org

Translated with Permission from IBP.

IBP did not review translation.

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

در ابتدای ابتکار حمایتی، IBP با همکاری شرکای خود از میان سازمان‌های جامعه مدنی شروع به تعیین اهداف حمایتی اولیه و ثانویه کرد تا گروه‌های اجرایی در طول پروژه حمایتی به تحقق اهداف مذکور بپردازند. در اکثر موارد شرکای اجرایی IBP اهدافی را مشخص کردند که به انتشار دست‌کم یک مورد از هشت سند حایز اهمیت بودجه منتشر نشده توسط دولتشان ارتباط داشت که قبلاً در پیمایش شفافیت بودجه ارزیابی شده بود. هفت مورد از ۱۰ سازمان جامعه مدنی به عنوان هدف اولیه خود به این نکته اشاره کردند که طرح بودجه پیشنهادی دولت (EBP) می‌بایست در زمان مناسب به همراه اطلاعات کافی در زمینه درآمدها و هزینه‌های دولت در سال بودجه‌ای پیش رو منتشر شود.² سه سازمان جامعه مدنی دیگر بر انتشار این اسناد تمرکز داشتند: بودجه مدنی (شهروندی)، که نسخه ساده شده بودجه است؛ گزارش ممیزی ملی، که نشان می‌دهد آیا دولت بودجه مصوب مجلس را اجرا کرده است یا خیر؛ یا بررسی میانه سال، که تأثیر هرگونه تغییر در فروض اقتصادی در ادامه سال را که به منظور ارتقای و توسعه بودجه اولیه انجام شده است ارزیابی می‌کند.³

چنانکه پیشتر هم گفته شد، مشاور ما پروژه‌های حمایتی را همزمان با اجرای آن‌ها مستندسازی می‌کرد. این نوع گزارش از خود که حاصل مصاحبه‌های مشاور با شرکای اجرایی است، چشم‌اندازی نادر و منحصر به فرد برای درک این حقیقت فراهم می‌آورد که سازمان‌های جامعه مدنی چگونه تأثیرات و دشواری‌های فعالیت‌های حمایتی خود را تجربه می‌کنند. مصاحبه‌ها معمولاً از طریق تماس‌های تلفنی انجام می‌شدند که به‌طور متوسط ۲۰ دقیقه طول می‌کشیدند. دور اول مصاحبه‌ها در دسامبر ۲۰۱۱ انجام شد. تمرکز این دور از مصاحبه‌ها بر شناسایی

² طرح پیشنهادی بودجه دولت توسط IBP بدین ترتیب تعریف شده است: «سندی که برنامه‌های دولت را برای افزایش درآمدها از طریق مالیات و سایر منابع و صرف این مبالغ برای حمایت از اولویت‌های کاری خود شرح داده و بدین ترتیب اهداف و سیاست‌های دولت را عملی می‌سازد».

³ بودجه مدنی توسط IBP بدین ترتیب تعریف شده است: «ارائه‌ای غیر فنی که عموم مردم را یاری می‌کند تا برنامه‌های دولت را برای افزایش درآمدها و صرف منابع عمومی در راستای دستیابی به اهداف و خط‌مشی‌ها درک کنند».

⁴ بررسی میانه سال توسط IBP بدین ترتیب تعریف شده است: «مروری بر تأثیرات بودجه در نیمه سال بودجه‌ای و بررسی هرگونه تغییر در فروض اقتصادی که بر خط‌مشی‌های بودجه‌ای تعیین شده تأثیر می‌گذارد».

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

اهداف اصلی و فعالیت‌های تعیین شده هر یک از سازمان‌های همکار بود. دور دوم مصاحبه‌ها بین سپتامبر تا نوامبر ۲۰۱۲ انجام شد. هدف اصلی این دور عبارت بود از پیگیری فعالیت‌های شرکای اجرایی و دریافتن این امر که دولت‌ها چگونه به تلاش‌های حمایتی سازمان‌های جامعه مدنی پاسخ داده‌اند. دور نهایی مصاحبه‌ها در ژوئن ۲۰۱۳ انجام شد تا مشخص شود که آیا شرکا توانسته‌اند به اهداف حمایتی خود دست یابند یا خیر. پرسش‌های مورد استفاده در این مصاحبه‌ها با همکاری مشاور و کارکنان IBP تهیه شده و در پیوست این گزارش قابل مشاهده‌اند.

مشاور پروژه علاوه بر صحبت کردن با سازمان‌های همکار، با کارکنان IBP نیز تماس گرفت تا اطلاعاتی کلی در مورد پروژه، شامل گزارش کشورها از پیمایش شفافیت بودجه را به دست آورد. کارکنان IBP همچنین نظر خود درباره پروژه‌های حمایتی را نیز به مشاور ارائه کردند. نظرات این افراد حاصل دیدارهای آن‌ها با سازمان‌های همکار به منظور ارائه حمایت فنی بود. این اطلاعات به منظور تأیید ارزیابی‌های گزارش شده توسط خود سازمان‌های همکار مورد استفاده قرار گرفتند. بدین ترتیب امکان بررسی انطباقی برخی یافته‌های موجود در ارزیابی‌ها فراهم می‌شد.

در این گزارش وقتی یک پروژه حمایتی «موفق» تلقی می‌شود که هدف حمایتی اصلی تعریف شده در ابتدای پروژه (دسامبر ۲۰۱۱) تا پایان پروژه (ژوئن ۲۰۱۳) محقق شده باشد. یک پروژه حمایتی وقتی «تا حدی موفق» است که سازمان همکار موفق به دستیابی به یک هدف ثانویه یا پیشرفت قابل توجه دیگری در زمینه شفافیت شده باشد، اما نتوانسته باشد هدف اصلی را محقق سازد. مثلاً اگر یک سازمان جامعه مدنی انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت را به عنوان هدف اصلی و انتشار یک بودجه مدنی (شهروندی) را به عنوان هدف ثانویه خود تعیین کرده اما تنها به هدف دوم دست یافته باشد، این پروژه «تا حدی موفق» خواهد بود. پروژه

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

حمایتی در صورتی «بدون تأثیر» است که هیچ پیشرفتی در زمینه ارتقای شفافیت صورت نگرفته باشد.

روش تحقیق ما توانایی سازمان‌های اجراکننده ابتکارهای حمایتی را در نسبت دادن ارتقای شفافیت به تلاش‌های خود محک نمی‌زند. بر کسی پوشیده نیست که حامیان، بخش‌هایی از رسانه‌ها، و حتی برخی از بخش‌های دولت نیز فشارهایی را برای تحقق این پیشرفت‌ها وارد می‌کنند. با توجه به عملکرد همواره ضعیف کشورهای مورد بررسی در سال‌های اخیر، سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند ادعا کنند که ابتکارهای حمایتی آن‌ها دست‌کم تا حدی در پیشرفت‌های مذکور تأثیرگذار بوده است.

بخش بعدی این گزارش به اختصار بیان می‌دارد که سازمان‌های همکار تا چه حد توانسته‌اند به اهداف تعیین شده در ابتدای پروژه‌های خود دست یابند. بر اساس سه دور مصاحبه انجام شده، بخش دوم گزارش حاضر دلایل گزارش‌شده توسط سازمان‌های جامعه مدنی را در خصوص عوامل موفقیت و شکست اقدامات حمایتی آن‌ها ارائه می‌کند. این تحلیل در پی آن است که خوانندگان را یاری کند تا دریابند چگونه تلاش‌های حمایتی انجام شده در راستای ارتقای شفافیت و مدیریت بودجه می‌توانند موفق باشند، خصوصاً هنگامی که تلاش‌های مذکور در شرایط مدیریت ضعیف دولت انجام شده باشند. امید است که این امر تلاش‌های حمایتی جامعه مدنی در آینده را حمایت کند و فعالیت‌های حامیان و سازمان‌های بین‌المللی نیز پشتیبان این تلاش‌های حمایتی باشند.

۲. اهداف تعیین شده و محقق شده توسط شرکای اجرایی IBP

بر اساس تعریفی که پیشتر از موفقیت ارائه شد، چهار مورد از ۱۰ پروژه حمایتی در انتشار اسناد حائز اهمیت بودجه تعیین شده در ابتدای پروژه موفق بوده‌اند. دو شریک اجرایی تا حدی موفق بوده و به اهداف حمایتی ثانویه خود دست یافته یا اصلاحات دیگری را در بودجه صورت داده‌اند که جزء اهداف صریح آن‌ها نبوده است.

www.internationalbudget.org

Translated with Permission from IBP.

IBP did not review translation.

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

چهار شریک اجرایی نیز نتوانسته‌اند در پروژه‌های حمایتی خود به هیچ موفقیتی دست یابند. اما بسیاری از این شرکای اجرایی ادعا می‌کنند که تجربه آن‌ها در اجرای پروژه‌ها سبب بهبود روابطشان با ادارات دولتی مربوطه شده است. با در نظر گرفتن این امر که ابتکارهای حمایتی مذکور تنها ۱۸ ماه به طول انجامیده‌اند، در حالی که کمپین‌های ارتقای شفافیت و پاسخگویی معمولاً برای اثرگذاری به زمان بسیار بیشتری نیاز دارند، در می‌یابیم که این دستاوردهای ناملموس بسیار حائز اهمیت هستند. درحالی‌که دسترسی به اسناد بودجه معمولاً تنها بخشی از کمپین‌های بزرگتر است، انتشار یک سند بودجه‌ای حائز اهمیت پس از گذشت کمتر از دو سال از شروع فعالیت‌های حمایتی دستاورد قابل توجهی است. این تأثیرات هنگامی چشمگیرتر می‌شوند که توجه داشته باشیم ابتکارهای حمایتی مذکور در حضور موانع آشکاری بر سر راه ارتقای شفافیت بودجه انجام شده‌اند: ۱۰ شریک اجرایی به طور میانگین تنها ۱۵ درصد امتیازات شاخص شفافیت بودجه (OBI) در سال ۲۰۱۰ را کسب کرده‌اند. محدوده امتیازات بین ۰ درصد در فیجی تا ۳۸ درصد در قزاقستان متغیر است.^۵ جدول ۱ مروری است بر اهداف تعیین‌شده و نتایج حاصله در ۱۰ کشوری که در این ابتکار شرکت داشته‌اند.

^۵ شاخص شفافیت بودجه تنها شاخص مقایسه‌ای و منظمی است که نشان می‌دهد دولت‌ها چه میزان اطلاعات را از طریق چرخه بودجه خود در اختیار عموم قرار می‌دهند. شاخص شفافیت بودجه بر اساس زیرمجموعه‌ای از پرسش‌های مطرح شده در پیمایش دو سالانه شفافیت بودجه (که شفافیت بودجه، مشارکت مردمی، و قدرت نهادهای نظارتی در کشورهای سراسر جهان را بررسی می‌کند)، به هر کشور مورد بررسی نمره‌ای بین صفر تا ۱۰۰ نسبت می‌دهد.

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

جدول 1: مروری بر اهداف تعیین شده و محقق شده				
کشور	هدف اصلی	وضعیت	۲۰۱۰ OBI (نمره از ۱۰۰)	۲۰۱۲ OBI (نمره از ۱۰۰)
بولیوی	انتشار بودجه مدنی (شهروندی)	تا حدی موفق	۱۳	۱۲
کامبوج	انتشار گزارشات ممیزی ملی (۲۰۱۰-۲۰۰۸)	بدون تأثیر	۱۵	۱۵
کامرون	انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت	بدون تأثیر	۲	۱۰
جمهوری دموکراتیک کنگو (DRC)	انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت	موفق	۶	۱۸
فیجی	انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت	بدون تأثیر	۰	۶
قزاقستان	انتشار بررسی میانه سال	موفق	۳۸	۴۸
مالی	انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت	بدون تأثیر	۳۵	۴۳
موزامبیک	ارتقای جامعیت طرح بودجه پیشنهادی دولت	تا حدی موفق	۲۸	۴۷
نیجر	انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت	موفق	۳	۴
رواندا ^۶	انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت	موفق	۱۱	۸

^۶ تأثیر انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت در نمره شاخص OBI سال ۲۰۱۲ لحاظ نشده است، زیرا تاریخ انتشار پس از مهلت مقرر OBI بوده است.

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

هدف اصلی [مرکز اسناد و تحقیقات امریکای لاتین](#) (CEDLA) عبارت بود از متقاعد کردن وزارت دارایی برای انتشار بودجه مدنی (شهروندی) که بودجه مصوب ۲۰۱۲ را به صورت ساده شده و قابل دسترس عموم ارائه کند. هر چند که این هدف محقق نشد، اما CEDLA توانست روابط کاری خوبی با مجلس ملی برقرار کند که در نهایت سبب انتشار بودجه دولت روی وبسایت مجلس شد. علیرغم این که سند مذکور تمام نسخه‌های بودجه پیشنهادی را شامل نمی‌شد، اما انتشار آن آغازی است بر شفافیت بیشتر در بولیوی که در آینده می‌توان از آن در راستای ارتقای بیشتر شفافیت بودجه استفاده کرد.

هدف حمایتی اصلی پروژه بودجه ملی (NBP) در کامبوج انتشار گزارشات ممیزی سالانه مربوط به سال‌های ۲۰۰۸، ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ بود. این گزارشات تنها به منظور استفاده داخلی تهیه شده‌اند. هر چند که این هدف محقق نشد، اما اعتبار NBP به واسطه ملاقات‌های صورت گرفته با وزارتخانه‌های مربوطه، از جمله وزارت اقتصاد و دارایی، به نحو چشمگیری افزایش یافت. این امر آینده بهتری را برای کامبوج پیش‌بینی می‌کند، کشوری که دولت آن میلی به تعامل با جامعه مدنی ندارد.

هدف اصلی [مرکز اطلاعات بودجه](#) در کامرون عبارت بود از انتشار به موقع طرح بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۲۰۱۲ که در حال حاضر تنها برای استفاده داخلی تهیه می‌شود. این هدف محقق نشد.

در جمهوری دموکراتیک کنگو، شبکه دموکراسی و مدیریت اقتصادی (REGED) برنامه‌های خود را به گونه‌ای تنظیم کرده بود که بتواند طرح بودجه پیشنهادی دولت را منتشر کند. این هدف پس از برگزاری جلسه‌های مختلفی با مقامات بلند پایه محقق شد. علاوه بر این، تعدادی از اسناد دیگر - بودجه مصوب، بودجه های مدنی (شهروندی) دو سال مالی پیاپی، گزارشات سالانه، بررسی میانه سال، و گزارش پایان سال- نیز منتشر شدند. در زمینه دومین هدف نیز پیشرفت‌های خوبی صورت

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

گرفت. این هدف عبارت بود از متقاعد کردن مجلس برای برگزاری جلسات بودجه به صورت علنی.

شریک اجرایی IBP در فیجی ([مؤسسه شهروندان انجمن سن الملل پاسیفیک جنوبی](#)، FSPI) انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت در سال ۲۰۱۲ را به‌عنوان هدف حمایتی اصلی خود انتخاب کرد. دستاورد موجود از مهمترین توصیه‌های مطروحه برای فیجی پس از اعلام نتایج شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۱۲ بود، زیرا این سند برای استفاده داخلی تهیه شده است. پیرو اجرای این پروژه حمایتی، دولت طرح بودجه پیشنهادی سال ۲۰۱۲ و بودجه مصوب سال ۲۰۱۲ را با تأخیر منتشر نمود، اما طرح بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۲۰۱۲ را که FSPI درخواست کرده بود منتشر نکرد.

در قزاقستان، هدف اصلی مرکز پایش و ارزیابی تحقیقات اقتصادی (ERMEC) عبارت بود از ترغیب وزارت دارایی به تهیه و انتشار یک بررسی میانه سال. از میان هشت سند اصلی بودجه مورد بررسی در پیمایش شفافیت بودجه این تنها سندی بود که عموم مردم هنوز امکان دسترسی به آن را نداشتند، زیرا دولت تاکنون اقدام به تهیه آن نکرده بود (حتی برای استفاده داخلی). این هدف محقق شد، هرچند که سند منتشر شده عیناً منطبق بر استانداردهای بین‌المللی نبود.

هدف حمایتی اصلی [گروه تحقیقات اقتصادی عملی و نظری](#) (GREAT) در مالی عبارت بود از انتشار به موقع طرح بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۲۰۱۲. کودتای سال ۲۰۱۲ مالی توانایی سازمان‌های جامعه مدنی را برای فعالیت آزاد محدود کرد و گروه مذکور نتوانست به هدف خود دست یابد.

هدف اصلی [مرکز یکپارچگی عمومی](#) (CIP) در موزامبیک عبارت بود از ارتقای جامعیت طرح بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۲۰۱۲، به‌عنوان یکی از توصیه‌های اصلی مطرح شده در گزارش شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۱۰ این کشور. این

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

هدف محقق نشد، اما پیشرفت دیگری صورت گرفت و بودجه مدنی (شهروندی) منتشر شد.

شریک اجرایی IBP در نیجر ([فضای مدنی متفاوت](#)، AEC) موفق شد به هدف خود یعنی انتشار طرح بودجه پیشنهادی دولت دست یابد. این سازمان همچنین موفق شد دولت را متقاعد به انتشار گزارش ممیزی کند.

هدف حمایتی اصلی برنامه اطلاعات بودجه (BIP) در رواندا عبارت بود از انتشار به موقع طرح بودجه پیشنهادی دولت برای سال مالی ۲۰۱۲-۲۰۱۳. این هدف محقق شد و روابط مثبتی نیز به واسطه IBP با مقامات ارشد دولتی برقرار شد.⁷

۳. دلایل موفقیت و شکست

مجموعه ای از عوامل می‌توانند سبب موفقیت یک کمپین حمایتی شوند. در سه دور مصاحبه‌ای که با سازمان‌های همکار صورت گرفت، ۱۱ عامل به‌عنوان عوامل مهم شناسایی شدند. این عوامل به طور کلی به دو دسته تقسیم می‌شوند: (۱) عوامل زمینه‌ای که به شرایط خارجی یک کشور از جمله پذیرا بودن دولت در برابر سازمان‌های جامعه مدنی و یا فضای سیاسی عمومی بستگی دارند؛ و (۲) عوامل سازمانی که به نقاط ضعف و قوت داخلی سازمان بستگی دارند. البته نباید هیچ‌یک از این عوامل را به‌طور منفرد در نظر گرفت؛ هیچ‌یک از این عوامل به تنهایی تعیین کننده موفقیت یک پروژه نیست. در واقع عوامل مذکور با یکدیگر ترکیب شده و سبب دستیابی یا عدم دستیابی به هدف حمایتی می‌شوند. در ادامه تمام این ۱۱ عامل در جدول ۲ ارائه شده و سپس سه مورد از آن‌ها به تفصیل بررسی می‌شوند.

⁷ هر چند که این ابتکار حمایتی موفقیت آمیز بود، اما پس از آن دولت طرح بودجه پیشنهادی خود برای سال مالی ۲۰۱۳-۲۰۱۴ را منتشر نکرد.

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

جدول ۲: عوامل موفقیت سازمانی و زمینه ای	
عوامل سازمانی	عوامل زمینه ای
تجربه در زمینه فعالیتهای حمایتی	محیط سیاسی مناسب/تغییر دولت
ایجاد شبکه و برقراری ارتباط با حامیان و تصمیم گیرندگان	گشودگی سیاسی در زمینه شفافیت مالی
دستیابی به نقطه مناسب برای مذاکره	تجربه‌های حمایتی موفق
ظرفیت فنی برای فعالیتهای امور مالی عمومی	مشارکت IBP در فرایند حمایتی
جابجایی اندک کارکنان/ثبات سازمانی	وجود فضای مناسب در جامعه مدنی
شهرت و اعتبار سازمان	

۱. رابطه بین شرکای اجرایی و تصمیم گیرندگان

به گزارش سازمان‌های جامعه مدنی همکار IBP، مهم‌ترین عامل موفقیت در این پروژه‌های حمایتی رابطه بین سازمان و تصمیم گیرندگان اصلی دولت بود. چنان‌که انتظار می‌رفت، آن دسته از شرکای اجرایی که توانستند روابط مناسبی با تصمیم گیرندگان اصلی برقرار کنند معمولاً نسبت به سایر شرکا موفق‌تر بودند. برقراری روابط مناسب با یک تصمیم گیرنده به سازمان همکار اجازه می‌دهد تا از فرایند اصلاحات برای ارتقای شفافیت حمایت کرده و صدای خود را به طور جدی به گوش مسئولین برساند.

ایجاد این روابط مناسب در کشورهایمانند ۱۰ کشور مورد بررسی دشوار است، زیرا دولت‌های آنها معمولاً با سازمان‌های جامعه مدنی به طور عام و گروه‌های پیش‌برنده اصلاحات در زمینه ارتقای شفافیت بودجه به طور خاص برخورد خصمانه

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

دارند. مثلاً مشکل پروژه‌های حمایتی در کامرون و مالی، روابط نامناسب با تصمیم‌گیرندگان اصلی بود. در فوجی نیز فقدان اراده سیاسی نزد مسئولان بودجه کشور یکی از دلایل اصلی شکست پروژه بود. فضای سیاسی سرشار از ارباب که فعالان مدنی در آن کار می‌کردند به عنوان مانعی ویژه بر سر راه پروژه حمایتی شناخته شد.

اهمیت برقراری روابط مناسب را می‌توان در تجربه‌های سازمان‌های جامعه مدنی در جمهوری دموکراتیک کنگو و نیجر نیز مشاهده کرد. در هر دو مورد آغاز بررسی‌های شاخص شفافیت بودجه IBP در داکار در ژانویه ۲۰۱۲ اتفاق مهمی بود: شرکت کردن مقامات بلندپایه کنگو و نیجر سازمان‌های همکار را یاری کرد تا روابطی را با این مقامات برقرار کنند. بدین‌ترتیب مقامات مذکور پس از این رخداد تمایل بیشتری به همکاری داشتند. این امر خصوصاً در مورد کشور نیجر حائز اهمیت بود، زیرا فردی که از سوی این کشور در رخداد مذکور شرکت کرد مدت کوتاهی پس از آن وزیر دارایی نیجر شد. بدین‌ترتیب AEC می‌توانست مستقیماً با وزیر دارایی مذاکره کرده و نحوه پیشرفت کار را با مشاورین وی پیگیری کند. علاوه بر دستاوردهای مذکور در زمینه اهداف حمایتی اصلی، یکی از نتایج مهم این رابطه کاری مناسب این بود که وزیر دارایی دعوت خود از سازمان مذکور را برای نظارت بر بودجه تا آوریل و مه ۲۰۱۲ تمدید کرد. چنین سطحی از دسترسی تاکنون برای هیچ سازمان غیردولتی در نیجر فراهم نیامده بود. در نتیجه سازمان مذکور موقعیت‌های بیشتری برای انجام فعالیت‌های حمایتی به دست آورد.

یکی دیگر از موانعی که تعدادی از شرکای اجرایی IBP به آن اشاره کردند هنگامی بود که تصمیم‌گیرندگان با روش امتیازدهی شاخص شفافیت بودجه مخالف بوده و امتیاز پایین خود را ناعادلانه می‌پنداشتند – یا به این دلیل با روش امتیازدهی شاخص شفافیت بودجه مخالف بودند که از امتیاز پایین خود راضی نبودند. این شرایط می‌تواند منجر به پدید آمدن فضای خصمانه‌ای در نشست‌های بین شرکای

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

تجاری IBP و تصمیم گیرندگان اصلی شود که تمایلی به انجام اصلاحات ندارند. مثلاً در بولیوی وزارت دارایی نتایج شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۱۲ را رد کرده و بی میل به انجام اصلاحات برای ارتقای شفافیت بود.

هر چند که وجود روابط مناسب بین شرکای اجرایی IBP و تصمیم گیرندگان مهم است، اما به تنهایی شرط کافی موفقیت نیست. تجربه‌های شرکای تجاری IBP نشان می‌دهد که برای حصول نتایج لازم است کار را تا لحظه آخر با تصمیم گیرندگان پیگیری کرد. مثلاً در جمهوری دموکراتیک کنگو دولت قول داد طرح بودجه پیشنهادی دولت را به سرعت و در جریان پیشرفت ابتکار مذکور منتشر کند. اما برای منتشر شدن این سند چند ماه پیگیری انجام شد.

۲. تجربه‌های حمایتی و برقراری روابط

دومین عامل موفقیت عبارت است از تجربه‌های پیشین سازمان در انجام پروژه‌های حمایتی، یعنی میزان فعالیت‌های حمایتی که پیشتر انجام داده و مقامات دولتی که با آنها در ارتباط بوده است. ارتباط این عامل با عامل قبل در این امر است که تجربه یک سازمان و شهرت و اعتبار آن در بین گروه هدف سبب تسهیل در برقراری ارتباط با تصمیم گیرندگان می‌شود. تعدادی از شرکای اجرایی IBP توانستند با استفاده از تجربیات و ظرفیت‌های خود کسب اعتبار کرده و احترام و اعتماد تصمیم گیرندگان را به دست آورند. مثلاً شریک اجرایی IBP در نیجر با راه‌اندازی یک نشریه اطلاعاتی هفتگی و سه ایستگاه رادیویی در خصوص مباحث بودجه، توانایی‌های فنی خود را به دولت نشان داد.

ERMEC در قزاقستان و BIP در رواندا از اعتبار خود به عنوان یک عامل موفقیت مهم در پروژه‌های حمایتی خویش نام بردند. شناخته شدن به عنوان سازمانی لایق و توانمند، خصوصاً در زمینه امور مالی عمومی، سبب شد تا این سازمان‌ها بهتر بتوانند مقامات دولتی را متقاعد به بحث و مذاکره کنند.

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

در مقابل، سازمان‌های کوچک و نسبتاً ناشناخته برای متقاعد کردن دولت جهت بررسی پیشنهادات اصلاحی خود با دشواری‌های بیشتری مواجه بودند. این امر چالشی برای سازمان‌ها به شمار می‌آید، خصوصاً هنگامی که چارچوبی قانونی برای درخواست اطلاعات لازم جهت تحلیل بودجه وجود نداشته باشد.

سازمان‌های جامعه مدنی همکار IBP استراتژی‌های متفاوتی را برای تعامل با دولت مورد اشاره قرار دادند. مثلاً همکار قزاقستانی IBP گزارش داد که تصمیم گیرندگان بیشتر تمایل دارند در گفتگوها و دوره‌های آموزشی غیر رسمی شرکت کنند تا در گفتگوهای رسمی در زمینه سیاست‌ها و خط مشی‌ها. دعوت به آموزش‌های فنی معمولاً با پاسخ مثبت همراه بود، در حالی که دعوت به مذاکرات سیاسی رسمی معمولاً با پاسخ منفی مواجه می‌شدند. بدین ترتیب برگزاری آموزش‌های فنی در ابتدای پروژه می‌تواند استراتژی مؤثری برای آغاز برقراری رابطه با تصمیم گیرندگان اصلی باشد، زیرا به آن‌ها اجازه می‌دهد بدون هیچگونه فشاری به کسب اطلاعات در خصوص شفافیت بودجه بپردازند. شرکای اجرایی رواندایی نیز به همین نکته اشاره کردند: «ما طرح اولیه خود در خصوص اجرای یک قانون بودجه ارگانیک را تهیه کردیم، اما این امر فشار زیادی به رابطه ما با وزارت دارایی وارد کرد. لازم بود که ابتدا یک رابطه مناسب با وزارتخانه برقرار کنیم». به گزارش آن‌ها برگزاری یک مراسم صبحانه غیر رسمی در برقراری رابطه به تصمیم گیرندگان وزارت دارایی مؤثر بود.

یکی دیگر از جنبه‌های مهم برقراری این روابط توانایی سازمان‌ها در ارائه اهداف حمایتی خود به مقامات به عنوان اهدافی واقع بینانه و سازنده بود. مثلاً سازمان همکار IBP در کامرون دریافت که وقتی برنامه‌های اصلاحی خود در زمینه شفافیت را به همراه یک استراتژی اجرایی به مقامات دولتی ارائه کند، توجه آن‌ها را بیشتر جلب خواهد کرد.

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

برخی از سازمان‌ها گزارش دادند که ارجاع به عقیده جامعه مدنی سبب جلب توجه دولت می‌شود. اما این کار باید در موقع لزوم به صورت قانع کننده‌ای انجام شود. مثلاً همکار کامبوجی IBP نتوانست شواهدی ارائه دهد که نشان دهند جامعه خواستار کسب اطلاعات در زمینه بودجه است. این امر بر نشست‌های برگزار شده با وزارت دارایی تأثیر منفی گذاشت. سایر سازمان‌ها بهتر توانستند نشان دهند که جامعه مدنی خواستار ارتقای شفافیت است. این کار به‌عنوان مثال از طریق کمپین‌های رسانه‌ای یا با مشارکت روزنامه‌نگاران محلی انجام شد. سازمان همکار IBP در فیجی گزارش داد که «فعالانی که بیشترین مشارکت [برای تحقق اهداف حمایتی] را داشتند عبارتند از رسانه‌های چاپی، رادیو و شبکه‌های تلویزیونی. هرچند نمی‌توان با قاطعیت گفت که این فعالیت‌ها بر تصمیم وزارت در زمینه قرار دادن تخمین بودجه روی وبسایت خود تأثیر گذاشته‌اند یا خیر، شواهد شفاهی نشان می‌دهند که وزارتخانه به مقالات رسانه‌ها، شامل پیمایش شفافیت بودجه سال ۲۰۱۲، واکنش نشان داده‌است». تلاش دیگر صورت گرفته توسط سازمان‌های همکار عبارت بود از ترکیب کردن ایده‌های خود در زمینه ارتقای شفافیت با سایر فرایندهای اصلاحی در دست انجام. مثلاً سازمان همکار IBP در بولیوی اصلاحات مالیاتی را عرصه‌ای یافت برای انجام سایر اقدامات در راستای ارتقاء شفافیت.

۲. استفاده از استانداردهای بین الملل و درخواست مشارکت از IBP

از دیگر استراتژی‌های شرکای اجرایی IBP برای سهیم شدن در فرایند ارتقای شفافیت، استفاده از وجهه کشور در سطح بین الملل بود. مثلاً در قزاقستان وجهه کشور در سطح منطقه و جهان برای دولت بسیار مهم است. هنگامی که سازمان همکار IBP مثال‌هایی از انتشار بررسی میانه‌سال را در سایر کشورهای منطقه ارائه کرد، تصمیم گیرندگان [مربوطه در] قزاقستان نسبت به انجام این کار تمایل بسیار بیشتری نشان دادند. اما این استراتژی در تمامی موارد کارگر نبود. سازمان همکار IBP در بولیوی گزارش داد که استراتژی مذکور در این کشور مؤثر نبوده

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

است، زیرا دولت معمولاً توجهی به استانداردها و نمونه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی ندارد.

بسیاری از سازمان‌های همکار از IBP خواستند تا آنها را در مورد این استراتژی یاری کند. بسیاری از دولت‌ها از نقش IBP در ارتقای شفافیت بودجه در سطح بین‌الملل آگاهند. سازمان‌های جامعه مدنی گزارش کردند که IBP به پروژه‌های آنها اعتبار بخشیده و آنها را یاری کرده تا نشست‌هایی را با تصمیم‌گیرندگان بلندپایه ترتیب دهند. بنابراین بهره بردن از شهرت و اعتبار IBP در پروژه‌ها ابزاری است قدرتمند برای افزایش اعتبار سازمان و برقراری ارتباط با دولت. این امر خصوصاً در کشورهای حائز اهمیت است که سازمان‌های جامعه مدنی آنها از دیرباز با دولت درگیر بوده‌اند تا اهمیت بیشتری برای مقوله شفافیت قائل شود. در این موارد برگزاری نشست با اعضای IBP سازمان‌ها را یاری کرد تا دولت‌های خود را در زمینه اجماع بین‌المللی و اهمیت شفافیت بودجه متقاعد کنند. مثلاً در کامرون سازمان همکار IBP گزارش داد که «ملاقات‌های انجام شده توسط IBP سبب افزایش آگاهی‌ها شد. اکنون تمامی کارکنان وزارت دارایی از شاخص شفافیت بودجه آگاهی دارند».

شریک اجرایی IBP در قزاقستان گزارش داد که در جریان نشست‌های برگزار شده با IBP، تصمیم‌گیرندگان اصلی متقاعد شدند که ارتقای شفافیت بودجه امری مهم بوده و طرح بودجه پیشنهادی باید پیش از تأیید منتشر شود. سازمان همکار IBP در کامبوج بیان کرد که مشارکت IBP بیشترین نقش را در زمینه تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیرندگان داشته است؛ «از زمان آغاز بررسی‌های شاخص شفافیت بودجه در کامبوج در سال ۲۰۱۰ تاکنون موفقیت‌های زیادی در زمینه برقراری ارتباط با وزارت اقتصاد و دارایی در مورد مسائل مهم به دست آورده‌ایم. اکنون دولت به حرف‌های ما گوش می‌دهد». علاوه بر این، شریک اجرایی IBP در موزامبیک عقیده دارد که

گزارش تحقیق IBP: سهیم در ارتقای شفافیت

اعضای IBP در موقعیتی هستند که می‌توانند پرسش‌هایی را مطرح کنند که مطرح شدن آنها از سوی یک فرد «محلی» احتمالاً قابل قبول نیست.

تمام سازمان‌های همکار IBP به مشارکت این نهاد در فرایند حمایتی به عنوان یکی از عوامل اصلی موفقیت اشاره کرده‌اند. مشارکت IBP از طریق بازدید از کشورها و ملاقات‌های محلی انجام شده است. اما نتایج پروژه‌ها با وجود مشارکت نسبتاً یکسان IBP متفاوت بوده است. این امر نشان می‌دهد که مشارکت IBP به تنهایی تعیین کننده موفقیت یا شکست ۱۰ پروژه مورد بررسی نبوده است.

۴. نتیجه گیری

پروژه‌های حمایتی مورد بحث تأثیراتی متفاوت اما مثبت بر مقوله شفافیت بودجه در ۱۰ کشور محل اجرای آنها داشته‌اند. به طور کل می‌توان گفت که این نتیجه بسیار قابل توجه است، زیرا سازمان‌های همکار IBP در محیطی به اجرای پروژه‌های حمایتی پرداخته‌اند که موانع آشکاری بر سر راه ارتقای شفافیت بودجه وجود داشته و دولت برخورد مثبتی با آنها نداشته است.

نتیجه اصلی پروژه این است که برقراری روابط مناسب با تصمیم گیرندگان می‌تواند یک عامل موفقیت مهم در فعالیتهای حمایتی باشد. سازمان‌هایی که توانستند روابط مناسبی با تصمیم گیرندگان اصلی برقرار کنند به طور کل موفق‌تر از دیگر سازمان‌ها بودند. مشارکت IBP در فرایند حمایتی یکی دیگر از عوامل موفقیت بود، زیرا IBP می‌تواند اعتبار سازمان‌ها را افزایش داده و اهمیت فعالیتهای انجام شده در راستای ارتقای شفافیت را مورد تأکید قرار دهد.

این آموزه‌ها نشان می‌دهند که تلاش‌های حمایتی صورت گرفته در راستای ارتقای شفافیت و مشارکت عمومی در چه صورت موفقیت‌آمیز بوده یا با شکست مواجه خواهند شد. پروژه‌های مشابه می‌توانند با استفاده از این آموزه‌ها استراتژی‌های حمایتی خود را تقویت کنند.

پیوست

پرسش‌های مصاحبه

دور اول (دسامبر ۲۰۱۱)

از میان لیست اهداف حمایتی، برای شما مهم‌تر است که در بازه زمانی این پروژه حمایتی به کدام یک از اهداف خود در زمینه ارتقای شفافیت بودجه دست یابید؟

برای مشارکت در انجام این اصلاحات چه فعالیت‌هایی انجام خواهید داد؟

در فعالیت‌های حمایتی خود با کدام تصمیم‌گیرندگان خاص ارتباط برقرار کرده و بر نظر آنها تأثیر خواهید گذاشت؟

به نظر شما مهم‌ترین موانع داخلی (سازمانی) و خارجی (زمینه‌ای) بر سر راه موفقیت در تأثیرگذاری بر نظرات تصمیم‌گیرندگان و انجام این اصلاحات کدام‌اند؟

دور دوم (سپتامبر تا نوامبر ۲۰۱۲)

برای تأثیر گذاشتن بر نظرات تصمیم‌گیرندگانی که در مصاحبه اول خود به آنها اشاره کردید، چه فعالیت‌هایی انجام داده‌اید؟

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

تصمیم گیرندگان چگونه به فعالیت‌های شما پاسخ داده‌اند؟ به نظر شما دلیل این پاسخ آن‌ها چه بوده است؟

آیا از زمان آخرین مصاحبه تغییراتی در فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده خود صورت داده‌اید؟ عوامل تأثیرگذار در اعمال این تغییرات چه بوده‌اند؟

آیا اولویت فعالیت‌های شما کماکان همان اهداف ارتقای شفافیت بودجه است که در مصاحبه اول به آن‌ها اشاره کردید؟ در غیر این صورت، لطفاً دلیل تغییر اولویت‌های خود را بیان کنید.

دور سوم (ژوئن ۲۰۱۳)

آیا فکر می‌کنید فعالیت‌های شما تأثیری بر تصمیم گیرندگان داشته‌اند؟ به نظر شما این تأثیر چگونه رخ داده‌است؟ لطفاً با ارائه مثال پاسخ خود را شرح دهید.

کدام‌یک از فعالیت‌های شما کمترین تأثیر را بر تصمیم گیرندگان داشته‌اند؟ و کدام‌یک بیشترین تأثیر را؟ مثال‌هایی در این خصوص ارائه کنید.

لطفاً سه دلیل اصلی موفقیت یا شکست خود را در ارتقای شفافیت بودجه ذکر کنید. لطفاً این دلایل را از لیست عوامل سازمانی و زمینه‌ای ارائه شده انتخاب کرده یا مشخص کنید که عوامل دیگری نیز تأثیرگذار بوده‌اند یا خیر. لطفاً در این جا نیز پاسخ خود را با ارائه مثال شرح دهید.

بنظر به آنچه تا کنون در این پروژه انجام شده است، اگر می‌توانستید کار را از ابتدا آغاز کنید چه تغییراتی در فعالیت‌های خود صورت می‌دادید؟

آیا به هدف خود در زمینه ارتقای شفافیت بودجه دست یافتید؟ به نظر شما فعالیت‌هایی که انجام داده‌اید سبب اصلاحات یا تغییرات سودمند دیگری نیز شده‌اند؟ چرا این تغییرات/اصلاحات را سودمند می‌دانید؟

گزارش تحقیق IBP: سهم در ارتقای شفافیت

www.internationalbudget.org

Translated with Permission from IBP.

IBP did not review translation.