

اصلاح سیستم توزیع رانت، مقدمه‌ای بر بودجه متوازن

محمدکاوه بهرامی^۱

رضا لطفی^۲

اولین همایش بین‌المللی گام دوم انقلاب؛ الگوی نظام انقلابی تمدن ساز

International Conference on the Second Step of the Revolution

چکیده

در تبیین ابعاد مختلف بیانیه گام دوم، به اقتصاد به مثابه یک نقطه کلیدی تعیین‌کننده پرداخته شده است، و اتکا به یک اقتصاد قوی، نقطه قوت و عامل مهم سلطه‌ناپذیری و نفوذناپذیری در برابر استکبار تلقی شده و در مقابل اقتصاد ضعیف، نقطه ضعف و زمینه‌ساز نفوذ و سلطه و دخالت دشمنان قلمداد شده است. در بستر همین اقتصاد قوی است که می‌توان حرکت به سمت کارایی و کارآمدی و عدالت در نظام اسلامی را متصور شد و به عالی‌ترین مراتب، یعنی تحقق توسعه پایدار توأم با تعالی جامعه دست یافت. اما بزرگ‌ترین چالش در این مسیر، حکمرانی قوی در همه ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است که کشور ما امروزه، در این بحث با مشکلات متعددی روبه‌روست. یکی از ابزارهای حکمرانی قوی، بودجه غیر معیوب و متوازن است، زیرا بودجه سند دخل و خرج دولت و پیش‌بینی آن برای یک سال مالی است و در نگاهی راهبردی، سند سیاستی تنظیم روابط مالی و تدارک خدمات بین مردم و دولت است. اما مجموعه‌ای از مشکلات در فرایند تنظیم، تصویب و اجرای بودجه به چشم می‌آید که طبق برخی تحقیقات انجام‌شده، علت را رانت و دولت رانتیر و به بیان دقیق‌تر، سیستم توزیع رانت دانسته‌اند. «رانت» را نوعی مازاد یا درآمد غیر مولد می‌توان دانست که به دنبال ایجاد کمیابی‌های طبیعی یا ساختگی (مصنوعی) ساخته می‌شود. در واقع با وجود رانت، درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در مسیر تولید قرار نمی‌گیرند؛ زیرا در اصل منعکس‌کننده هزینه‌های سرمایه‌ای و نیروی کار نبوده، توسط عواملی غیر از موارد یادشده، مانند قیمت جهانی تعیین می‌شود. در این مقاله با توجه به جایگاه رانت در بودجه‌ریزی، ابتدا مصادیق رانت و توزیع آن در بودجه ایران بیان می‌شود و سپس به بررسی موردی تجربه کشورهای دچار این مشکل پرداخته، در انتها راهکارهایی برای کنترل و بهینه‌سازی سیستم توزیع رانت در راستای بسترسازی برای بودجه‌ای متوازن مطرح می‌شود.

واژگان کلیدی

رانت، دولت رانتیر، اقتصاد رانتی، رانت جویی، اصلاح بودجه ایران.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد پیوسته اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)؛
۲. دانشجوی کارشناسی ارشد پیوسته اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)



بیانیه گام دوم انقلاب را نقطه شروع دیگری برای حیات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی ایران می‌توان دانست، که بعد از گذشت چهل سال از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، مسیری جدید را برای برداشتن گامی محکم در راستای اهداف عالی ترسیم کرده است. یکی از مسائلی که به ضرورت به روشنی به آن پرداخته شده و دغدغه همه سیاست‌گذاران، نخبگان و آحاد مردم است، حل مشکلات و مسائل اقتصادی و حرکت به سمت کارایی، کارآمدی و عدالت اجتماعی است، اما این مسئله تحقق نمی‌یابد مگر با داشتن یک حکمرانی قوی در حوزه مدیریت کلان اقتصادی. امروزه، وجود مشکلاتی از قبیل: عدم اثربخشی سیاست‌ها و قاعده‌ها، ناکارآمدی، عدم توفیق به ایجاد رفاه برای قشر بزرگی از جامعه و در انتها نارضایتی در مقایسه با سایر کشورها و همچنین کشورهای اسلامی، ایران را برای داشتن یک حکمرانی قوی و استفاده کارآمد از ابزار حکمرانی در حوزه اقتصاد دچار چالش کرده است. یکی از این ابزارهای تأثیرگذار در حکمرانی قوی در حوزه اقتصاد، توجه به بودجه و فرایند بودجه‌ریزی است، زیرا بودجه مهم‌ترین سند تنظیم روابط مالی بین مردم و دولت است، و همان اندازه که داشتن یک بودجه متوازن باعث رشد اقتصادی پایدار و تقویت سیستم انگیزشی مردم و تعامل بهتر با دولت می‌شود، به همان اندازه، بودجه معیوب سبب ایجاد خساراتی در اقتصاد ملی و ایجاد شکاف بین رابطه مردم و دولت می‌شود. اما همین ابزار قوی حکمرانی در فرایند تنظیم و تصویب و همچنین اجرا با مشکلات متعددی، همانند اعمال فشار گروه‌های مختلف از قبیل تیم‌های سیاسی، بوروکرات‌ها و... مواجه شده، از مسیر اصلی خود جدا می‌شود. علت همه این مشکلات را می‌توان در رانت، دولت رانتیر و سیستم توزیع رانت جست‌وجو کرد (خضری، ۱۳۸۷: ۱۴).

رانت را نوعی مازاد یا درآمد غیرمولد می‌توان دانست که به دنبال ایجاد کمیابی‌های طبیعی یا ساختگی (مصنوعی) ساخته می‌شود. در واقع با ایجاد رانت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در مسیر تولید قرار نمی‌گیرند؛ زیرا در اصل منعکس‌کننده هزینه‌های سرمایه‌ای و نیروی کار نیست و توسط عواملی غیر از موارد یادشده مانند قیمت جهانی تعیین می‌شود (نادران، ۱۳۸۵: ۵۶). اما مشکل اساسی جایی شکل می‌گیرد که دولت از نقش اصلی خود فاصله گرفته، توجه بیشتر خود را به سمت استفاده از این رانت معطوف می‌کند و عامل ایجاد



یک اقتصاد تک‌محصولی یا فقط تولیدکننده نفت شده، با این روش اتخاذی موجب تضعیف صنایع داخلی و به معنای دقیق‌تر، تولید ملی می‌شود. این دولت‌ها که امروزه ۴۲ درصد و یا بیشتر درآمدشان از رانت خارجی است، به عنوان دولت رانتیر شناخته می‌شوند (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۲۰). در کشورهایی با دولت‌های رانتیر معمولاً این سیستم توزیع رانت در جهت نیل به اهداف والای اقتصادی و حمایت از تولید ملی حرکت نمی‌کند و بیشتر در جهت اغراض گروه‌های وابسته، چه دولت چه نهادهای واسط، در حال چرخش است. از مصادیق عینی این مسئله، توزیع این رانت در بودجه سالانه یک کشور است که سند اصلی دخل و خرج دولت را نشان می‌دهد. اگر این سیستم معیوب عمل کند، همان‌طور که بیان شد، منجر به یک بودجه نامتوازن می‌شود و آثار خود را ابتدا بر اقتصاد و سپس بر جامعه خواهد گذاشت؛ اما اگر این سیستم با توجه به رانت ایجادشده، به درستی در بخش‌های مختلف اقتصاد توزیع شود، شاهد بودجه‌ای متوازن و آثار بسیار خوب آن در جامعه خواهیم بود.

این مقاله ابتدا در بستر فضای اقتصادی، به تبیین مفاهیم رانت و دولت رانتیر پرداخته، سپس با بررسی اهمیت بودجه‌ریزی متوازن و نقش آن در اقتصاد، به مناسبات و اثر توزیعی رانت در بودجه، با بیان مصادیقی روشن توجه کرده و بدون حذف تأثیر وجود رانت و توجه به جایگاه آن در اقتصاد کنونی کشور، راه‌حلهایی برای توزیع درست رانت در بودجه و به معنایی درکل اقتصاد بیان کرده و تقویت اقتصاد ملی (داخلی) را با این ظرفیت مدنظر قرار داده است.

ادبیات نظری

برای درک مناسبات و روابط بین رانت و بودجه، ابتدا با مفاهیم و ابعاد هر یک به طور دقیق آشنا شد می‌شویم و سپس به تفصیل، با استفاده از مصادیق موجود، به بررسی ابعاد و تأثیرگذاری هر یک بر مفهوم دیگری می‌پردازیم.

۱. رانت و رانت‌جویی

رانت را با توجه به منشأ ایجادکننده آن می‌توان به دسته‌های مختلف تقسیم کرد: رانت اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و اطلاعاتی. در ادامه مطالبی درباره رانت اقتصادی بیان می‌شود.

- رانت اقتصادی: از جمله نخستین افرادی که درباره رانت اقتصادی صحبت و آن را معرفی کردند، افرادی چون «آدام اسمیت» و «ریکاردو» بودند که به بی‌عدالتی در میزان سود برای تولیدکنندگان محصولات کشاورزی پی برده بودند و آن سود غیرعادلانه را که فقط نصیب بعضی از آنها می‌شد، «رانت» می‌نامیدند. آدام اسمیت حاصل یک فعالیت را به سه قسمت تقسیم می‌کرد: سود، «دستمزد» و رانت. دستمزد به نیروی کار به پاس تلاشی که انجام می‌داد و «سود» به صاحب اصل سرمایه تعلق می‌گرفت. وی آنچه غیر از سود و دستمزد می‌ماند را «رانت» نامید. در واقع، رانت از نظر اسمیت مازادی است که بعد از پرداخت سهم عوامل تولید، یعنی سرمایه و کار، باقی می‌ماند. ریکاردو نیز رانت را مازادی می‌داند که بیش از مقداری باشد که برای به‌کارگیری یک عامل تولید لازم است. این مازاد توسط صاحب یک منبع مانند زمین دریافت می‌شود (تفضلی، ۱۳۷۵: ۴۶).

اما به طور کلی رانت‌های اقتصادی ناشی از برخی منابع و عوامل اقتصادی، مانند: محدودیت‌های طبیعی بازرگانی، سیاست قیمت‌های حمایتی، سهمیه‌گانی نرخ ارز، تخصیص نحوه‌های ارزی و توزیع بودجه و اعتبارات دولتی است. (فضلی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۱۲۲) گفتنی است مسئله نفت در بعضی اقتصادهای جهان که ایران را نیز شامل می‌شود، مشکلاتی به وجود آورده و اقتصاد این کشورها را رانته کرده است. در واقع، اقتصاد ایران و سایر کشورهایی که به منابع طبیعی متکی‌اند، کم و بیش با این مشکل مواجه بوده‌اند و این حتی منحصر به نفت نبوده و بعضی از کشورهای آفریقایی دارای کاکائو، اورانیوم و .. نیز با این مشکل روبه‌رو هستند.

مشکل اصلی این کشورها اتکا به منابع طبیعی خدادادی است که درآمد ایجاد می‌کند، بدون اینکه منابع و نهاده‌های قابل توجهی در مقایسه با درآمد حاصل از فروش ایجاد شده باشد. درآمدهایی که از منابع طبیعی به دست می‌آید، اگر منعکس‌کننده هزینه‌های سرمایه‌ای و نیروی انسانی نباشد و صرفاً به دلیل اینکه در یک قیمت تعریف شده، تقاضای جهانی داشته باشد و براساس ساختار و بافت جهانی تعیین شود و ارتباطی با هزینه‌های تولید نداشته باشد، تفاوت و فاصله‌ای بین مجموعه هزینه‌ها و درآمدها ایجاد می‌کند که سود سرشاری برای کشور به همراه دارد و به آن «رانت» گفته می‌شود. و مثال قریب به ذهن این است که هزینه‌های اکتشاف، استخراج و صادرات نفت در حدود ۵ درصد درآمد آن و ۹۵ درصد



مابقی، سود خالص است که به عنوان «رانت» از آن نام برده می‌شود (نادران، ۱۳۸۵: ۵۶). مورد دیگری که باید مد نظر قرار گیرد این است که درآمدهای ناشی از این منابع طبیعی صرفاً موجب اقتصاد رانتی نمی‌شود. برای مثال، ممکن است اقتصاد دولتی شکل بگیرد، اما رانتی نباشد، مانند بلوک شرق.

مفهوم دیگری که در ادامه بحث رانت و اقتصاد رانتی مطرح می‌شود، «رانت‌جویی» است. «رانت‌جویی» به بیان ساده، به فرایند صرف منابع و تلاش در راستای ایجاد، حفظ و یا انتقال غیراستحقاقی یا خودسرانه حقوق اقتصادی گفته می‌شود که به مفهوم پیشین رانت برمی‌گردد (خضری، ۱۳۸۶: ۵۴).

رانت‌جویی مفهوم نسبتاً تازه‌ای است که اولین بار از سوی «کروگر» در سال ۱۹۷۴ مطرح شد؛ هر چند تبیین و کارویژه آن توسط گوردون تولاک در سال ۱۹۶۷ بدون به کار بردن این اصطلاح بیان شده بود. گفتنی است ایده اصلی رانت‌جویی به نقش دولت در اقتصاد و ایجاد کمیابی‌های ساختگی توسط آن برمی‌گردد. آنها رانت‌جویی را در دو جنبه قانونی و غیرقانونی ارائه کرده، لابی‌گری‌ها را از منشأ قانونی و پرداخت رشوه برای دریافت و حفظ رانت به دست آمده [را] از جنبه غیرقانونی بررسی می‌کنند؛ که [عاملان] این موارد، بوروکرات‌ها و یا حتی افرادی هم‌سو با بخش خصوصی را - در راستای استفاده از این کمیابی ساختگی ایجادشده توسط دولت - شامل می‌شود (tullock1967;krueger1974).

الف) دولت رانتیر

دولت رانتیر یکی از اصطلاحاتی است که معمولاً در ادبیات توسعه اقتصادی و سیاسی، بعد از بیان مفهوم رانت و اقتصاد رانتی مطرح می‌شود. گاهی دولت رانتی و اقتصاد رانتی لازم و ملزوم یکدیگرند. دولت رانتیر را نیز به صورت مختلف تعریف کرده‌اند که یکی از تعاریف رایج آن در ادبیات اقتصادی امروز عبارت است از: هر دولتی که عمده درآمد خود را از بخش منابع خارجی و به شکل رانت تهیه می‌کند. به عبارت دیگر، دولتی رانتیر است که به دلایل خاصی، از فروش کالا و خدمات با درآمدهایی بسیار بالاتر از هزینه تولید، درآمد مستقیمی داشته باشد (حازم ببلایوی، ۱۹۸۷). بنابراین می‌توان گفت دولت رانتیر نوعی ویژه از اقتصاد رانتی است. این نوع رانت‌ها توسط دولت و به طور غیرمستقیم وارد چرخه زندگی مردم



می‌شود، عده‌ای همین تزریق رانت در جامعه را به دو بخش مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرده‌اند و نوع اول را حاصل تزریق پول یا منابع توسط افرادی مانند کارگران خارجی می‌دانند که دولت نقش پررنگی در توزیع آن ندارد.

طبق تعریف «بلاوی» در کتاب دولت رانتیر، ویژگی‌های دولت رانتیر عبارت‌اند از: - [عمده درآمد دولت از منابع خارجی] تأمین می‌شود. به عبارت دیگر، رانت هیچ‌گونه ارتباطی با فرایندهای تولیدی و اقتصاد داخلی ندارد.

- در یک دولت رانتیر تنها قسمت بسیار اندکی از نیروی کار درگیر تولید رانت می‌شوند. در یک دولت رانت‌خوار، اکثر افراد جامعه دریافت‌کننده و توزیع‌کننده رانت‌اند.

- دولت رانتیر دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی است. از این ویژگی‌ها می‌توان نتیجه گرفت که اکثر کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت، دولت رانتیر به شمار می‌آیند؛ چون رانت خارجی در این کشورها به طور مستقیم به خزانه دولت‌سرازیر می‌شود و هیچ‌گونه ارتباطی با تولید داخلی کشور ندارد.

- اما مهم‌ترین ویژگی درخور توجه که امروزه بسیاری از اقتصاددان‌ها نیز به آن استناد می‌کنند و دولت رانتیر را مشخص می‌کند، این است که هر کشوری که ۴۲ درصد و یا بیشتر درآمدش از رانت خارجی باشد، دولت رانتیر خوانده می‌شود.

بدین ترتیب، بیشتر کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت را می‌توان دولت رانتیر نامید؛ رانت خارجی که به سبب منابع طبیعی مانند نفت در کشورهای خاورمیانه و یا حتی قهوه در کشورهای آفریقایی نصیب دولت شده، به خزانه‌های دولت واریز می‌شود؛ بدون اینکه تولید داخلی را فعال کند. این امر باعث بروز مشکلات و پدیده‌های مختلفی برای دولت، ارتباط آن با مردم و به فراخور آن برای تولید ملی می‌شود.

در ادبیات مربوط به دولت رانتیر، معمولاً چنین دولتی را دارای شیوه خاصی از حکومت و سیاست می‌دانند، که «رانتیریسیم» نامیده می‌شود و دارای دو ویژگی عمده است:

اول، رانت در کنترل نخبگان حاکم است؛
دوم، نخبگان حاکم از این رانت برای همکاری و کنترل جامعه بهره می‌برند تا ثبات سیاسی دولت حفظ شود.

پس می‌توان به عنوان یک مدل تبیین کرد که سیاست و حکومت در تمام دولت‌های رانتیر در چارچوب رانتیریسیم قرار می‌گیرد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۵۳).



اقتصاد ایران با دو پدیده اقتصاد رانتی و دولت رانتی مواجه است؛ زیرا از یک طرف با دولتی مواجه هستیم که تقریباً از سال ۱۹۳۲ میلادی، اتکایش به درآمدهای نفتی رو به افزایش است و با شرایط خاصی در صحنه سیاست و اقتصاد مواجه است؛ این تأثیرات نفت در ایران باعث شکل‌گیری نوعی ساختار حاکمیتی شده که به شدت به درآمدهای نفتی وابسته است؛ به جای اینکه به درآمدهای حاصل از مالیات شهروندان متکی باشد (نادران، ۱۳۸۵: ۵۷).

ب) آثار و پیامدهای اقتصاد رانتی بر محیط اقتصاد

- آثار مستقیم: از جمله آثار مستقیم، شکل‌گیری ذهنیت رانتی در سیاست‌گذاران و مدیران در لایه‌های مختلف حاکمیتی است که به تبعیت، به بخش‌های غیردولتی نیز انتقال و تسری پیدا می‌کند. شکل‌گیری ذهنیت رانت در بخش خصوصی مهم‌تر و مشکلات ناشی از آن نیز بیشتر است؛ زیرا این ذهنیت، تلاش در عرصه رقابت و تلاشگری را از بین می‌برد و باعث می‌شود تولید ثروت از طریق فعالیت‌های تولیدی و سازنده به عنوان منشأ ارزش از بین برود و جایگزین آن ذهنیت رانتی شود و فرد فقط به دنبال رانت‌جویی بیشتر باشد؛ که می‌توان در یک کلام، آن را کسب اخلاق رانتی نامید.

- آثار غیرمستقیم: آثار غیرمستقیم آن این است که طبقه و گروهی از مردم شکل می‌گیرند که در اصطلاح جامعه «نوکیسه‌ای» هستند که از طریق اتصال به منابع قدرت، امکان تأمین مالی فوق‌العاده پیدا کرده‌اند. این افراد وارد فضایی می‌شوند که بعد از مدتی، تقاضای آنان را برای دریافت کالا و خدمات افزایش می‌دهند. این آثار غیرمستقیم بین لایه‌های مختلف اجتماع، یعنی کسانی که به راحتی به رانت دسترسی دارند و کسانی که امکان بهره‌مندی از آن و کسب رانت را ندارند، اختلاف طبقاتی ایجاد می‌کند.

۲. بودجه

بودجه به عنوان سند دخل و خرج دولت و پیش‌بینی آن برای یک سال مالی و در نگاه راهبردی، سند سیاستی تنظیم روابط مالی و تدارک خدمات بین مردم و دولت است. بودجه که بیان‌کننده رفتار اقتصادی دولت و طی یک سال است، همواره مورد توجه و تحلیل کارشناسان اقتصادی بوده است ماهیت دولتی اقتصاد کشور و حضور گسترده دولت در

اقتصاد ایران باعث تأثیرگذاری بیشتر رفتار اقتصادی دولت‌ها و در نتیجه، اهمیت مضاعف بودجه در تحلیل‌های اقتصادی کشور شده است. لذا بسیاری از فعالان و بنگاه‌های اقتصادی خصوصی و نیمه‌خصوصی در کشور با توجه به شاخص‌هایی که از متن بودجه بدست می‌آورند، برنامه‌های اقتصادی یک ساله خود را تهیه می‌کنند.

می‌توان گفت مهم‌ترین دستاورد کارشناسان اقتصادی به هنگام تحلیل رفتار دولت در حوزه اقتصاد، سند بودجه است. عوامل فوق و عوامل متعدد دیگر، اهمیت شناخت ساختار بودجه و مشکلات مربوط به فرایند بودجه‌نویسی در هر کشور را نشان می‌دهد (سبحانی، ۱۳۸۵: ۳۷). نظام بودجه‌ریزی کشور به عنوان یکی از ابزارهای مهم مدیریتی دولت به منظور تحقق اهداف تخصیص منابع و تولید کالاها و خدمات عمومی، بازتوزیع درآمد و ایجاد ثبات اقتصادی، دارای نقشی بسیار تعیین‌کننده در سطح اقتصاد ملی است. در این نظام، اهداف و انتظارات از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی به‌طور هماهنگ مشخص شده، عملیات، فعالیت‌ها و منابع لازم برای دستیابی به اهداف تعیین می‌شود. سیاست‌گذاری مالی فرایندی پیوسته از تدوین، تصویب و اجرای سیاست‌ها در چارچوب نظام بودجه‌ریزی، به منظور تحقق اهداف بودجه‌ای دولت است. به بیان دیگر، بودجه‌بندی اهداف و کاربردهای مختلفی در تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل سیاست‌های دولت و سازمان‌ها دارد. در مرحله اول، بودجه چارچوبی برای تنظیم سیاست‌های دولت و سازمان‌ها فراهم می‌کند و فعالیت‌های مختلف برای رسیدن به اهداف توسعه و تقسیم این فعالیت‌ها بین مجریان تعیین می‌شود. در مرحله تصویب، بودجه وسیله کنترل قانونی است. در مرحله اجرا، بودجه‌بندی راهنمای مدیران در اجرای سیاست‌های تدوین شده است و در نهایت، بودجه‌بندی مهم‌ترین ابزار کنترل و نظارت بر عملکرد دولت و سازمان‌ها محسوب می‌شود. بنابراین، اهداف و مقاصد بودجه‌بندی در سطح کلان (دولت) که قابل تعمیم به سطوح سازمانی نیز هست را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد:

- الف) بودجه وسیله‌ای برای تدوین و تنظیم برنامه‌های دولت و سازمان‌هاست؛
- ب) بودجه وسیله تحصیل مجوز قانونی برای فعالیت‌های دولت‌ها و سازمان‌هاست؛
- ج) بودجه راهنمای اجرای سیاست‌های دولتی و سازمان‌هاست؛
- د) بودجه قوی‌ترین وسیله کنترل قوه مجریه توسط قوه مقننه و وسیله آگاهی و اطمینان مردم از مصرف صحیح و قانونی منابع و وجوه عمومی است (ریاضی، ۱۳۹۱: ۱۷).



- نقش گروه‌های مختلف در خلق و استفاده از رانت در بودجه

بودجه‌ریزی دولتی در هر کشوری متأثر از چهار گروه عمده اجتماعی، یعنی رأی‌دهندگان (تأمین‌کنندگان هزینه‌ها)، تیم سیاسی (شکل‌دهندگان هزینه‌ها)، بوروکرات‌ها (هزینه‌کنندگان) و تیم‌های فشار (جهت‌دهندگان هزینه‌ها) است. به این نکته باید اشاره کرد که عملکرد و رفتار این گروه‌ها از یکدیگر جدا نبوده، در عملکرد همواره گوشه چشمی به منافع شخصی خواهند داشت. بنابراین، هنگامی که وظیفه مدیریت منابع عمومی به فردی در مقام سیاست‌گذار یا بوروکرات سپرده می‌شود، نباید تصور کرد که او آن‌گونه که مورد انتظار عموم است، رفتار کند. این گزاره به این معنا نیست که تیم سیاسی یا مجریان آنها به وسیله انگیزه‌های اجتماعی هدایت نمی‌شوند. بی‌گمان بسیاری از آنها، از اصول اجتماعی متعالی بهره‌مندند و رفتارهای خود را براساس آن شکل می‌دهند؛ اما ساده‌انگارانه است که مدیریت منابع عمومی بر پایه این خوش‌بینی استوار شود که تیم سیاسی و مجریان آن همواره رجحان اکثریت جامعه را مدنظر قرار خواهند داد و [با] ابزار ناشناخته‌ای چون منفعت عمومی هدایت می‌شوند. بدون شک، آنها زمانی این کار را به نحو شایسته انجام می‌دهند که خود را تأمین‌کنندگان منابع عمومی بدانند و اینکه چگونه می‌توانند منفعت خود و در نهایت، منفعت عموم را تأمین کنند. نمی‌توان محدودیت‌های اساسی قانونی و معتبر برای رفتار تیم سیاسی یا بوروکرات‌ها قرار داده، مگر آنکه در این زمینه، ضمانت‌های اجرایی لازم به طور معنادار تمهید شوند. ضعف این شرط و به‌طورکلی، انعقاد یافتگی اندک محیط سیاسی- نهادی و شکنندگی حقوق شهروندی در کشورهای ایران، چون ایران، امکان بهره‌برداری خودسرانه از منابع عمومی را فراهم کرده است. در این شرایط، مسئله رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی، بیشتر قابل درک است (خضری، ۱۳۸۷: ۱۴)

۳. مناسبات بودجه و رانت

الف) مصادیق وجود رانت در بودجه دولتی ایران

در چهار دهه گذشته، حتی نهادی همچون سازمان برنامه و بودجه به عنوان نهاد برنامه‌ریز کشور که انتظار داریم رفتارهای اجرایی دیگر متفاوت باشد، مبادرت به پیاده کردن آن دسته از قواعد بازی که منجر به ساماندهی امور و ایجاد کارآمدی می‌شود، نکرده است.



لازم بود سازمان برنامه، اصولی را در تنظیم ساختار بودجه در نظر بگیرد تا دیگران تلاش شان را برای گرفتن امکانات و بودجه بیشتر، در چارچوب آن اصول انجام دهند.

عدم تنظیم دقیق این اصول و قدرت چانه‌زنی گروه‌های تأثیرگذار در شکل‌گیری بودجه، این اجازه را به آنها داده است که با نفوذ در فرایند قانون‌گذاری، مواردی از قبیل: انحصار خاص در حوزه اطلاعات، مجوزها، منابع صندوق توسعه، معافیت‌های مالیاتی و... را کسب کرده، از رانت نفتی موجود - که امروزه درآمد اصلی اقتصاد کشور است - در حوزه تخصیص و فرایند بودجه‌نویسی کشور، به نفع خویش استفاده و بودجه را از مسیر اصلی و تخصیص بهینه منابع منحرف کند. این سوءتخصیص، آثار زیان‌بار و مشهودی ابتدا در بودجه و سپس در کل اقتصاد در کوتاه‌مدت تا بلندمدت خواهد داشت، که از مصادیق علنی آن در کوتاه‌مدت، کسری بودجه سالانه و در بلندمدت، به اتمام نرسیدن پروژه‌های عمرانی مهم و کلان در سطح کشور است. به‌طور مثال، در سطح دستگاهی شاهدیم که یک وزارت‌خانه با توجه به شناخت دقیق قوانین و قواعد حاکم بر فضای مالی اداره کشور، می‌تواند درآمد حاصله از صندوق یا بانک یا هر محل اقتصادی دیگر را برای خودش مصرف کند. مواردی با عنوان قانون تنظیم‌بخشی از مقررات مالی دولت و مصرف آن در موارد معین، از جمله قوانین برای استفاده از ظرفیت‌های قانونی است که قانون این اجازه را به آنها داده است و امروزه کمتر نهادی مشاهده می‌شود که از این قانون استفاده نکند. این ظرفیت ایجاد شده برای نهادها را می‌توان به علت ماهیتش «رانت» نامید.

رانت دیگری که در مناسبات فی‌مابین وجود دارد و با عنوان «رانت ثروت» می‌توان از آن نام برد، مربوط به فروش نفت است، که خود دستگاه برنامه‌ریز از آنها استفاده می‌کند. این در حالی است که براساس اصل ۴۵ قانون اساسی در مورد انفال، یک‌بار برای همیشه باید تکلیف منبع و نحوه مصرف این ثروت مشخص شود. چرا قانون مربوط به اصل ۴۵ قانون اساسی نوشته نمی‌شود؟

رانت دیگری که به وضوح در بودجه سالیانه قابل مشاهده است و می‌توان با عنوان «رانت پس‌انداز در بودجه» از آن نام برد، مربوط به حساب ذخیره ارزی است. در ابتدا حساب ذخیره ارزی را ایجاد کردیم و سپس صندوق توسعه ملی را تشکیل دادیم، اما به محض کمبود منابع و یا متضرر شدن از تخصیص اشتباه منابع، با توسل به مجوز گرفتن از مراجع ذی‌ربط، از این حساب برداشت می‌کنیم. در واقع، ۲۰ درصد از عواید نفت را به صندوق واریز و از آن طرف، همان میزان را از صندوق برداشت می‌کنیم (سبحانی، ۱۳۹۸).



ب) راهکارهایی برای کنترل و بهینه‌سازی سیستم توزیع رانت در راستای بسترسازی بودجه متوازن

راهکار نخست: اقتصادی‌تر کردن صنایع موجود کشور با انگیزه توسعه صادرات محصولات صنعتی یکی از اقدامات اولیه در مسیر پیشرفت اقتصادی کشور است. ایران و شاید هیچ‌یک از کشورهای خاورمیانه نمی‌توانند با ایجاد صنایع جدید خاص صادراتی، وارد بازارهای بین‌المللی شوند، بلکه می‌بایست از طریق هدایت و تبدیل صنایع جایگزین واردات به واحدهای تولیدی کارا و اقتصادی، مازاد محصولات آنها را بازاریابی و صادر کنند. البته صدور محصولات این کارخانجات ممکن است حتی پیش از اشباع کامل بازار داخلی صورت گیرد، مانند موفقیت ایران در صادرات فولاد و فرآورده‌های پتروشیمی.

راهکار دوم: نکته مهم دیگر بحث مزیت نسبی است. ضروری است به قصد پیشرفت اقتصادی، توجه بیشتری به صادرات محصولاتی صورت گیرد که یا در خود آنها یا در نهادهای مورد نیاز برای تولید آنها مزیت نسبی داریم. به طور قطع، ایران در تولید و صادرات محصولاتی که مصرف انرژی و نیروی انسانی در آنها درصد بالایی از هزینه تمام‌شده را تشکیل می‌دهد، دارای مزیت است. این امر به دلیل مزیت نسبی کشور در بخش انرژی و نیروی انسانی ارزان و مناسب در سطوح مختلف است.

راهکار سوم: این راهکار مربوط به فرار از اقتصاد تک‌محصولی است. راه‌حل پیشنهادی این است که نفت به عنوان موتور محرکه و رشد وارد سایر بخش‌های اقتصاد شود. همچنین می‌بایست افزایش ظرفیت تولید و استخراج نفت را - البته با رعایت اصول - در بلندمدت مدنظر قرار داد؛ زیرا سبب افزایش آثار مثبت درآمدزایی نفت و تا حدودی رفع پیچیدگی اقتصاد و نفت می‌شود. از سوی دیگر، اگر نفت و گاز را محور پیشرفت اقتصادی کشور بدانیم و سایر بخش‌های اقتصاد را به پیشرفت این صنعت مادر گره بزنیم، می‌توان امیدوار بود که اتخاذ چنین سیاستی، باعث رشد بخش‌های دیگر اقتصاد نیز شود.

راهکار چهارم: این راهکار به تغییر نگرش مسئولان کشور از «نگاه مصرفی» به درآمدهای حاصل از فروش نفت، به «نگاه سرمایه‌ای و مدیریت راهبردی» درآمدهای نفتی به واسطه ایجاد مقدمات نهادی - قانونی و همچنین سازمانی - اجرایی مربوط می‌شود. برنامه‌های پیشرفت اقتصاد ایران از طریق بازتعریف وظیفه و حیطة قدرت دولت در ارتباط با حقوق مالکیت (به ویژه

در حوزه نفت) و ارتقای جایگاه و اولویت این وظیفه در صدر وظایف مرسوم دولت و نیز جدا کردن تدریجی درآمدهای نفتی از بودجه دولت، از جمله عوامل مهم در پیشرفت اقتصادی ایران محسوب می‌شود.

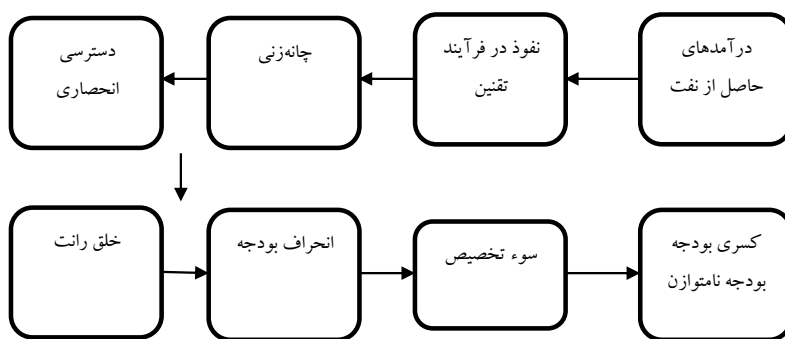
راهکار پنجم: این راهکار عبارت است از: حذف رانت‌جویی‌ها و اصلاح ساختارها و نهادهای کشور. رانت و رانت‌جویی یکی از موانع اصلی در راه پیشرفت اقتصادی کشور است؛ زیرا کشمکش گروه‌های مختلف قدرتمند رانت‌جو در جامعه برای کسب دریافتی حاصل از صادرات منابع طبیعی (از جمله نفت خام)، منجر به انتصاب افراد وابسته و غیرمتخصص در سمت‌های بالا می‌شود و در ضمن، زیر فشارهای وارده، درآمد بالا به سمت پروژه‌های غیربهره‌ور و غیرضروری سوق داده می‌شود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه چنین گروه‌هایی نفوذ بالایی دارند، بنابراین، به سمت‌های بالای مدیریتی نیز منصوب می‌شوند و تسلط اندک آنها به دانش حوزه مدیریتی، خود سبب بروز مشکلات مدیریتی، فساد و فرصت‌های رانت‌جویی بیشتر و در نهایت، منجر به عدم پیشرفت حوزه مربوط و در کل، عدم پیشرفت کشور می‌شود.

نتیجه‌گیری

دولت رانتهی متکی بر انحصار فروش نفت و اقتصاد تک‌محصولی، مشکلاتی پیش‌رو دارد. این مسئله تأثیر به‌سزایی در فراگیرترین و مهم‌ترین عامل استقلال و پویایی در سطح کلان، یعنی بودجه به عنوان بزرگ‌ترین سند مالی یک کشور دارد. هر قدر تعادل در توزیع دقیق این رانت در این سند رعایت شود و با بودجه متوازن‌تری روبه‌رو باشیم، می‌توان مسیر مشخص‌تری برای اقتصاد ترسیم کرد. در مجموع، براساس تعاریف ارائه‌شده از یک دولت رانتهی می‌توان گفت که اقتصاد ایران در دوران بعد از اکتشاف نفت و بهره‌برداری از آن، تمام خصوصیات یک اقتصاد رانتهی را دارد که حضور آن در بودجه‌های سال‌های مختلف به وضوح مشخص بوده است. این امر صدمه‌ای جدی به تولید محصولات دیگر درکنار نفت زده است. به همین منظور، آنچه در این مقاله به عنوان نتیجه کلام بیان می‌شود، مسیری برای خروج از اقتصاد رانتهی و ارائه راهکارهایی به‌منظور تخصیص بهینه منابع در نظام بودجه‌ریزی سالانه است. از جمله این راهکارها عبارت‌اند از: توجه به نفت به عنوان سرمایه، جلوگیری از اقتصاد چرخشی رانتهی و



آزادسازی یک‌باره، طراحی سازوکاری برای مواجهه با گروه‌های فشار و اصلاح ساختاری برای حداقل کردن تأثیر آنها در بودجه‌نویسی، اهمیت پرداختن به مزیت نسبی و توسعه صادرات غیرنفتی، و کوچک کردن دولت به عنوان بزرگ‌ترین توزیع‌کننده رانت در بودجه. اگر به ابعاد اقتصادی بیانیه گام دوم انقلاب نیز به عنوان تعیین‌کننده مسیر پیشرفت دقت کنیم، «عبور از مشکلات اقتصادی، شامل کم‌رنگ کردن نقش اقتصاد رانتی نفتی و تقویت اقتصاد بومی مبتنی بر ظرفیت‌های داخلی»، آشکارا به چشم می‌خورد.



شکل ۱- چرخه‌ی شکل‌گیری بودجه متأثر از رانت

منابع

- ابریشمی، حمید و محمد هادیان (۱۳۸۳)، «رانت‌جویی و رشد اقتصادی»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، ش ۶۷.
- پیله‌فروش، میثم (۱۳۸۲)، «رانت و دولت رانتیر در ایران»، *نشریه مردم‌سالاری*، ش ۱۸۶.
- سیدنورانی، سیدمحمدرضا و موسی خوش‌کلام خسروشاهی (۱۳۹۲)، «منبع طبیعی نفت و پیشرفت ایران اقتصادی؛ چالش‌ها و راهکارها»، *مجله اقتصادی*، شماره‌های ۱۱ و ۱۲.
- فضلی‌نژاد، سیف‌الله و مرتضی احمدیان (۱۳۸۹)، «اقتصاد رانتی در ایران و راه‌های برون رفت از آن»، *مجله اقتصادی*، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۱۱ و ۱۲.
- طیبیان، محمد (۱۳۷۱)، «رانت اقتصادی به عنوان یک مانع اقتصادی»، *مجله برنامه و توسعه*، ش ۴.
- قاضی مهابادی، علیرضا (۱۳۷۹)، «اندیشه‌های رانتی؛ آفت اصلی اقتصاد ایران»، *نشریه کیهان*.
- خضری، محمد (۱۳۸۱)، «رانت و رانت‌جویی و هزینه‌های اجتماعی»، *گزارش تحقیقاتی*





- پژوهشکده مطالعات راهبردی، ش ۱۸.
- رحمانی، تیمور و ماندانا گلستانی (۱۳۸۸)، «تحلیلی از نفرین منابع نفتی و رانت‌جویی بر توزیع درآمد در کشورهای منتخب نفت خیز»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، ش ۸۹.
- خضری، محمد (۱۳۸۲)، «افزونه‌جویی و توسعه اقتصادی»، *فصلنامه پژوهش‌ها و توسعه اقتصادی*، ش ۲۸.
- صالحی اصفهانی، هادی (۱۳۷۸)، «مخارج خارج از بودجه و سیاست‌های مالی در ایران»، کتاب *اقتصاد ایران*، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه و توسعه.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۷۶)، «رانت رانتیر رانتیرسیم، بررسی مفهومی»، *اطلاعات سیاسی و اقتصادی*، شماره‌های ۱۲۵ و ۱۲۶.
- ریاضی، محسن (۱۳۹۱)، «مقاله بودجه و بودجه‌ریزی در سازمان تأمین اجتماعی؛ فرایندها، چالش‌ها و راهکارها»، *مجله تأمین اجتماعی*، ش ۵۰.
- پیرنیا، حسن (۱۳۴۸)، «مالیه عمومی مالیات‌ها و بودجه»، انتشارات ابن‌سینا.
- جوادی، شاهین (۱۳۸۴)، «مقدمه‌ای بر ارتباط سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی»، *مجله مجلس و پژوهش*، س ۱۲، ش ۴۷.
- میرزایی اهرنجانی، حسن (۱۳۷۵)، «اصول تنظیم و کنترل بودجه»، انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران.
- جهانی راینی، پروانه؛ امیر مرتضوی و امیرمهدی مجاهدی (۱۳۸۵)، «بررسی آثار درآمدهای اقتصادی بر ایران»، *پژوهش و سیاست‌های اقتصادی*، شماره‌های ۳۹ و ۴۰.
- خان‌محمدی، هادی (۱۳۹۷)، «بررسی وضعیت موجود در نظام بودجه‌ریزی کشور»، *فصلنامه علمی- تخصصی خط‌مشی‌گذاری*، ش ۲.
- شعبانی، احمد (۱۳۸۵). «گفتارهایی پیرامون مسائل اساسی اقتصاد ایران»، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- رنانی، محسن (۱۳۸۴). «بازار یا ناپ بازار»، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سبجانی، حسن (۱۳۹۸)، «رانت‌های ۶ گانه در بودجه»، پایگاه خبری صبح اقتصاد آنلاین.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۴)، «اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی در ایران»، *فصلنامه اقتصاد و جامعه*، ش ۶.