

# تأملی بر آثار گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در ایران

سید مهدی الوانی<sup>۱\*</sup>، علی اصغر پورعزت<sup>۲</sup>، سحر نیکمرام<sup>۳</sup>

۱- استاد گروه مدیریت، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲- دانشیار گروه مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳- کارشناس ارشد مدیریت، پردیس قم، دانشگاه تهران، قم، ایران

دریافت: ۸۹/۶/۱۷

پذیرش: ۹۰/۷/۱۰

## چکیده

فراگرد بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین فراگردهای خط‌مشی‌گذاری در هر کشوری است که می‌تواند عرصه اعمال نفوذ گروه‌های متفاوت ذی‌نفوذ باشد؛ گروه‌هایی که برای کسب منابع و منافع بیش‌تر به چانه‌زنی می‌پردازند. این اعمال نفوذها از آن جهت حایز اهمیت است که روند رشد و توسعه را مختل می‌کند و به فقر و نابرابری در عرصه‌های متفاوت اقتصادی و سیاسی منجر می‌شود، بنابراین در این پژوهش تلاش شد تا تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد بودجه‌ریزی در ایران با تمرکز بر مراحل گوناگون این فراگرد بررسی شود. برای این منظور از روش توصیفی-پیمایشی استفاده و داده‌ها از راه پرسشنامه جمع‌آوری شد. ضمن این‌که داده‌ها با نمونه‌گیری تصادفی ساده از جامعه کارکنان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به‌دست آمد.

در این پژوهش ملاحظه شد که اگر چه تقریباً همه مراحل فراگرد تنظیم بودجه در ایران مجاری مناسبی برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذند، اما به نظر می‌رسد که مراحل تنظیم و تصویب بودجه از قابلیت بیش‌تری برای این منظور برخوردارند.

**کلید واژه:** گروه‌های ذی‌نفوذ، فراگرد تنظیم بودجه، تدوین و تصویب بودجه.

## ۱- مقدمه

احزاب سیاسی از مهم‌ترین بازیگرانی هستند که فراگردهای دولتی و شهروندی را به هم مرتبط می‌کنند و از بهترین عوامل مؤثر بر فراگرد خط‌مشی‌گذاری محسوب می‌شوند. احزاب

تمایلات خود را به صورت عمومی در بیانیه‌های انتخاباتی اظهار می‌کنند و زمانی که انتخاب شده و به تصدی دولتی رسیدند، به اجرا می‌گذارند. مسئله اصلی در مورد احزاب این است که تمایلات بیان شده به وسیله آن‌ها - که معمولاً مبتنی بر تقاضاهای شهروندی اظهار شده به وسیله گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌های جمعی است، در اولویت‌های خط مشی‌های آن‌ها که باید در مقایسه با ظرفیت مخارج دولتی اندازه‌گیری شود، منعکس می‌گردد [۱]. در این جاست که گاهی منافع ملی کشور متأثر از منافع حزبی قرار می‌گیرد و جریان منابع در جهت تأمین منافع طیف ویژه‌ای از افراد و گروه‌ها به کار گرفته می‌شود.

در همین راستا، راکنر<sup>۱</sup> و همکارانش (۲۰۰۴) در یک بررسی گسترده در مورد شرایط حاکم بر فراگرد تنظیم بودجه، فراگرد بودجه را به تئوری تشبیه می‌کنند که تخصیصات و هزینه‌های واقعی را پنهان می‌کند. تئوری که در همه مراحل آن از تدوین تا ارزیابی، نهادهای رسمی و غیر رسمی با یکدیگر به تعامل می‌پردازند، فراگردهای غیر رسمی، نهادهای رسمی درگیر در این فراگرد را با نوعی تحلیل رفتگی مواجه می‌سازند و بنابراین نتیجه، بودجه‌ای است که تمایلات بازیگران قدرتمند سیاسی را در بخش عمومی تأمین می‌کند [۲]. سانتسو<sup>۲</sup> (۲۰۰۶) در مقاله‌ای جامع با اذعان به نقش احزاب و محرک‌های سیاسی در فراگرد تنظیم بودجه، چنین نتیجه‌گیری می‌کند که برای بهبود فراگرد بودجه، اصلاح انگیزه‌های سیاسی از راه اصلاح قوانین انتخاباتی و خط‌مشی‌های حزبی مؤثرتر از تقویت ظرفیت‌های فناورانه یا منابع مالی است [۳]. فرانزس و نورالدین<sup>۳</sup> (۲۰۰۴) نیز در مقاله‌ای برای بررسی بنیان‌های جغرافیایی و حزبی نمایندگی اظهار می‌کنند که خط‌مشی‌گذاران دموکراتیک تنها در برابر فشارهای سیاسی حوزه نمایندگی خود پاسخگو هستند. همچنین، قواعد نامتجانس و مجادلات گسترده نیز از عواملی هستند که حوزه‌هایی را که خط‌مشی‌گذاران در برابر آن پاسخگو هستند، تحت تأثیر قرار می‌دهند [۴].

با وجود پیامدهای غیر قابل انکار و ناخوشایند این اعمال نفوذها، تحقیقات زیادی در این زمینه در ایران صورت نگرفته است و به همین سبب، روند موجود بودجه‌ریزی و تخصیصات از کارایی لازم برخوردار نیست. بنابراین در این تحقیق تلاش می‌شود تا تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد بودجه‌ریزی در ایران با تمرکز بر مراحل مختلف این فراگرد، بررسی شود.

## ۲- بودجه و گروه‌های ذی‌نفوذ<sup>۴</sup>

بودجه ملی، سندی است که فقط یک بار در هر سال و به‌وسیله قوه مقننه و مراجع دولتی به منظور بهینه‌سازی درآمدها، هدایت اقراض و تحقق مخارج برای دستیابی به اهداف معینی، تصویب می‌شود [۵، ص ۵]. بنابراین ممکن است بیان شود که بودجه عمومی ابزاری در اختیار قدرت قانونی است که قادر است به‌وسیله آن فعالیت‌های جامعه را در جهت اهداف از پیش تعیین شده هدایت کند [۶].

تصمیم در مورد این‌که چه کسانی چه خدماتی را تهیه و چه کسانی آن‌ها را دریافت کنند، باید انعکاسی از ارزش‌های جامعه، ترجیحات و اولویت‌ها باشد. بنابراین بودجه یک سند سیاسی است که به‌وسیله آن پول براساس با قضاوت‌های ارزشی اختصاص پیدا می‌کند و فراگرد بودجه‌ریزی، فراگردی سیاسی است که درون زمینه‌ای سیاسی روی می‌دهد [۷]. حتی می‌توان چنین بیان کرد که بودجه میدانی برای مواجهه سیاسی علاقه‌های رقیب است. ضمن این‌که تجدید نظر در بودجه نیز به توافق مجموعه گسترده‌ای از بازیگران رسمی و عرصه‌های غیر رسمی ماورای دولت با مراتب متفاوتی از ظرفیت و قدرت اثرگذاری بر بودجه احتیاج دارد [۸].

در میان عرصه‌ها و بازیگران رسمی و غیر رسمی یاد شده، گروه‌های ذی‌نفوذ جایگاهی ویژه دارند. ارزیابی نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در هر شرایطی بستگی به میزان قدرت آن‌ها و میزان توزیع قدرت در میان آن‌ها و زمینه کشمکش‌های آن‌ها برای نفوذ دارد [۹]. علاوه بر آن، درک نقش این گروه‌ها در فراگرد تنظیم بودجه برای توضیح برون‌دادهای این فراگرد اهمیتی اساسی دارد؛ بنابراین لازم است تا دولت‌ها نسبت به گروه‌های ذی‌نفوذ و تأثیر آن‌ها بر فراگرد تنظیم بودجه آگاه باشند. تعاریف متعددی از گروه‌های ذی‌نفوذ ارائه شده است که در اینجا به اختصار بر دو مورد تأکید می‌شود:

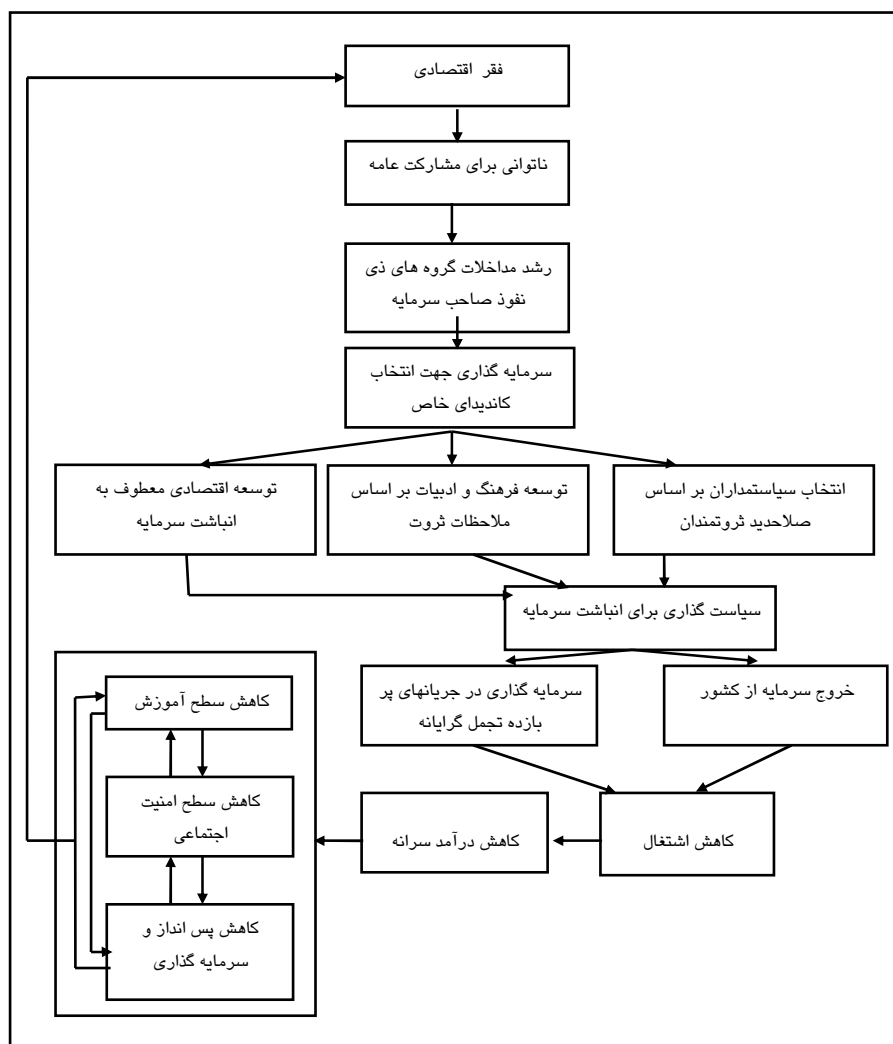
الف: گروه‌های ذی‌نفوذ به گروه‌هایی اطلاق می‌شود که هدف و مقصود مشترکی را دنبال می‌کنند و از نفوذ و قدرت مسلطی در یک زمینه خاص برخوردارند. البته هر سازمان و یا گروهی ممکن است در موقعیت‌های خاص، حالت گروه ذی‌نفوذ را به خود بگیرد؛ اما منظور از گروه‌ها (در اینجا) گروه‌ها و تشکل‌هایی هستند که با نفوذ در خط‌مشی‌گذاری، آثار

تعیین‌کننده و جهت‌دهنده‌ای بر جای می‌گذارند [۱۰].

ب) به طور کلی گروه ذی‌نفوذ به گروهی اطلاق می‌شود که هدف اصلی آن (صرف نظر از هدف مدون و قانونی) اثرگذاری بر فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی باشد و در این راه، منافع و اهداف خود را مد نظر داشته باشد [۱۱].

### ۳- اهمیت نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه

بودجه چشم‌انداز توسعه اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها است [۱۲]. توسعه اقتصادی مستلزم تحول عمیق در روابط اجتماعی است؛ به‌گونه‌ای که به تغییر طرز فکر و رفتار مردم منتهی شود؛ زیرا روندهای متداول تحولات اجتماعی به بروز نابرابری‌ها دامن می‌زند، شکل مصرف را تغییر می‌دهد و جریان‌های سرمایه‌گذاری را از تولید ملزومات اساسی به تهیه کالاهای زینتی و غیر ضروری نوعاً وارداتی معطوف می‌سازد تا نیازهای تغییر شکل یافته اقشار ثروتمند را تأمین کند. به این ترتیب، بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های توسعه داخلی به رشد اقتصادی کشورهای خارجی معطوف می‌شود. نتیجه این فراگردها این خواهد شد که به طور مستمر میلیون‌ها نفر از مردم به گرداب فقر وارد و در آن گرفتار می‌شوند. قابل تأمل است که استمرار این شرایط، روحیه تلاش را از بین می‌برد؛ زیرا افراد نمی‌توانند میان تلاش‌های خود و نجات از سیطره فقر، رابطه‌ای منطقی ادراک کنند، به‌ویژه زمانی که فراگردهای اقتصادی به دلیل حضور بی‌دقت دولت به فضایی پر از رانت و فرصت‌سازی‌های نامشروع تبدیل می‌شود، انگیزه عامه نیروی انسانی برای تلاش بیش‌تر کاهش پیدا کرده، نوعی تمایل جمعی به طفره رفتن اجتماعی بروز می‌نماید. ملاحظه می‌شود که به این ترتیب، لایه‌های تو در تو چرخه‌های باطل عقب‌ماندگی، اقتصاد کشورها و به‌ویژه کشورهای در حال توسعه را به حصار می‌کشند [۱۳، صص ۳۶۷-۳۷۴].



شکل ۱ لایه‌های تو در تو چرخه باطل فقر و عقب‌ماندگی اقتصادی [۱۳، ص ۳۳۶]

به طوری که ملاحظه می‌شود، چرخه‌های متعددی در این تحلیل قابل شناسایی بوده، امکان خروج از گرداب عقب‌ماندگی را دشوار می‌سازند. ضمن این‌که در عرصه‌های سیاسی

و فرهنگی جامعه نیز ممکن است مشابه چنین چرخه‌هایی ایجاد شوند.

در هر یک از این عرصه‌ها، خرده سیستم‌های متعددی فعالیت دارند که گاه فعالیت‌های سیاسی مهم‌ترین وظیفه آن‌هاست و گاهی در کنار سایر وظایف و مأموریت‌های خود به فعالیت‌های مذکور نیز می‌پردازند. نکته مهم تعاملات میان این بازیگران است که هر یک از مراحل فراگرد خطمشی‌گذاری دولتی را مشخص می‌کند؛ بازیگرانی که سعی دارند تا ضریب نفوذ خویش را در این فراگرد افزایش داده، منافع خود را بیشینه ساخته، از تهدیدها یا خسارت‌های خویش بکاهند [۱۴]. در همین راستا، بررسی رقابت‌های نمایندگان حزبی برای کسب رأی در چارچوب‌های توزیعی و در زمان تخصیص منابع می‌تواند مفید باشد؛ زیرا چنین به نظر می‌رسد که تساوی‌طلبی کامل و تبعیت از عدالت توزیعی، آن چیزی نیست که از رقابت‌های نمایندگان حزبی برای کسب رأی در چارچوب‌های توزیعی به‌دست می‌آید [۱۵]. بررسی مبانی پنهان نمایندگی در یک پیوستار از نمایندگی کامل مجموعه‌علاقه‌ای که از حزب مطبوع حمایت می‌کند (نمایندگی حزبی)، تا نمایندگی کامل علاقه‌ای که به‌وسیله حوزه انتخابی تعریف می‌شود (نمایندگی جغرافیایی)، آنچه را که در زمان تخصیص منابع روی می‌دهد، بهتر آشکار می‌سازد [۴، ص ۲].

از سویی دیگر، یکی از مهم‌ترین لوازم توسعه، تأمین امنیت است، امنیتی فراگیر که به‌ویژه در عرصه اقتصادی موجب افزایش سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های اقتصادی مولد شود و در قلمرو سیاسی، فراگرد نقد قدرت را تقویت کرده و امنیت و منافع مشروع گروه‌های گوناگون را تضمین کند. این مسئله مهم از راه فراگردهای عملی خطمشی‌گذاری و بودجه‌ریزی حاصل می‌شود و باید به صورتی محقق شود که باعث افزایش اعتماد مردم به حکومت‌ها شود؛ زیرا اگر مردم به حکومت‌ها بدبین شوند، بی‌اعتمادی آن‌ها به بی‌تفاوتی منجر شده، احتمال انحراف بیش‌تر جریان خطمشی‌گذاری عمومی از تأمین منافع عامه به سوی تأمین منافع گروه‌های ذی‌نفوذ افزایش پیدا می‌کند [۱۳، صص ۳۶۷-۳۷۴]. این شرایط اعمال نفوذ گروه‌های نامشروع را تسهیل کرده، انتصاب‌ها و تصمیم‌ها را جهت‌دار ساخته، منافع عامه و شایسته‌سالاری اداری را تحت الشعاع منافع احزاب قرار می‌دهد. بی‌توجهی به منافع عامه نیز موجب کاهش سطح رفاه عمومی، امنیت عمومی و آگاهی عمومی می‌شود و سطح مشارکت عامه را کاهش می‌دهد. همچنین از آن‌جا که بودجه عرصه فرهنگی جامعه را

هم تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌توان چنین چرخه باطلی را در عرصه فرهنگ نیز تصور کرد؛ بنابراین تحلیل نقش گروه‌های ذی‌نفوذ و راه‌های اعمال نفوذ آن‌ها بر فراگرد بودجه بسیار مهم و برای توسعه مؤثر عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی حایز اهمیت می‌باشد.

#### ۴- راه‌های نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه

می‌توان چنین بیان کرد که ساختار بودجه‌ریزی بر مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، شیوه‌های برآورد، تجهیز و تخصیص منابع، نظام‌های فنی، مالی و اجرایی دلالت دارد که در یک زمینه نظری ملهم از ساختار قدرت و سازمان سیاسی هر کشور مراحل مربوط به تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی را به انجام می‌رساند [۱۶]. از این رو در ادامه به طور مشخص چهار مرحله اساسی فراگرد تنظیم بودجه به منزله گلوگاه‌های اساسی نفوذ بر فراگرد بودجه بررسی می‌گردند:

##### ۴-۱- مرحله تدوین

در این مرحله سؤال اساسی این است که چه عواملی تصمیم‌های مربوط به درخواست‌های بودجه نهادها را تحت تأثیر قرار می‌دهند؟

به طور کلی مطالعات انجام شده در مورد فراگردهای تصمیم‌گیری مرتبط با بودجه، از بوروکراسی‌ها به‌عنوان مؤثرترین نهادها در انتخاب‌های بودجه‌ای یاد می‌کنند. مدلی تشریحی، درخواست‌های بودجه در سازمان‌ها را نتیجه عوامل ذیل می‌داند: ۱. آرمان‌های بودجه‌ای مرتبط با قدرت نمایی یا زیاده‌خواهی بوروکراسی‌ها؛ ۲. اولویت‌های مربوط به اصول سیاسی بوروکراسی‌ها و تعصبات حزبی؛ ۳. محیط‌های مستقل مرتبط با بودجه، شامل تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ [۱۷، ص ۲۳].

بندر و مؤه برآندند که تصمیم‌های بودجه، مبتنی بر روابط متقابل بین بوروکراسی‌ها، قانون‌گذاران و گروه‌های ذی‌نفوذ شکل می‌گیرند [۱۸]. هم‌چنین یکی از مفروضات ضمنی مهم در توصیف افزایش بودجه بوروکراسی‌ها، تمایل آن‌ها برای گسترش بودجه‌های مربوط به نمایندگی‌های خود است. از این گذشته، تعصبات حزبی بوروکراسی‌ها نیز می‌تواند

درخواست‌های بودجه آنها را تحت تأثیر قرار دهد [۱۷، ص ۲].

اما در کنار این تمایلات، منابع مهمی نیز وجود دارند که تمایل به افزایش بودجه در بوروکراسی‌ها را تعدیل می‌کنند [۱۹]. بندر، تیلور و گالن<sup>۱</sup> بر آن هستند که تعرض به دستورکارها، با اختیار تفویض شده برای جلوگیری از ورود گزینه‌های سیاسی به صحن علنی ارتباط دارد. به‌وسیله اختیارات تفویض شده، قانون‌گذاران معمولاً تمایل دارند که درخواست‌های بودجه‌ای بوروکرات‌ها را کاهش دهند و بر اجرای برنامه‌ها نظارت داشته باشند. علاوه بر این، بوروکرات‌ها به‌ندرت اطلاعات صحیحی درباره عملکردها و بازبینی‌ها کسب می‌کنند و به همین دلیل است که بوروکرات‌ها برای تصمیم‌گیری، خود با نوعی عدم اطمینان مواجه هستند. رؤسای بوروکراسی‌ها همیشه نمی‌توانند رفتار قانون‌گذاران را پیش‌بینی کنند و بنابراین ظرفیت کنترل دستور جلسه به‌وسیله آن‌ها کاهش پیدا می‌کند [۲۰].

ظرفیت کنترل روند گسترش بودجه بوروکراسی‌ها به دو صورت قابلیت افزایش دارد: یکی از راه افزایش حرفه‌ای شدن قانونگذار و دیگری افزایش فعالیت گروه‌های ذی‌نفوذ. افزایش روند حرفه‌ای شدن قانونگذاران، احتمالاً از راه توسعه ظرفیت کنترل مؤثرتر گزینه‌های بودجه‌ای بوروکراسی‌ها فراهم می‌شود. گروه‌های ذی‌نفوذ نیز به طور کلی و لابی‌ها به طور ویژه در همه موضوعات به صورت واقعی قبل از قانون‌گذاران مشارکت می‌کنند. زمانی که گروه‌های ذی‌نفوذ معترض، زنگ خطر را برای مجلس به صدا در می‌آورند، قانون‌گذاران از روند تولید خدمات به‌وسیله بوروکراسی‌ها مطلع‌تر می‌شوند.

علاوه بر این ممکن است ترجیحات سیاسی بوروکراسی‌ها به‌وسیله رئیس قوه مجریه و یا از راه رویه‌های نهادی در مرحله تصویب، تحت تأثیر قرار گیرند [۱۷، صص ۲۷-۲۸].

#### ۴-۲- مرحله تصویب

رویه‌های تصویب بودجه کشوری از آنچه با عنوان رویه‌های متداول تقنینی روی می‌دهند، متفاوت است [۲۱، ص ۴۴۷]. در ایران، فراگرد مذاکرات بودجه به صورت زیر پیش می‌رود: رئیس‌جمهور پیش‌نویس بودجه را به رئیس مجلس تسلیم می‌کند. رئیس مجلس پیش‌نویس بودجه ملی را برای بحث به کمیسیون بودجه محول می‌کند. زمان بررسی پیش‌نویس بودجه در کمیسیون برحسب برنامه زمانی نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان معاونت



برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی به پرسش‌های نمایندگان در مورد درآمدها و هزینه‌های بودجه و تبصره‌های لایحه پاسخ می‌گویند. سپس در هر مورد رأی‌گیری انجام می‌شود و ارقام جابه‌جا، کسر و یا اضافه شده و یا کلاً به تصویب می‌رسند. در همین مقطع نمایندگان ظرف مدت ۱۰ روز باید پیشنهادهای خود را در خصوص لایحه بودجه به کمیسیون‌های تخصصی ارائه کنند و کمیسیون‌های تخصصی نیز باید ظرف مدت ۱۰ روز نظرات خود را به کمیسیون بودجه ارجاع دهند. این جایی است که نمایندگان نقشی مهم را در فراگرد بودجه ایفا می‌کنند. چنین فرض می‌شود که تأثیرات بالقوه گروه‌های ذی‌نفع متنوع را می‌توان در این مکان انتظار داشت. کمیسیون بودجه درباره تصمیم‌ها و آرای مخالف کمیسیون‌ها درباره فصول پیش‌نویس بودجه به بحث پرداخته و در صورت موافقت، آن‌ها را در کمیسیون تصویب می‌کند. در نهایت پس از قطعی شدن ارقام درآمد و هزینه، کمیسیون بودجه لایحه پیشنهادی دولت را آماده طرح در جلسه علنی می‌کند. در جلسه علنی پس از ارائه گزارش کار کمیسیون بوسیله مخبر کمیسیون برنامه و بودجه، نمایندگان مخالف و موافق حداکثر به مدت ۱۰ ساعت درباره کلیات لایحه صحبت می‌کنند و پس از طرح نظرات نماینده دولت و مخبر کمیسیون نسبت به کلیات لایحه بودجه رأی‌گیری و در صورت تصویب بلافاصله رسیدگی به ماده واحده و تبصره‌های آن آغاز می‌شود [۲۲].

رأی‌گیری در مورد بودجه، هم نوع خاصی از رأی‌گیری در مورد اعتماد به دولت است و هم آزمونی برای سنجش میزان اتحاد دسته‌های سیاسی و مراتب ائتلاف دولت محسوب می‌شود. در واقع تجزیه و تحلیل در مورد نحوه رأی دادن نمایندگان به پیش‌نویس بودجه نشان می‌دهد که رأی‌گیری درباره پیش‌نویس بودجه یکی از موضوعات اساسی سیاسی است که معمولاً در امتداد خطوط حزبی مورد بررسی قرار می‌گیرد [۲۱، صص ۴۴۸-۴۵۰].

در نهایت می‌توان بیان کرد که توانایی مجلس برای تغییر بودجه به دو مجموعه ضروری از شرایط وابسته است: آرایش واقعی و گستردگی قدرت‌های رایزنی‌کننده در مجلس و مجموعه‌ای از عوامل مؤثر بر تعیین نقش کمیسیون‌ها در فراگرد بودجه نظیر کمیسیون‌های قدرتمند، میزان زمان اختصاص یافته به آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های مجلس، میزان تعامل میان آن‌ها و همچنین میزان دستیابی آن‌ها به پژوهش‌های مستقل و اطلاعات بخش اجرایی [۲۳].

#### ۳-۴- مرحله اجرا

رویه‌های اجرایی معرف میزان استقلال نهادهای خطمشی گذارند؛ زیرا نهادهای تفکیک شده و مستقل کمتر به وسیله الزامات سیاسی مجلس و رئیس‌جمهور تحت تأثیر قرار می‌گیرند [۲۴، ص ۱]. به طور کلی فرض بر آن است که تفویض اجرای خطمشی به بوروکراسی‌ها به جای سیاست‌مداران خط مشی را از تعرض‌های سیاسی مصون نگه می‌دارد. با وجود این، سازمان‌ها در محیطی سیاسی فعالیت می‌کنند [۲۵] و سیاست‌مداران همواره با چالش‌های اساسی طراحی نهادهای اداری مواجهند و می‌توانند آن‌ها را از راه تغییر قوانین، مدیریت کنند. آن‌ها می‌توانند مجموعه‌ای از نهادهای باز<sup>۷</sup> را طراحی کنند که از نظر سیاسی انعطاف‌پذیرتر باشند [۲۴، ص ۱]. زمانی که سیاست‌مداران تأثیر قدرتمندی بر بوروکراسی‌های منعطف داشته باشند، می‌توانند اجرای خطمشی‌ها را در جهتی که آن‌ها را مورد توجه عموم قرار دهد، هدایت کنند. در این صورت سیاست‌مداران ساختارها، وظایف و بودجه را به صورتی تعبیه می‌کنند که کنترل آن‌ها را بر نهادها تسهیل کند [۲۶].

نکته دیگر این‌که دستگاه‌ها و کارکنان اداری مسئول اجرای خطمشی نیز می‌توانند تأثیر زیادی بر اجرای آن داشته باشند [۲۷]. لیسکای<sup>۸</sup> تجسمی بدبینانه از این مجریان یا بوروکراسی‌های سطح خیابان<sup>۹</sup> به مثابه افراد اثرگذار در فراگرد خطمشی گذاری ارائه می‌کند، کسانی که اختیار تشخیص و توانایی تفسیرشان به آن‌ها اجازه می‌دهد تا از ارائه خدمات مرتبط با خطمشی‌های عمومی، ممانعت به عمل آورده یا آن‌ها را تقویت کنند. برای مثال می‌توان تصور کرد که سیاست‌مداران منتخب مبالغی را برای تخصیص کمک‌های دولتی به منظور هدایت سلامت عمومی و ارتقای سلامت ملی، به پژوهش‌های علمی در مورد بیماری‌ها اختصاص می‌دهند. زمان اجرای خطمشی به وسیله مجریان ممکن است یک معیار اعطای منابع میزان درگیری افراد با بیماری‌های متفاوت و یا احتمال بهبود یا درمان بیماری از راه این پژوهش‌ها باشد. به این ترتیب تخصیص منابع به بیماری‌های کم اهمیت‌تر، ممکن است فقط به این سبب باشد که اعضای خانواده مجری سازمان پژوهشگر نیز با این بیماری درگیرند [۲۴، ص ۳].

#### ۴-۴- مرحله ارزیابی

کابینه در برابر نمایندگان مجلس برای دستیابی به تعهدات بودجه مسئول است، به همین

خاطر نظارت مجلس بر بودجه و نحوه اجرای آن توجیه می‌شود: نظارتی که معمولاً در دو مرحله صورت می‌گیرد: یکی ضمن اجرای بودجه در طی سال مالی و دیگری پس از پایان سال مالی [۲۸، ص ۲۷].

میزان تأثیر نمایندگان مجلس در این موقعیت‌ها مانند فرصت آن‌ها برای تأثیر بر روند تصویب بودجه در مراحل پیشین است. در این مرحله نمایندگان احزاب فرصت بیشتری برای تأثیرگذاری مستقیم و غیر مستقیم بر فراگرد بودجه دارند. همچنین نمایندگان اقلیت‌های حاضر در مجلس نیز بهره بیشتری از گزارش‌ها می‌برند. علاوه بر این لابی‌ها نیز تمایل دارند تا این فراگرد را از طریق نمایندگان احزاب وابسته به خود تحت تأثیر قرار دهند [۲۱، صص ۴۵۴-۴۵۵]. همین طور برای بعضی از نهادهای حزبی وابسته، بسیار متداول است که نقشی قوی در هدایت تحقیقات پارلمانی در مورد فراگرد بودجه داشته باشند [۵، ص ۱۲].

مهم‌ترین و جامع‌ترین گزارشی که مجلس به‌طور مستقیم از عملکرد بودجه دولت دریافت می‌کند، گزارش تفریغ بودجه است. در ایران، این گزارش به‌وسیله دیوان محاسبات کشور و از طریق بررسی اسناد و مدارک و حساب‌ها تهیه و به انضمام دیدگاه‌های این دیوان تسلیم مجلس می‌شود. نکته حایز اهمیت در مورد این گزارش، نبود وجود ضمانت اجرایی برای دستاوردها و نتایج ارزیابی‌های حاصل از آن است [۲۸، صص ۲۵۹-۲۶۱]. بنابراین کارشناسان بودجه از انگیزه کافی برای جدیت در تنظیم و پیگیری آن برخوردار نبوده و راه را بیش از پیش برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ در دوره‌های بعدی هموار می‌سازند.

## ۵- طرح تحقیق

با مطالعه مراحل گوناگون تنظیم بودجه در ایران ملاحظه می‌شود که این فراگرد در برابر نفوذهای غیر رسمی گروه‌های فشار، احزاب و لابی‌های گوناگون چندان مصون نیست.

بنابراین در این پژوهش تلاش شده است تا ضمن بررسی راه‌های گوناگون نفوذهای غیر رسمی بر فراگرد بودجه، آسیب پذیرترین مراحل این فراگرد در ایران شناسایی شوند. از این رو فرضیه‌های پژوهش به صورت ذیل تنظیم شدند:

فرضیه ۱: گروه‌های ذی‌نفوذ بیشتر در مرحله تنظیم قانون بودجه بر فراگرد بودجه تأثیر می‌گذارند.

فرضیه ۲: گروه‌های ذی‌نفوذ بیشتر در مرحله تصویب قانون بودجه بر فراگرد بودجه تأثیر می‌گذارند.

فرضیه ۳: گروه‌های ذی‌نفوذ بیشتر در مرحله اجرای قانون بودجه بر فراگرد بودجه تأثیر می‌گذارند.

فرضیه ۴: گروه‌های ذی‌نفوذ بیشتر در مرحله ارزیابی بودجه بر فراگرد بودجه تأثیر می‌گذارند و از این راه دوره‌های بعدی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهند.

## ۶- روش تحقیق

بررسی چنین فرضیه‌هایی از آن‌جا که با منافع اقتصادی گروه‌های سیاسی سرو کار دارد، کار چندان ساده‌ای نیست؛ روش تحقیق استفاده شده توصیفی-پیمایشی بوده و از ابزارهای آماری برای بررسی آن‌ها استفاده شده است.

## ۷- روش جمع‌آوری داده‌ها و اندازه‌گیری متغیرها

تحقیق حاضر بخشی از تحقیقی گسترده‌تر درباره تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در ایران است. جامعه آماری پژوهش نیز در حدود ۱۲۰ نفر از کارکنان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، یکی از کلیدی‌ترین نهادهای درگیر در این فراگرد می‌باشد. با استفاده از فرمول نمونه‌گیری از جامعه محدود تعداد نمونه مناسب برای جمع‌آوری داده‌ها ۴۰ نفر به دست آمد، اما برای افزایش تعمیم‌پذیری ۵۰ پرسشنامه توزیع شد. از این میان ۴۵ پرسشنامه جمع‌آوری و ۴۰ مورد برای تحلیل مناسب تشخیص داده شد. پاسخ‌دهندگان براساس روش نمونه‌گیری تصادفی ساده انتخاب شدند و به آن‌ها اطمینان داده شد که نام آن‌ها کاملاً محرمانه بوده و به هیچ روشی فاش نخواهد شد. از این رو هیچ سؤالی در مورد اطلاعات شخصی افراد طراحی نشد. هم‌چنین پرسشنامه به‌گونه‌ای طراحی شد که در آن همه گویه‌ها با مقیاس پنج گزینه‌ای طیف لیکرت به صورت خیلی کم (۱)، کم (۲)، تا حدودی (۳)، زیاد (۴) و خیلی زیاد (۵) ارزش‌گذاری شدند. ضمن این‌که روایی پرسشنامه از نظر خبرگان دانشگاهی و سازمانی مطلوب تشخیص داده شده و میزان پایایی آن براساس ضریب آلفای کرونباخ برای سؤال‌های مرتبط در حدود ۰/۸۳ تعیین شد.

### ۸- نتایج تجزیه و تحلیل داده‌ها

برای تعیین وضعیت هر مرحله از آزمون دو جمله‌ای (نسبت) استفاده شد. سطح آلفا ۰/۰۵ در نظر گرفته شد و آزمون‌ها به گونه‌ای طراحی شدند که در صورت پایین‌تر بودن سطح معناداری آزمون از ۰/۰۵، تفاوت معنادار و نسبت اعمال نفوذ در آن مرحله بالا تلقی شود.

جدول ۱ آزمون نسبت

Sig.(1 tailed)	Test Prop.	Observed Prop.	N	Category	
۰/۰۰۰	۰/۷۵	۰/۲۵	۱۰	۳=>	گروه ۱
		۰/۷۵	۳۰	۳<	گروه ۲
		۱/۰۰	۴۰		کل
۰/۰۰۰	۰/۷۵	۰/۱۵	۶	۳=>	گروه ۱
		۰/۸۵	۳۴	۳<	گروه ۲
		۱/۰۰	۴۰		کل
۰/۰۰۰	۰/۷۵	۰/۴۰	۱۶	۳=>	گروه ۱
		۰/۶۰	۲۴	۳<	گروه ۲
		۱/۰۰	۴۰		کل
۰/۲۸۵	۰/۷۵	۰/۷۰	۲۸	۳=>	گروه ۱
		۰/۳۰	۱۲	۳<	گروه ۲
		۱/۰۰	۴۰		کل

همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد، مقدار sig در سه مرحله از چهار مرحله، یعنی

مراحل تنظیم، تصویب و اجرای بودجه کم‌تر از ۰/۰۵ است و فقط در مورد مرحله ارزیابی بزرگ‌تر از ۰/۰۵ می‌باشد: از این رو می‌توان گفت که اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ در مراحل تنظیم، تصویب و اجرا از فراگرد تنظیم بودجه در ایران بالاست و این سه مرحله برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ مناسب تشخیص داده شده است. نکته بسیار جالب توجه آن است که اعمال نفوذ در مرحله تفریح بودجه و ارزیابی عملکرد محدود است. این مهم از یادگیرنده نبودن سیستم تنظیم و اجرای بودجه و از مراتب حساسیت گروه‌های ذی‌نفوذ حکایت دارد؛ زیرا فقط زمانی برای یک گروه به صرفه است که برای تأثیر بر مرحله ارزیابی اقدام کند که سیستم را یادگیرنده و این مرحله را در دوره‌های بعدی تدوین بودجه اثرگذار به‌دست آورد. بنابراین اکنون که مرحله ارزیابی تأثیر چندانی بر دوره‌های بعدی ندارد، صرف هزینه برای آن دارای توجیه نیست.

## ۹- نتیجه‌گیری

همچنان که بازنگری پیشینه نیز نشان داد، فراگرد تنظیم بودجه همواره تحت تأثیر تعاملات آشکار و پنهان بازیگران رسمی و غیر رسمی‌ای بوده است که آن را در جهت تمایلات مشخصی منحرف می‌سازد. در برخی کشورها از جمله ایران، شاید حساسیت سیاسی لایحه‌ی بودجه بیش از کشورهایی است که نقش دولت در اقتصاد آن‌ها کم رنگ‌تر است. بر این اساس پژوهشگران در این تحقیق تلاش کردند تا تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ را بر مراحل گوناگون فراگرد تنظیم بودجه ارزیابی کنند.

نتایج حاصل از بررسی فرضیه‌ها نشان می‌دهد که عمده‌ترین و مناسب‌ترین مراحل برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ در بین مراحل چهارگانه فراگرد تنظیم بودجه، مراحل تنظیم و تصویب هستند. مرحله تنظیم برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ احتمالاً به این خاطر مناسب است که در واقع در این مرحله است که تخصیص‌ها، برنامه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولت برای حداقل یک سال مالی مشخص می‌شود و برای گروه‌های ذی‌نفوذ هوشمند، نفوذ در این مرحله به معنای تغییر بنیادی در روند تخصیص‌ها در جهت خواست و اراده آن‌ها است و نفوذ در هیچ مرحله‌ای مانند مرحله تنظیم نمی‌تواند آمال آن‌ها را به طور کامل محقق سازد. اما در مورد مرحله تصویب، نفوذ در این مرحله به این خاطر مهم است که در واقع مرحله

تصویب، مرحله قانونی شدن تخصیص‌ها است. در این مرحله است که تخصیص‌ها تثبیت می‌شوند و برای اجرایی شدن رسمیت پیدا می‌کنند و یا با نظر نمایندگان تغییر می‌پذیرند. باید اذعان کرد که به دلیل وجود نداشتن احزاب و نمایندگان حزبی قوی در ایران و در نتیجه عدم وجود خطوط واحد و منسجم در زمینه تخصیص‌ها، هر یک از نمایندگان مجلس به عنصری ذی‌نفوذ و هدفی مناسب برای لابی‌گران تبدیل می‌شوند و برای انتقال آرا و اعمال نفوذها مد نظر قرار می‌گیرند.

بنابراین قابل تصور است که در این مرحله چانه‌زنی‌ها و لابی‌گری‌ها شدت پیدا کند و گروه‌هایی که به هر دلیلی از تأثیر بر فراگرد تنظیم بودجه در مرحله تنظیم باز مانده‌اند، برای تغییر روند تخصیص‌ها به نفع خود، نهایت تلاش خویش را اعمال کنند. در مورد مرحله اجرا نیز اگر چه میزان فراوانی‌ها در مقایسه با دو مرحله قبل به میزان قابل توجهی کمتر است، اما به نظر می‌رسد که در این مرحله نیز امکان اعمال نفوذ وجود دارد. اما از آنجایی که در این مرحله امکان تغییر میزان ردیف‌های اختصاص یافته تا حد زیادی منتفی است، احتمالاً اعمال نفوذ در این مرحله بیشتر به دستگاه‌های مجری مربوط می‌شود و کمتر به گروه‌های ذی‌نفوذ فعال در قوه مقننه ارتباط پیدا می‌کند.

درباره مرحله نهایی، یعنی مرحله نظارت، کارشناسان اعمال نفوذ در این مرحله را تقریباً منتفی دانسته‌اند، شاید به این خاطر که نخست این مرحله تأثیر چندانی در نحوه تخصیص منابع در یک سال مالی خاص (که هدف اصلی اعمال نفوذهاست) ندارد و دوم این‌که به‌طور معمول نهادهای نظارتی به صورت مستقل عمل می‌کنند و خود به مثابه هدف عوامل ذی‌نفوذ مطرح نمی‌شوند؛ ضمن این‌که به خاطر ضعف عملکرد بودجه‌ای در این مرحله به احتمال زیاد هیچ یک از گروه‌های ذی‌نفوذ نگرانی یا دغدغه‌ای برای صرف هزینه در مرحله نظارت ندارند. هشدار اصلی این پژوهش تأکید بر این مهم است که حضور گروه‌های ذی‌نفوذ در فراگرد تنظیم تا ارزیابی بودجه با کارکردها و کژکارکردهای متنوعی توأم بوده است. مهم‌ترین کارکردهای گروه‌های ذی‌نفوذ، کمک به شفاف‌سازی، کنترل متوازن و تقویت ساختار موازنه و مراقبه در سطح کشور است. گروه‌های ذی‌نفوذ به صورت غیر رسمی ساختار موازنه و مراقبه را تحت تأثیر قرار داده، سیر اطلاع‌رسانی به دستگاه‌های نظارتی را تقویت می‌کنند. اما در مقابل به لحاظ دسترسی به اطلاعات گسترده از نوعی رانت اطلاعاتی بهره‌مند می‌شوند و

می‌توانند منافع ملی را تحت تأثیر منافع حزبی یا گروهی خود قرار دهند. ضمن این‌که با تأثیر نامشروع بر روند خطمشی‌گذاری مسیر نمایندگی واحدهای حکومت را خدشه‌دار کرده، می‌توانند خواست و اراده عمومی را در جریان خطمشی‌گذاری تخطئه کنند. از این رو توصیه می‌شود تا با شفاف‌سازی بیش‌تر در فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی، کژکارکردهای گروه‌های ذی‌نفوذ به حداقل رسیده و از کارکردهای آن‌ها در سازوکارهای رسمی سود جسته شود. این مهم مستلزم باز مهندسی فراگرد خطمشی‌گذاری و پیش‌بینی انواع راه‌های مجاز برای تسهیل اثرگذاری عامه مردم و رصد اثرگذاری گروه‌های ذی‌نفوذ در سیستم خطمشی‌گذاری است.

#### ۱۰- پی‌نوشت‌ها

1. Rakner
2. Carlos Santiso
3. Franzese & Nooruddin
4. Interest groups
5. Bendor & Moe
6. Taylor & Gaalen
7. Open agencies
8. Lipsky
9. Street - level bureaucracy

#### ۱۱- منابع

- [1] Walgrave S., Varone F., Dumont P.; "Policy with or without parties?, A comparative analysis of policy priorities and policy change in Bulgium", 1991 to 2000; *Journal of European Poblic Policy* 13, 2006.
- [2] Rakner L., Ngwira N., Smiddy K.; The budget as theatre – the formal and informal institutional makings budget process in Malawi; *The Political Economy of the Budgetin Malawi*, Final Report, 2004.
- [3] Santiso C.; Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process; *The XVII Regional Seminar on Fiscal Policy United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC)*, Santiago de Chile, 2005.



- [4] Franzese Jr., Robert J., Nooruddin I.; The effective constituency ; (Re) Distributive Politics: Alternative Bases of Democratic Representation; Geographic versus Partisan, Midwest Political Science Association, 2004.
- [5] Norton A., Elson D.; what's behind the budget: Politics, rights and accountability in the budget process; Overseas Development Institute, 2002.
- [6] Hogye M.; Local government budgeting; Budapest; Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002.
- [7] Gildenhuis J.S.H.; Public financial management; Second edition, Pretoria: J.L. Van Schaik Publishers, 1997.
- [8] DFID; Understanding the politics of the budget: What drives change in the budget process?; Available at: <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/JBRN-6Z3M2Y?>. 2007.
- [9] Burstein P., "Linton A.; The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns"; *Social Forces* 81(2), 2002.
- [۱۰] الوانی م.; تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی؛ تهران: انتشارات سمت، چاپ یازدهم، ۱۳۸۵.
- [۱۱] الوانی م. و شریف‌زاده ف.; فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی؛ تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ پنجم، ۱۳۸۶.
- [12] Cagatay N., Keklik M., Lal R., Lang J.; Budgets as if people mattered: Democratizing macroeconomic policies; Available at: <http://www.mirror.undp.org>. 2000.
- [۱۳] پور عزت‌ع.; میانی دانش اداره دولت و حکومت؛ تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- [14] Stephenson M. O., Pops G. M.; Conflict resolution methods and the policy process; *Public Administration Review*, Vol. 49, No. 5, 1989.
- [۱۵] Laslier J., Picard N.; "Distributive politics: Does electoral competition promote inequality?"; *Journal of Economic Theory* 103, 2002.
- [۱۶] قاسمی م.، پناهی ع.، خضری م. و مخبر ع.; بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

- [17] Ryu J., Bowling C., Cho C., Wright D.; Effects of administrators' aspirations, political principals' priorities and interest groups' influence on state agency budget requests; *Public Budgeting & Finance*, Vol. 27, No. 2, 2007.
- [18] Bendor J., Moe T.; "Agenda control, Committee Capture and the Dynamics of institutional politics"; *The American Political Science Review* 80, No. 4, 1986.
- [19] Calbert R. L., McCubbins M. D., Weingast B. R.; "A Theory of Political Control and Agency Discretion"; *American Journal of Political Science* 33, no. 3, 1989.
- [20] Bender J., Taylor S., Gaalen R.; "Politicians, bureaucrats, and asymmetric information"; *American Journal of Political Science* 31, no. 4, 1987.
- [21] Mansfeldova Z.; "Executive- Legislative Relations in the Budgeting Process in the Czech Republic"; *sociologicky casopis/Czech sociological review*, Vol. 41, no. 3, 2005.
- [22] فرج‌وند ا.؛ فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه؛ تبریز: انتشارات فروزش، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۳.
- [23] Krafechik W., Wehner J.; The role of Parliament in the budget process; [www.undp.org/governance/.../12.The\\_Role\\_of\\_Parliaments.pdf](http://www.undp.org/governance/.../12.The_Role_of_Parliaments.pdf). 1998.
- [24] Anderson S., Potoski M.; "Agency insulation and political influence in distributive programs"; Annual Meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, 2009.
- [25] Kelman S.; "Public management needs help"; *International Public Management Review*, Vol. 7, Issue. 1, 2006.
- [26] Ferraz C.; Electoral politics and bureaucratic discretion: Evidence from environmental licenses and local elections in Brazil; Seminars at Ipea-Rio, UC Berkeley, and the XI meeting of the Latin American..., 2007.
- [۲۷] گیوریان ح.، ربیعی م.؛ تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی؛ تهران: نشر یکان، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
- [۲۸] شبیری‌نژاد ع.؛ بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و پارلمان؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۷.