

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

مؤلفه‌های بودجه‌ریزی شهری مشارکتی شایسته با نگاهی به

نظام حقوقی ایران

زهرا عامری^۱؛ احمد خسروی^۲؛ محمدباقر مقدسی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۲/۰۴

چکیده

بودجه‌ریزی مشارکتی یک فرآیند تصمیم‌گیری مشترک است که در طی آن شهروندان و مقامات محلی در مورد تخصیص نهایی منابع بودجه‌ای در شهرهایشان تصمیم‌گیری می‌کنند و می‌تواند بهترین روش برای شفاف‌سازی در سیستم عدم تمرکز محلی که در آن تصمیم‌گیری‌ها به نمایندگان مردم واگذار شده است تلقی شود. برخلاف این مزیت، مسأله قابل بحث چنین است که این روش به دلیل مشکلات متعددی که دارد از جمله هزینه‌های زیاد آن، آیا قابلیت اجرایی دارد و یا صرفاً در سطح نظری باقی می‌ماند. بررسی مزایا و آثار مطلوب آن در مقایسه با تنگناهای پیش رو، همچنین تجربه برخی کشورها در این زمینه که آثار مطلوبی نیز به دنبال داشته، می‌تواند دال بر امکان اجرایی شدن آن در نظام حقوقی کشورهای دیگر از جمله ایران باشد. این در حالی است که توجه به برخی مواد قانون شوراهای اسلامی نشان می‌دهد که زمینه اجرای آن در نظام حقوقی بودجه‌ریزی ایران با سازوکارهای پیش‌بینی شده فعلی میسر نیست. تقویت نهادهای محلی چون شوراها و شورایی‌ها و پیش‌بینی سازوکارهای قانونی لازم در راستای تعیین الزام برای بودجه‌ریزی مشارکتی باید در راس اصلاحات قانونی در قوانین بودجه‌ریزی شهری ایران قرار گیرد.

واژگان کلیدی: بودجه، بودجه‌ریزی مشارکتی، دمکراسی، مشارکت، مشورت.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه بجنورد؛ بجنورد، خراسان شمالی (نویسنده مسئول)، z.ameri@ub.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق دانشگاه بیرجند؛ بیرجند، خراسان جنوبی، a.khosravi@birjand.ac.ir

۳. استادیار گروه حقوق دانشگاه بجنورد؛ بجنورد، خراسان شمالی، mbmoghadasi@ub.ac.ir

۱. مقدمه و بیان مسأله

کاهش مشارکت در رقابت‌های انتخاباتی و گرایش به حزب‌های ملی‌گرا (دست راست)، نشانه نارضایتی شهروندان از نظام مردم‌سالاری حاکم است. موج تمرکززدایی در کشورهای زیادی تجربه شده است و مشکلاتی در زمینه سیاست‌گذاری‌ها ایجاد کرده که این مشکلات می‌تواند گروه‌های ذینفع و جمعیت‌های گسترده‌ای را دربرگیرد؛ بنابراین، دولت به ترویج مشارکت شهروندی در تصمیم‌گیری دست زده است. اشکال جدید مشارکت شهروندی در سطوح محلی می‌تواند پاسخگویی چیزی باشد که بحران دموکراتیک نامیده می‌شود اما تمرکززدایی دقیقاً خود مشارکت مستقیم نیست؛ درست است که امور محلی از حیثه قدرت مرکزی خارج شده، اما باز هم توسط نمایندگان مردم اعمال می‌شود، نه مستقیماً خود مردم. بنابراین، اداره چه در سطح ملی و چه در سطح محلی همواره با سوءاستفاده همراه است. چنانکه تجربه شهرداری و شورا در ایران نشان می‌دهد؛ نبود شفافیت در عملکرد و فعالیت شورا و پروژه‌های شهری از جمله مهمترین معضلات مدیریت شهری در ایران بوده است. وجود آمارهای متفاوت از قیمت تمام شده پروژه‌های شهری، برملا شدن برخی تخلفات در شهرداری‌ها و شوراها چند سال بعد از وقوع تخلف و غیره همگی نشان از وسعت نابسامانی‌های مالی است. هر چند علت عمده این تخلفات را نبود نظارت کافی می‌دانند؛ ولی می‌توان به راهکار مهمی دست یافت که نظارت را نیز با خود به همراه داشته و در ضمن آن، موجب جلب اعتماد مردم نیز شود و آن مشارکت مستقیم مردم در امر بودجه‌ریزی شهرداری‌ها و شوراهاست که به آن بودجه‌ریزی مشارکتی گویند. پرسش اصلی این است که آیا با توجه به گستردگی جمعیت و سرزمین دولت-کشورهای کنونی، امکان اعمال این گونه از بودجه‌ریزی وجود دارد؟

اندیشه مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری بودجه‌های محلی برای نخستین بار در شهر پورتو آلگره^۱ برزیل و در سال ۱۹۸۹ مطرح شد. در این کشور، دولت‌های محلی، بودجه‌ریزی مشارکتی را جهت دخیل کردن شهروندان، به‌ویژه شهروندان فقیر در تصمیم‌سازی درباره استفاده از منابع شهرداری به روش‌های گوناگون به کار می‌گیرند

1.Porto Alegre

(Bloure, 2004:45). از آن زمان، این ایده در کل برزیل و دیگر کشورهای لاتین، آمریکای شمالی، آسیا، آفریقا و نهایتاً اروپا منتشر شد. بر طبق چارچوب‌های قانونی مختلف، شرایط اقتصادی- اجتماعی گوناگون و مقاصد سیاسی متفاوت حمایت کنندگان بودجه‌های مشارکتی، این رویه در کشورهای مختلف به صورت ویژه و خاص دنبال می‌شود؛ از این رو هیچ الگوی دقیقی برای بودجه‌ریزی مشارکتی وجود ندارد. این نوشتار بر آن است تا ضمن شناسایی زیرساخت‌ها و مبانی نظری بودجه‌ریزی مشارکتی معین نماید که چطور بودجه‌های مشارکتی را می‌توان برای شرایط سیاسی، مدیریتی و قانونی در سطوح محلی به کار گرفت. همچنین مسأله مزایای احتمالی بهره‌مندی از این رویه در دموکراسی محلی نیز مطرح می‌شود. نیز با مروری بر قوانین ایران در این خصوص مشخص خواهد گردید که آیا فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی در ایران مورد توجه قرار گرفته است یا خیر؟ و نظام حقوقی ایران در این مورد با چه مشکلات و موانعی روبروست.

۲. تعریف بودجه‌ریزی مشارکتی؛ تعریف

گرچه هیچ تعریف واحدی از این مفهوم وجود ندارد؛ زیرا بودجه مشارکتی تا حد زیادی از یک مکان به مکان دیگر، بسته به زمینه‌ها و شرایط محلی متفاوت است (Matovu, 2007:20). اما در اصطلاح کلی، بودجه‌ریزی مشارکتی فرآیندی اصلاحی است که شامل تغییر جهت از روش انحصاری بودجه‌ریزی سنتی توسط هیأت اجرایی (منتخب یا انتصابی) به سمت روش عام‌الشمولی است که شهروندان را قادر به ایفای نقش مستقیم در برنامه‌ریزی و تخصیص منابع شهرداری می‌کند (Bloure, 2004:97). بودجه‌های مشارکتی، رویه‌هایی رسمی برای تمام شهرها در دنیا محسوب می‌شوند که ربطی به تعداد جمعیت یا اندازه یک شهر ندارد. این ابزار بسیار منعطف بوده و در سیستم‌های مدیریتی- سیاسی مختلف، همچنین گرایش‌های سیاسی مختلف قابل پذیرش است؛ برای نظارت بر اصلاحات محلی مناسب بوده و می‌تواند با دیگر ابزار دموکراسی محلی ترکیب شود.

۳. مبانی نظری بودجه‌ریزی مشارکتی

اگرچه بودجه‌ریزی مشارکتی یک تجربه عملی است، اما دارای زیرساخت‌های نظری متعددی است که به تجزیه و تحلیل نیاز دارد. آن چنان که گفته شد هیچ تعریف واحدی از

بودجه مشارکتی وجود نداشته و تنها فرآیند بودجه مشارکتی تعریف شده است. با این حال بررسی دیدگاه‌های متعدد در این زمینه را بر اساس میزان مشارکت مردم در حوزه بودجه‌ریزی، از مطلع شدن صرف گرفته تا مشارکت عمیق در امر بودجه‌ریزی می‌توان تقسیم نمود. البته از آنجا که بررسی همه آنها خارج از حوصله بحث است؛ آنها را بر دو مبنای عمده مشارکت و مشورت به عنوان بنیان فرآیند بودجه‌ریزی مشارکتی تقسیم می‌کنیم. می‌توان گفت میان نظریه‌پردازانی که بودجه مشارکتی را به عنوان یک فرآیند مشارکتی در نظر می‌گیرند با نظریه‌پردازانی که آن را یک فرآیند مشورتی می‌دانند، تفاوت وجود دارد.

۱-۳. بودجه‌ریزی مشارکتی به مثابه دموکراسی مشارکتی

دموکراسی‌های مدرن نوعی مردم‌سالاری انتخابی یا غیرمستقیم هستند که در طی آن حضور و مشارکت شهروندان وابسته به رأی و تصمیم افرادی است که قوانینی را تصویب می‌کنند. در چنین حالتی، قدرت در دستان افراد محدودی قرار گرفته و احتمال ناهمخوانی میان اولویت‌بندی شهروندان و نمایندگانشان و احتمال فساد و سوءاستفاده از قدرت توسط دولت افزایش می‌یابد. همچنین تمام شهروندان از فرصت برابر برای حرف زدن برخوردار نیستند. رأی‌گیری نتیجه عدم حضور شهروندان در سیستم‌های سیاسی است. بدین ترتیب یک بحران مردم‌سالاری ایجاد می‌شود که در طی آن مشارکت افراد در انتخابات و انتخاب نخبه‌های سیاسی کاهش می‌یابد. دموکراسی مشارکتی در تعیین توزیع نابرابر قدرت و منابع و اثرهای آن بر زندگی روزانه مردم نقش دارد (Forero-Pineda, 2001:3). هدف دموکراسی‌های مشارکتی، افزایش توزیع برابر قدرت دموکراتیزه کردن^۱ فرآیندهای سیاسی در سطح محلی و ملی است. بنابراین، نظریه‌پردازان به دنبال حضور گسترده شهروندان در سیستم‌های سیاسی و تصمیم‌گیری هستند. بر این اساس برخی از محققان از دموکراسی مشارکتی برای توصیف بودجه‌ریزی مشارکتی استفاده می‌کنند. بودجه مشارکتی با پیوند به دموکراسی مشارکتی، اجازه حضور برابر و گسترده شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری در زمینه تخصیص بودجه را می‌دهد (Menegat, 2002:181-182).

1. Democratisation

۲-۳. بودجه‌ریزی مشارکتی به مثابه دموکراسی مشورتی - مشارکتی

به اعتقاد برخی، بودجه‌ریزی مشارکتی بیشتر از یک فرآیند صرف مشارکتی است و می‌توان آن را شکلی از دموکراسی مشورتی نامید. مشورت زمانی رخ می‌دهد که شهروندان دیدگاه خود در مورد موضوعات مختلف را به اشتراک گذاشته، استدلال‌های منطقی‌شان را بیان می‌کنند، به نظرهای دیگران گوش می‌دهند، در مورد آن فکر می‌کنند تا در نهایت به تصمیمی مشترک دست یابند (Lukensmeyer & Brigham, 2005:57). بنابراین، دموکراسی مشورتی همان مشورت‌هایی است که میان شهروندان مطرح شده و پیش‌نیازی برای عملکردهای مشروع مقامات به حساب می‌آید و به عنوان روشی، اولویت‌بندی شهروندان را مشخص می‌سازد (Baiocchi, 2003:46). این روند فقط به منظور حضور افرادی نیست که در فرآیند تصمیم‌گیری حاضر نمی‌شوند؛ بلکه در مورد کیفیت روابط و ارتباطات میان آنها نیز می‌باشد. بنابراین، هم بر روی فرآیند و هم بر روی نتایج متمرکز است و بدین وسیله شرایطی ایده‌آل برای بی‌طرفی، منطقی و اطلاعات مرتبط با واقعیت فراهم می‌آورد (Button & Mattson, 1999: 637).

عده‌ای معتقدند بودجه‌ریزی مشارکتی نباید به عنوان یک فرآیند مشورتی به کار گرفته شود؛ زیرا درگیری میان گروه‌های ذینفع در یک مسأله توزیعی همچون تخصیص منابع، تنها از طریق سازش حل و فصل می‌شود و بدین ترتیب نمی‌توان با مشورت و اجماع آن را حل کرد (Button & Mattson, 1999: 748). اگرچه، نظریه‌پردازان دیگری نشان می‌دهند که بودجه مشارکتی تا حدی مشورتی است؛ زیرا فرآیندی منطقی از تصمیم‌گیری ارائه می‌دهد. علاوه بر این، بررسی چگونگی انجام این فرآیند در برخی از شهرها از جمله در پورتو آلگره در برزیل - که اولین تجربه موفق در این حوزه را دارد - تصویری از بودجه مشارکتی به عنوان یک فرآیند مشورتی ارائه می‌کند. جلسات بودجه مشارکتی منسجم بوده و شهروندان به صورت مستقیم در سطح محلی در حل مسائل شرکت کرده و سعی می‌کنند بعد از دریافت اطلاعات کافی و افزایش درکشان از موضوعات مختلف به یک اجماع برسند (Baiocchi, 2003:50)؛ بنابراین تصمیم‌گیری در بودجه مشارکتی برخاسته از یک محیط مشورتی است که از استدلال‌های مبتنی بر منافع جمعی بهره می‌برد و توسط قوانین

تنظیم نشده است؛ از این رو هیچ قدرت قانونی ندارد اما افراد حرفه‌ای می‌توانند از آن بهره‌برند.

برخلاف این هر دو استدلال باید توجه داشت که اهداف بودجه‌مشارکتی و دموکراسی مشورتی مشابه است. هدف هر دوی آنها؛ افزایش شهروندی، توسعه فرهنگ گوش دادن، گفت‌وگو و صبر و تحمل، افزایش اعتماد میان شهروندان و دولت و سرانجام، کاهش خسارت حاصل از بی‌اعتمادی میان این دو است (Bobbio, 2002:2).

از این رو، به نظر می‌رسد بودجه‌مشارکتی را می‌توان هم مشارکتی و هم مشورتی دانست که اجازه حضور شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری را داده و به مشورت نیاز دارد؛ بنابراین، تجزیه و تحلیل آن به موجب نظریه مشارکتی و مشورتی باعث ایجاد یک ارزیابی از بودجه‌مشارکتی بر اساس اصول دموکراتیک مشورتی - مشارکتی می‌شود؛ همچنین ارزیابی اینکه چطور یک فرایند مشورتی مشارکتی در چارچوب محدودیت‌های دموکراسی نمایندگی عمل می‌کند را میسر می‌سازد.

بنابراین در وهله نخست، اگرچه به نظر می‌رسد بودجه‌ریزی مشارکتی آن چنان که از نامش مشخص است، با دموکراسی مشارکتی مرتبط است؛ اما بررسی‌های بیشتر نمایانگر آن است که این فرایند با دیگر نظریه دموکراتیک یعنی دموکراسی مشورتی، هماهنگی‌های بیشتری دارد. بدین ترتیب با قرار دادن آن در یک چارچوب نظری بزرگتر می‌توان به درک صحیح‌تری از بودجه‌مشارکتی دست یافت.

۴. نقش آفرینان بودجه‌ریزی مشارکتی و نقش آنان در مبارزه با فساد

فعالین عرصه بودجه‌ریزی مشارکتی از ابتدا تا انتهای آن به چهار گروه: حکومت‌های محلی، شهروندان، سازمان‌های جامعه مدنی و فعالین عرصه اقتصادی تقسیم می‌شوند که هر کدام از آنها انگیزه‌های متفاوتی از مشارکت در امر بودجه‌ریزی دارند.

۴-۱. حکومت‌های محلی

حکومت‌های محلی، برنامه‌های بودجه‌ریزی مشارکتی را به منظور تحقق مجموعه‌ای از اهداف اجرا می‌کنند. این اهداف شامل ساخت یک پایگاه حمایت سیاسی، دستیابی به توزیع عادلانه‌تر منابع محدود و نادر، ترویج آموزش عمومی و تقویت شفافیت در حکومت است.

ماهیتاً، بودجه‌ریزی مشارکتی، تلاش مشترک بین شهروندان و دولت است. این موضوع در ایجاد یک پایگاه حمایت سیاسی قوی به عنوان پیامد طبیعی برنامه‌های بودجه‌ریزی مشارکتی موثر است. دولت‌ها این فرض را محتمل می‌دانند که با تفویض تصمیم‌گیری به شهروندان، سیاست‌های حامی‌پرورانه^۱ قدیمی که بر مبنای روابط نابرابر بود؛ تضعیف و مواضع دولت‌ها تقویت می‌شود (Abers, 1998: 520). دلیل دیگر اینکه چرا دولت‌ها بودجه‌ریزی مشارکتی را می‌پذیرند؛ تلاش برای افزایش توزیع منابع میان محلات کم‌درآمد است. قوانین بودجه‌ریزی مشارکتی، عدالت اجتماعی را تقویت می‌کند؛ تاکید بر مشارکت به حکومت‌ها کمک می‌کند تا حمایت لازم برای بازتوزیع مجدد منابع در میان گروه‌های کم‌درآمد و طبقه متوسط جامعه ایجاد کنند. علاوه بر این‌ها، بسیج مردم فرصت تغییر آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی‌شان را فراهم می‌کند. فقدان آگاهی در مورد حکومت، سیاست‌گذاری و حقوق در بین کم‌درآمدترین افراد مانعی است که به عقیده دولت‌ها، تغییرات اجتماعی را محدود می‌سازد. دولت‌ها چنانچه باور داشته باشند که بهبود کیفیت دانش سیاسی شهروندان بخشی جدایی‌ناپذیر از یک تلاش گسترده‌تر برای اصلاح ساختارهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است؛ بودجه‌بندی مشارکتی را بهتر اجرا خواهند نمود. بسیاری از شهروندان در کشورهای در حال توسعه فاقد اطلاعات اولیه در مورد مسئولیت‌ها و اختیارات سطوح مختلف دولت هستند. دولت‌ها از بودجه‌بندی مشارکتی به عنوان ابزاری استفاده می‌کنند که شهروندان را به این آگاهی‌های اساسی تجهیز کنند (Baicocchi, 2001: 52). همچنین انگیزه تقویت شفافیت به امید کاهش فساد و ناکارآمدی بوروکراتیک می‌تواند برای دولت قابل توجه باشد. بودجه‌ریزی مشارکتی فساد را با افزایش شهروندانی که بر نحوه تخصیص منابع نظارت می‌کنند کاهش می‌دهد. جایی که فساد شایع است، دولت‌ها از جلسات عمومی متعدد و کمیته‌های نظارتی برای کاهش احتمال فساد استفاده می‌کنند (Folscher, 2000: 172).

1. Clientelistic

۲-۴. شهروندان

شهروندان انگیزه‌های زیادی برای مشارکت در برنامه‌های بودجه‌ریزی دارند. بودجه‌ریزی مشارکتی دسترسی آن‌ها به فعالیت‌های تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد. جلسات عمومی و فرآیند تصمیم‌گیری، این اختیار را به تعدادی از شهروندان می‌دهد که برای اولین بار صحبت و اعلام نظر کنند. انگیزه بعدی برای شهروندان از مشارکت این است که به اطلاعات دسترسی می‌یابند. جلسات اطلاعاتی، شهروندان را به درک وسیع‌تری از حکومت، مسئولیت‌های حکومت، سیاست و سیاستگذاری مجهز می‌نماید. بودجه‌ها و سیاستگذاری‌ها اغلب به عنوان «جعبه‌های سیاه» هستند که در آن‌ها، ورودی‌ها و خروجی‌ها برای همه ناشناخته هستند؛ بلکه تنها تعداد انگشت‌شماری از مقامات دولتی آن‌ها را مشاهده می‌کنند (Ebodon, 2004:37). بودجه‌ریزی مشارکتی ساختاری را برای شهروندان به منظور به دست آوردن اطلاعات ضروری فراهم می‌کند تا به فهم بهتری از محیط‌های سیاسی و اداری‌شان دست یابند.

۳-۴. سازمان‌های جامعه مدنی

انگیزه اولیه سازمان‌های جامعه مدنی برای مشارکت در بودجه‌ریزی، غیرمستقیم است. از آنجا که یکی از معیارها برای توزیع منابع، تعداد شهروندانی است که در جلسات عمومی شرکت می‌کنند، با بیشتر شدن بسیج اعضای سازمان‌های جامعه مدنی، احتمال دریافت کالاها و منابع نیز بیشتر می‌شود. ارتباط میان بسیج افراد و نتایج ایجاد شده، اهمیت سازمان‌های جامعه مدنی را تقویت می‌نماید (Callahan, 2002:301).

برنامه‌های بودجه‌ریزی مشارکتی به این سازمان‌ها فرصت ساخت شبکه‌های گسترده‌تری از حامیان می‌دهد. مشارکت، سازمان‌ها را در تماس با متحدان بالقوه‌شان قرار می‌دهد و از این طریق، فرصت‌ها برای ایجاد ائتلاف سیاسی و اجتماعی گسترده‌تر را افزایش می‌دهد. از آنجا که بسیاری از خواسته‌های مشخصی که در بودجه‌بندی مشارکتی به مذاکره گذشته می‌شوند از انجمن‌ها و نهادها سرچشمه می‌گیرند. ضروریست که هر نهاد با نهاد و انجمن دیگر مذاکره کند؛ چرا که یکی از اشکالات بودجه‌ریزی مشارکتی این است که پتاسیل فزاینده‌ای برای رقابت بین سازمان‌های جامعه مدنی وجود دارد. این تماس‌ها به جای ایجاد اتحاد و همبستگی می‌تواند مناقشات را افزایش دهد (Wampler, 2007: 261-262).

تاثیرگذاری بر سیاست‌ها اثر دیگر حضور سازمان‌های مدنیست. نهادها با دولت‌ها و متخصصین سازمان‌های غیردولتی برای طراحی برنامه‌های توسعه همکاری می‌کنند. این فرآیند به آن‌ها فرصت همکاری با مقامات دولتی در برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت را می‌دهد.

۴-۴. فعالان اقتصادی

فعالان اقتصادی از برنامه‌های بودجه‌ریزی مشارکتی حمایت می‌کنند؛ زیرا این برنامه‌ها شفافیت را تقویت، فساد را کاهش و کارایی را افزایش می‌دهند. در حالی که برنامه بودجه‌بندی مشارکتی لزوماً ممکن است منتهی به اصلاحات مالی نشود؛ اما توجه فزاینده به بودجه اغلب سبب می‌شود که دولت‌ها مراقبت بهتری از سلامت مالی شهر داشته باشند. سلامت مالی بیشتر یک پیامد غیرمستقیم برنامه‌های بودجه‌ریزی است. در عرصه فعالیت‌های اقتصادی، برخی از پیمانکاران و سازندگان به طور مستقیم سود می‌برند. پیمانکاران کوچک سود می‌برند؛ چون بسیاری از پروژه‌ها که از طریق فرآیند بودجه‌بندی مشارکتی انتخاب می‌شوند تمایل به کوچک بودن دارند. آنان دیگر نیاز به پرداخت‌های بیشتر و رشوه ندارند تا تأمین مالی و اجرایی شدن پروژه‌هاشان را تضمین کنند. البته شاغلانی که از رویه‌های فاسد سود می‌برده‌اند؛ علاقه‌مند به بودجه‌ریزی مشارکتی نخواهند بود (Anwar Shah, 2007:43-44).

۵. محدودیت‌ها و چالش‌های بودجه‌ریزی مشارکتی

برخلاف همه مزیت‌هایی که بودجه‌ریزی مشارکتی دارد، اما اجرا شدن آن در جوامع مختلف با محدودیت‌ها و چالش‌هایی روبروست. این محدودیت‌ها در بسیاری از موارد تقریباً یکسان است. برخی از این محدودیت‌ها به شرح زیر هستند:

اولین محدودیت ناشی از تمرکز بر امور عمومی مشخصی است که اثر آموزش عمومی و جلسات توانمندسازی را کاهش می‌دهد. بسیاری از شرکت‌کنندگان تمایل کمتری به یادگیری در مورد حقوق، مسئولیت مالی دولت، و یا سیاست‌های اجتماعی گسترده‌تر در مقایسه با اخذ یک پروژه و زیرساخت کوچک دارند. برنامه بودجه‌بندی مشارکتی تنها زمانی شکوفا می‌شود که شهروندان بدانند که تصمیم‌گیری‌های خاص آنها در ابعاد کوچک

منطقه‌ای اجرا خواهد شد. در چنین مواردی، آموزش عمومی پایین است و مشارکت به سمت اهداف کوتاه‌مدت و ابزاری پیش می‌رود (Sintomer&others, 2008:170).

وابستگی مشارکت‌کنندگان به نهاد شهرداری چالش دیگریست. در حالی که برنامه بودجه‌بندی مشارکتی مستقیماً فعالان جامعه مدنی را در فرآیند سیاستگذاری دربرمی‌گیرد؛ دولت به عنوان بازیگر اصلی باقی می‌ماند. دولت جلسات را سازماندهی و اطلاعات را فراهم می‌کند، تضمین می‌کند که مأموران شهرداری با شهروندان ملاقات می‌کنند و تضمین می‌دهد که سیاست‌های انتخابی اجرا خواهند شد. تاثیر شهردار و ائتلاف حاکم قابل توجه است (Ning Wu, 2014:8). عدم تعهد قوی به بودجه‌بندی مشارکتی توسط مسئولان شهرداری، موفقیت برنامه بودجه‌بندی مشارکتی را دشوار می‌سازد. این خطر وجود دارد که برنامه بودجه‌بندی مشارکتی ممکن است با توجه به نقش محوری شهرداری مورد دستکاری قرار گیرد. عدم افشای اطلاعات کلیدی، عدم اجرای سیاست‌های عمومی انتخاب شده، یا تضعیف کمیته‌های نظارت شهروندان، همگی راه‌های بالقوه است که این برنامه را می‌تواند تحت‌الشعاع خود قرار دهد (Liao &Zhang, 2012: 23).

چالش‌های مربوط به نقش برنامه‌ریزی طولانی‌مدت را نمی‌توان در این فرآیند نادیده انگاشت. بسیاری از شرکت‌کنندگان بودجه‌بندی مشارکتی علاقه‌مند به انجام پروژه‌های عمومی کوتاه‌مدت یا میان‌مدت هستند. تمرکز بر کارهای عمومی خاص، بحث در مورد برنامه‌ریزی برای آینده شهر را دشوارتر می‌سازد. چندین دولت محلی تلاش کرده‌اند که برنامه‌های بلندمدت را توسعه دهند؛ اما نتایج محدودی حاصل شده است. پیچیدگی این موضوعات مستلزم این است که شهروندان مهارت‌های تکنیکی و تحلیلی قابل توجهی برای سنجش استدلال‌ات مختلف داشته باشند. برنامه بودجه‌ریزی مشارکتی به‌آرامی این برنامه‌ها را محقق می‌سازد اما ممکن است برای مشارکت‌کنندگان سال‌ها طول بکشد تا فهمشان از پیچیدگی‌های راه‌حل‌های پیشنهادی را بهبود بخشند (Ning Wu, 2014:10).

تاکید بر موضوعات محلی و سیاست‌های عمومی محلی نیز از مصایق محدودیت‌های این روند است. بسیاری از مشارکت‌کنندگان، از جمله فعالان سیاسی و اجتماعی با تجربه، زمان و انرژی خود را مصروف پیچیدگی‌های سیاست‌های عمومی محلی می‌نمایند. این مسأله موجب کاهش مقدار زمانی می‌شود که آنها به مشکلات منطقه‌ای، ملی و یا جهانی اختصاص می‌دهند.

مشکلات اساسی که جوامعشان در این زمینه با آنها روبرو هستند؛ اغلب مربوط به بیکاری، خشونت و یا عدم وجود فرصت‌های آموزشی است (Sintomer&others.2008:171) اما بودجه‌ریزی‌های مشارکتی این فرصت را برای شهروندان فراهم نمی‌کند تا دلایل اساسی برای محرومیت‌های اقتصادی اجتماعی‌شان را به چالش کشند.

لزوم حفظ نمایندگی و توجه به مطالبات افراد مختلف نیز می‌تواند فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی را با چالش مواجه سازد. تضمین این که افراد و حوزه‌های مختلف احساس نمایندگی کنند- و شنیده شوند - بسیار مهم است. خطر آن است که گروه‌های ذینفع خاصی ممکن است مسلط شوند و یا اینکه برخی جوامع بدون نمایندگی باشند. این موضوع بویژه آنجا می‌تواند چالش‌برانگیز باشد که یک بخش از جامعه نسبت به بخش‌های دیگر دارای روابط قویتری با دولت باشد. در چنین شرایطی اغلب متقاعد کردن مردم به اینکه سیاستمداران به آنان گوش می‌دهند و اینکه زمان و تلاش آنها برای مشارکت در این فرایند ارزشمند است چالش‌برانگیز می‌باشد.

در ادامه این چالش‌ها، فرض تنش بین نمایندگی و مشارکت نیز باید شناسایی و مدیریت شود؛ گرچه اجماع وجود دارد که مشارکت شهروندان امر مطلوبیست؛ اما به دلیل گستردگی جمعیت و سرزمین، امکان مشارکت بدون نمایندگی وجود ندارد و یا حداقل با مشکلات اساسی مواجه است. البته این بدان معنی نیست که صرفاً به بعد نمایندگی نگریسته شود و به این بهانه از مشارکت مردم فاصله گرفت؛ از این‌رو می‌توان گفت تنش جایی ایجاد می‌شود که خطی بین نمایندگی - صداهای گروهی که از طریق افرادی که به شکل دموکراتیک انتخاب شده‌اند شنیده می‌شود - و مشارکت- زمانی که مردم خود صدای خویش را فریاد می‌زنند- ترسیم شود (Franzke,2010:163)؛ بلکه هر دو ابزارهای اعمال قدرت هستند و در کنار یکدیگر و با همکاری هم می‌توانند این پروسه را تکمیل نمایند. معنای این سخن آن است که این امکان عملاً وجود ندارد که هرگونه تصمیم‌گیری صرفاً در قالب بخشی از پروسه مشارکتی اتخاذ شود؛ در واقع این امر تنها در شهرهای بسیار کوچک امکان دارد؛ ولی در هر مرحله از روند بودجه‌ریزی مشارکتی، تعامل با رهبران منتخب باید برای تعیین مرزهای بودجه‌بندی مشارکتی در برابر الزامات دموکراتیک موجود باشد.

محدودیت‌های دیگری نیز در این زمینه وجود دارد. از جمله اینکه روابط دوسویه بین مقامات بالادست و شهروندان به سختی محقق می‌شود. در برخی موارد، شهروندان ممکن است اطلاعات مربوط به دانش ضروری که بتواند مشارکتشان را توجیه نماید نداشته باشند. مجموع این محدودیت‌ها نشان می‌دهد که گرچه برنامه‌های بودجه‌بندی مشارکتی گامی مهم در جهت شمول سیاسی و عدالت اجتماعی بیشتر است؛ اما به هیچ‌وجه نمی‌تواند معجزه نماید.

۶. بودجه‌ریزی مشارکتی در ایران

در نظام حقوقی شهرداری‌های ایران، بودجه‌ریزی مشارکتی به نحوی که مردم نقش مستقیم‌تری در تهیه و تنظیم بودجه و ارائه خواسته‌های خود داشته باشند لحاظ نشده است. قانون شهرداری‌های ایران مصوب ۱۳۳۴ در جایگاه قانون مبنا برای شهرداری‌ها، نظام بودجه‌ریزی شهرداری را به تفصیل مورد بحث قرار نداده و در این خصوص به کلیات بسنده نموده تا بدان‌جا که از مجموع ۱۱۳ ماده تنها در دو ماده به مبحث بودجه‌ریزی شهرداری پرداخته است. اگرچه با توجه به آیین‌نامه مالی شهرداری که در قسمت هشتم خود با عنوان «امور مالی» به بودجه‌ریزی شهرداری پرداخته، شاید بتوان نقصان قانون شهرداری را مورد اغماض قرار داد.

از منظر نظام حقوقی ایران، بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری، «برآورد و تنظیم بودجه» جزو وظایف شهرداری است. پس از آن که بخشنامه تهیه و تنظیم بودجه در قالب وظایف کلی از سوی وزارت کشور تدوین گردید؛ هر شهرداری مطابق با این دستورالعمل، مبلغ و میزان مخارج اجرای کلیه خدمات و فعالیت‌هایی که باید طی سال مالی انجام شود را پیش-بینی و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه‌ها را برآورد می‌نماید (تشکر، ۱۳۷۸ : ۹). ماده ۲۶ آیین‌نامه مالی شهرداری تصریح می‌کند: «مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری و مراقبت در حسن اجرای آن و همچنین تنظیم تفریغ بودجه به عهده شهردار و مسئول امور مالی است». پس از تنظیم، وظیفه تصویب بر عهده شورای شهر است. به موجب بند ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، «تصویب، اصلاح و متمم بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» در صلاحیت شورای شهر است.

این شکل از بودجه‌ریزی که به صورتی غیرنظام‌مند و غیرمشارکتی انجام می‌گیرد؛ در هیچ سطحی از اجرا و تدوین، امکان مشارکت مستقیم به شهروندان را نمی‌دهد؛ بنابراین مردم به طور مستقیم هیچ نقشی در اولویت تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود ندارند که همین امر دلیل بخشی از نارضایتی شهروندان از عملکرد مدیریت شهری را رقم می‌زند.

بررسی مقررات قانونی موجود نشان می‌دهد مواد قانونی صرفاً به شناسایی حق اطلاع مردم از مصوبات و تصمیمات و بودجه شهرداری و شورا پرداخته‌اند و هیچ نقش مستقل و مستقیمی برای مردم در فرایند مشارکت در بودجه‌ریزی قائل نشده‌اند. از جمله ماده ۷۶ قانون شوراها، «شورای شهر و شهرداری و شرکتها و سازمانهای وابسته را موظف نموده به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه‌اندازی پایگاه رایانه‌ای، زمینه اطلاع عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم نمایند».

ماده ۷۱ قانون مذکور نیز در بند ۳۱، شورا را موظف نموده است: «در پایان هر سال مالی، صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه‌ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند».

همچنین ماده ۷۱ قانون شهرداری، «شهرداری را مکلف نموده هر شش ماه یکبار منتهی تا پانزدهم ماه بعد، صورت جامعی از درآمد و هزینه شهرداری را که به تصویب انجمن شهر رسیده برای اطلاع عموم منتشر و سه نسخه از آن را به وزارت کشور ارسال نمایند؛ همچنین شهردار مکلف است هر شش ماه یک دفعه، آمار کلیه عملیات انجام شده از قبیل خیابان‌سازی و ساختمان‌های عمارات و سایر امور اجتماعی و بهداشتی و امثال آن را برای اطلاع عموم منتشر نموده نسخه‌ای از آن را به وزارت کشور بفرستد».

آشکار است که مواد قانونی فوق‌الذکر نقش مردم را صرفاً به اطلاع داشتن از بودجه تقلیل داده‌اند. با این وجود، برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و به تبع آن شکل‌گیری نهاد شورایی در برخی کلان‌شهرها می‌تواند بسترهای قانونی مشارکت شهروندان در اداره امور شهر را تقویت کرده و به شکل‌گیری کامل بودجه‌ریزی مشارکتی کمک نماید. گسترش نقش شورا از صرف تصویب بودجه به پیشنهاد و تدوین آن می‌تواند به مشارکت بیشتر مردم منتهی گردد و انجام بهینه این کار از طریق تشکیل شورایی‌های

محلات می‌تواند صورت پذیرد. شورایاری‌ها، انجمن‌های محلات هستند که در برخی از کلان شهرها شکل گرفته‌اند. از جمله شورای اسلامی تهران اقدام به تأسیس انجمنهای شورایاری در محلات تهران نموده است. گرچه بررسی اساسنامه تشکیل این شورایاری‌ها در سطح شهر تهران نشان می‌دهد که فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی از طریق این نهادها با موانع حقوقی و اجرایی متعددی روبروست. فقدان مکانیزم‌های سازمانی در اساسنامه و آیین‌نامه شورایاری برای جلب مشارکت شهروندان در بودجه‌ریزی و اعطای سیاست تمرکززدایی و تفویض اختیار به محلات به شکل بسیار ناقص، بخشی از این موانع است. حال آنکه به منظور تقویت نقش شورایاری‌های محلی در امر بودجه‌ریزی لازم است تا تغییراتی در اختیارات و کارکرد این انجمن‌های محلی داده شود.

اصلاح اساسنامه شورایاری‌ها و افزودن نقش مشارکت در مدیریت محله در حدود اختیارات محلی و در چارچوب مقررات شورا و سایر قوانین و مقررات و در راستای تعیین الزام برای بودجه‌ریزی مشارکتی اولین اقدام بدین منظور است؛ همچنین لازم است در مرحله پیش‌نویس طرح‌های بودجه‌ای، تمامی طرح‌های شهری برحسب محله یا محلات از روش‌هایی چون تهیه نقشه، ماکت و یا ارائه توضیحات در سطح محلات اطلاع‌رسانی عمومی شوند.

ضمن اصلاح اساسنامه و بر اساس ساختار اداری هر شهر که متشکل از محله، منطقه و مناطق است؛ پیشنهاد می‌شود نظامی تعیین گردد که براساس آن، سازوکار تدوین بودجه محلات و تأمین نظر محلات در خصوص بودجه موضوعات فرامحلی موثر بر محله از طریق ساختاری به شرح زیر انجام پذیرد:

اول، کارگروهی از انجمن‌های موضوعی در سطح محله (مانند سازمان‌های مردم نهاد محله‌ای، انجمن‌های اولیا و مربیان و دیگر نهادهای فعال محله‌ای) تشکیل شود که به همراه خود شورایاری، نخستین سطح برنامه‌ریزی بودجه را انجام دهند. این دو (انجمن‌های موضوعی و شورایاری) باید نیازها را به پروژه تبدیل کرده و به برآورد بودجه و گزارش توجیهی آن برسند.

دوم، در سطح فراتر از هر محله یعنی منطقه نیز شورای بودجه‌ریزی مشارکتی منطقه (متشکل از نمایندگان منتخب شوراییاری هر محله) تشکیل شود و به تلفیق و تدقیق بودجه‌های محلات و اولویت‌بندی سطح منطقه‌ای برسند.

در مرحله آخر، نمایندگان شورای بودجه‌ریزی مشارکتی مناطق به همراه نمایندگان شورا و شهرداری، بودجه را در سطح شهری اولویت‌بندی می‌کنند و آن را مرجع بودجه سالانه قرار می‌دهند. در خصوص موضوعات فرامحلی مؤثر بر محلات نیز شورای بودجه‌ریزی مشارکتی شهر (متشکل از نمایندگان مناطق) از طریق اطلاع‌رسانی عمومی اقدام می‌نمایند و نظرها را با توجه به سلسله مراتب محله تا شهر گردآوری می‌کنند تا براساس آن به تصمیم نهایی در بودجه‌ریزی برسد.

در مجموع به نظر می‌رسد آنچه مهمتر از نظارت قدرت مرکزی بر تصمیم‌گیری‌های شوراها و شهرداری‌ها و علی‌الخصوص تصمیمات بودجه‌ای و مالی آنهاست؛ مشارکت مستقیم مردم در امر تصمیم‌گیری محلی و از جمله بودجه‌ریزی مشارکتی است و جا دارد که قانونگذار هرچه زودتر این مسأله را مدنظر قرار دهد.

۷. نتیجه‌گیری

یکی از مسائل اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران، مسأله جلب مشارکت شهروندان در روندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری است. مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها موجب افزایش اعتماد عمومی به مدیریت شهری، تمایل بیشتر شهروندان به همکاری در اجرای برنامه‌ها، متناسب‌تر شدن طرح‌ها با نیازهای واقعی شهروندان، تقویت تعلق محلی و شهری مردم و در نهایت افزایش نظارت عمومی بر مدیریت شهری و کاهش مفاسد اداری می‌شود.

هیچ الگوی دقیقی برای بودجه‌ریزی مشارکتی وجود ندارد. موفقیت این نوع بودجه‌ریزی مستلزم اراده سیاسی درون حکومت برای سهیم کردن افراد بیشتری در تصمیم‌گیری است. مفهوم بودجه‌ریزی مشارکتی که به معنای مداخله گسترده مردم و علاقه به تصمیم‌گیری درباره تخصیص و پرداخت هزینه‌های منابع برای ارائه خدمات محلی بوده، مستلزم آن است که عادلانه و شفاف باشد و دربرگیرنده منافع طبقات، جنسیت، و سن‌های مختلف و منافع خاص گروه‌های ضعیف و حاشیه‌ای باشد. بودجه‌ریزی مشارکتی ابزاری برای گشودن باب

تصمیم‌گیری شهرداری با استفاده از مشارکت مستقیم شهروندان است و در نتیجه مشارکت را از شکل معمول مشارکت غیرمستقیم از طریق نمایندگان منتخب فراتر می‌برد؛ درحالی‌که این امر، پیامدهای مهمی در رابطه با دموکراسی و پاسخگویی محلی دارد، به نظر مشکلات مستقیم‌تری نیز برای قدرت شوراهای منتخب محلی به همراه دارد. اشاره به این برداشت مهم است، زیرا این شوراها اغلب می‌توانند موانعی بسیار واقعی در برابر استفاده از شیوه‌های مشارکتی در امور شهرداری ایجاد کنند. نکته مهم در اینجا برای شهرداری، درک ارزش و محدودیت‌های هر دو سازوکار مشارکت مستقیم و غیرمستقیم است. این دو شکل مشارکت، دستاوردهای مجزایی در امور شهرداری دارند و باعث می‌شوند تا افراد دخیل بفهمند که بیش از آن‌که رقیب یکدیگر باشند مکمل هم هستند. غلبه بر بی‌تفاوتی شهروندان و حل نابرابری‌های ساختاری بین بخش‌های مختلف جمعیت نیز جزو مسائل مرتبط با این نوع بودجه‌ریزی‌اند.

بررسی تجربه موفق شهرهای جهان در پیاده‌سازی و عملیاتی کردن مدیریت مشارکتی در شهرها نشان‌دهنده تاثیرگذاری حداکثری اتاق‌های مشورتی محلی است که توانسته‌اند بخشی از جذاب‌ترین و خلاقانه‌ترین ایده‌ها را برای ارتقای کیفیت زندگی شهری در یک محله ارائه دهند؛ ایده‌هایی که بعدها و پس از اجرای موفق در سطوح کلان‌تر و در سایر محله‌ها به کار گرفته شده است. اگر ما در ایران به دنبال تقویت مشارکت واقعی مردم در امور شهری باشیم باید در سطوح محلی فرصتی برای مشورت همه‌جانبه به گونه‌ای محقق شود که نظرها و دیدگاه‌های شهروندان در اجرای طرح و برنامه‌ها نه تنها شنیده، بلکه به کار گرفته شود. بدین منظور، تقویت نهادهای محلی چون شوراها و شوراباری‌ها و پیش‌بینی سازوکارهای قانونی لازم در راستای تعیین الزام برای بودجه‌ریزی مشارکتی باید در رأس اصلاحات قانونی قرار گیرد. بدیهی است ایده‌های مطرح شده از طریق بودجه‌بندی مشارکتی، حتی اگر سبب تخصیص بودجه نشوند، همچنان برای ایده‌های قانون‌گذاری، تغییرات سیاست‌ها و برای فرصت‌های سازماندهی جامعه در آینده شهر قابل استفاده خواهند بود.

منابع

۱. تشکر، زهرا (۱۳۷۸): «تأملی در نظام بودجه‌نویسی شهرداری‌ها»، ماهنامه شهرداری‌ها، سال اول، شماره ۷، صص ۱۰-۵
2. Abers, Rebecca. (1998). "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics and Society* Vol 26 ,No.4,pp511-537
3. Baiocchi, Gianpaolo. (2001). "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." *Politics and Society*.vol 29 ,No1,pp43-72
4. Baiocchi, Gianpaolo. (2003) "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment", in Fung, A. and Wright, E., O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.*, London, New York: Verso
5. Blore (I.) and others(2004), *Municipalities and finance : A sourcebook for capacity building*, London, Routledge
6. Bobbio, L. (2002) *Building Social capital Through Democratic Deliberation: the Rise of Deliberative arenas*, Prepared for the Workshop on Social Capital and Civil Involvement, Cornell University and University of Turin, September 13-14.
7. Button, M. and Mattson, K. (1999) "Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation", *Polity*, Vol 31, No.4, pp609-637
8. Callahan, Kathe(2002). *The Utilization and Effectiveness of Citizen Advisory Committees in The Budget Process of Local Governments . Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol 14, No.2, pp295-319
9. Folscher, Alta, Warren Krafchik, and Isaac Shapiro.(2000). "Transparency and Participation in the Budgeting Process." Paper presented at the third conference of the International Budget Project, Mumbai, November 4-9
10. Forero-Pineda, C. (2001) "Participatory Democracy in Latin America : A Comparative Analysis" *International Society for New Institutional Economics (ISNIE)*, Fifth Annual Conference "Institutions and Governance " Berkeley, CA September 13-15
11. Franzke ,Jochen.(2010), *Best Practice of Participatory Budgeting in Germany – Chances and Limits* , Paper prepared for the EGPA Annual Conference, Study Group IV: Local Governance and Democracy, Toulouse (France), 8-10 September

12. Liao, Yuguo, and Yahong Zhang. (2012). Citizen Participation in Local Budgeting: Mechanisms, Political Support, and City Manager's Moderating Role." *International Review of Public Administration*, Vol 17, No .2, pp19-38
13. Lukensmeyer, C. J. and Brigham, S. (2005) "Talking Democracy to Scale. Large Scale Interventions –for Citizens" *The Journal of Applied Behavioural Science*, Vol 41, No.1, pp47-60
14. Matovu, George (2007), "The Challenges and Constraints of Introducing Participatory Budgeting as a Tool for Resource Mobilization and Allocation and Realizing Good Governance in Africa," Paper presented for the 7th Edition of the Africa Local Government Action Forum, Feb. 2.
15. Menegat, R. (2002) "Participatory Democracy and Sustainable Development : integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil" *Environmental & Urbanization*, Vol 14 , No.2, pp181-206
16. Shah ,Anwar, *Participatory Budgeting*, (2007), The World Bank, Washington, D.C
17. Sintomer, Yves. Herzberg ,Carsten , Röcke, Anja (2008), *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges* , *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 23, issue 1, pp164-178
- Wampler, Brian ,(2007). "Can Participatory Institutions Promote Pluralism? Mobilizing LowIncome Citizens in Brazil." *Studies in Comparative International Development*, Vol 41, No.4, pp57-79