

اقتصاد سیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران

محمد خضری*

چکیده

این مقاله به بررسی فرایند رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران می‌پردازد با این هدف که چهارچوبی تحلیلی برای درک بهتر فرایند رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی کشور، به دست دهد. در واقع، تمرکز مقاله بر اقتصاد سیاسی و جنبه کلان سیاست‌گذاری دولت و به‌طور مشخص بر فرایند بودجه‌ریزی دولتی در ایران است. در این مقاله، ابتدا مسئله مورد مطالعه، با رویکرد نظریه «انتخاب عمومی» تبیین می‌شود، سپس الگوهای تعامل میان تأمین‌کنندگان منابع عمومی و تیم سیاسی بررسی می‌شود. در این خصوص چهار الگوی تعاملی اقناع مالی، مبادله مالی، اجبار مالی و امتناع مالی شناسایی و تحلیل می‌شوند. در پایان نیز

* دکتر محمد خضری عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب می‌باشد.
(khezri380@yahoo.com)

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۱۰/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۸/۱۳

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۸۷، صص ۷۲-۳۹.

شیوه رانت جویی طیف کارگزاران بودجه‌ریزی دولتی (تأمین‌کنندگان منابع عمومی، سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها و گروه‌های فشار) و نیز سازوکارهایی تحلیل می‌شوند که به نظر می‌رسد به تسهیل این فرایند در ایران کمک می‌کنند.

واژه‌های کلیدی: رانت،^۱ رانت جویی،^۲ بودجه‌ریزی دولتی،^۳ کارگزاران بودجه‌ریزی دولتی.^۴

-
1. Rent
 2. Rent-Seeking
 3. Government Budgeting
 4. Government Budgeting Actors

مقدمه

اقتصاددانان سیاسی در پاسخ به این سؤال که «چرا شکوفایی اقتصادی و رفاه ساکنان دو طرف یک مرز جغرافیایی می‌تواند کاملاً متفاوت باشد»، چند دلیل عمده بیان می‌کنند: نخست اینکه سطوح منابع موجود در دو طرف مرز جغرافیایی ممکن است متفاوت باشد؛ دوم اینکه ممکن است مدیریت منابع در آنها با یکدیگر فرق کند؛^(۱) سوم، ممکن است از ذخیره سرمایه اجتماعی متفاوتی برخوردار باشند^(۲) و چهارم ممکن است نهادهای سیاسی - اقتصادی مختلفی داشته باشند.^(۳) به این معنا که به نظر می‌رسد نحوه مدیریت منابع در اختیار یک ملت، کم و کیف نهادها و ذخیره سرمایه اجتماعی است که می‌تواند برای اعضای آن رفاه و بهزیستی را به ارمغان آورد و آن را استمرار بخشد.

در اقتصاد ایران، سازوکار مسلط تخصیص منابع، مدیریت دولت است. به عبارت دیگر، برآوردن نیازها و اهداف اجتماعی مردم به میزان زیادی از طریق دولت و سیاست‌گذاری‌های عمومی آن صورت می‌گیرد. یکی از مهم‌ترین و فراگیرترین ابزارهای سیاست‌گذاری عمومی بودجه‌ریزی دولتی است که وظایف و مأموریت‌های دولت به میزان زیادی از طریق آن انجام می‌گیرد. در این خصوص، انتظار عمومی این است که:

۱. دولت در هنگام هدف‌گذاری و طراحی سیاست‌های بودجه‌ای، با آگاهی کامل، از زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی، مسائل و مشکلات داخلی و خارجی و نیز با برخورداری از آزادی عمل کامل دست به انتخابی بهینه می‌زند؛

۲. قانون‌گذار نیز با اشراف بر مجموعه عوامل یادشده به بررسی و تحلیل می‌پردازد تا پس از اعمال تعدیل‌های لازم و اطمینان از تناسب شیوه‌های منتخب با

هدف‌های مورد انتظار، نسبت به تصویب بودجه اقدام کند.^(۴)

اما ممکن است این‌گونه نباشد و بین انتظار عمومی از دولت و کارویژه‌های بودجه‌ریزی دولتی با آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، شکاف وجود داشته باشد؛ یعنی بودجه دولتی سبدی از انتخاب‌های بهینه را که از میان اولویت‌های ممکن سیاسی گرد آمده باشند، دربر نگیرد. این نارسایی می‌تواند ناشی از عوامل متعددی باشد. به نظر می‌رسد رانت‌جویی طیف کارگزاران بودجه‌ریزی دولتی و گروه‌های فشار اثرگذار بر آن، اساسی‌ترین عامل در انحراف بودجه از کارویژه‌های اصلی‌اش باشد.

بر این اساس، این مقاله درصدد است با تحلیل رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی از طریق رهیافت نظریه انتخاب عمومی، درک روشن‌تری از کارایی پایین مدیریت منابع عمومی در کشور به دست دهد. در قسمت نخست، تبیینی از رانت و رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ارائه می‌شود. در قسمت دوم، الگوهای تعامل میان تأمین‌کنندگان منابع عمومی و تیم سیاسی بررسی می‌شود. در قسمت سوم، رانت‌جویی طیف کارگزاران بودجه‌ریزی دولتی تحلیل می‌گردد.

رهیافت انتخاب عمومی

در پژوهش‌های بودجه‌ریزی، نظریه مجردی وجود ندارد و پژوهشگران این حوزه نظریه‌های گوناگون سیاسی و اقتصادی را به کار بسته‌اند که مرور متن‌های بودجه‌ای این موضوع را روشن می‌کند. معمولاً هفت نظریه عمده در بودجه‌ریزی دولتی وجود دارد که عبارتند از: نظریه افزایش‌گرایی، نظریه رأی‌دهنده میانی، نظریه انتخاب عمومی، نظریه فرایند سازمانی، نظریه پست مدرنیستی، نظریه هزینه مبادله و نظریه عقلانیت‌های مرکب.^(۵) رهیافت این پژوهش در بررسی مسئله مورد بحث نظریه انتخاب عمومی یا اقتصاد سیاسی جدید^(۶) است زیرا از یک سو رانت‌جویی مفهومی در انتخاب عمومی است و از طرف دیگر، کاربردی‌ترین حوزه این نظریه بودجه‌ریزی دولتی است.

از منظر رویکرد انتخاب عمومی، بودجه‌ریزی در قلب فرایند سیاسی قرار دارد. محتوای این برنامه پژوهشی، نظریه‌های شکست سیاسی است یعنی جستار مایه آن

شبهه علوم سیاسی است، اما روش‌شناسی آن اقتصادی است و در آن، به کلیه بازیگران و مشارکت‌کنندگان در بازارهای سیاسی همچون عاملان اقتصادی نگریسته می‌شود که دستورکارهای خود را دنبال می‌کنند. همچنین با کلیه بازیگران بازارهای سیاسی - سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها، گروه‌های فشار و رأی‌دهندگان - به‌عنوان متغیرهای درون‌زا برخورد می‌شود.^(۷)

نظریه انتخاب عمومی، فرایند سیاسی را به‌مثابه مبادله‌ای میان افراد جامعه می‌بیند که هر یک از آنها درصدد برآوردن اهداف و مقاصد خود هستند. بنابراین، کارکرد قواعدی که برای تنظیم روابط سیاسی - اجتماعی در یک جامعه طراحی می‌شوند نیز تحت تأثیر فعالیت‌های مشارکت‌کنندگان در بازار سیاسی است.^(۸) به‌علاوه، این نظریه بیشتر روی فرایندهایی که از طریق آنها تصمیم‌های سیاسی ساخته می‌شوند، و نیز فرایندهایی که از طریق آنها سیاست‌های عمومی اجرا می‌شوند، تمرکز می‌کند.^(۹)

بر اساس رهیافت نظریه انتخاب عمومی: (۱) قانون‌گذاران آزادی عمل کافی را برای نادیده گرفتن رجحان‌های رأی‌دهنده میانی، بدون خطر شکست انتخاباتی دارند؛ (۲) خودداری رأی‌دهنده عقلایی و جهل او، فرصت‌های بازار سیاسی را برای گروه‌های همسود مؤثر باز می‌گذارد تا نتایج بازار سیاسی را از رجحان‌های رأی‌دهنده اکثریت منحرف کنند؛ (۳) انواع قابل‌شناسایی گروه‌های همسود از دسترسی نامتقارن به بازارهای سیاسی بهره‌برداری می‌کنند و زیان‌های رفاهی زیادی را بر کل اقتصاد تحمیل می‌کنند؛ (۴) رفتار حفاظت از رانت و رانت‌جویی گروه‌های همسود هزینه‌های اضافی قابل ملاحظه‌ای را بر کلیت جامعه تحمیل می‌کند.^(۱۰)

رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی

اصولاً هر فردی دو نوع تصمیم می‌گیرد: تصمیم‌گیری راجع به انتخاب‌های فردی (یا بهره‌برداری از حقوق مالکیت فردی) و تصمیم‌گیری راجع به انتخاب‌های عمومی (یا شیوه بهره‌برداری از حقوق مالکیت عمومی). در شکل نخست، فرد سعی می‌کند با توجه به محدودیت‌هایی که با آن مواجه است، از جمله محدودیت بودجه‌ای سببی از بهترین انتخاب‌ها را گرد آورد؛ به‌گونه‌ای که

اولویت‌های او را به بهترین شیوه ممکن پوشش دهند. اما تصمیم‌گیری راجع به انتخاب‌های عمومی، به دلیل هزینه‌های بالای دستیابی به توافق جمعی، معمولاً به طرف عمومی به نام دولت تفویض می‌شوند. در واقع، افراد در مورد برخی انتخاب‌ها ناگزیر از تفویض اختیار به یک کارگزار منتخب و برآمده از رجحان‌های فردی هستند (شکل‌گیری رابطه کارفرما - کارگزار^۱ که در آن، جامعه به‌عنوان کارفرما و دولت به‌عنوان کارگزار انگاشته می‌شود) و باید هزینه‌های متعارف انتخاب‌های جمعی خود را نیز از طریق مالیات بپردازند. بنابراین، افراد به‌طور جمعی توافق می‌کنند تا بسته‌های حقوق مالکیتی را که در مالیات تبلور می‌یابد، در اختیار کارگزار قرار دهند و در عوض کالاها و خدماتی را دریافت کنند که: مورد درخواست همگان باشند، تمایل به پرداخت برای آنها وجود داشته باشد و با حداقل هزینه ارائه شوند؛ یعنی ارزش رفاهی نهفته در کالاها و خدماتی که از کارگزار تحویل می‌گیرند حداقل به اندازه ارزش رفاهی باشد که به‌صورت مالیات از آنها دریغ شده است؛ در غیر این صورت، قاعداً مبادله انجام نخواهد شد مگر آنکه به اجبار انجام گیرد.

انتظار متعارف تأمین‌کنندگان منابع عمومی این است که دولت به نیابت از آنها و با توجه به محدودیت‌های مالی، نهادی و سیاسی، سبدی از انتخاب‌ها را از میان گزینه‌های ممکن بودجه‌ای به‌گونه‌ای گرد آورد که رجحان‌های جمعی آنها (تقاضا برای کالاهای عمومی) را به بهترین شیوه ممکن برآورده می‌کند. بنابراین، مسئله‌ای که دولت با آن مواجه است عبارت خواهد بود از: بیشینه‌سازی رفاه اجتماعی (یا

۱. تفویض اختیار و اعطای وکالت در مورد برخی تصمیم‌ها، واقعیت زندگی اجتماعی است. در واقع، در بسیاری موارد، انجام شخصی کارها ممکن نیست یا بسیار پرهزینه است. بنابراین اعضای یک جامعه، سازمان یا گروه (کارفرمایان) ناگزیرند در مواردی مسئولیت تصمیم‌گیری را به افرادی (کارگزاران) بسپارند؛ به این امید که اهداف مدنظر آنها را برآورده سازند (شکل‌گیری رابطه کارفرما - کارگزار). در سطح جامعه، کارفرمایان رأی‌دهندگان هستند و کارگزاران نمایندگان سیاسی آنها. در بخش عمومی، کارفرمایان تیم سیاسی، و کارگزاران بوروکرات‌ها، در داخل یک اداره یا سازمان مقامات مافوق و ارشد کارفرما و مقامات درون‌پایه کارگزار هستند. در سطح یک شرکت، سهامداران کارفرما و مدیران کارگزار هستند.

برآوردن رجحان‌های جمعی تأمین‌کنندگان منابع عمومی) با توجه به:
 (۱) منابع مالی جمع‌آوری شده از رأی‌دهندگان (قید مالی)؛ (۲) ترتیبات نهادی حاکم بر جامعه (قید نهادی)؛ (۳) ساختار سیاسی قدرت (قید سیاسی)؛ (۴) ساختار بوروکراتیک دولت (قید سازمانی)

رهیافت غیربازاری و سیاسی حل این مسئله، سازوکار بودجه‌ریزی دولتی است. در چهارچوب الگوی اقتصاد سیاسی کارفرما - کارگزار واقعی، سازوکار بودجه‌ریزی دولتی منابع عمومی را در راستای بیشینه‌سازی رفاه اجتماعی و برآوردن اولویت‌های جمعی مدیریت خواهد کرد. همچنین، آثار توزیعی تخصیص‌های بودجه‌ای، مورد رضایت همگان خواهد بود اما در دنیای واقعی و در عمل و حتی در کشورهای توسعه‌یافته، دولت به‌ندرت هویتی یکپارچه و همگن دارد. در واقع دولت مجموعه‌ای از تصمیم‌گیرندگان انفرادی (سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها و کارمندان) است که ممکن است هر یک از آنها دستورهای کاری به‌خصوصی برای خود داشته باشند. همچنین، این تصمیم‌گیرندگان از فشار گروه‌های همسودی که به‌دنبال جهت‌دهی و تأثیرگذاری بر نتایج سیاست‌گذاری‌های عمومی در راستای بهره‌بری خود هستند (رانت‌جویی)، مصون نمی‌باشند. در عمل، فرایندهای انتخاب و اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای، تحت تأثیر روابط و رفتارهای فردی و گروهی طیف کارگزاران بودجه‌ای و گروه‌های فشار متأثرکننده آن شکل می‌گیرد و غلبه با تمایلات گروه‌هایی خواهد بود که در سازوکار مدیریت بخش عمومی، حضور یا اثرگذاری بیشتری داشته باشند.^(۱۱)

در این شرایط، تابع هدف که برای یک دولت (یا کارگزار) منتخب و در چهارچوب الگوی کارفرما - کارگزار واقعی طراحی شده بود، به میزان زیادی فرو می‌ریزد. در واقع، تابع هدف در مسئله مزبور از «بیشینه‌سازی رفاه اجتماعی (یا برآوردن رجحان‌های جمعی اکثریت تأمین‌کنندگان منابع عمومی)» به برآوردن رجحان‌های افراد و گروه‌های به‌خصوصی از طیف کارگزاران بودجه و گروه‌های فشار متأثرکننده آن» با همان قیدها تبدیل خواهد شد. این مسئله ساختاری رانت‌جویانه دارد. بنابراین سازوکاری که به حل آن می‌پردازد نیز ماهیتی رانت‌جویانه خواهد داشت. نتیجه چنین مسئله‌ای انتقال یا هدایت خودسرانه و

غیرتوافقی سهم‌هایی از منابع عمومی بودجه به‌سوی گزینه‌های مورد رجحان افراد و گروه‌هایی از کارگزاران بودجه دولتی و گروه‌های فشار تأثیرگذار بر آن خواهد بود که از توان تأثیرگذاری بیشتری بر بودجه برخوردارند. در این صورت، مقدار این انتقال خودسرانه و غیرتوافقی رانت و سازوکاری که آن را فراهم می‌کند، رانت‌جویی خواهد بود.

بر این اساس، می‌توان اظهار داشت سازوکار بودجه‌ریزی در هر کشوری ساختاری رانت‌جویانه دارد. در این میان، میزان و شدت رانت‌جویی در بین جوامع فرق می‌کند و به ترتیبات نهادی حاکم بر آنها، ساختار سیاسی قدرت (مردم‌سالاری یا غیر آن)، ساختار بوروکراسی و به‌طورکلی نحوه تعامل تأمین‌کنندگان منابع عمومی و تیم سیاسی بستگی دارد. یعنی انتظار بر این است در یک محیط نهادی شکننده و کمتر انعقاد یافته، در یک ساختار سیاسی غیرمردم‌سالار (فئودالی، اقتدارگرا، الیگارش‌ی و...) و برخوردار از یک بوروکراسی فربه و ناکارآمد، انتقال و هدایت خودسرانه منابع عمومی بودجه بیشتر اتفاق بیفتد. در چنین شرایطی، برای افراد و گروه‌های خاص امکان تحمیل و گنجاندن گزینه‌های بودجه‌ای مورد نظر آنها در بودجه دولتی به‌سهولت فراهم خواهد شد.

الگوهای تعامل تأمین‌کنندگان منابع عمومی و تیم سیاسی

بودجه‌ریزی دولتی سازوکاری است که از طریق آن توزیع و نحوه بهره‌مندی از حقوق مالکیت عمومی بر منابع بودجه، هر ساله عوض می‌شود. از طریق این سازوکار، هر ساله حجم عظیمی از درآمد ملی یک جامعه برداشت و در واقع حقوق مالکیت اعضای آن بر بخشی از درآمدهای فردی‌شان سلب می‌شود و سپس در چهارچوب سیاست‌های بودجه‌ای، شیوه بهره‌مندی آنها از منابع عمومی بودجه، از طریق مصرف کالاهای عمومی، مجدداً تعیین می‌شود. آثار توزیعی این جابجایی‌ها در توزیع حقوق مالکیت و نیز نتایج سیاست‌های بودجه‌ای به دو مؤلفه اساسی بستگی دارد: ۱) محیط سیاسی - نهادی که تصمیمات بودجه‌ای در داخل آن ساخته می‌شود و ۲) فرایندهایی که این تصمیم‌ها از طریق آنها پیاده می‌شود. کم و کیف این دو مؤلفه تا اندازه زیادی به نحوه تعامل تأمین‌کنندگان منابع عمومی (کارفرما) و

تیم سیاسی (کارگزار) بستگی دارد. بودجه‌ریزی دولتی نیز باید در راستای پوشش دادن عناصر این توافق سامان بگیرد. همچنین، این تعامل بر نحوه تعامل دیگر گروه‌های اجتماعی تأثیر می‌گذارد. بنابراین لازم است پیش از پرداختن به رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی، نحوه تعامل دو گروه مزبور تبیین شود. بر این اساس، در ادامه سعی خواهد شد این تعامل در قالب چهار الگوی اقناع مالی، مبادله مالی، اجبار مالی و امتناع مالی به اختصار تبیین شود.

۱. الگوی اقناع مالی

در الگوی اقناع مالی، یک رابطه کارگزاری واقعی بین تأمین‌کنندگان منابع عمومی و دولت وجود دارد. همچنین، تصور تأمین‌کنندگان منابع عمومی این است که دولت: (۱) پدیده‌ای یکپارچه و عاری از گروه‌های نفوذی ناهمگن است، لذا آزادی عمل کامل دارد؛ (۲) همه چیز می‌داند، مسائل و مشکلات جامعه را به خوبی می‌شناسد، می‌تواند منافع عمومی را به خوبی شناسایی کند و روش‌های پیشینه‌سازی آن را نیز می‌داند؛ (۳) خیرخواه عموم است، جانبدارانه عمل نمی‌کند و نهادها و سازوکارهایی را برپا می‌دارد که رجحان‌های جمعی تأمین‌کنندگان منابع عمومی را به صورت شایسته‌ای پوشش دهند. در این صورت، بودجه دولتی سبدي از انتخاب‌های بهینه را دربر خواهد گرفت که از میان گزینه‌های ممکن سیاستی مورد نظر تأمین‌کنندگان منابع عمومی، برپایه اصول نظری و قواعد فنی معینی، فراهم شده است. در این الگو، دولت کارگزاری واقعی است و تیم سیاسی و مجریان آن از خود دستورکاری ندارند و صرفاً به وسیله انگیزه‌های منفعت عمومی هدایت می‌شوند. همچنین، ساختار انگیزشی و مدیریت عمومی جامعه از کارایی لازم برای تحریک تیم سیاسی و مجریان آن به بروز توانمندی‌ها و قابلیت‌هایشان برخوردار است. در این شرایط، مردم اقناع می‌شوند تا حق بهره‌برداری از بخشی از حقوق مالکیت فردی خود را (نسبت به درآمدهایی که به صورت مالیات می‌پردازند) به دولت واگذار کنند و در مقابل، از حق بهره‌برداری از کالاهای عمومی مورد تقاضا و حداقل به همان اندازه ارزشمند برخوردار شوند. در این الگو، امکان انتقال و هدایت خودسرانه منابع عمومی بودجه منتفی بوده یا بسیار اندک است.

۲. الگوی مبادله مالی

در الگوی مبادله مالی، رابطه‌ای کارگزاری میان تأمین‌کنندگان منابع عمومی و تیم سیاسی وجود دارد و این رابطه همواره در معرض مشکل کارگزاری قرار دارد. در این الگو، دولت در ازای مالیات‌هایی که رأی‌دهندگان توافق می‌کنند به آن پردازند، خدمات به‌خصوصی را تدارک می‌بیند. در واقع نوعی مبادله شبیه آنچه در بخش خصوصی وجود دارد، انجام می‌گیرد. در الگوی مبادله مالی، نوع کالاها و خدماتی که باید عرضه شوند و نیز مالیاتی که باید برای تدارک آنها جمع‌آوری شود از طریق اجماع بین رأی‌دهندگان به‌دست می‌آید. همچنین، تقاضاهای جمعی برای کالاها و خدمات بخش عمومی با ملاحظه مالیات‌های دریافت‌شده بیان می‌شوند و تعادل در جایی خواهد بود که قیمت مالیات نهایی با فایده نهایی اکثریت جامعه برابر باشد.^(۱۲) تداوم این مبادله قاعدتاً تا جایی خواهد بود که ارزش نهفته در بسته‌های حقوق اقتصادی که اکثریت رأی‌دهندگان در قالب کالاهای عمومی دریافت می‌کنند، حداقل برابر ارزش حقوق اقتصادی باشد که آنها در قالب مالیات به دولت می‌پردازند. در غیر این صورت مبادله منتفی خواهد شد. در این رابطه، دولت با دو محدودیت اساسی مواجه است که آن را به میزان زیادی به انجام مبادله مورد قبول طرفین مقید می‌کند: (۱) عدم تمایل به پرداخت مالیات توسط اکثریت رأی‌دهندگان و (۲) خطر روی کار آمدن دولت (یا تیم سیاسی) رقیب.

این دو محدودیت می‌توانند مانع از توسعه‌طلبی تیم سیاسی و مجریان آن شوند و آنها را بیشتر به رجحان‌های اکثریت رأی‌دهندگان مقید کنند اما در جاهایی که فرایندها و نهادهای لازم برای انعکاس رجحان‌های رأی‌دهندگان وجود نداشته باشد یا از کارایی درخوری برخوردار نباشند، و نیز امکان نقض حقوق شهروندی به‌راحتی فراهم باشد، گزینه‌های بودجه‌ای، رجحان‌های اکثریت رأی‌دهندگان یا تأمین‌کنندگان منابع عمومی را منعکس نخواهند کرد. یعنی گزینه‌های بودجه‌ای و هزینه‌های مالیاتی لازم برای تدارک آنها، توسط گروه‌هایی غیر از اکثریت رأی‌دهندگان تعیین و شناسایی می‌شوند. در این صورت، امکان انتقال و هدایت خودسرانه و غیرتوافقی منابع عمومی بودجه به‌سوی گزینه‌های مورد نظر افراد و گروه‌های خاص وجود خواهد داشت.

۳. الگوی اجبار مالی

در الگوی اجبار مالی رابطه بین مالیات‌دهندگان و تیم سیاسی رابطه‌ای کارفرما - غیرکارگزار^۱ است. دولت به اجبار و با توسل به قدرت انحصاری خود تمام یا بخشی از حقوق اقتصادی مردم را بر دارایی‌هایشان به صورت مالیات تصاحب می‌کند و ممکن است در عوض کالا یا خدمتی نیز برای آنها فراهم نکند و یا کالاها و خدماتی که عرضه می‌کند برآمده از رجحان‌های اکثریت مالیات‌دهندگان نباشد. در الگوی اجبار مالی، به ویژه از نوع استبدادی آن، تصمیمات سیاسی در بردارنده رجحان‌های اکثریت مالیات‌دهندگان است.

اگرچه، رویه استبدادی الگوی اجبار مالی امروزه کمتر مصداق دارد اما به نظر می‌رسد نمونه‌های ملایم‌تر آن امروزه کم نباشند. در دولت‌های غیرمردم‌سالار که ویژگی اساسی بیشتر کشورهای کمتر توسعه‌یافته است برای بسیاری از کالاها و خدماتی که دولت عرضه می‌کند رجحان‌های آشکار شده‌ای وجود ندارد، اما مردم ناگزیرند هزینه‌های تدارک آنها را از طریق مالیات بپردازند. در بسیاری از این کشورها تیم سیاسی مشروعیت خود را به منبعی فراسوی مالیات‌دهندگان منتسب می‌کند. بنابراین، همواره بخشی از مالیاتی که مالیات‌دهندگان می‌پردازند نوعی انتقال مالی اجباری مالکیت به دولت خواهد بود. در این الگو، بودجه‌ریزی دولتی - اگر وجود داشته باشد - سازوکاری خواهد بود برای هدایت مالیات‌های

۱. کانون نگرانی در رابطه کارفرما - کارگزار این است که کارفرما چگونه کارگزار را تحریک کند تا آنچه می‌خواهد - با عنایت به اینکه نظارت بر فعالیت کارگزار برای او مشکل یا پرهزینه - است انجام دهد.

بنابراین، همواره این امکان وجود دارد که کارگزار از اختیار تفویض شده به او در راستای اهداف و مقاصد شخصی خود بهره‌برداری کند که ممکن است با اهداف کارفرما سازگار نباشد؛ یعنی بین انگیزه‌های کارفرما و کارگزار واگرایی به وجود آید.

در این صورت رابطه کارفرما - کارگزار تبدیل به مشکل کارفرما - کارگزار (یا رابطه کارفرما - غیرکارگزار) می‌شود. در واقع، به دلیل مشکلاتی چون عدم تقارن اطلاعات در کلیت جامعه و بین کارفرما و کارگزار و نیز واگرایی ذاتی انگیزه‌های افراد در یک جامعه، همواره مشکل کارفرما - کارگزار در تفویض اختیار و تصمیم‌های وکالتی وجود خواهد داشت. این مشکل اشاره به این پند قدیمی دارد که اگر می‌خواهید کاری درست انجام گیرد، خودتان آن را انجام دهید.

جمع‌آوری شده به داخل شبکه‌های روابط حامی - پیرو.^۱

۴. الگوی امتناع مالی

در الگوی امتناع مالی، تیم سیاسی به میزان زیادی از مالیاتی که مردم می‌توانند بپردازند، بی‌نیاز است. دولت حتی از دریافت مالیات خودداری می‌کند تا خود را از پاسخگویی به مردم در قبال برنامه‌ها و سیاست‌هایش مصون نگه دارد و در اقداماتش آزادی عمل بیشتری داشته باشد. در این الگو، محدودیت‌های «عدم تمایل به پرداخت مالیات توسط مردم» و «خطر روی کار آمدن تیم سیاسی رقیب» کارایی و اثربخشی خود را به میزان زیادی از دست خواهد داد. اثربخشی محدودیت نخست، به این دلیل پایین خواهد بود که تیم سیاسی مخارج برنامه‌ها و سیاست‌هایش را از محلی غیر از مالیات (مثلاً از یک منبع به‌نسبه رایگان مانند نفت) تأمین می‌کند. اثربخشی محدودیت دوم نیز به این علت کاهش می‌یابد که تیم سیاسی می‌تواند به کمک همین منابع مالی نسبتاً رایگان، آرای مردم و گروه‌های تهدیدکننده ثبات سیاسی را بخرد. در الگوی امتناع مالی، گزینه‌های بودجه‌ای بیشتر براساس رجحان‌های گروه‌های همسود شکل‌دهنده تیم سیاسی و نیز پیروها یا حامیان آنها تعیین و شناسایی می‌شوند. بودجه‌ریزی دولتی نیز سازوکاری برای انتقال و هدایت منابع عمومی بودجه - که به میزان زیادی شامل منابع مالی رانتی است - به سوی گزینه‌های بودجه‌ای مورد نظر آنها خواهد بود.

الگوی تعامل تأمین‌کنندگان منابع عمومی و دولت در ایران

همان‌گونه که اشاره شد، از میان چهار الگوی تبیین‌کننده تعامل مردم و دولت، فقط الگوی اقناع مالی است که تأمین‌کننده رابطه کارگزاری واقعی میان تأمین‌کنندگان منابع عمومی و دولت است. همچنین در این الگو انتقال خودسرانه و غیرتوافقی

۱. Patron-Client Relationships Networks، شبکه‌های بده - بستان سیاسی هستند که در آنها سیاست‌مداران درازای حمایت‌های مالی یا سازمانی که از سرمایه‌داران یا گروه‌های خاص غیرسرمایه‌دار دریافت می‌کنند، آنها را از امتیازات و مجوزهای دولتی (از طریق پیروهایشان در دستگاه بوروکراسی) بهره‌مند می‌کنند. در داخل این شبکه‌ها سیاست‌مداران، بوروکرات‌ها، تأمین‌کنندگان منابع عمومی و گروه‌های فشار خصوصی نیز وجود دارند.

منابع از اولی به دومی یا طرف سوم وجود ندارد یا در حداقل مقدار خود خواهد بود. در سه الگوی دیگر، همواره امکان نقض حقوق مالکیت تأمین‌کنندگان منابع عمومی بودجه بر تمام یا بخشی از دارایی‌هایشان وجود دارد. در عمل و در جهان واقعی نیز مصادیق الگوی اقناع مالی وجود ندارد و حتی در کشورهای مردم‌سالار و توسعه‌یافته نیز آنچه هست، شکلی از مبادله مالی است. در کشورهای غیرمردم‌سالار یا کمتر مردم‌سالار معمولاً ترکیبی از سه الگوی مبادله مالی، اجبار مالی و امتناع مالی قابل شناسایی است.

بررسی ساختار سیاسی - اقتصادی ایران نشان می‌دهد تعامل مردم و دولت براساس ترکیبی از سه الگوی مزبور صورت می‌گیرد. حضور الگوی مبادله مالی نسبی (و بالنسبه ضعیف و شکننده) ناشی از بخشی از مشروعیت حاکمیت سیاسی است که از تأمین‌کنندگان منابع عمومی سرچشمه می‌گیرد و نهادهایی (چون قوه مقننه نیز برای تأمین این تعامل وجود دارند؛ گرچه از کارویژه‌های اصلی خود فاصله دارند اما چون مبنای حاکمیت سیاسی در کشور به میزان زیادی به منابعی خارج از اراده و حاکمیت مردم استناد داده می‌شود،^(۱۳) در این خصوص الگوی مبادله مالی تضعیف می‌شود. در واقع، می‌توان به نمودی از الگوی اجبار مالی قائل بود که در آن مردم ناگزیرند هزینه‌های اقداماتی که توسط تیم سیاسی و مجریان آنها انجام می‌شود و توسط گفتمان تیم سیاسی توجیه می‌شود، از طریق مالیات پردازند. با وجود این، الگوی اجبار مالی در ظاهر چندان برجسته به نظر نمی‌رسد. به این علت که تیم سیاسی در کشور می‌تواند هزینه برنامه‌ها و سیاست‌هایش را از منبع درآمدی دیگری غیر از مالیات، (نفت، گاز حتی سایر منابع نظیر معادن و جنگل‌ها) تأمین کند.

شواهد آماری حاکی از این است که بخش زیادی از درآمدهای دولت و در نتیجه مخارج آن از نفت و گاز تأمین می‌شوند. به‌عنوان مثال سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت در سال ۱۳۸۷ حدود ۶۰ درصد بوده است. یعنی دولت ساختاری رانت‌گرا^۱ داشته و به میزان زیادی از مالیاتی که مردم می‌توانسته‌اند

بپردازند، بی‌نیاز بوده است. در نتیجه، دولت نیاز چندانی به پاسخگویی در قبال عملکرد خود نداشته است. از طرف دیگر، مردم نیز تمایل چندانی به پرداخت سهم مالیاتی‌شان به دولت نداشته و به این رفتار عادت نکرده‌اند. در واقع، پرداخت مالیات به دولت به‌عنوان رفتاری شهروندی از جانب مردم تلقی نمی‌شود. لذا دولت و مردم در کشور به میزان زیادی از یکدیگر مستقل بوده و احساس مسئولیتی مبتنی بر رابطه کارگزاری نسبت به یکدیگر نداشته‌اند.^(۱۴)

رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی کشور

بودجه‌ریزی دولتی در هر کشوری متأثر از رفتار چهار گروه عمده اجتماعی یعنی رأی‌دهندگان (یا تأمین‌کنندگان هزینه‌ها)، تیم سیاسی (شکل‌دهندگان هزینه‌ها)، بوروکرات‌ها (هزینه‌کنندگان) و گروه‌های فشار^۱ (جهت‌دهندگان هزینه‌ها) است. از منظر رهیافت انتخاب عمومی، این گروه‌ها متفاوت از یکدیگر رفتار نمی‌کنند و در عملکرد خود همواره گوشه‌چشمی به منافع شخصی خواهند داشت. بنابراین هنگامی که وظیفه مدیریت منابع عمومی به فردی در مقام سیاست‌گذار یا بوروکرات سپرده می‌شود، نباید تصور کرد آنها آن‌گونه که مورد انتظار عموم است، رفتار کنند. این گزاره به این معنا نیست که تیم سیاسی یا مجریان آنها به‌وسیله انگیزه‌های اجتماعی هدایت نمی‌شوند. بی‌گمان بسیاری از آنها از اصول اجتماعی متعالی بهره‌مندند و رفتارهای خود را براساس آنها شکل می‌دهند؛ اما ساده‌انگارانه است که مدیریت منابع عمومی برپایه این خوش‌بینی و امیدواری استوار شود که تیم سیاسی و مجریان آن همواره رجحان‌های اکثریت جامعه را مدنظر قرار خواهند داد و با ابزار ناشناخته‌ای چون منفعت عمومی هدایت می‌شوند. بدون شک، آنها زمانی این کار را به شیوه شایسته‌ای انجام می‌دهند که خود تأمین‌کنندگان منابع عمومی بدانند چگونه باید منفعت خود (و درنهایت منفعت عمومی) را تأمین کنند. این مهم ممکن نخواهد شد مگر اینکه نهادها و محدودیت‌های اساسی قانونی و معتبری روی رفتار تیم سیاسی و بوروکرات‌ها قرار داده شود و ضمانت‌های اجرایی لازم در این زمینه

۱. شایسته اشاره است گروه‌های فشار در بودجه حضور مستقیم ندارند، اما از طریق فشار و تأثیرگذاری بر طیف کارگزاران بودجه‌ریزی، گزینه‌های آن را متأثر می‌سازند.

به‌طور معناداری تمهید شوند. ضعف این شرط و به‌طور کلی انعقاد یافتگی اندک محیط سیاسی - نهادی و شکنندگی حقوق شهروندی در کشورهایی چون ایران امکان بهره‌برداری خودسرانه از منابع عمومی را فراهم کرده است. مسئله رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی در این شرایط بیشتر قابل درک است. در ادامه سعی خواهد شد تا نحوه رانت‌جویی طیف کارگزاران بودجه دولتی در کشور تحلیل شود.

۱. رانت‌جویی تأمین‌کنندگان منابع عمومی

اصولاً هرگاه رابطه مردم و دولت در چهارچوب الگوی اقتناع مالی قرار نگیرد، امکان نقض حقوق مالکیت افراد براساس دارایی‌های خصوصی و عمومی فراهم می‌شود، و آثار توزیعی سیاست‌گذاری‌های عمومی دولت نیز جانبدارانه خواهد بود. این پیامدها مردم را تحریک می‌کند تا دولت را تحت تأثیر قرار دهند و از قدرت بازتوزیعی آن در راستای بهره‌مندی بیشتر خود بهره‌برداری کنند. تمایل به تحت تأثیر قرار دادن دولت و بهره‌برداری از قدرت بازتوزیعی آن، به‌ویژه در کشورهای غیرمردم‌سالار که دولت و مردم به میزان زیادی از یکدیگر مستقل هستند، بیشتر خواهد بود. دولت در این کشورها می‌تواند حقوق اقتصادی را از افراد یا گروه‌هایی بگیرد و آن را به افراد یا گروه‌هایی دیگری بازتوزیع کند. همچنین، می‌تواند با ایجاد حقوق اقتصادی جدید، افراد یا گروه‌هایی را بهره‌مند کند. در این کشورها مبنای بهره‌مندی از حقوق اقتصادی به میزان زیادی، سیاسی است و تیم سیاسی در ایجاد حقوق مالکیت و طبقات اقتصادی جدید نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. به همین علت، از نظر ساکنان آنها دولت بیشتر تداعی‌کننده ثروت، قدرت، اعتبار و مالکیت بوده که دستیابی به آنها نیازمند تسخیر دولت یا عضویت در آن است.

در ایران نیز، به‌ویژه در گذشته، دولت به میزان زیادی از مردم جدا بوده و منافع آن را نمایندگی نمی‌کرده است. در واقع تعامل مردم و دولت بیشتر تقابل طلبانه و رانت‌جویانه بوده است. جدایی دولت و مردم در کشور که هم سبب و هم نتیجه عدم مشروعیت دولت و انحصار حقوق اجتماعی توسط آن است، موجب شده تا جامعه به دولت به‌صورت یک نیروی بیگانه و حکومت زور بنگرد و با آن در ستیز باشد.^(۱۵)

در گذشته، دولت، با بهره‌برداری از قدرت انحصاری خود همواره حاصل کوشش مردم و در واقع رفاه آنها را به‌طور خودسرانه به‌سوی خود انتقال داده استک در مقابل مردم نیز درصدد برآمده‌اند تا با تسخیر ساختارهای دولتی سهمی از منابع عمومی را به خود اختصاص دهند. در واقع، چون مبنای بهره‌مندی از حقوق اقتصادی در کشور سیاسی بوده است، مردم به دولت به‌مثابه سازوکاری نگریده‌اند که از طریق آن می‌شود به حقوق اقتصادی دست یافت. کاتوزیان با برشمردن خصوصیات عام تاریخ اقتصاد سیاسی ایران اظهار می‌دارد در گذشته «همواره بخش بزرگی از زمین‌های زراعی به‌طور مستقیم در مالکیت دولت بود و بخش دیگر نیز به اراده دولت به زمین‌داران واگذار می‌شد... قانون، رأی دولت بود که می‌توانست هر لحظه تغییر کند... و در نتیجه دولت می‌توانست هر لحظه که اراده کند ملک زمین‌داری را به خود منتقل یا به شخص دیگری واگذار کند. زمین‌دار حق مالکیت نداشت، بلکه این حق امتیازی بود که دولت به او می‌داد و هر زمان که می‌خواست پس می‌گرفت».^(۱۶)

در دوران پهلوی نیز تعامل دولت و مردم همچنان تقابل طلبانه و رانت‌جویانه بوده است، با این تفاوت که عنصر نفت، منبع جدیدی را برای رانت‌جویی فراهم کرده بود. تیم سیاسی به میزان زیادی مستقل از مردم و با توسل به عواید نفتی تأمین مالی می‌شد. مردم نیز با تصاحب پست‌های دولتی به‌دنبال بهره‌گیری از جریان مخارج دولتی بوده‌اند که از طریق بودجه‌ریزی در جامعه تزریق می‌شد و به میزان زیادی بر عواید نفتی استوار بود. در نتیجه، اهرم‌های دولت به‌وسیله افرادی که در تصمیم‌های دولتی نفوذ داشتند و در واقع کارگزاران دولت شده بودند، به ابزار کسب و توزیع این عواید نفتی تبدیل شد.

پس از انقلاب اسلامی، اگرچه ذهنیت تاریخی دولت‌ستیزی برای مدت کوتاهی کم‌رنگ شد اما کماکان وجود داشت و دولت و مردم کم‌وبیش از یکدیگر مستقل بودند؛ گرچه در سطح سیاسی همبستگی جدی بین آنها مشاهده شده است. در این رابطه از جمله عوامل بیگانگی نسبی دولت و مردم و نهادینه نشدن یک رابطه کارگزاری نسبی بین آنها، عبارت بوده است: ذهنیت تاریخی بخش وسیعی از جامعه نسبت به دولت (مشروعیت عدم تمکین از دولت)، نبود یا ضعف بسترهای

آموزشی و فرهنگی پذیرش دولت و عنصر درآمدهای نفتی و در نتیجه ماهیت رانت‌گرای دولت. پس از انقلاب نیز مبنای بهره‌مندی از حقوق اقتصادی به میزان زیادی سیاسی باقی ماند و تحصیل آنها نیازمند تسخیر ساختارهای قدرت، عضویت در تشکیلات دولتی و نیز شبکه‌های روابط حامی - پیروی بوده است که هریک از گروه‌های هم‌سود شکل‌دهنده تیم سیاسی، پیرامون خود ایجاد کرده‌اند. بیگانگی نسبی مردم از دولت موجب شده برخی از آنها با ارائه رفتارهای سودجویانه‌ای چون فرار از مالیات سهمی از منابع عمومی بودجه را به‌طور خودسرانه به سوی خود بکشانند. در واقع، چون بخشی از منابع عمومی بودجه مبتنی بر پیش‌بینی مالیات‌های وصولی است، لذا پرداختن مالیات توسط مردم، به عدم تحقق مالیات‌های پیش‌بینی شده می‌انجامد و به‌مثابه نوعی انتقال خودسرانه منابع عمومی به سوی افراد و گروه‌هایی می‌ماند که از پرداخت سهم مالیات فرار کرده‌اند. بی‌گمان فرار از مالیات در کشور به میزان زیادی به‌واسطه بیگانگی نسبی دولت و مردم، واگرایی تلقی‌ها از آنچه منفعت عمومی خوانده می‌شود و نیز سطح پایین سرمایه اجتماعی در ایران است.

به‌طور کلی، جامعه ایران به‌ویژه در گذشته، جامعه‌ای دولت‌سالار و دولت‌ستیز بوده و دولت و مردم به میزان زیادی از یکدیگر مستقل بوده‌اند. در واقع یک رابطه کارگزاری انعقادیافته و روشن، بین دولت و مردم شکل نگرفته است. در این شرایط، حقوق مالکیت عمومی مبتنی بر منابع بودجه، شکننده و آسیب‌پذیر خواهد شد و مردم نسبت به آثار توزیعی مدیریت منابع عمومی توسط دولت کاملاً بدبین خواهند بود. در این صورت، انتظار بر این است که تمایل آنها به بهره‌برداری از قدرت بازتوزیعی دولت و تأثیرگذار بر نتایج سیاست‌گذاری‌های عمومی در راستای بهره‌برداری شخصی‌شان بیشتر باشد؛ هرچند این رفتار در کل به زیان عموم تمام شود.

۲. رانت‌جویی تیم سیاسی

براساس رهیافت انتخاب عمومی، دولت مجموعه‌ای از تصمیم‌گیرندگان انفرادی یا گروهی است که هرکدام دستورهای کاری خود را دنبال می‌کنند. ملاحظه ساختار حاکمیت سیاسی در کشور نشان می‌دهد این رویکرد به میزان زیادی در دولت

مصاداق دارد و می‌توان قائل به نمودی از یک دولت با نفوذهای ناهمگن شد. جهانگیر آموزگار به دو گروه هم‌سود قدرتمند در سال‌های پس از جنگ تحمیلی یعنی محافظه‌کاران و اصلاح‌طلبان قائل است. وی خاطر نشان می‌کند این گروه‌ها یک‌دست نبوده و متشکل از مجموعه‌ای از خرده‌گروه‌های دیگر هستند. به‌عنوان مثال، در طیف محافظه‌کاران که در ظاهر یک‌دست‌تر به نظر می‌آیند، سه خرده‌گروه ایدئولوگ‌های بنیادگرا، سنت‌گرایان وابسته به بازار و عمل‌گرایان راست میانه به رهبری تکنوکرات‌ها را شناسایی می‌کند.^(۱۷) حسین بشیریه نیز از چهار گروه هم‌سود عمده، یعنی جامعه روحانیت مبارز تهران، مجمع روحانیون مبارز، کارگزاران سازندگی و اصلاح‌طلبان (یا دوم‌خردادی‌ها)، در ترکیب تیم سیاسی کشور در سال‌های اخیر یاد می‌کند.^(۱۸) هرکدام از این گروه‌های هم‌سود اصلی (حامی) متشکل از مجموعه‌ای از زیرگروه‌های دیگر (پیروها) هستند که هر یک در داخل شبکه‌ای از روابط حامی - پیرو با یکدیگر تعامل می‌کنند. هرکدام از گروه‌های مزبور دیدگاه‌های متفاوتی راجع به موضوعاتی چون نقش دولت در اقتصاد و قلمرو مداخله آن، جایگاه بخش خصوصی در اقتصاد، منافع ملی و منفعت عمومی و مواردی از این قبیل دارند. بی‌گمان، انشقاق برخی از این گروه‌ها از هسته اصلی یعنی جامعه روحانیت مبارز تهران، به میزان زیادی به واسطه اختلاف دیدگاه‌هایی بود که راجع به موضوعات بالا داشته‌اند.

هریک از گروه‌های مزبور براساس تفسیر (یا گفتمان) خاصی از دولت در قانون اساسی کشور شکل گرفته و خود را متولی برآوردن اهدافی می‌دانند که از منظر آنها باید دولت دنبال کند. بر این اساس، هرکدام از آنها ساختارهای سیاسی، اقتصادی، مذهبی، فرهنگی و... به‌خصوصی را ایجاد کرده و قدرتشان به میزان زیادی از طریق این ساختارها در جامعه جریان می‌یابد. همچنین، حفظ قدرت هر گروه هم‌سود نیازمند تحکیم و تقویت ساختارهای خاص آن گروه است. از این رو، انتظار بر این است که بودجه دولتی به میزان زیادی شامل گزینه‌های سیاست‌هایی باشد که به حفظ و تقویت ساختارهای ایجادشده توسط گروه‌های هم‌سود سیاسی قدرتمند کمک می‌کنند.

ملاحظه گزینه‌های بودجه‌ای در بودجه دولتی کشور نشان می‌دهد بسیاری از

برنامه‌ها و دستگاه‌هایی که در آن گنجانده شده‌اند نه تنها جزء کارویژه‌های متعارف دولت‌ها نیست، بلکه به نظر نمی‌رسد تمایل به پرداختی (از روی رضایت) از جانب تأمین‌کنندگان منابع عمومی برای آنها وجود داشته باشد.^(۱۹) بنابراین اگر از منظر تأمین‌کنندگان منابع عمومی به بودجه بنگریم بخشی از اعتبارات آن نوعی انتقال خودسرانه و غیرتوافقی حقوق اقتصادی افراد یا گروه‌هایی خاص است. اما اگر از نگاه گروه‌های هم‌سود شکل‌دهنده تیم سیاسی به بودجه دولتی بنگریم ساختارهای هزینه‌ای و نیز گزینه‌های بودجه‌ای آن کاملاً قابل توجه خواهند بود، زیرا ملاک‌های توجیه‌پذیری توسط این گروه‌ها تعیین و شناسایی می‌شوند.

در چنین محیط سیاسی - نهادی، توزیع حقوق مالکیت عمومی بر اساس منابع بودجه به راحتی قابل دستکاری بوده و در برابر مصلحت‌جویی‌های گروهی و سیاسی به شدت آسیب‌پذیر خواهد شد. به عبارت دیگر، گزینه‌های بودجه‌ای نه بر اساس رجحان‌های آشکار شده اکثریت تأمین‌کنندگان منابع عمومی بودجه برای کالاها و خدمات عمومی، بلکه بر اساس رجحان‌های گروهی گروه‌های هم‌سود شکل‌دهنده تیم سیاسی و نیز تلقی و برداشت آنها از آنچه منفعت عمومی یا منافع ملی خوانده می‌شود، در بودجه دولتی گنجانده می‌شوند.

مشتاق خان استدلال می‌کند در کشورهای در حال توسعه بخش قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌های رانت‌جویی مربوط به شبکه‌های روابط حامی - پیرو است. رانت‌های حاصله نیز اغلب در داخل این شبکه‌ها توزیع می‌شوند و به احتمال زیاد بخش زیادی از آنها به اعضای شاخص این شبکه‌ها می‌رسند.^(۲۰) هرچه شبکه قدرتمندتر و یکپارچه‌تر باشد، گروه هم‌سود سیاسی مربوط آن در مناقشه‌های بازتوزیعی با دیگر گروه‌های هم‌سود سیاسی و نیز در تصرف مناصب و مسئولیت‌های اجرایی که مبنای حقوق اقتصادی هستند، از مزیت رقابتی بیشتری برخوردار خواهد شد. این کار نیازمند سرمایه‌گذاری در شبکه‌های روابط حامی - پیرو است. سرمایه‌گذاری بیشتر یک گروه هم‌سود سیاسی در شبکه روابط حامی - پیرو مربوطه‌اش همچون هزینه‌های سرمایه‌گذاری ثابت^۱ می‌ماند و گروه را در موقعیت رقابتی بالاتری قرار

می‌دهد. بنابراین، انتظار بر این است که گروه‌های هم‌سود سیاسی همواره سعی کنند منابع عمومی بیشتری را به داخل شبکه‌های مربوط به خود بکشانند.

یکی از روش‌هایی که بیشتر گروه‌های سیاسی شکل‌دهنده تیم سیاسی و نیز گروه‌های فشار پیرامونی به آن متوسل شده‌اند تا منابع عمومی را به‌سوی خود بکشانند، خلق دشمن‌های فرضی، تهدیدهای سایه‌ای و امنیتی کردن فضای عمومی کشور بوده است. این کار می‌تواند انتقال منابع عمومی بودجه را تا آنجا که ممکن است توجیه کند. موقعیت ژئوپلیتیک کشور، خصومت‌های کم‌وبیش گروه‌های هم‌سود سیاسی داخل تیم سیاسی با برخی کشورهای جهان و حتی کشورهای هم‌جوار، تنوع قومی در کشور و تنش‌های بالفعل و بالقوه ناشی از آن، به میزان زیادی به امنیتی کردن فضای عمومی کشور توسط تیم سیاسی دامن می‌زنند. امنیتی دیدن هر مقوله‌ای توسط گروه‌های هم‌سود به آنها امکان می‌دهد هر نوع تخصیص بودجه‌ای به مکان‌های مورد نظر خود را توجیه کنند. رویکرد امنیتی به مقوله‌ها و پدیده‌ها در کشور تا آن اندازه برجسته است که یکی از سیاست‌های کلان نظام در تدوین برنامه چهارم توسعه و نیز چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور که از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شده است، «تعمیق روحیه دشمن‌شناسی و شناخت ترفندها و توطئه‌های دشمنان انقلاب اسلامی براساس مصالح ملت ایران و ترویج روحیه ظلم‌سپیزی و مخالفت با سلطه‌گری استکبار جهانی» است.

باری بوزان، از بنیان‌گذاران اصلی مکتب کپنهاگ معتقد است توسل به امنیت ملی ابزار بسیار ساده‌ای است که معمولاً گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت سیاسی کشورهای درحال توسعه برای توجیه اقدامات و سیاست‌هایشان به آن تمسک می‌کنند. وی می‌گوید امنیت ملی مفهوم مبهمی است و بر سر تعریف پذیرفته‌شده‌ای از آن اجماع وجود ندارد. این ابهام منجر می‌شود به: اغراق در میزان تهدیدها از سوی گروه‌های ذی‌نفوذ، پرورش چهره‌های فرضی خصمانه در داخل و خارج کشور، توجیه نظارت‌های سیاسی قوی‌تر، انحراف منابع کشور به‌سوی مصارف نظامی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی جانبدارانه؛ همچنین زمینه خوبی برای فرصت‌طلبی سیاست‌مداران و گروه‌های فشار خواهد شد.^(۳۱) *رابرت ماندل* نیز اظهار می‌دارد امنیت ملی مورد درخواست همگان است اما هنگامی که به‌صورت نکته

اصلی یا مورد تأکید همگان درمی آید، منابع عمومی را از سایر ارزش‌های اجتماعی مانند رفاه اقتصادی منحرف می‌کند و باعث هراس و تأکید بی‌حاصل بر تهدیدات بالقوه نسبت به امنیت ملی می‌شود.^(۲۳)

واقعیت این است که تأمین امنیت ملی و منافع ملی از جمله دستاویزهایی بوده‌اند که گروه‌های هم‌سود سیاسی اعمال خود را با آنها توجیه کرده‌اند. این در حالی است که تلقی‌های نسبتاً یکسانی از این مفاهیم در میان گروه‌ها وجود نداشته و حتی یکدیگر را به تضعیف این کیفیت‌های مبهم متهم کرده‌اند. در هر حال، توسل به این کیفیت‌ها برای توجیه اقداماتی که باید ضرورت آنها به اثبات برسد، ابزار بسیار ساده‌ای برای دفاع از منافع گروه‌های هم‌سود و توجیه انتقال منابع مالی بودجه به‌سوی آنها بوده است. البته شایسته است خاطر نشان شود در بسیاری موارد عواملی چون بهبود و تعمیق مناسبات، گسترش روابط اقتصادی و... دستاویز رانت‌جویی گروه‌های هم‌سود بوده‌اند؛ یعنی دشمن‌ستیزی و دشمن‌تراشی، یگانه عامل رانت‌جویی نبوده است.

۳. رانت‌جویی بوروکرات‌ها

از دیگر کارگزاران بودجه‌ریزی دولتی بوروکرات‌ها هستند. اصولاً بوروکرات‌ها کارگزاران تیم سیاسی بوده و ارتباط تنگاتنگی با آنها دارند و چون می‌دانند چگونه تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران را متأثر کنند، لذا در مقایسه با عموم مردم به نفوذ بیشتری تمایل دارند؛ این امر نیز به نوبه خود به گسترش بی‌رویه بخش عمومی می‌انجامد.^(۲۴) رابطه بین تیم سیاسی و بوروکرات‌ها به‌مثابه انحصار دوجانبه‌ای است که در آن بوروکرات‌ها یگانه عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی و تیم سیاسی نیز تنها سفارش‌دهندگان آنها هستند. اما این رابطه یک رابطه کارگزاری واقعی نیست و همواره در معرض مشکل قرار دارد. زیرا هریک از آنها نیات و مقاصد خود را دنبال می‌کنند: هدف بوروکرات‌ها افزایش بودجه مربوط به حوزه کاری خود و هدف تیم سیاسی جلب آرای بیشتر مردم برای باقی ماندن در قدرت است. تیم سیاسی معمولاً از عملکرد بوروکرات‌ها اطلاع چندانی ندارند و نمی‌توانند نظارت کارآمدی در این زمینه داشته باشند. موقعیت بوروکرات‌ها در تمهید کالاهای عمومی به آنها این

امکان را می‌دهد تا اطلاعات راجع به شیوه عرضه هر کالای عمومی یا ستانده بوروکراتیکی را انحصاری نگه دارند. در نتیجه، می‌توانند در برآورد هزینه‌های تمام‌شده کالاهای بخش عمومی و نیز فایده‌های آنها برای تأمین‌کنندگان منابع عمومی، غلو کنند. بنابراین، کالاهای عمومی بیشتر از آنچه از نظر تأمین‌کنندگان هزینه‌های آنها بهینه است، عرضه خواهند شد و در عرضه آنها نیز کارایی (یا کاهش هزینه‌های تدارک) کمتر ملاک قرار می‌گیرد.^(۲۴)

عرضه کالاها و خدمات بخش عمومی بیش از حدی که تأمین‌کنندگان منابع عمومی آن را لازم می‌دانند (یعنی ایجاد ناکارایی تخصیصی) و نیز عرضه پرهزینه آنها (ایجاد کساد سازمانی یا ناکارایی - ایکس^۱)، از جمله روش‌هایی هستند که به بوروکرات‌ها امکان می‌دهند سهم بیشتری از منابع عمومی بودجه را به‌طور خودسرانه و غیرتوافقی به حوزه کاری‌شان بکشانند. در روش نخست، بوروکرات‌ها از مشکل کارفرما - کارگزار بین خود و تیم سیاسی و نیز مزیت اطلاعاتی و کارشناسی خود در مورد فناوری تولید ستانده‌های عمومی و بوروکراتیک بهره‌برداری می‌کنند. همچنین، چون فایده‌های ستانده‌های بخش عمومی نامحسوس هستند، لذا بوروکرات‌ها می‌توانند با بزرگنمایی فایده‌های کالاها و خدماتی که عرضه می‌دارند، تیم سیاسی را به اختصاص بودجه بیشتر به حوزه‌های مدنظر اقناع و چه بسا اغوا کنند.

در روش دوم، بوروکرات‌ها سعی می‌کنند با تدارک پرهزینه ستانده‌های بخش عمومی سهم بیشتری از منابع عمومی را به‌سوی خود بکشانند: آنها ممکن است از زیر کار شانه خالی کنند، فراغت بیشتری در حوزه کاری اختیار کنند، در استفاده و نگهداری از امکانات عمومی دقت لازم به خرج ندهند، از اموال عمومی بهره‌برداری شخصی کنند یا برای تدارک سطح به‌خصوصی از یک کالا یا خدمت، افراد بیشتری را به کار گیرند. کلیه این موارد موجب انتقال رفاه تأمین‌کنندگان منابع عمومی به سوی بوروکرات‌ها می‌شود، زیرا ستانده‌ای که می‌شود با مثلاً صرف ۱۰۰ تومان عرضه کرد، در عمل با هزینه ۲۰۰ تومان ارائه می‌شود.

ایجاد ناکارایی - ایکس یا کساد سازمانی موجب می‌شود قیمت کالاها و خدماتی که توسط بوروکرات‌ها مطالبه می‌شود - یعنی بودجه عمومی که برای تدارک آنها به بخش عمومی تزریق می‌شود - بالاتر از هزینه کارای عرضه (یعنی هزینه‌های فرصتی) آنها باشد. در نتیجه همواره بخشی از رفاه تأمین‌کنندگان منابع عمومی به‌طور خودسرانه از آنها دریغ خواهد شد.

لازم به یادآوری است کارایی این دو روش به میزان زیادی به ساختار نظام اداری در کشور بستگی دارد. اصولاً مقبولیت تیم سیاسی و در قدرت ماندن آنها به میزان زیادی به کیفیت کالای مدیریت عمومی بستگی دارد که توسط بوروکرات‌ها عرضه می‌شود. لذا تیم سیاسی ناگزیر به تعامل و همکاری با بوروکرات‌ها (مجریانشان) هستند و باید به میزان زیادی به مطالبات و هنجارهای حاکم بر نظام اداری تن بدهد. در این رابطه، بوروکرات‌ها به دلیل توان کارشناسی و تخصصی و نیز قدرت انحصاری در تدارک ستانده‌های اداری مورد تقاضای تیم سیاسی، در مزیت قرار دارند. مشکل کارگزاری در روابط آنها نیز به نفع بوروکرات‌هاست و بر مزیت و قدرت تحمیل مطالباتشان می‌افزاید. بنابراین، ساختار اداری یک محدودیت اساسی برای آزادی عمل تیم سیاسی - در راستای جامه عمل پوشاندن به تعهدات خود نسبت به تأمین‌کنندگان منابع عمومی و نیز وعده‌های انتخاباتی است.

ساختار مدیریت بوروکراتیک پابرجاتر و مستقرتر از تیم سیاسی است. به همین علت تیم سیاسی در بسیاری موارد ناگزیر از پذیرش نسبی گفتمان مسلط بوروکراتیک است. اما تیم سیاسی نیز می‌خواهد گفتمان خود را بر نظام اداری تحمیل کند و بوروکرات‌ها را به تبعیت از برنامه‌ها و تصمیم‌های سیاستی مورد نظر خود وادار کند؛ اینجاست که پای مقررات و قوانین موردی به میان کشیده می‌شود. شبیری‌نژاد استدلال می‌کند بسیاری از مقررات و قوانین موضوعه در مراحل تهیه و تصویب بودجه‌های سالانه، با هدف تأمین اطمینان تیم سیاسی و ناگزیر ساختن بوروکرات‌ها به پیروی از تصمیم‌های گرفته‌شده توسط آنان، وضع می‌شوند.^(۳۵) این قوانین و مقررات سیاسی نیز به نوبه خود موجب کاهش شفافیت بخش عمومی می‌شوند و قدرت صلاح‌دیدگی بوروکرات‌ها را در تدارک ستانده‌های بوروکراتیک و عمومی افزایش می‌دهند. همچنین موجب انتقال بیشتر منابع عمومی به نظام اداری

به منظور اجرا می‌شوند که به انضمام منابعی که صرف نهادن آنها شده، نوعی ائتلاف اجتماعی و انتقال رفاهی از تأمین‌کنندگان منابع عمومی محسوب می‌شوند.

در هر حال تیم سیاسی یا باید خود را با ساختار نظام اداری هماهنگ کند یا بوروکرات‌ها را از طریق وضع قوانین و مقررات^۱ و یا از طریق کنار آمدن با آنها، با خود هم‌نوا سازد. در این خصوص می‌توان چند تعامل را شناسایی کرد:

۱. تیم سیاسی و بوروکرات‌ها هر دو انعطاف‌ناپذیرند؛ به عبارتی می‌توان گفت تعامل از نوع سفالین^۲ است. تیم سیاسی درصدد تحمیل گفتمان خاص خود بر بوروکرات‌ها است. آنها نیز از سر مخالفت و کارشکنی با برنامه‌ها و سیاست‌های تیم سیاسی درمی‌آیند و به دنبال تحمیل اقتدار بوروکراتیک و در نتیجه گفتمان خود بر تیم سیاسی هستند. تیم سیاسی درصدد است تا با وضع قوانین و مقررات صوری، آنها را با خود هماهنگ کند، اما ساختار بوروکراتیک می‌تواند اثربخشی آنها را کاهش دهد. بی‌گمان هزینه‌های اجتماعی این نوع تعامل برای تأمین‌کنندگان منابع عمومی بسیار زیاد خواهد بود.

۲. تیم سیاسی انعطاف‌ناپذیر اما بوروکرات‌ها انعطاف‌پذیر هستند. این نوع تعامل را می‌توان از نوع سفال - موم^۳ دانست که در آن تیم سیاسی می‌تواند برنامه‌ها و سیاست‌های خود را بر بوروکرات‌ها تحمیل کند و آنها را به طرق مختلفی به اجرا و پیاده کردن تصمیمات خود وادار کند. به عنوان مثال، تیم سیاسی می‌تواند با وضع قوانین و مقررات متعدد و یا تزریق بودجه بیشتر به حوزه کاری بوروکرات‌ها، آنها را با خود هم‌نوا سازد.

۳. تیم سیاسی انعطاف‌پذیر اما بوروکرات‌ها انعطاف‌ناپذیرند. این تعامل از نوع موم - سفال^۴ است که در آن بوروکرات‌ها درصدد تحمیل ساختار نظام اداری بر تیم سیاسی هستند. در این حالت برای تیم سیاسی پیشبرد برنامه‌ها و سیاست‌های خود ناگزیر از کنار آمدن با بوروکرات‌هاست حتی اگر این کار برخلاف تعهداتش به

۱. به گونه‌ای که هر مخالفتی با خود را به اقدامی متخلفانه و قاعدتاً مجرمانه تبدیل کند.

۲. یا تعامل سفال - سفال (Clay-Clay)

3. Clay-Putty

4. Putty-Clay

تأمین‌کنندگان منابع عمومی یا وعده‌های انتخاباتی باشد؛ یعنی در این تعامل، تیم سیاسی به میزان زیادی در برابر تمایلات توسعه‌طلبانه بوروکرات‌ها کوتاه خواهد آمد.

۴. تیم سیاسی و بوروکرات‌ها هر دو انعطاف‌پذیر هستند و با هم کنار می‌آیند. این تعامل را می‌توان از نوع مومین^۱ دانست. در این حالت، از یک طرف بوروکرات‌ها برنامه‌ها و سیاست‌های تیم سیاسی را اجرا و پیاده می‌کنند و از طرف دیگر تیم سیاسی نیز به میزان زیادی در برابر مطالبات بوروکرات‌ها کوتاه خواهد آمد.

بی‌گمان، در کلیه حالت‌های فوق امکان انتقال خودسرانه و غیرتوافقی منابع عمومی بودجه به سوی بوروکرات‌ها یا تیم سیاسی وجود دارد. این انتقال، به‌ویژه در یک محیط سیاسی - نهادی غیرشفاف و شکننده و نیز در جایی که گروه‌های هم‌سود ناهمگن در تیم سیاسی وجود داشته باشند، بیشتر خواهد بود. در چنین محیطی، بوروکرات‌ها می‌توانند تا اقتدار بوروکراتیک خود را بر تیم سیاسی تحمیل کنند و منابع عمومی بیشتری را به حوزه کاری خود انتقال دهند.

۴. رانت‌جویی گروه‌های فشار

یکی دیگر از گروه‌هایی که غیرمستقیم بر فرایند بودجه‌ریزی کشور تأثیر می‌گذارند، گروه‌های فشار هستند. این گروه‌ها در بودجه عمومی حضور مستقیم ندارند و به میزان زیادی با سایر گروه‌های اجتماعی که پیش‌تر بررسی شدند (طیف کارگزاران بودجه)، هم‌پوشانی دارند؛ به این مفهوم که تأمین‌کنندگان منابع عمومی، بوروکرات‌ها و گروه‌های شکل‌دهنده تیم سیاسی نیز می‌توانند در مقام یک گروه فشار درآیند. به‌عنوان مثال، در میان تأمین‌کنندگان منابع عمومی گروه‌های هم‌سودی چون معلمان یا کارگران می‌توانند از طریق اعتصاب، خواسته‌های خود را بر بودجه عمومی تحمیل کنند. در میان بوروکرات‌ها، گروه‌های هم‌سودی چون مدیران در آستانه بازنشستگی و دستگاه‌های سیاست‌گذاری^۲ می‌توانند به واسطه قدرت

1. Putty-Putty

۲. نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق و وزارت اقتصاد و دارایی.

بوروکراتیک در تهیه و تنظیم بودجه، خواسته‌های خود در خصوص برنامه‌ها و سیاست‌های رفاهی بازنشستگی را بر بودجه عمومی تحمیل کنند. به همین ترتیب گروه‌های همسود سیاسی (چون کارگزاران، اصلاح‌طلبان، محافظه‌کاران، جمعیت مؤتلفه اسلامی و...) به واسطه قدرت سیاسی قادرند گزینه‌های مورد نظر خود را در بودجه عمومی بگنجانند.

بنابراین منظور از گروه فشار در بودجه‌ریزی دولتی، گروه همسودی است که درصدد است از طریق فشار بر طیف کارگزاران بودجه، گزینه‌های مورد نظر خود را بر بودجه عمومی تحمیل کند یا نتایج سیاست‌های بودجه‌ای را در راستای انتفاع خود تحت تأثیر قرار دهد. در این خصوص ممکن است قانون‌گذاران، سیاست‌گذاران، تأمین‌کنندگان منابع عمومی یا متولیان تهیه و تنظیم بودجه تحت تأثیر قرار گیرند. اصولاً فشار بر دست‌اندرکاران تنظیم و تصویب بودجه دولتی نیازمند بهره‌مندی از قدرت است. این قدرت هر منشأیی که داشته باشد^۱ به سه صورت انعکاس بیرونی می‌یابد: قدرت سازمانی، قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی. هر یک از این صورت‌بندی‌های قدرت می‌توانند ثبات سیاسی و منافع گروه‌های همسود ناهمگن شکل‌دهنده تیم سیاسی را به‌طور مثبت یا منفی (مخاطره‌آمیز) تحت تأثیر قرار دهند. بر اساس این صورت‌بندی‌های قدرت، می‌توان سه طیف گروه فشار شناسایی کرد هرچند همپوشانی‌هایی نیز بین آنها وجود دارد:

در طیف نخست، می‌توان از گروه‌های همسودی چون دانشجویان، معلمان، پزشکان، کارمندان اداری، نویسندگان، کارگران، رانندگان حمل‌ونقل شهری و غیره نام برد که از قدرت سازماندهی و سازمانی بالقوه بالایی برخوردارند و می‌توانند بر ساختار و تحولات سیاسی کشور تأثیر بگذارند. برخی از این گروه‌های همسود دارای قدرت بالقوه سازمانی مانند دانشجویان، معلمان، مهندسان و... که از آنها تحت عنوان طبقه متوسط یاد می‌شود، از ضریب تهدیدکنندگی و اثرگذاری بیشتری برخوردار بوده‌اند. این طبقه خواسته‌هایی در عرصه اقتصادی (مانند اشتغال، رفاه و

۱. قدرت منشأهای گوناگونی دارد: زور فیزیکی (قدرت خشونت)، پول، منزلت، دانش، سنت، دین و... قدرت با هر منشئی که باشد سرانجام در یکی از مظاهر سه‌گانه بالا پدیدار می‌شود؛ با این توضیح که قدرت اجتماعی را نیز نوعی قدرت سیاسی می‌انگاریم.

امنیت اقتصادی و...) در عرصه سیاسی (تقاضای مشارکت بیشتر در تصمیم‌های عمومی و تعیین سرنوشت خود) و نیز در زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی دارد. چون سازوکارهای مدنی و سیاسی (مانند احزاب، NGOها و...) برای هدایت و قاعده‌مندی مطالبات آنها وجود ندارد، لذا برای تیم سیاسی و ثبات قدرت در کشور بسیار مخاطره آمیز هستند. بنابراین تیم سیاسی همواره سعی کرده با توسل به درآمدهای نفتی، خطرهای ناشی از قدرت سازمانی این گروه را کاهش دهد.

خان استدلال می‌کند ثبات سیاسی در کشورهای درحال توسعه اغلب نیازمند بازتوزیع‌های درآمدی است؛ اما نه به طرف افراد فقیر بلکه به نفع طبقات متوسط در حال ظهوری که قدرت سازمانی داشته‌اند.^(۴۶) در ایران معاصر، دولت سعی کرده تا با ایجاد نوعی وابستگی در اعضای طبقه متوسط نسبت به خود (مثل کارمند کردن آنها) یا کنترل دولتی آنها (مانند تشکیل انواع نهادهای غیردولتی اما وابسته به دولت نظیر انجمن اسلامی دانشجویان، انجمن اسلامی معلمان، انجمن اسلامی مهندسان و...) از کارایی و اثربخشی قدرت سازمانی بالقوه آنها بکاهد.

در طیف دوم گروه فشار که از قدرت اقتصادی برخوردارند، می‌توان از گروه‌های دیگری نام برد مانند: طبقه بالای اقتصادی کشور نظیر اصناف و بازاریان، شهرداری تهران و برخی از شهرداری‌های بزرگ، مالکین شرکت‌های دولتی، سهامداران بانک‌ها، بنیادهای مذهبی و سیاسی، آستان‌ها - که برخلاف فلسفه وجودی‌شان در امور متنوعی از فعالیت‌های اقتصادی فعال هستند - متولیان دریافت وجوه اسلامی (وجوه شرعی، نذرها و...) و دیگر ساختارهای رسمی و غیررسمی قدرت که گاه از منابع مالی هنگفتی نیز بهره‌مند هستند. بی‌گمان قدرت اقتصادی به قدرت سیاسی نیز می‌انجامد و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی بهره‌مند از آن، توانایی قابل ملاحظه‌ای در تأثیرگذاری بر سیاست‌ها و گزینه‌های بودجه‌ای برخوردارند. آنها می‌توانند با تأثیرگذاری بر طیف کارگزاران بودجه، سهم بیشتری از منابع عمومی را به سوی خود یا گزینه‌های مورد نظرشان انتقال دهند.

شرکت‌های دولتی یکی از انواع گروه‌های فشار قدرتمندی هستند که می‌توانند سهمی از منابع عمومی بودجه را به صورت کمک زیان‌دیدگی، کمک بابت تهیه کالاها و خدمات یارانه‌ای و نیز سرمایه‌گذاری از محل درآمد عمومی، به طرف خود

بکشانند. بودجه این شرکت‌ها در سال ۱۳۸۷ در حدود ۷۵ درصد بودجه کل کشور و تقریباً ۲/۶ برابر بودجه عمومی دولت بوده است^(۳۷) و بنابر استدلال بالا باید قدرت تأثیرگذاری آنها بر بودجه‌ریزی دولتی نیز بالا باشد. توانایی شرکت‌های دولتی در برداشت منابع از بودجه تا حدودی از این واقعیت ناشی می‌شود که گروه‌های سیاسی معمولاً شرکت‌های دولتی را مجبور می‌کنند به اهدافی چون فراهم کردن فرصت شغلی برای پیروها و حامیان آنها یا وضع قیمت‌های کمتر از هزینه تولید برای کالاهای حساس سیاسی که ارتباطی با کارایی اقتصادی ندارند، دست یابند.^(۳۸) همچنین این شرکت‌ها می‌توانند سهمی از سود یا درآمد خود را به حساب این گروه‌ها بگذارند، هزینه برنامه‌ها و سیاست‌های آنها را تأمین و در مواردی با تدارک ارزان ستانده‌هایشان، برای گروه‌های سیاسی، حمایت سیاسی و رأی بخرند.

در طیف سوم گروه‌های فشار، می‌توان از افراد و گروه‌هایی از استناداران، نمایندگان، وزیران، بوروکرات‌های صدا و سیما، جمعیت مؤتلفه اسلامی، اتاق بازرگانی، سازمان‌های اطلاعاتی، امنیتی، نظامی و نیز گروه‌های هم‌سود شکل‌دهنده تیم سیاسی از جمله کارگزاران، اصلاح‌طلبان، جامعه روحانیت مبارز، مجمع روحانیون مبارز و ساختارهای قدرت در تسلط و کنترل آنها نام برد که هرکدام از قدرت سیاسی بالایی برخوردارند و توانایی تهدید موقعیت و قدرت یکدیگر را دارند. هرکدام از این گروه‌ها به میزان زیادی می‌توانند گزینه‌های مورد نظر خود را بر بودجه عمومی تحمیل کنند و با فشار آوردن برای افزایش مخارج عمومی، سعی می‌کنند سهم بیشتری از منابع عمومی را به سوی گزینه‌های بودجه‌ای مورد نظر خود انتقال دهند.

گری بیکر معتقد است بیشترین رشد دولت به‌واسطه فشار گروه‌های نفوذی قدرتمندی است که به دنبال مساعدت‌های سیاسی هستند.^(۳۹) وی اظهار می‌دارد در نظام‌های غیرمردم‌سالار، بازتوزیع‌ها نه بر اساس توابع رفاه اجتماعی یا دیگر معیارهای عدالت اجتماعی بلکه بر اساس رجحان‌های گروه‌های هم‌سود سیاسی قدرتمند هدایت می‌شوند.^(۴۰) یانگ نیز استدلال می‌کند در کشورهای غیرمردم‌سالار تهدید قابل ملاحظه‌ای از جانب مردم وجود ندارد، بلکه تهدیدها از ناحیه گروه‌های هم‌سود سیاسی قدرتمند صورت می‌گیرد. وی می‌گوید حکومت در این کشورها از

طریق جمع‌آوری حمایت سیاسی کافی از جانب چنین گروه‌هایی حفظ می‌شود و بنابراین تیم سیاسی ناگزیر از برآوردن نیازهای آنهاست.^(۳۱)

گروه‌های فشار در همه کشورها به‌منظور تحصیل مساعدت‌ها و توجهات سیاسی همواره سعی می‌کنند رجحان‌های مردم و افکار عمومی جامعه را از طریق تبلیغات، ارائه اطلاعات نادرست و دستکاری واقعیت‌های اجتماعی^۱، در راستای بهره‌برداری خود تحت تأثیر قرار دهند و وانمود کنند برای برنامه‌ها و اقداماتشان تقاضای آشکاری وجود دارد.

بسیاری از این گروه‌های فشار از قدرت سیاست‌گذاری، گنجاندن گزینه‌های مورد نظر در بودجه، تحمیل پروژه‌های غیراقتصادی بر بودجه عمومی و افزایش بی‌رویه مخارج دولتی برخوردارند. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی که از منابع عمومی استفاده می‌کنند و بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری غیراقتصادی در کشور، در نتیجه فشار این گروه‌ها بر بودجه عمومی تحمیل شده‌اند. به عنوان مثال پروژه‌های سرمایه‌گذاری غیراقتصادی در کشور که برای راضی نگه داشتن گروه‌های فشار و بعضاً حفظ ثبات سیاسی بر بودجه تحمیل شده‌اند، می‌توان به طرح‌های عمرانی چون احداث فرودگاه‌ها و مجتمع‌های پتروشیمی اشاره کرد. بنا به شواهد آماری، بیش از ۵۳ درصد فرودگاه‌های کشور غیراقتصادی هستند و ۳۱ درصد آنها خارج از ضوابط برنامه ساخته شده‌اند. همچنین به‌عنوان نمونه در سال ۱۳۷۶ بالغ بر ۱۱ هزار طرح عمرانی در کشور در دست اجرا بوده که بنا به گفته کارشناسان نیمی از آنها فاقد توجیه اقتصادی بوده‌اند.^(۳۲) یک نمونه از پروژه‌های سرمایه‌گذاری

۱. به‌عنوان نمونه، بهره‌برداری سوء از افکار عمومی کشور راجع به دولت‌هایی چون آمریکا، اسرائیل، انگلیس و... به برخی گروه‌ها امکان داده تا به‌راحتی منابع عمومی کشور را در قالب پروژه‌های سیاسی، نظامی و امنیتی غیراقتصادی و با ارزش اجتماعی پایین - که معمولاً از آنها تحت عنوان فیل‌های سفید (White Elephants) یاد می‌شود - به سوی خود انتقال دهند. لازم به ذکر است اصطلاح فیل‌های سفید در اقتصاد سیاسی به پروژه‌هایی گفته می‌شود که از نظر عموم مردم و به لحاظ اقتصادی ارزش چندانی ندارند، ولی تیم سیاسی بر اساس ملاحظات سیاسی - امنیتی و غیره آنها را بر مردم تحمیل می‌کند. این پروژه‌ها که اغلب منابع عمومی هنگفتی را به خود اختصاص می‌دهند، دربردارنده منافع مستقیم و غیرمستقیم زیادی برای گروه‌های فشار و متولیان اجرای آنها هستند.

سیاسی، مجتمع پتروشیمی بجنورد است که قرار بود در حوالی سرخس و یا نزدیکی‌های پالایشگاه گاز سرخس ساخته شود، اما فشارهای سیاسی موجب شد تا محل ساخت آن حدود ۳۰۰ کیلومتر جابه‌جا شود و هزینه‌های آن افزایش یابد.^(۳۳) سیاسی شدن طرح‌های عمرانی آن‌قدر برای دولت دردسرساز شده که هر ساله رئیس‌جمهوری با ابلاغ بخشنامه بودجه تأکید می‌کند اجرای هر طرح عمرانی جدید، ممنوع است مگر در موارد استثنایی که باید به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق کشور و هیئت وزیران برسد. اما در آخر هر سال شاهد شروع طرح‌های زیادی در کشور هستیم و از بررسی آنها متوجه می‌شویم از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کاری برنمی‌آمده و این سازمان تنها موظف به تأمین اعتبار آنها بوده است.

نتیجه‌گیری

در این مقاله، محیط نهادی که در آن فرایند بودجه‌ریزی دولتی شکل می‌گیرد و نیز نحوه اثرگذاری طیف کارگزاران بودجه بر این فرایند تحلیل شد. به‌طور مشخص استدلال شد محیط نهادی که تصمیم‌های بودجه‌ای در آن ساخته می‌شوند و نیز فرایندهایی که این تصمیم‌ها از طریق آنها پیاده و اجرا می‌شدند، امکان انتقال و هدایت خودسرانه و غیرتوافقی منابع عمومی را به گزینه‌های مدنظر گروه‌های خاصی از طیف کارگزاران بودجه یا گروه‌های فشار، فراهم می‌آورند. یادآور شدیم در عمل، تصمیم‌ها و گزینه‌های بودجه‌ای تحت تأثیر تعامل و رفتارهای نسبتاً ناسازگار و غیرشفاف طیف کارگزاران بودجه و به‌طور غیرمستقیم گروه‌های فشار است و در نهایت غلبه با تمایلات گروه‌هایی خواهد بود که در مدیریت بخش عمومی کشور حضور یا اثرگذاری بیشتری داشته باشند. در این میان قدرت سیاسی، اقتصادی و سازمانی نیز نقش جدی دارد. همچنین بحث شد در تهیه و تنظیم بودجه، گروه‌های خاص یا دستگاه‌های اجرایی سعی می‌کنند با حفظ مبانی حقوقی بهره‌مندی از منابع عمومی بودجه و نیز توجیه و تثبیت آنها، تمایلات توسعه‌طلبانه خود را دنبال کنند. افزون بر این ضعف و شکنندگی حقوق مالکیت خصوصی و عمومی و نیز حقوق شهروندی در کنار ساختار رانت‌محوری و رانت‌جویانه

حاکمیت سیاسی کشور، اعمال محدودیت بر تمایلات توسعه‌طلبانه آنها را به میزان زیادی سبک کرده است. به همین ترتیب، استدلال کردیم گزینه‌های بودجه‌ای و در پی آن هزینه‌های عملیاتی کردن آنها، به میزان زیادی توسط گروه‌هایی غیر از اکثریت تأمین‌کنندگان منابع عمومی تعیین می‌شوند و اینکه ستانده‌های بخش عمومی لزوماً انعکاس رجحان‌های آشکارشده اکثریت آنها نیست.

تحلیل‌های ارائه‌شده در این مقاله حاکی از این هستند که ساختار سیاسی - نهادی جامعه، ساختار رانت‌محوری دولت و نیز گستردگی حجم آن در اقتصاد کشور، مهم‌ترین منابع تحریک رفتارهای رانت‌جویانه طیف کارگزاران بودجه دولتی و نیز گروه‌های فشار تأثیرگذار بر آن است.

پی‌نوشت‌ها

1. Jerry L. Jordan, "Job Creation and Government Policy", *Cato Journal*, Vol. 16, No.3, 1997.
2. Paul F. Whiteley, "Economic Growth and Social Capital", *Political Studies*, Vol. 48, 2000, pp. 443-466.
۳. سی. نورث داگلاس، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم: محمدرضا معینی، (تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۷).
۴. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، «تحلیلی از سیاست‌های بودجه‌ای سال ۱۳۷۲»، *ایران فردا*، شماره ۵، ۱۳۷۱، ص ۱۳.
5. John R. Bartle, *Evolving Theories of Public Budgeting*, Elsevier Sciences Ltd, 2001.
6. A. S. Bhalla, *Market or Government Failures? An Asian Perspective*, Palgrave Press, 2001, pp. 2-6.
7. L. Orchard and H. Stretton, "Public Choice", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 21, pp. 409-430.
8. John M. Mbaku, "Corruption and Rent-Seeking", in: S. Borner, and M. Paldam, (eds.), *The Political Dimension of Economic Growth*, Macmillan Press, 1998, p. 193.
9. K. Alec Chrystal, "Public Choice Analysis of Economic Policy", in: K. Alec Chrystal, and R. Pennant-Rea, (eds.), *Public Choice Analysis of Economic Policy*, Macmillan Press, 2000, pp. 1-4.
10. Charles K. Rowley, "Budget Deficits and the Size of Government in the UK and US: A Public choice Perspective of the Thatcher and Reagan Years", in: K. Alec Chrystal, and R. Pennant-Rea, (eds.), *Public choice Analysis of Economic Policy*, Macmillan Press, 2000, p. 21.
۱۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی»، در: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، *بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها*، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱)، ص ۷۴.
12. Stephen J. Bailey, *Public Sector Economics; Theory, Policy and Practice*,

Pal grave Press, 2002, Second Edition, p. 113.

۱۳. بنا به قانون اساسی کشور، مشروعیت و قدرت سیاسی نظام از دو منبع ناشی می‌شود: مردم و حاکمیت خداوند. بر همین اساس نهادهایی که در جامعه برپا شده‌اند بر دو پایه متفاوت استوارند. سنت اسلامی منشأ همه ارزش‌ها و هنجارهای مقبول است که براساس آن حقوق و تکالیف و امتیازات اجتماعی تنها در چهارچوب سنتی پذیرفته می‌شده به‌وسیله فقها تفسیر و تعبیر می‌شود. هیچ‌چیزی خارج از سنت اسلامی، اصالت و ارزش ذاتی ندارد و فرد تنها در این متن حقوق و ارزش پیدا می‌کند. شیوه زندگی و اخلاقیات، اموری فردی یعنی وابسته به انتخاب و وجدان فرد محسوب نمی‌شوند بلکه از چشم‌انداز سنت اسلامی تعریف و تعیین می‌شوند. (بنگرید به حسین بشیریه، *دیپلاچهای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران (دوره جمهوری اسلامی ایران)*، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۸۱، صص ۴۹-۵۰).

۱۴. بخشی از رفتار عدم پرداخت مالیات توسط مردم در ایران را باید در نظام اعتقادی و فرهنگی حاکم بر جامعه جستجو کرد. از یک سو نظام آموزشی و تربیتی رسمی (مدرسه) و غیررسمی (خانواده و اجتماع) افراد را از کودکی به پرداخت مالیات به‌عنوان رفتاری شهروندی عادت نمی‌دهد، از طرف دیگر، براساس نظام اعتقادی و ارزشی بخش عمده کشور که بر رهیافت مذهبی شیعه استوار است، پرداخت مالیات به دولت رفتاری مذهبی تلقی نمی‌شود. این رفتار به میزان زیادی به تلقی مذهبی آنها از دولت برمی‌گردد. در واقع، بخش زیادی از ساکنان کشور با پرداخت وجوه شرعی، نذرها، صدقه‌ها و به‌طورکلی حقوق مذهبی خود (به‌طور سنتی و بنا به صلاحدید خود به افرادی خاص از علما و روحانیون شیعه) سعی در پاکسازی مال خود می‌کنند. آنها این رفتار را اسلامی و جزء احکام الهی قلمداد می‌کنند که به میزان زیادی مستقل از ساخت دولت در کشور است.

۱۵. محمدعلی همایون کاتوزیان، *استبداد، دموکراسی و نهضت ملی*، چاپ دوم، (تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۵)، ص ۵۴.

۱۶. محمدعلی همایون کاتوزیان، *تضاد دولت و ملت؛ نظریه تاریخ و سیاست در ایران*، مترجم: علیرضا طیب، (تهران: نشر نی، ۱۳۸۰)، صص ۷۸-۷۳.

۱۷. جهانگیر آموزگار، «چشم‌انداز ایران در دوره مجلس هفتم»، مترجم: رضا شیرانی، *ایران*، ۱۶ اردیبهشت ۱۳۸۳، ص ۱۴.

۱۸. حسین بشیریه، *دیپلاچهای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران (دوره جمهوری اسلامی ایران)*، پیشین، صص ۱۱۴-۱۱۵.

۱۹. محمد خضری، *اقتصاد رانت‌جویی*، (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴)، صص ۲۰۴-۱۹۱.

20. Mushtaq H. Khan, "Rent-Seeking as Process", in: M. Khan, and K. S. Jomo (eds.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development; Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, 2000, p. 90.

۲۱. باری بوزان، *مردم، دولت‌ها و هراس*، مترجم: پژوهشکده مطالعات راهبردی،

- (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸)، ص ۲۵.
۲۲. رابرت ماندل، *چهره متغیر امنیت ملی*، مترجم: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹)، ص ۴۵.
23. Stephen J. Bailey, *Public Sector Economics; Theory, Policy and Practice*, Palgrave Press, 2002, Second Edition, p. 50.
24. Desmond S. King, *The New Right; Politics, Markets and Citizenship*, Dorsey Press, 1987, p. 103 and Stephen J. Bailey, *Local Government Economics; Principles and Practice*, Macmillan Press, 1999, p. 100.
۲۵. علی اکبر شبیری نژاد، مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی، پیشین، ص ۷۷.
26. Mushtaq H. Khan, "Rents, Efficiency and Growth", in: M. Khan, and K. S. Jomo, (eds.), *Rents, Rent – Seeking and Economic Development; Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, 2000, p. 25.
۲۷. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، *قانون بودجه کل کشور ۱۳۸۷*، انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی.
۲۸. جعفر خیرخواهان، «بلای منابع و اثر آزمندی»، *فصلنامه مفید*، شماره ۳۸، ۱۳۸۲، ص ۱۲۹.
29. Gary S. Becker, "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3., 1983, p. 371.
30. Gary S. Becker, "Public Policies, Pressure Groups, and Deadweight Costs", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, 1985, p. 345.
31. C. L. Yang, "Rent-Seeking, Technology Commitment, and Economic Development", *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 154, 1998, p. 655.
۳۲. *روزنامه ایران*، ۱۶ اردیبهشت ۱۳۸۳، ص ۱۱.
۳۳. همان.