

اقتصاد سیاسی تغییرات لایحه بودجه (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در مجلس شورای اسلامی

مصطفی دین محمدی^۱

زینب فرهادی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۷/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۶/۱۷

چکیده

هدف از انجام این مطالعه، شناخت الگو و تحلیل تغییرات کمی لوایح بودجه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس شورای اسلامی با تأکید بر «نظریه بشکه گوشت خوک» است. در این مطالعه، تغییرات ارقام جداول بودجه در سطوح کلان و ردیف‌های بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دوره‌های (۱۴۰۰-۱۳۷۶) و (۱۴۰۰-۱۳۸۸) احصا و مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. در طول دوره بررسی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۴۲۶۱ ردیف بودجه پایدار و متفرقه در مجلس تغییر کرده است. شاخص‌های احصا شده، نشان می‌دهد که مجلس در تغییرات بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، جایگاه قابل توجهی دارد و به طور متوسط، حداقل یک-سوم اعتبارات تملک در لایحه را تغییر می‌دهد. حدود ۸۸ درصد تغییرات مجلس در ردیف‌های بودجه‌ای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در جهت افزایش اعتبار ردیف‌های پایدار موجود و ایجاد ردیف‌های جدید عمرانی بوده است. موضوع راه‌ها و جاده‌ها، و تأمین و توزیع آب، اصلی‌ترین محورهای اولویت‌دار نمایندگان برای فشار و درخواست به تغییر و افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس بوده است. همچنین به طور متوسط، هر ساله، حدود ۴۷ ردیف جدید اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس ایجاد شده است. تحلیل استنباطی و آزمون فرضیه‌های پژوهش، نشان می‌دهد که رویکرد بشکه گوشت خوک در تغییرات اعتبارات لایحه بودجه در مجلس در دوره مورد بررسی تأیید می‌شود. نتایج، نشان می‌دهد که بالاترین حجم تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون، نسبت به لایحه بودجه در سال‌های تغییر سیاسی دولت و مجلس، مصادف با اولین سال آغاز مجلس‌ها که آخرین سال دولت‌ها نیز می‌باشد، اتفاق می‌افتد. از سوی دیگر، اندازه تغییرات رشد مصارف بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس، از همسویی سیاسی بین مجلس و دولت نیز تبعیت نمی‌کند.

واژگان کلیدی: بودجه، بودجه‌ریزی، بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، بشکه گوشت خوک

طبقه‌بندی JEL: H7, K4, E6

۱. مقدمه

در دنیای امروز، بودجه و کیفیت تغییرات آن، مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است. مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. مجلس نقش مهمی در سیاست‌گذاری مالی بازی می‌کند. بخشی از تغییرات مصارف بخش عمومی را مجلس انجام می‌دهد و به آن مشروعیت قانونی می‌دهد.

بودجه یک عمل ذاتی سیاسی است و متن آن، دربرگیرنده منابع تخصیص یافته به امورات کشور است و معمولاً حاصل فرایند مذاکره‌ای است که طی مدت زمان طولانی تکامل یافته است. بودجه سیاسی و ذهنی‌گرا، در واقع بازتاب مالی آنچه که دولت قصد انجام آن را دارد می‌باشد، درحالی که ممکن است به ظاهر یک روند خنثی جلوه کند (چوهان، ۱، ۲۰۱۷).

تغییرات مجلس در مخارج عمومی به چه اندازه، در چه موضوعاتی و یا چه مناطقی و حتی چه زمان‌هایی انجام می‌شود؟ اینها سؤالاتی هستند که بخش مهمی از پاسخ به آنها در تحلیل اقتصاد سیاسی بودجه در مجلس بررسی می‌شود. اقتصاد سیاسی بودجه، ناظر بر تابع هدف‌های متفاوت از موضوع کارآیی و کارآمدی در فرایند بودجه‌ریزی است که خود را بر اهداف بودجه‌ریزی تحمیل می‌کند. وقتی بودجه توسط دولت به مجلس می‌رود، در معرض سهم‌بری و مطالبه نمایندگان حوزه‌های جغرافیایی مختلف نیز قرار می‌گیرد.

قدرت قانونی مجالس در تغییر و اصلاح لایحه بودجه پیشنهادی دولت، در کشورهای مختلف، متفاوت است و به سه الگوی، پارلمان‌های دارای قدرت نامحدود، پارلمان‌های با قدرت محدود و پارلمان‌های دارای توان توازن بخشی به بودجه تقسیم می‌شوند. سیستم‌های انتخاباتی بر نتایج سیاست‌های توزیعی بخش عمومی تأثیر می‌گذارد. در سیستم‌های تک‌عضوی، ارتباط بین مقامات منتخب و حوزه انتخابیه بسیار تنگاتنگ است، زیرا یک نماینده انحصاری از مزایای پروژه معینی که به منطقه آورده شده است، بهره می‌برد. برعکس، در مناطق چند عضو، چندین نماینده می‌توانند اعتبار را مطالبه کنند و بنابراین، رأی‌دهندگان نمی‌دانند به چه کسی باید رای دهند (لیورت و همکاران، ۲، ۲۰۱۹).

ایالت‌های کوچک‌تر نسبت به ایالت‌های بزرگ‌تر، احتمال بیشتری برای انتخاب مجدد سناتورهای فعلی دارند. به طور مشابه، مناطق فقیرتر، ارزش نسبتاً بیشتری برای جلب منابع عمومی به منطقه خود قائل هستند، به صورتی که مناطق فقیرتر کنگره، باید احتمال بیشتری برای انتخاب مجدد

1. Chohan (2017).

2. Livert *et al.* (2019).

مدیران فعلی داشته باشند، و مدیران متصدی آنها آزادند تا مواضع افراطی بیشتری اتخاذ کنند (برنهارت و همکاران، ۲۰۰۴).

در تحلیل‌های بخش عمومی، ادبیاتی به نام «بشکه گوشت خوک»^۲ مطرح بوده است که ناظر بر نقش نهادهای سیاسی و قانون‌گذاری در تغییر بودجه عمومی، همسو با اهداف سیاسی منطقه‌ای و حزبی بوده است. بشکه گوشت خوک در اصل، به مفهوم ذخیره گوشت بود. در دهه ۱۸۷۰، اشاره به "گوشت خوک" در کنگره آمریکا معمول بود و نشان از برخی اعمال قانون‌گذاری است که توسط اعضای کنگره به عنوان "لوايح بشکه گوشت خوک" گزارش می‌شد.

بشکه خوک، ناظر بر وضع قانون توسط یک قانون‌گذار برای تعریف و تأمین اعتبار پروژه‌هایی که ضروری یا در اولویت نیستند، اما به دلیل پمپاژ پول و منابع به حوزه‌های محلی قانون‌گذار، به دنبال آن هستند. سیاست بشکه گوشت خوک، به نمونه‌هایی اشاره دارد که در آن، بودجه فدرال به لایحه‌ای برای پروژه‌هایی در یک منطقه نمایندگان کنگره که می‌تواند به انتخاب مجدد آنها کمک کند، پیوست می‌شود (رهاجو جاتی، ۲۰۱۳).

مفهوم بشکه گوشت خوک^۴، فرایندی سیاسی ناظر بر نحوه توزیع اعتبارات امور عمومی با رویکردهای منطقه‌ای و اثرگذاری تمایلات محلی بر جذب و هدایت منابع به منطقه یا محله حوزه انتخابیه است. سیاست توزیعی، متأثر از یک تصمیم سیاسی است که منافع را در یک حوزه انتخابیه متمرکز می‌کند. ویژگی فرایند بشکه گوشت خوک، این است که منافع، از نظر جغرافیایی هدف‌گذاری می‌شود؛ در حالی که هزینه‌ها از طریق مالیات عمومی تأمین می‌شود. این فرایند، شانس انتخاب مجدد یک نماینده سیاسی را افزایش می‌دهد. در فرایند بشکه گوشت خوک، پروژه‌ها و برنامه‌ها برای موضوعاتی مطرح می‌شود که توسط قانون‌گذاران برای حوزه‌های انتخابیه محلی آنها برنامه‌ریزی شده است و این پروژه‌ها، لزوماً بخشی از برنامه‌های سیاست دولت نیستند (کواناکا، ۲۰۰۷).

از طرفی، قانون‌گذاران نه تنها به دلیل انتخاب مجدد، بلکه به دلایل مختلف، مزایای توزیعی بودجه عمومی را دنبال می‌کنند، و پاسخگوی نیازهای مردم در حوزه‌های انتخابیه خود هستند. از

1. Bernhardt et al., (2004).

2. Pork Barrel

3. Raharjo jati (2013).

۴. این اصطلاح (در آمریکا)، معمولاً به شکل تحقیرآمیز به عملکرد سیاستمداران در ازای حمایت از حوزه انتخابیه نماینده به کار می‌رود که در کشورهای دیگر، این عمل را اغلب حمایت می‌نامند. نامگذاری این سیاست را می‌توان به این دلیل دانست که گوشت خوک کالایی پررونق و یک کالای تجاری به شمار می‌رود که می‌تواند سود اقتصادی عاید سرمایه‌گذاران کند. همین انگیزه کافی است تا بدون توجه به تقاضای واقعی، به تولید و توزیع آن بپردازند (به نظر می‌رسد که این مفهوم، با گوشت قربانی در ایران نزدیک است).

5. Kawanaka (2007)

این رو، آنها صرفاً پیگیر انتخاب مجدد نیستند، هر چند انگیزه انتخاب مجدد مهم است، اما ردیابی تأثیرات، تا حدی از نظر آماری دشوار است (وایت، ۲۰۱۳).

در رویکرد «بشکه گوشت خوک»، دولت می‌تواند در ازای تأیید لایحه بودجه خود در مجلس، به نمایندگان جایزه پرداخت کند یا در رویه قانون‌گذاری، سوار یک ماده اضافی بر یک لایحه است که ارتباط کمی با موضوع لایحه دارد. استفاده یا سو استفاده از ظرفیت در اختیار قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری در جهت انحراف منابع عمومی به پروژه‌های محلی با قصد انتفاع از آن برای خود نمایندگان مجلس یا دولت، همگی در دایره مفهومی بشکه گوشت خوک قرار دارند.

عملکرد بشکه گوشت خوک در ادبیات علوم سیاسی، بیان می‌دارد که رفتار نمایندگان کنگره به عنوان یک نقطه کانونی به‌گونه‌ای است که نمایندگان برای ارتقاء تصویر و قدرت خود در برخی مناطق سیاسی تحت قلمرو خود، از منابع عمومی استفاده می‌کنند (اولیویرا، ۲۰۱۵).

در این مطالعه، تلاش می‌شود تا با استفاده از رهیافت نظری بشکه گوشت خوک و مطالعات زمینه‌ای، فرایند ساختار تغییرات اعتبارات عمومی سرمایه‌گذاری‌های دولتی که در ایران با نام بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شناخته می‌شود را در لایحه دولت در مجلس، بررسی و تحلیل گردد. این مطالعه، مستلزم شناخت وضعیت تغییرات بودجه در مجلس است. از طرفی، ارزیابی ملاحظات ادبیات بشکه گوشت خوک در مورد بودجه اعتبارات عمومی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را برای پاسخ به اینکه، بودجه تقدیمی به مجلس نسبت به بودجه مصوب مجلس، با چه تغییراتی مواجه می‌شود نیز مدنظر قرار می‌گیرد. آیا این تغییرات، متأثر از وزن سیاسی نمایندگان، شرایط اقتصادی، دوره‌های تغییرات سیاسی در دولت یا تغییرات سیاسی در مجلس است یا خیر؟

ذکر این نکته ضرورت دارد که وزن اعتبارات تملک دارایی در منابع بودجه عمومی کشور در طول سال‌های گذشته، به شدت تنزل یافته، و نسبت اعتبارات تملک دارایی به منابع بودجه عمومی، از ۳۵ درصد به ۱۲ درصد اسمی (حدود ۶/۵ درصد واقعی با احتساب قدرت خرید اوراق خزانه منتشره) تنزل داشته است (قوانین سنوایی بودجه). با این وجود، بخش اصلی انتظارات نمایندگان، از تحول در حوزه انتخابیه خود با استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری‌های عمومی، به همان سهم ناچیز بودجه سرمایه‌ای کشور وابسته مانده، و رقابت برای جذب بیشتر بودجه عمومی، افزایش یافته است.

این مقاله، از سه بخش تشکیل شده، که بخش اول آن، ادبیات موضوع، بخش دوم، مبانی نظری و روش تحقیق و بخش سوم، تحلیل و جمع‌بندی است که در این مطالعه، تغییر ارقام کلان بودجه‌های تملک دارایی، ساختار جداول تغییرات جغرافیایی اعتبارات و ردیف‌های بودجه‌های عمرانی در مجلس بررسی، و در نهایت، تعریفی از الگوی تغییرات مجلس در لایحه بودجه طی سال‌های اخیر استخراج خواهد شد. انتظار می‌رود که نتایج این تحقیق، چگونگی ساختار تغییرات بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و همچنین انطباق ادبیات بشکه گوشت خوک در ایران را تبیین نماید.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. مطالعات خارجی

باساگلو (۲۰۱۹)، در تحقیقی با عنوان «گوشت خوک و ترکیه: سیاست‌های توزیعی در تخصیص سرمایه‌گذاری‌های عمومی در مناطق انتخاباتی ترکیه (۲۰۰۴-۱۹۸۷)»، سیاست توزیعی بودجه‌ای در ترکیه را با استفاده از مجموعه داده‌هایی از ویژگی‌های فردی نزدیک به ۲ هزار نماینده در ۵ دوره قانون‌گذاری (۲۰۰۴-۱۹۸۷) را بررسی کرده‌اند. نتایج پژوهش، نشان داد که ترکیب خصوصیات قانون‌گذار، به میزان قابل توجهی با میزان سرمایه‌گذاری عمومی مرتبط است. بنابراین فرضیه رویکرد بشکه خوک، در تخصیص منابع عمومی پشتیبانی می‌شود. رأی دهندگان تقسیم شده سیاسی و کسانی که میزان مشارکت رأی‌دهندگان در رأی‌دهی به آنها بالاتر است، سطح بالاتری از سرمایه‌گذاری‌های عمومی را به خود جلب می‌کنند.

ماسکین و تیروله (۲۰۱۹)۲، در مقاله خود با عنوان «هوشیاری و سیاست بشکه گوشت خوک»، بیان می‌دارند که رویکرد «هوشیاری»، این ایده را نشان می‌دهد که سیاستمداران تمایل دارند که خود را طرفدار منافع گروه‌های فردی نشان دهند؛ در حالی که محافظه کار هستند. علاوه بر این، رویکرد هوشیاری، همچنین به ما امکان می‌دهد تا موضوعاتی مانند شفافیت و فعالیت‌های خارج از ترانزنامه را که به طور ذاتی با عدم تقارن اطلاعاتی بین حاکمان و رأی‌دهندگان مرتبط است، بررسی کنیم. در این مدل، رأی‌دهندگانی که از مقامات سیاسی مزایا دریافت می‌کنند، احتمال بیشتری دارد که دوباره این مدیران را انتخاب کنند، که به سیاستمداران انگیزه می‌دهد تا گوشت خوک را در حوزه‌های انتخاباتی توزیع کنند و باعث ایجاد هزینه‌های عمومی بیش از حد می‌شود.

لیورت (۲۰۱۹)۳، در مطالعه‌ای با عنوان «هموار کردن انتخابات: زیرساخت‌های شهری سیاست حزبی و مشارکت مدنی»، نشان می‌دهند که چگونه توزیع اعتبارات از معیارهای حزبی پیروی می‌کند تا به نفع مناطق همسو باشد. تاکتیک انتخاباتی، این است که شهرداری‌های وفادار را در جایی که رقابت قوی‌تر است - یعنی مناطق پرخطرتر - که احتمالاً در رقابت‌های بعدی در نوسان هستند، بیش از حد تأمین مالی کنند.

کانگ (۲۰۱۵)۴، در مطالعه‌ای با عنوان «چرخه‌های انتخاباتی در سیاست بشکه خوک: شواهدی از کره جنوبی»، بیان می‌کند به‌رغم ادعاهای تئوریک قوی مبنی بر اینکه سیاستمداران باید منافع توزیعی را برای رأی‌دهندگان و مناطق رقابتی هدف قرار دهند، شواهد تجربی متفاوت است. این مقاله، ناسازگاری‌ها را با تمرکز بر انگیزه‌های متغیر با زمان هر دولت بررسی می‌کند؛ تا جایی که انگیزه برنده شدن در انتخابات، مستلزم هدایت منابع دولتی به سمت رأی‌دهندگان و حوزه‌های انتخابیه حاشیه‌ای باشد، می‌توان انتظار داشت که این رفتار در دوره قبل از انتخابات، به اوج خود برسد. تجزیه و تحلیل

1. Basoglu (2019).
2. Maskin & Tirole (2019).
3. Livert (2019).
4. Kang (2015).

تخصیص یارانه در کره جنوبی شواهدی، را برای این ادعا فراهم می‌کند. به طور کلی، یارانه‌های بیشتری به شهرداری‌های اصلی تخصیص می‌یابد. با این حال، قبل از انتخابات، شهرداری‌ها با رقابت‌های نزدیک‌تر، سهم بیشتری از یارانه دریافت می‌کنند.

سانتیسو (۲۰۰۵)، در مطالعه‌ای با عنوان «پارلمان‌ها و بودجه‌ریزی: درک سیاست بودجه»، بیان می‌کند که نمایندگان مجلس، انگیزه‌های سیاسی بیشتری برای چانه‌زنی در مورد بودجه سال بعد به منظور کسب منافع برای حوزه انتخاباتی خود دارند، نه ارزیابی عملکرد بودجه سال‌های گذشته و بحث در مورد سیاست مالی. پارلمان‌ها را نمی‌توان جداگانه تقویت کرد. آنها بخشی از یک سیستم گسترده‌تر کنترل مالی هستند که تأثیر نهایی آن، به کیفیت ارتباطات بین نهادی و همکاری مؤثر بین اجزای مختلف آن بستگی دارد. کیفیت همکاری بین نهادی، تعیین‌کننده اثربخشی پاسخگویی مالیه عمومی است. تلاش برای تقویت قانون‌گذار، به نوبه خود، ممکن است به تغییر سیستم انتخاباتی یا سیستم حزب نیاز داشته باشد. یک چالش اساسی در بودجه‌بندی قانون‌گذاری، یافتن تعادل مناسب بین اختیارات اجرایی و نظارت قانون‌گذاری در بودجه عمومی است.

سانتیسو (۲۰۰۴)، در پژوهشی تحت عنوان «قوه مقننه و نظارت بر بودجه در آمریکای لاتین: تقویت پاسخگویی مالیه عمومی در اقتصادهای نوظهور»، تجزیه و تحلیل بودجه قانونی در آمریکای لاتین، محدودیت‌ها و شرایط افزایش سهم پارلمان در نظارت بر بودجه در سیستم‌های حکومتی ریاست جمهوری را نشان می‌دهد. محدودیت‌های ظرفیت و عدم تقارن اطلاعاتی، توضیح می‌دهد که چرا پارلمان‌ها از ظرفیت بودجه‌ریزی به طور مؤثر استفاده نمی‌کنند. در این مقاله، همچنین تأکید می‌شود که باید سهم قانون‌گذاران در سیاست‌گذاری بودجه‌ای در مراحل مختلف بودجه‌ریزی، با وضوح بیشتری متمایز شود. در حالی که مدیریت هزینه‌های عمومی باید در حیطه اختیارات مجریه باقی بماند، نقش قانون‌گذار برای اطمینان از اینکه دولت پاسخگوی نحوه تخصیص، اجرا و نظارت بر هزینه‌های عمومی است، بسیار حیاتی می‌باشد.

لینرت (۲۰۱۰)، در تحقیقی با عنوان «نقش قانون‌گذار در فرایند بودجه‌ریزی»، به این نتیجه رسیدند که نقش قانون‌گذاران در تصمیم‌گیری در مورد بودجه در سراسر جهان، در حال افزایش است و البته تقویت نقش قانون‌گذار در تغییرات بودجه، نمی‌تواند نامحدود باشد. قوه مقننه، همانند دولت‌ها، لزوماً به اصول صحیح مسؤولیت مالی پایبند نیستند و ممکن است منافع شهروندان را به خطر بیندازند. اقدامات کوتاه مدت، عمدتاً به دلایل حوزه انتخابیه و انتخاب مجدد، باعث افزایش بدهی عمومی به سطوح ناپایدار در میان مدت می‌شود. برای مقابله با چنین تمایلاتی، محدودیت‌های خودخواسته توسط پارلمان‌ها، همراه با حفظ حاکمیت قانون و نهادهای نظارتی قوی، مطلوب است.

1. Santiso (2005).
2. Santiso (2004).
3. Lienert (2010).

لینرت ۱ (۲۰۰۵)، در تحقیقی تحت عنوان «چه کسی بودجه را کنترل می‌کند: قوه مقننه یا مجریه؟»، به بررسی تفاوت اختیارات بودجه‌ای مجلس در ۲۸ کشور با تفکیک قوه مقننه و مجریه به کشورهای پارلمانی و یا ریاستی (تعیین نخست وزیر و یا انتخاب ریاست جمهوری)، به اثرگذاری آنها بر مدل بودجه‌ریزی اشاره می‌کند. لینرت بیان می‌کند که با توجه به اختلافاتی که در کشورهای دارای نظام‌های مشابه وجود دارد، نشان می‌دهد که عوامل خاص هر کشور، اختیارات قوه مقننه را تعیین می‌نماید که این عوامل، نشأت گرفته از سیستم‌های انتخاباتی، ترتیبات تصمیم‌گیری احزاب سیاسی، چهارچوب قانونی و آداب و رسوم شکل گرفته طی قرن‌ها است که نقش مهم‌تری از شکل و فرم دولت دارد.

استپنهارست ۲ (۲۰۰۴)، در مقاله‌ای با عنوان «قوه مقننه و بودجه»، بیان می‌کند که قوه مقننه به جای آنکه تعیین و کنترل کننده مالیه عمومی باشد، باید هدف آن ارتقاء انضباط مالی، بهبود تخصیص منابع عمومی و تحریک نهادهای عمومی به مدیریت عملکرد مالی با کارآیی بیشتر است. در این تحقیق، ۸۱ کشور مورد بررسی قرار گرفته که در ۳۲ کشور، پارلمان دارای اختیارات معنی دار و گسترده در تغییر لایحه بودجه بودند. در ۱۷ کشور، مجلس تنها ممکن است اقلام هزینه‌ای موجود در لایحه را کاهش دهد، در ۱۳ کشور، افزایش لایحه بودجه با کاهش مناسب در جای دیگر متعادل می‌شود و مجلس در ۴ کشور، صرفاً هزینه‌ها را کاهش می‌دهد اما افزایش آن، تنها با مجوز دولت امکان‌پذیر است، در ۱۵ کشور باقیمانده، مجلس از اختیارات نامشخصی بهره‌مند است.

ونر ۳ (۲۰۰۴)، در پژوهشی با نام «باز تعریف نقش مجلس در فرایند بودجه»، به بررسی تغییراتی که قوه مقننه در اصلاحات و تصویب بودجه پیشنهادی دولت اعمال می‌کند، پرداخته، و حدود اختیارات ۲۷ مجلس قانون‌گذاری کشورهای OECD را مورد بررسی قرار داده، و به این نتیجه رسیده است که ۶۳ درصد مجالس قانون‌گذاری، اجازه تغییرات جزئی در فرایند بودجه را دارند. این گروه پارلمان‌های کشورهای اسکاندیناوی، بیشتر کشورهای اروپای مرکزی و کره را شامل می‌شود. تغییرات جزئی بودجه، به معنای کم‌اهمیت بودن این تغییرات نیست. وقتی وزرا نتوانند قوه مقننه را در زمینه ضرورت برخی هزینه‌ها قانع کنند، حذف آن اقلام، می‌تواند منابع بیشتری را برای رفع نیازهای دیگر آزاد کند. در سوی دیگر این طیف، ۲۲ درصد مجالس قانون‌گذاری، بدون هیچ تغییری، پیش‌نویس بودجه قوه مجریه را تصویب می‌کنند که این گروه‌ها در درجه اول، از مجالس با نخست وزیری تشکیل شده است که در آنها هرگونه اصلاح حتی موفقیت آمیز در بودجه، به معنای رأی عدم اعتماد به دولت محسوب می‌شود. همچنین ۱۵ درصد مجالس قانون‌گذاری، تغییرات قابل توجهی بر بودجه پیشنهادی قوه مجریه اعمال می‌کنند.

1. Lienert (2005).
2. Stepenhurst (2004).
3. Wehner (2004).
4. Organisation Economic Co-Operation and Development

۲-۲. مطالعات داخلی

باقری زرین قبائی و توسلی نائینی (۱۳۹۶)، در تحقیقی با عنوان «جایگاه تصویب بودجه در نظام جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر تفکیک قوا»، بیان داشته‌اند که صرف نظر از اختیارات ولایت مطلقه فقیه، تعادل و توازن موجود بین قوا به نفع قوه مقننه و مخصوصاً شورای نگهبان می‌باشد. هرچند به دلیل اختیارات گسترده رئیس جمهور در زمینه تهیه، تصویب و اجرای بودجه، چنین برداشت می‌شود که قوه مجریه، نقش بسزایی دارد اما با عنایت به دو رکنی بودن مجلس شورای اسلامی و نقش شورای نگهبان بر تصویب بودجه، لذا کفه اختیارات به نفع قوه مقننه سنگینی می‌کند. با این حال، نمی‌توان گفت که قوه مجریه، هیچ نقشی ندارد و برای رسیدن به تعادل، وجود قوه مجریه لازم می‌باشد.

ملک‌الساداتی و همکاران (۱۳۹۳)، در تحقیقی با عنوان «نهادهای انتخاباتی و مشکل منبع مشاع در بودجه‌ریزی بحرانی کشور»، به این نتیجه رسیده‌اند که رابطه معکوس مشکل منبع مشاع و پاسخگویی نسبت به حوزه‌های انتخابیه کنونی وجود دارد؛ به این صورت که برگزاری انتخابات استانی، باعث نزدیک شدن به افزایش کارآیی در تخصیص بودجه می‌شود و از طرفی، ما را از افزایش پاسخگویی سیاستمداران به رأی‌دهندگان دور می‌نماید و در نتیجه، اجرای طرح استانی شدن انتخابات مجلس را نمی‌توان مثبت انگاشت؛ مگر با تغییر شکل اجرای این طرح و نیز استفاده از سیاست‌های مکمل.

حسینی و همکاران (۱۳۹۱)، در مقاله‌ای تحت عنوان «اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، بیان داشته‌اند که ساختار سیاسی کشورها، بر نقش قوه مقننه در بودجه‌ریزی مؤثر است. آنها سه الگو برای قوه مقننه در کشورهای مختلف بیان داشته‌اند. در الگوی ریاستی، نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی نامحدود می‌باشد، در کشورهای پارلمانی، به دلیل انتخاب دولت توسط پارلمان، پارلمان اختیارات محدودی دارد و در نهایت در الگوی آخر، صلاحیت بین قوای مختلف، به حفظ توازن قدرت بین قوا منجر می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت قوه مقننه در قانون‌گذاری با محدودیت‌هایی روبه‌رو است که یکی از آنها اصل ۷۵ می‌باشد به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی، شورای نگهبان به طور دقیق هزینه‌های اجرای طرح یا پیشنهاد و همچنین منابع پیش‌بینی شده برای تأمین آن را ارزیابی می‌کند و در صورت تعادل، حکم به عدم مغایرت می‌کند.

خضری (۱۳۸۸)، در تحقیقی با عنوان «اقتصاد سیاسی رانت جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران»، به تحلیل محیط نهادی که در آن، فرایند بودجه‌ریزی دولتی شکل می‌گیرد و نیز نحوه اثرگذاری طیف کارگزاران می‌پردازد، و در طی این فرایندها، انتقال و هدایت خودسرانه و غیرتوافقی منابع عمومی به گروه‌های خاصی از طیف کارگزاران بودجه یا گروه‌های فشار (به طور غیرمستقیم)، بر روی تصمیم‌ها و گزینه‌های بودجه‌ای، تأثیر بسزایی دارد و در نهایت، تمایلات گروه‌هایی که در مدیریت بخش عمومی کشور، حضور یا اثرگذاری پررنگ‌تری دارند، غالب بر دیگر گروه‌ها است. با وجود ساختار رانت محوری و رانت‌جویانه حاکمیت سیاسی کشور و ضعف و شکنندگی حقوق مالکیت خصوصی و عمومی و نیز حق شهروندی، اعمال محدودیت بر تمایلات توسعه طلبانه آنها را به میزان زیادی سبک

کرده است. نتیجه این تحقیق، بیان می‌دارد که ساختار سیاسی نهادی جامعه، ساختار رانت محوری دولت و نیز گستردگی حجم آن در اقتصاد کشور، مهم‌ترین منابع تحریک رفتارهای رانت جویانه طیف کارگزاران بودجه دولتی و نیز گروه‌های فشار تأثیرگذار بر آن است.

شیرینی نژاد (۱۳۸۷)، در کتاب «بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان»، ضمن نگاهی بر سیر تحول بودجه و بویژه سیر تاریخی تحول کشورهای انگلستان، فرانسه و ایالات متحده آمریکا در این موضوع و مبانی نظری آن، مأموریت و جایگاه پارلمان را با تأکید بر مورد ایران پیگیری و تحلیل می‌نماید و نتیجه می‌گیرد که با توجه به شرایط و اوضاع خاص سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر هر جامعه، کشورها نظام حقوقی و قوه مقننه مختص به خود را دارند. همچنین، مسیر تحولات به گونه‌ای پیش رفته است که تا قبل از جنگ جهانی دوم، حقوق تصویری و حقوق نظارتی و صلاحیت‌های نظارتی پارلمان تثبیت شد. در ایران از سال ۱۲۸۵ و تصویب قانون اساسی، حق مجلس به عنوان مرجع تصویب کننده بودجه در ایران به رسمیت شناخته شد. بررسی‌های مقایسه‌ای نشان می‌دهد در کشورهای در حال توسعه مانند ایران، فرایند تاریخی نقش‌پذیری بودجه‌ای مجلس طی نشده است و همچنین وجود دولت نفتی، بیگانگی دولت با فرایند تاریخی را تشدید می‌نماید. در هر صورت به رغم تحولات سیاسی، این حق در انحصار قوه مقننه باقی مانده است. جمع‌بندی سابقه پژوهش‌ها نشان می‌دهد که نقش مجلس در تغییرات لایحه بودجه در ایران، کمتر مورد کنکاش قرار گرفته و تدوین این مقاله، تلاشی برای توسعه مطالعات این حوزه است.

۳. مدل نظری و روش تحقیق

۳-۱. جابه‌جایی بودجه، رانت‌جویی و بشکه خوک

سازوکار بودجه‌ریزی در هر کشوری، ساختاری رانت‌جویانه دارد که میزان و شدت رانت‌جویی در بین جوامع با توجه به ترتیبات نهادی حاکم، ساختار سیاسی و بوروکراسی و نحوه تعامل تأمین‌کنندگان منابع عمومی و تیم سیاسی، با یکدیگر فرق می‌کند (خضری، ۱۳۸۸).

برآورد رانت‌جویی در بودجه‌ریزی مفروض، به نوعی توافق بین دقت تئوری و در دسترس بودن داده‌های دنیای واقعی است. تا آنجا که هزینه‌های دولت، برخی منابع را واقعی مصرف می‌کند، لزوماً هر تغییری در بودجه نمی‌تواند در مفهوم رانت‌جویی قرار گیرد. معمولاً نمی‌توان داده‌های دقیق در دنیای واقعی تولید کرد که به طور کامل، معرف رانت‌جویی باشد. لذا برآوردهای رانت‌جویی در تغییر بودجه دولت بر اساس دو فرض زیر است:

الف) تغییر در نسبت‌های بودجه دولت رخ دهد. فعالیت رانت‌جویی توسط گروه‌های فشار و هم‌سود اتفاق می‌افتد و توان جلب منابع به سوی خود و کاهش سهم دیگران را دارند. این فعالیت رانت‌جویی شامل منابع واقعی (نیروی کار، سرمایه و غیره) است.

ب) برای سنجش رانت‌جویی، تغییر در یک طبقه بندی یا ردیف مشخص در بودجه (و نه اندازه کلی گروه)، شاخصی از فعالیت رانت‌جویانه در نظر گرفته می‌شود. ارزش کل منابع هدر رفته

توسط همه رقبا برای دستیابی به تغییر در ارقام بودجه دولت، برابر است با مقدار تغییر در ارقام بودجه. این فرض بر اساس نظریه رانت جویی رقابتی است که در آن، رقابت، سود کل خالص را به صفر می‌رساند.

با مفروضات فوق، شاخص چانه زنی و توان رانت جویی به صورت فرمول زیر است:

$$R_t = \sum_{i=1}^n |S(t)_i - S(t-1)_i| \quad (1)$$

که در آن، R_t ، مقدار رانت جویی در بودجه به عنوان بخشی از کل هزینه‌های بودجه است. در این تعریف، $S(T)_t$ مقدار مطلق بودجه در زمان T است. بنابراین، R_T مجموع کل تغییرات مطلق در هر ردیف، مجموعه ردیف‌های همگن و یا کل بودجه است.

ماسکین و تیروله (۲۰۱۹)، بیان می‌دارند که در سیاست بشکه خوک، یک مقام دولتی تلاش می‌کند شانس انتخاب مجدد خود را با هزینه کردن بر روی گروه‌های ذی‌نفع هدف، بهبود ببخشد. زمانی که رای‌دهندگان، نماینده‌ای را می‌یابند که با منافع فردی آنها مطابقت دارد، درصدد انتخاب مجدد او هستند و چنین رأی‌گیری گذشته‌نگری، انگیزه‌ای را برای نماینده ایجاد می‌کند تا منافع‌اش را همسو با حامیان خود پیش ببرد (یعنی رویکرد بشکه خوک را دنبال کند). در اصل، او می‌خواهد به حامیان و رأی‌دهندگان خود بگوید: «من به شما اهمیت می‌دهم». این انگیزه‌ها منجر به ایجاد هزینه‌های عمومی بیش از حد می‌شود.

رویکرد بشکه خوک در بودجه ریزی بر بستر رانت جویی از فرایند بودجه‌ریزی ناشی می‌شود. لذا در این مطالعه، ابتدا اندازه تغییرات و الگوی تغییرات لایحه بودجه در مجلس احصا می‌شود. با توجه به زمینه‌های تجربی و نظری یاد شده، در این مطالعه، فرضیه‌های پژوهش زیر مطرح شده است که مورد آزمون قرار خواهند گرفت:

- تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه در مجلس، متأثر از رویکرد بشکه خوک می‌باشد.
- در سال‌های تغییر زمانی سیاسی (سال آخر دولت و سال اول مجلس)، تغییرات مخارج سرمایه‌گذاری دولتی در قانون بودجه مصوب مجلس، به صورت معنی‌داری نسبت به سنوات دیگر، افزایش پیدا می‌کند.
- در دوره‌هایی که همسویی سیاسی بین مجلس و دولت وجود دارد، اندازه تغییرات مخارج سرمایه‌گذاری دولتی در لایحه بودجه، کمتر از دوره‌های دیگر است.

۳-۲. روش پژوهش و الگوی تجزیه و تحلیل داده‌ها و اطلاعات

مطالعه حاضر به لحاظ نوع، کاربردی و به لحاظ روش، از نوع مطالعات توصیفی می‌باشد. در این مطالعه، به تغییرات کیفی مجلس در احکام ماده واحده و تبصره‌های بودجه پرداخته نشده، و فقط تغییرات کمی (ریالی) جداول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در مجلس مدنظر قرار گرفته

است. منابع اصلی مورد استفاده در مطالعه، از مستندات قانون بودجه مصوب منتشر شده، دیوان محاسبات کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه کشور استخراج، و داده‌های این مطالعه، برای اولین بار احصاء شده است.

تحلیل تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه دولت در مجلس، در دو لایه زیر انجام می‌شود:

بخش اول: احصاء شاخص‌ها و الگوی تغییرات لایحه در مجلس

بخش دوم: تحلیل‌های استنباطی و آزمون فرضیه‌های پژوهش

دوره بررسی شاخص اول بخش اول شامل دوره ۲۵ ساله از سال ۱۴۰۰-۱۳۷۶ و شاخص‌های دیگر شامل دوره ۱۳ ساله از سال ۱۴۰۰-۱۳۸۸ می‌باشد. از آنجایی که دسترسی و تولید اطلاعات مورد نیاز مطالعه، بسیار حجیم، زمان‌بر و با محدودیت‌هایی مواجه بود، برای امکان‌پذیری انجام تحقیق، دوره زمانی بخشی از شاخص‌ها کاهش پیدا کرده است. لایحه بودجه منابع عمومی در دوره بررسی به طور متوسط سالانه دارای ۱۰۰۰ تا ۱۲۰۰ ردیف مستقل بودجه بوده است. با توجه به استخراج داده‌های اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای در طول دوره بررسی، ۴۲۶۱ ردیف پایدار و متفرقه اعتبارشان در مجلس تغییر کرده است. به عبارتی، به طور متوسط، در طول دوره بررسی، حدود یک-سوم ردیف‌های بودجه تملک دارایی دستگاه‌های عمومی، اعتبار پیشنهادی‌شان در لایحه، توسط مجلس تغییر یافته است.

۱-۴. احصاء شاخص‌ها و الگوی تغییرات لایحه در مجلس

۱-۴-۱. محاسبه شاخص وزن و جایگاه مجلس در تغییرات بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
 یک شاخص مناسب برای ارزیابی از نقش مجلس در تغییرات بودجه، محاسبه تغییرات و رشد سرجمع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس نسبت به لایحه بودجه دولت در طول سنوات گذشته است. بررسی تغییرات ارقام کلان بودجه در جدول شماره ۱ قانون بودجه، نسبت به لایحه بودجه، نشان می‌دهد که سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، صرفاً در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ (دوره دولت نهم و دهم) و ۱۳۹۵ روند افزایشی خود را از دست داده و دچار افت گردیده، این افول در سال ۱۳۹۰ به اوج خود رسیده است. در باقی‌مانده سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۴۰۰، بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس نسبت به لایحه بودجه دولت، همواره رشد داشته است. بودجه اعتبارات تملک دارایی به طور کامل، از درآمدهای نفتی تأمین می‌شود و تغییر در پیش‌فرض‌های پیش‌بینی نفت از سوی مجلس، از دلایل اصلی تأمین دلیل برای توجیه تغییرات آن می‌باشد.
 با توجه به روند سنوات گذشته، انتظار می‌رود که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که به مجلس ارائه می‌شود، هر ساله به صورت معناداری افزایش داشته باشد.

در جدول ۱، میانگین و سهم رشد تغییرات اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در مجلس و دولت در دوره ۱۴۰۰-۱۳۷۶ ارائه شده است. با توجه به نتایج جدول در دوره مورد بررسی، رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس یعنی رشد مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون نسبت به لایحه (رشد در مجلس) به طور متوسط برابر عدد ۷/۵۶ بوده است.

جدول ۱: میانگین و سهم رشد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای

در مجلس و دولت در دوره ۱۴۰۰-۱۳۷۶

شاخص‌ها	رشد سرجمع تملک دارایی سرمایه‌ای در قانون نسبت به لایحه (رشد در مجلس)	رشد سرجمع تملک دارایی سرمایه‌ای در لایحه نسبت به قانون سال قبل (رشد در دولت)	رشد سرجمع تملک دارایی سرمایه‌ای در قانون نسبت به قانون سال قبل (رشد مجلس و دولت)
مقدار رشد	۷/۵۶	۱۳/۸۹	۲۱/۴۵
سهم تغییر در ارقام بودجه	۳۶	۶۴	۱۰۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق

طبق یافته‌های جدول ۱، مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به قانون سال قبل (رشد در دولت)، به طور متوسط، برابر با ۱۳/۸۹ درصد است و مجموع رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون نسبت به قانون سال قبل (رشد در دولت و مجلس)، به ۲۱/۴۵ درصد در طول دوره افزایش یافته است. سهم تغییر در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس، ۳۶ درصد و نیز سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دولت، برابر ۶۴ درصد می‌باشد. مقدار تغییرات در هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون ملاحظه تأثیر آثار بودجه‌ای احکام ماده واحده و تغییرات آن در لوايح، احصا شده است.

شاخص محاسبه شده، نشان می‌دهد که مجلس در ایران، به صورت معنی داری لایحه بودجه را دست خوش تغییر می‌کند و حدود یک-سوم تغییرات بودجه در مجلس رقم می‌خورد. این موضوع که مجلس چقدر اجازه تغییر در لایحه تقدیمی دولت را دارد، از موضوعات پرچالش در نظام سیاسی کشور است.

۴-۱-۲. شاخص تفصیلی تغییرات ردیف‌های اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در سطح دستگاه‌های عمومی و سازمان‌های دارای ردیف بودجه

هر نوع تغییر در جداول بودجه در قالب ردیف‌های پایدار ۱ و متفرقه ۲ (موقت) موجود و یا با ایجاد ردیف‌های جدید ۳ یا با احیای ۴ ردیف‌های سنوات گذشته انجام می‌شود. در زیر، چهارچوب تغییرات لایحه پیشنهادی بودجه دولت توسط مجلس، در سه ردیف طبقه‌بندی شده است:

۱- افزایش در ردیف‌های پایدار و متفرقه (موقت) موجود

۲- کاهش در ردیف‌های پایدار و متفرقه (موقت) موجود

۳- ایجاد (افزایش) در ردیف‌های جدید پایدار و متفرقه (موقت)

برای تحلیل در سطح ردیف‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۴۲۶۱ ردیف بودجه تملک دارایی تغییر یافته در مجلس در طول دوره، احصا و بررسی شده است. توضیح اینکه ایجاد ردیف جدید بودجه با تصمیم نمایندگان تصمیم‌گیر بدون توجه به موافقت یا مخالفت دولت با تعریف اعتبار برای آن انجام می‌شود. برخی از این طرح‌ها، فاقد مطالعات توجیهی‌اند و نگهداشت آنها در بودجه‌های آتی، از چالش‌های بین نمایندگان محلی با ارکان دولت در حین اجرای قانون بودجه می‌شود.

جدول ۲ جمع و سهم تعداد ردیف‌های تغییر یافته موجود و جدید ایجاد شده در مجلس را نشان می‌دهد. در طول دوره، رویکرد مجلس تقریباً افزایش اعتبارات تملک دارایی بوده است و صرفاً از مجموع تغییرات مجلس ۴/۵ درصد از ردیف‌های بودجه‌ای، ماهیت کاهش در اعتبار نسبت به لایحه پیشنهادی دولت را داشته‌اند و این موضوع، بیانگر آن است که انتظار نمی‌رود، مجلس اعتبار طرحی و یا پروژه‌ای را کاهش دهد و رویکرد آن، افزایش اعتبار است. بیشترین تغییرات مجلس در ردیف‌های عمرانی، افزایش اعتبار طرح‌های موجود در لایحه با وزن ۵۶/۹ درصد بوده است. ایجاد ردیف‌های پایدار جدید، دومین تغییر جدی مجلس در تعداد ردیف‌های عمرانی با وزن ۳۰/۷ درصدی است. همچنین مقایسه بین تغییرات دو ردیف پایدار و متفرقه نشان می‌دهد، تغییر در ردیف‌های پایدار با ۹۰/۲ درصد سهم بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند.

۱. ردیف‌هایی از لایحه بودجه هستند که با کد بودجه‌ای ۱ شروع می‌شوند و اعتبار آنها به صورت ثابت و پایدار منتسب به دستگاه اجرایی مشخص در بودجه‌های سنواتی، در جدول شماره ۵ درج می‌شوند.
۲. طرح‌های سالانه، جنبه پایدار ندارند و متأثر از احکام بودجه هستند که به صلاحدید سیاستی قابل توصیف برای دستگاه‌های مختلف می‌باشند که آنها را متفرقه می‌نامیم. ردیف‌های مستقل متفرقه، با کد ۵ آغاز می‌گردند و به صورت یک‌ساله هستند در این ردیف‌ها، موضوع هزینه کرد مشخص است.
۳. ردیف‌هایی که در مجلس یا دولت، بار اول به صورت پایدار یا متفرقه (موقت) تعریف می‌شوند.
۴. ردیف‌های جدید ایجاد شده و ردیف‌های احیاء شده، به عنوان ردیف‌هایی محسوب می‌شوند که دولت برای آنها اعتباری در نظر نگرفته، اما مجلس برای آن ردیف‌ها اعتبار منظور کرده است.

جدول ۲: جمع و سهم تعداد ردیف‌های ملی تغییر یافته در مجلس در دوره (۱۴۰۰-۱۳۸۸)

سهم تجمعی	سهم	ردیف‌های تغییر یافته	نوع تغییر	ماهیت تغییر
۴/۵	۲/۶	۱۱۱	پایدار موجود	کاهش در ردیف
	۱/۹	۸۴	متفرقه موجود	
۹۵/۵	۵۶/۹	۲۴۲۵	پایدار موجود	افزایش در ردیف
	۲/۲	۹۸	متفرقه موجود	
	۳۰/۷	۱۳۱۱	پایدار جدید ایجاد شده	
	۵/۴	۲۳۲	متفرقه جدید ایجاد شده	
	۱۰۰	۴۲۶۱	جمع	

مأخذ: یافته‌های تحقیق

۳-۱-۴. کدام مجالس، بیشترین تغییرات را در ردیف‌های پایدار و متفرقه داشته‌اند؟ در این بخش، به تحلیل تغییراتی که مجلس از حیث تعداد ردیف‌ها و فارغ از حجم ریالی آنها اعمال کرده است، پرداخته می‌شود.

جدول ۳، تعداد ردیف‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موجود و جدید ایجاد شده اعم از ردیف‌های پایدار و ردیف‌های متفرقه (موقت) توسط مجلس و میزان تغییرات ردیف‌ها را نشان می‌دهد. همچنین در سال‌هایی که دولت در حال تغییر است، عدم کنترل بودجه یا بی‌توجهی به سرنوشت بودجه، در مجلس ایجاد می‌شود؛ از سویی، نمایندگان مجلس که سال اول خود را در مجلس تجربه می‌کنند، در پاسخ به شعارهای انتخاباتی‌شان، به دنبال بیشترین تغییرات در لایحه با رویکرد افزایش اعتبار منطقه‌ای و حوزه انتخابیه‌شان هستند. تغییرات بودجه در این دوره‌ها، منشأ تغییرات بزرگی در هزینه‌های دولت شده است. در این سال‌ها، ردیف‌های پایدار موجود به نسبت دیگر سال‌ها افزایش می‌یابند. به طور کلی، در همه مجالس، تعداد ردیف‌های پایدار، بیشتر از سال قبل می‌شود.

جدول ۳: تغییرات ردیف‌های موجود و جدید ایجاد شده در لایحه در مجلس

مجموع تغییرات ردیف‌های تملک دارایی سرمایه‌ای	تعداد ردیف‌های متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			تعداد ردیف‌های پایدار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای			لایحه سال، دوره دولت ارسال کننده لایحه، دوره مجلس بررسی کننده لایحه
	جدید ایجاد شده	موجود افزایش یافته	موجود کاهش یافته	جدید ایجاد شده	موجود افزایش یافته	موجود کاهش یافته	
۱۰۳۳	۲۲	۷	۱۱	۹۵۲	۳۶	۵	۱۳۸۸ دولت هشتم / مجلس هشتم
۲۴۰	۴۰	۱۰	۴	۱۶	۱۶۸	۲	۱۳۸۹ دولت نهم / مجلس هشتم
۵۹	۲۱	۰	۶	۱۰	۱۹	۳	۱۳۹۰ دولت نهم / مجلس هشتم
۷۹	۶	۹	۲	۷	۲۷	۲۸	۱۳۹۱ دولت نهم / مجلس هشتم
۷۲۹	۲۶	۱۴	۳	۱۰۰	۵۷۱	۱۵	۱۳۹۲ دولت نهم / مجلس نهم
۵۹	۲۰	۷	۵	۲	۲۳	۲	۱۳۹۳ دولت دهم / مجلس نهم
۷۱	۱۲	۱۶	۴	۰	۳۵	۴	۱۳۹۴ دولت دهم / مجلس نهم
۸۱	۱۳	۹	۱۱	۵	۴۲	۱	۱۳۹۵ دولت دهم / مجلس نهم
۲۴۳	۱۴	۱۰	۲۱	۷	۱۸۱	۱۰	۱۳۹۶ دولت دهم / مجلس دهم
۵۴۱	۲۰	۴	۱۱	۷۲	۴۰۸	۲۶	۱۳۹۷ دولت یازدهم / مجلس دهم
۶۳۹	۱۸	۸	۴	۵۲	۵۴۸	۹	۱۳۹۸ دولت یازدهم / مجلس دهم
۱۳۷	۲۰	۴	۲	۲۱	۸۷	۳	۱۳۹۹ دولت یازدهم / مجلس دهم
۳۵۰	۰	۰	۰	۶۷	۲۸۰	۳	۱۴۰۰ دولت یازدهم / مجلس یازدهم

مأخذ: محاسبات تحقیق

در مجالس متأخرتر، تغییرات لایحه در مجلس تشدید شده، که این موضوع، به تغییر در ترکیب کمیسیون تلفیق و رابطه دولت با مجلس مرتبط است. یادآور می‌شود که در بررسی لایحه بودجه در جلسه علنی مجلس، صرفاً ماده واحده (احکام بودجه)، بررسی و تصویب می‌شود. در ماده واحده، سقف کل درآمدها و هزینه‌های متناظر مصوب می‌شود، ولی تصمیم‌گیری درخصوص توزیع اعتبارات و

تغییرات آن، در سطح ردیف‌های پایدار و متفرقه در سقف درآمدهای تغییر یافته، در کمیسیون تلفیق انجام می‌شود. نقش انحصاری کمیسیون تلفیق در تغییرات لایحه بودجه، امکان گسترده‌ای برای اعمال رفتارهای رانت‌جویانه در لایحه را فراهم می‌آورد.

۴-۱-۴. تغییرات اعتبارات لایحه به تفکیک دستگاه اجرایی و موضوع فعالیت

تغییرات لایحه در مجلس، نشان می‌دهد که موضوع راه‌ها و جاده‌ها، آب و سد و موضوعات آب منطقه‌ای، اصلی‌ترین محورهای اولویت‌دار نمایندگان برای فشار و درخواست به تغییر و افزایش اعتبارات تملک دارایی در مجلس بوده است.

به دلیل وجود تورم‌های گسترده، نمی‌توان اعتبار ردیف‌های تغییر یافته در مجلس طی دوره ۱۳ ساله ۱۳۸۸-۱۴۰۰ را با هم جمع بست. برای حل این مشکل، با استفاده از شاخص قیمت مصرف کننده با سال پایه ۱۳۹۵، تمام تغییرات لایحه بودجه در مجلس با تعدیل نسبت به تورم به قیمت سال ۱۳۹۵ تبدیل و ثابت شده است. با جمع تغییرات خالص از تورم، مجموع اعتبار ردیف‌های تغییر یافته در دوره ۱۳۸۸-۱۴۰۰ به قیمت ثابت ۱۳۹۵ به دست آمد.

جدول ۴: مجموع اعتبار ردیف‌های تغییر یافته پایدار و متفرقه دستگاه‌های اجرایی در

طول دوره ۱۳۸۸-۱۴۰۰ به قیمت ثابت ۱۳۹۵

سهم اعتبار ردیف‌های تغییر یافته در دوره ۱۳۸۸-۱۴۰۰	مجموع اعتبار ردیف‌های تغییر یافته در دوره ۱۳۸۸-۱۴۰۰	دسته‌بندی موضوعی
۳۶,۶۹	۹۱۸۶۶۱۴۱۲	انواع راه‌ها
۳۰,۵۷	۷۶۵۴۵۷۷۲۰	تأمین و توزیع آب
۱۱,۶۳	۲۹۱۱۱۸۲۷۲	آموزش و پرورش
۹,۱۱	۲۲۷۹۶۵۳۸۹	برق
۱۲	۳۰۰۴۳۷۶۴۴	سایر حوزه‌ها

مأخذ: محاسبات تحقیق

۴-۱-۵. تغییرات اعتبارات به تفکیک انتساب استانی به قیمت ثابت

انتساب استانی تغییرات ردیف‌های تملک دارایی موجود و جدید ایجاد شده متفرقه و پایدار، نشان‌دهنده محل اجرای طرح یا پروژه عمرانی است. همچنین ردیف‌هایی که هزینه کرد آنها در مرکز (وزرات یا سازمان مرکزی دستگاه) تصمیم گرفته می‌شود، ردیف‌های متمرکز نامیده شده‌اند.

از کل تغییراتی که در مجلس در ردیف‌های پایدار اتفاق افتاده (به قیمت ثابت ۱۳۹۵)، ۷۶/۷۵ درصد در ردیف‌های پایدار و همچنین حدود ۲۳/۲۵ در ردیف‌های متفرقه رخ داده است. جدول ۵، سهم ارزش ریالی تغییرات ردیف‌های پایدار طی دوره ۱۳ ساله به قیمت ثابت ۱۳۹۵ را به لحاظ جغرافیایی نشان می‌دهد. به لحاظ مقداری، استان تهران به عنوان پایتخت و یکی از کلان‌شهرهای ایران با ۱۲ درصد و استان بوشهر با ۰/۱۵ درصد، به ترتیب، بیشترین و کمترین تغییرات اعمال شده در بین استان‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین کمترین درصد تغییرات (۰/۲۷ درصد)، مربوط به خارج از کشور می‌باشد.

جدول ۵: تغییرات مجلس در ردیف‌های پایدار موجود و ایجاد شده به قیمت ثابت ۱۳۹۵ در دوره ۱۴۰۰-۱۳۸۸ (میلیارد ریال)

ردیف	نوع ردیف	مقدار تغییر در ردیف‌ها	سهم تغییر ردیف‌ها (درصد)	تعداد تغییرات ردیف‌ها	سهم تعداد تغییرات ردیف‌ها (درصد)
۱	متمرکز	۵۸۴,۵۲۲	۲۳,۶۸	۴۲۶	۱۲,۲۲
۲	تهران	۲۲۲,۳۰۲	۱۲,۲۰	۵۴۵	۱۵,۶۴
۳	فارس	۱۰۴,۰۰۷	۴,۲۰	۱۹۰	۵,۴۵
۴	خوزستان	۹۶,۹۹۰	۳,۹۲	۱۳۹	۳,۹۹
۵	خراسان رضوی	۸۵,۷۴۶	۳,۴۶	۱۱۴	۳,۲۷
۶	اصفهان	۷۳,۶۵۹	۲,۹۷	۱۲۵	۳,۵۹
۷	آذربایجان شرقی	۷۰,۵۱۲	۲,۸۵	۱۲۵	۳,۵۹
۸	کرمانشاه	۴۵,۷۰۰	۱,۸۴	۷۷	۲,۲۱
۹	هرمزگان	۴۵,۵۰۵	۱,۸۴	۴۸	۱,۳۸
۱۰	سیستان و بلوچستان	۴۴,۷۴۷	۱,۸۱	۹۲	۲,۶۴
۱۱	آذربایجان غربی	۴۴,۰۳۵	۱,۷۸	۹۶	۲,۷۵
۱۲	کردستان	۳۵,۵۸۰	۱,۴۴	۶۱	۱,۷۵
۱۳	البرز	۳۰,۹۹۶	۱,۲۵	۳۴	۰,۹۸
۱۴	لرستان	۲۷,۸۱۲	۱,۱۲	۷۴	۲,۱۲
۱۵	قم	۲۶,۹۱۸	۱,۰۹	۴۴	۱,۲۶
۱۶	مازندران	۲۵,۸۱۴	۱,۰۴	۸۶	۲,۴۷
۱۷	گیلان	۲۴,۰۱۶	۰,۹۷	۹۰	۲,۵۸
۱۸	اردبیل	۲۳,۹۱۸	۰,۹۷	۶۱	۱,۷۵
۱۹	گلستان	۲۰,۳۶۳	۰,۸۲	۷۲	۲,۰۷
۲۰	همدان	۲۰,۰۴۴	۰,۸۱	۷۹	۲,۲۷
۲۱	کرمان	۱۹,۸۵۸	۰,۸۰	۸۸	۲,۵۳
۲۲	کهگیلویه و بویراحمد	۱۹,۰۳۵	۰,۷۷	۴۸	۱,۳۸
۲۳	ایلام	۱۶,۹۹۶	۰,۶۹	۴۲	۱,۲۱
۲۴	چهارمحال و بختیاری	۱۶,۲۳۷	۰,۶۶	۵۳	۱,۵۲
۲۵	زنجان	۱۶,۱۶۸	۰,۶۵	۴۳	۱,۲۳
۲۶	مرکزی	۱۵,۵۶۹	۰,۶۳	۵۰	۱,۴۳
۲۷	خراسان شمالی	۱۴,۰۰۷	۰,۵۷	۵۷	۱,۶۴
۲۸	سمنان	۱۳,۵۸۴	۰,۵۵	۷۱	۲,۰۴
۲۹	قزوین	۱۱,۰۲۴	۰,۴۵	۳۴	۰,۹۸
۳۰	خراسان جنوبی	۸,۴۱۴	۰,۳۴	۴۲	۱,۲۱
۳۱	یزد	۷,۸۵۸	۰,۳۲	۴۶	۱,۳۲
۳۲	بوشهر	۳,۷۰۳	۰,۱۵	۲۶	۰,۷۵
۳۳	خارج از کشور	۳,۵۶۴	۰,۱۴	۱۷	۰,۴۹

مأخذ: محاسبات تحقیق

۴-۲. تحلیل‌های استنباطی

در این بخش، به سه فرضیه مطرح شده در مورد الگوی تغییرات بودجه در مجلس پاسخ داده می‌شود و با آزمون‌های آماری استنباطی آزمون می‌گردد. نتایج آزمون‌ها در پیوست ارائه شده است.

فرضیه اول: تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه در مجلس، متأثر از رویکرد بشکه خوک می‌باشد.

برای آزمون این فرضیه، به دو موضوع توجه می‌شود. اولاً، باید تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس به لحاظ آماری معنی‌دار بوده، و ثانیاً، تغییرات رخ داده متضمن گرایش‌ها و تخصیص‌های منطقه‌ای باشد. در تغییرات اعتبارات ردیف‌های متمرکز، رویکردها ملی بوده و محل تعریف بودجه توسط مجلس، اختصاصی نمی‌شود و دولت به اختیار و به اولویت، از منابع تعریف شده اعتبار را تخصیص می‌دهد.

نتایج آزمون علامت در پیوست ۱، نشان می‌دهد که در سطح اطمینان ۹۵ درصد، تغییرات مجلس در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه، معنی‌دار، و اعتبارات لایحه، به شکل معنی‌داری در مجلس تغییر یافته است.

بنابر تعریف در رویکرد بشکه خوک، اعتبار از منابع ملی با رویکرد منطقه‌ای مصرف می‌شود. آزمون نسبت نشان می‌دهد که تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس، کاملاً با رویکرد منطقه‌ای توزیع شده، و اختلاف توزیع اعتبارات متمرکز با توزیع اعتبار قابل انتساب مستقیم به مناطق، کاملاً معنی‌دار است.

با توجه به نتایج دو آزمون فوق، رویکرد بشکه خوک در تغییرات اعتبارات لایحه بودجه در مجلس، در دوره بررسی، تأیید می‌شود.

فرضیه دوم: تغییرات ردیف‌های تملک دارایی در سال‌های تغییر زمانی سیاسی (سال آخر دولت و سال اول مجلس) بیشتر از سایر سال‌ها است.

برای آزمون این فرضیه نیز از آزمون یومان - ویتنی استفاده می‌شود. آزمون یومان ویتنی معادل غیرپارامتری آزمون t مستقل است اما با این تفاوت که آزمون t از نوع پارامتری و داده‌های آن از نوع پیوسته است؛ درحالی‌که آزمون یومان ویتنی، از نوع ناپارامتری بوده و با داده‌های رتبه‌ای انجام می‌گیرد.

در سطح معنی‌داری ۰/۰۵ درصد، فرضیه صفر آزمون فرضیه فوق رد می‌شود (پیوست ۲)؛ یعنی اختلاف معنی‌داری بین میانگین رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های پایانی دولت و سال اول مجلس با رشد میانگین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سایر سال‌ها وجود دارد. نتایج، نشان می‌دهد که در طول سال‌های مورد بررسی از سال ۱۴۰۰-۱۳۷۶ در سال‌های انتهایی دولت و سال‌های اول مجلس، میانگین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۲۲/۸۶ درصد رشد

داشته، اما در سایر سال‌ها، میانگین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۱/۵۶ درصد بوده، که نشان‌دهنده تغییرات زیاد در هزینه‌های عمرانی در سال‌های پایانی دولت و ابتدایی مجلس است. نتایج به دست آمده، نشان می‌دهد که به لحاظ ساختار زمانی، تغییرات سیاسی در مجلس و دولت در طول سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۷۶ اولین سال هر دوره مجلس با آخرین سال دولت یا چهارمین سال دولت مصادف است. این عدم تناسب که به لحاظ زمانی اتفاق می‌افتد، الگویی را ارائه می‌دهد که بیان می‌کند، زمانی که مجلس اولین بار بر سر کار می‌آید، نمایندگان مجلس که شعارها و وعده‌هایی به حوزه‌های انتخابیه خودشان داده‌اند و انتظارات متعددی از دولت دارند، به دنبال تغییرات گسترده‌ای در لایحه پیشنهادی هستند تا بتوانند اهداف انتخاب و برنامه‌های جدید محلی‌شان را پوشش دهند.

نتایج، حاکی از آن است که بالاترین حجم تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون نسبت به لایحه، در سال‌های تغییر سیاسی دولت و مجلس (اولین سال آغاز مجلس) که آخرین سال دولت می‌باشد، اتفاق می‌افتد.

فرضیه سوم: در دوره‌هایی که همسویی سیاسی بین مجلس و دولت وجود دارد، اندازه تغییرات رشد مصارف بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه، کمتر از دوره‌های دیگر است. در این فرضیه، فرض شده است که بین مجلس ششم (اصلاح‌طلب) و دولت هفتم (اصلاح طلب)، مجلس هفتم (اصولگرا) و دولت هشتم (اصولگرا)، همسویی سیاسی وجود دارد. در یک سناریوی دیگر، مجلس هشتم (اصولگرا) و دولت نهم (با فرض اصولگرا بودن)، هم به ترکیب مجلس و دولت همسو در آزمون اضافه می‌شود.

برای آزمون فرضیه فوق، از آزمون ناپارامتری یومان ویتنی استفاده می‌شود. این فرضیه در سطح معنی داری ۵ درصد، در هر دو سناریو رد می‌شود (سناریوی ۱ در پیوست ۳). بنابراین میانگین رشد مصارف بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس، نسبت به لایحه در دوره‌های همسویی سیاسی بین دولت و مجلس، با دوره‌های غیرهمسو یکسان است. به نظر می‌رسد که دلایل این موضوع عبارت باشد از:

- بخش مهمی از بودجه، تحت تأثیر مسائل روزنزا از جمله وضعیت درآمدهای نفتی که تغییرات آن خارج از اختیارات دولت و نیز مجلس است، می‌باشد. اگر شرایطی فراهم شود که گشایشی در درآمدهای نفتی ایجاد گردد، لایحه‌ای که به مجلس ارائه می‌شود، انتظار می‌رود که بلافاصله از افزایش درآمدهای نفتی بهره‌گیرند و آن افزایش، به مصارف و پوشش بخشی از تقاضا و نیازهایی که نمایندگان مجلس به دنبال آن هستند، تبدیل شوند. این مسأله در اعتبارات عمرانی لایحه بودجه، پررنگ‌تر می‌باشد.

• نظام پارلمانی بدون احزاب شناسنامه‌دار، معمولاً ناکارآمد می‌شود. عمر احزاب بیش از عمر دوره‌ای نمایندگان است و معمولاً برنامه کلان دارند. در شرایط کنونی، فقدان نظام حزبی، موجب مشکل ساختاری است. در این حالت، وقتی لایحه‌ای در مجلس بررسی می‌شود، ایجاد تفاهم غیرحزبی بین صاحبان اهداف و اغراض متفرق، بسیار دشوار است. لذا صرف نظر از این که اکثریت مجلس از چه دسته‌ای باشد، نمایندگان را به منطقه‌گرایی، کم‌توجهی به مسائل ملی و در مقابل، مهم شمردن تمایلات شخصی و محلی شخصی سوق می‌دهد و تعداد زیادی از نمایندگان مجلس با حفظ همسویی سیاسی بین دولت و مجلس، به دنبال منافع یا رقابت-های محلی و منطقه‌ای در لایحه بودجه خواهند بود.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های این مطالعه، نشان‌دهندهٔ چگونگی تغییرات کمی لوائح بودجه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس با آزمون نظریهٔ بشکه خوک می‌باشد. در این مطالعه، تغییرات ارقام کلان بودجه طی دورهٔ ۲۵ ساله (۱۴۰۰-۱۳۷۶) و تغییرات تمامی ردیف‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سال (۱۴۰۰-۱۳۸۸) احصا و مورد بررسی قرار گرفته است. در طول دوره بررسی، اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای ۴۲۶۱ ردیف بودجه پایدار و متفرقه در مجلس تغییر کرده، و به طور متوسط، هر ساله حدود ۴۷ ردیف جدید اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس ایجاد شده است.

مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به قانون سال قبل (رشد در دولت)، به طور متوسط برابر با ۱۳/۸۹ درصد بوده، و مجموع رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون نسبت به قانون سال قبل (رشد در دولت و مجلس)، به ۲۱/۴۵ درصد در طول دوره افزایش یافته است. سهم تغییر در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس، ۳۶ درصد و نیز سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دولت، برابر ۶۴ درصد می‌باشد. مقدار تغییرات در هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، بدون ملاحظه تأثیر آثار بودجه‌ای احکام ماده واحده و تغییرات آن در لوائح، احصا شده است. شاخص محاسبه شده، نشان می‌دهد که مجلس در ایران به صورت معنی‌داری لایحه بودجه را دستخوش تغییر می‌کند و حدود یک-سوم تغییرات بودجه، در مجلس رقم می‌خورد. این موضوع که مجلس چقدر اجازه تغییر در لایحه تقدیمی دولت را دارد، از موضوعات پرچالش در نظام سیاسی کشور است.

رویکرد مجلس در تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه، غالباً افزایش اعتبارات بوده، و نیز حدود ۸۸ درصد تغییرات مجلس در ردیف‌های بودجه‌ای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در جهت افزایش اعتبار ردیف‌های پایدار موجود و ایجاد ردیف‌های جدید عمرانی بوده است. موضوع راه‌ها و جاده‌ها، تأمین و توزیع آب، اصلی‌ترین محورهای اولویت‌دار نمایندگان برای فشار و درخواست به تغییر و افزایش اعتبارات تملک دارایی در مجلس بوده است.

در دوره مجالس متأخرتر دهم و یازدهم، تغییرات لایحه در مجلس تشدید شده، که به تغییر در ترکیب کمیسیون تلفیق و رابطه دولت با مجلس مرتبط است. یادآوری می‌گردد که در بررسی لایحه بودجه در جلسه علنی مجلس، صرفاً ماده واحده (احکام بودجه) بررسی و تصویب می‌شود. در ماده واحده، سقف کل درآمدها و هزینه‌های متناظر به تصویب می‌رسد ولی تصمیم‌گیری در خصوص توزیع اعتبارات و تغییرات آن در سطح ردیف‌های پایدار و متفرقه در سقف درآمدهای تغییر یافته، در کمیسیون تلفیق انجام می‌گیرد. نقش انحصاری کمیسیون تلفیق و اعضای مؤثر و آشنا به مهارت بودجه‌خوانی آن در تغییرات لایحه بودجه، امکان گسترده‌ای برای اعمال رفتارهای رانت جویانه در لایحه را فراهم می‌آورد.

تحلیل استنباطی نتایج پژوهش، نشان می‌دهد که رویکرد بشکه خوک در تغییرات اعتبارات لایحه بودجه در مجلس در دوره بررسی، تأیید می‌شود. در سطح اطمینان ۹۵ درصد، تغییرات مجلس در اعتبارات تملک دارایی لایحه معنی دار بوده، و اعتبارات لایحه به شکل معنی‌داری در مجلس تغییر یافته است. بنابر تعریف، در رویکرد بشکه خوک، اعتبار از منابع ملی با رویکرد منطقه‌ای مصرف می‌شود. آزمون نسبت، نشان می‌دهد که تغییرات اعتبارات تملک دارایی در مجلس با رویکرد منطقه‌ای توزیع شده، و اختلاف توزیع اعتبارات متمرکز با توزیع اعتبار قابل انتساب مستقیم به مناطق، کاملاً معنی دار است. با توجه به نتایج دو آزمون فوق، رویکرد بشکه خوک در تغییرات اعتبارات لایحه بودجه در مجلس، در دوره بررسی، تأیید می‌شود.

نتایج به دست آمده، نشان می‌دهد که به لحاظ ساختار زمانی، تغییرات سیاسی در مجلس و دولت در طول سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۷۶، اولین سال هر دوره مجلس با آخرین سال دولت یا چهارمین سال دولت، مصادف است. این عدم تناسب که به لحاظ زمانی اتفاق می‌افتد، الگویی را ارائه می‌دهد که بیان می‌کند، زمانی که مجلس اولین بار بر سر کار می‌آید، نمایندگان مجلس که شعارها و وعده‌هایی به حوزه‌های انتخابیه خود داده‌اند و انتظارات متعددی از دولت دارند، به دنبال تغییرات گسترده‌ای در لایحه پیشنهادی هستند تا بتوانند اهداف انتخاب و برنامه‌های جدید محلی‌شان را پوشش دهند.

نتایج، حاکی از آن است بالاترین حجم تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون نسبت به لایحه در سال‌های تغییر سیاسی دولت و مجلس (اولین سال آغاز مجلس) که آخرین سال دولت می‌باشد، اتفاق می‌افتد.

از سوی دیگر، اندازه تغییرات رشد مصارف بودجه تملک دارایی، از همسویی سیاسی بین مجلس و دولت نیز تبعیت نمی‌کند که دلیل آن، می‌تواند به وابستگی بودجه به نفت و نظام غیرحزبی مجلس، وابسته باشد.

۵-۱. پیشنهادها

۱. مجلس نقش بسیار پررنگی در تغییرات لایحه بودجه دارد. از آنجایی که یکی از مهم‌ترین بحث‌ها در مورد اصلاح لایحه بودجه، مربوط به اصلاح و ساماندهی فرایند تدوین لایحه بودجه در دولت است، ضرورت می‌یابد که این فرایند، به صورت متناظر در مجلس نیز انجام شود. البته معمولاً نمایندگان قانونی را تصویب نمی‌کنند که حدود اختیارات‌شان را محدود کند. در این مورد، نیاز به اجماع ملی و بین قوه‌ای در اصلاح مسیر بررسی بودجه، هم‌راستا با منافع و اهداف کلان است.

۲. بدون احتساب آثار بودجه تبصره‌ها و احکام ماده واحده، حدود یک-سوم از تغییرات جداول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه دولت در طول ۱۳ سال گذشته از ۱۴۰۰-۱۳۸۸، در مجلس انجام شده، در حالی که این حجم از تغییرات نسبت به نرم‌های جهانی، بسیار بالا است. لذا به منظور انضباط بخشی به تغییرات بودجه، انتظار می‌رود که سقف مشخصی از تغییرات (حدود نسبت ۵ درصد) برای اندازه تغییرات بودجه و هم تعداد ردیف‌هایی که در مجلس تغییر خواهند کرد، برای مجلس در نظر گرفته شود. هم‌اکنون تغییرات در بودجه، به اندازه‌ای است که مجلس در مواردی جایگزین دولت اجرایی می‌شود. تغییر رویکرد مجلس از ورود به اجزا و ارقام بودجه که دارای ویژگی سهم‌بری و توزیعی به جای کارآیی می‌باشد، به سیاست‌گذاری و نظارت مستمر، یکی از ارکان اصلاحات فرایند بودجه‌ریزی در ایران است.

۳. در مجلس شورای اسلامی ایران، رویکرد محلی در تغییرات لایحه بودجه و بویژه در بودجه عمرانی، بسیار قوی است. اگر انتخاب نمایندگان از مدل شهرستانی به استانی تغییر یابد، بخشی از فشار سیاسی برای شروع بسیاری از طرح‌های محلی سرمایه‌ای که بازتاب و آثار ملی و حتی استانی ندارند، کاهش، و کارآیی بودجه‌ریزی افزایش می‌یابد.

References

- Abbasi, E. (2012). *Modern Budgeting in Iran (Principles, Stages and Methods)*, Third edition. Tehran: Organization for the study and compilation of humanities books (SAMT) (in Farsi).
- Albanese, G., et al. (2019). "Legislators' Behaviour and Electoral Rules: Evidence from an Italian Reform". *European Journal of Political Economy*. 2019, vol. 59, issue C, 423-444.
- Anderson, B. (2008). "Head of the Budgeting and Public Expenditures Division at the OECD". *International symposium on the changing role of parliament in the budget process*. 8-9 October 2008, Korel Thermal Hotel, Afyonkarahisar.
- Azar, A., & Amirkhani, T. (2016). "Budget Black Holes in Iran's Budgeting System". *Governmental management*, 8(4): 571-590, SID (in Farsi).
- Bagheri zaringhabaei, H., & Tavasolinaeini, M. (2017). "The Status of Budget Approval in the System of the Islamic Republic of Iran with Emphasis on the Separation of Powers". *Public Law Research Quarterly*, 19th. year, No. 57, Winter (in Farsi).
- Betty Agnani, B., & Aray, H. (2010). *Testing for Pork Barrel Politics in Public Infrastructure Accumulation: the Case of Spain*, University of Granada.
- Bradbury, J., & Crain, W. Mark. (2000). "Legislative Organization and Government Spending: Cross-country Evidence". *Journal of Public Economics*, 82(2001): 309-325.
- Chohan, U.W.(2017). *Budget Reform and political Reform*. Global Encyclopedia of public Admistration, public policy, and Governance.
- Farahani, M., & Khodamoradi, K. (2021). Legal analysis of budgeting in the system of the Islamic Republic of Iran: The rules governing the change of the budget law. Guardian Council Research Intitute, serial No. 13990013 (in Farsi).
- Ghasemi, M. Khezri, M. Mokhber, A. & Fazeli, A. (2008). *Budgeting in Iran, Budget and Stakeholders (survey)*, Tehran, Budget Laws (1998-2022), Country Accounts Court (in Farsi).
- Gupta, S. Liu, E. & Mulas-Granados, C. (2015). "Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies". *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department, WP/15/175.
- Hosseini, M., Fatehizade, M., & Tehrani, I. (2012). "Principle 75 of the Constitution and Power of the Legislature in Budgeting". *Parliament and Strategy Quarterly*, 19th. year, No. 70, summer 2012 (in Farsi).
- Kang, W. (2015). "Electoral Cycles in Pork Barrel Politics: Evidence from South Korea 1989-2008". *Electoral Studies*, 38(2015): 46-58.
- Kawanaka, T. (2007). "Who Eats the Most? Quantitative Analysis of Pork Barrel Distributions in the Philippines". Institute of Developing Economies (IDE), *Discussion Paper*, No. 126.
- Khezri, M. (2010). "The Political Economy of Rentseeking in Iran's Government Budgeting". *Journal of Political Science*, 3(4): 39-72 (in Farsi).

- Kis-Katos, K., & Sjahrir, B. (2014). "The Impact of Fiscal and Political Decentralization on Local Public Investments in Indonesia". Department of International Economic Policy (IEP), University of Freiburg, Discussion Paper Series, No. 25.
- Krafchik, W., & Wehner, J. (1999). *The Role of Parliament in the Budget Process*, Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service.
- Lancaster, T. (1986). "Electoral Structures and Pork Barrel Politics". International Political Science Review, 7: 67, DOI: 10.1177/019251218600700107.
- Leinart, I. (2005). "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?". IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. WP/05/115.
- Lienert, M. (2010). *Role of the Legislature in Budget Processes*, International Monetary Fund.
- Maleksadati, S. Salimifar, M. Lotfalipour, M. & Qavami, H. (2014). "Electoral Institutions and National and Regional Budget Tendencies of the Representatives of the Islamic Council of Iran: Analysis of the Content of the notes of the Representatives of the 8th Term". Economy and Reginal Development, magazine of the 20th year, new period, No. 5, first half of 2014 (in Farsi).
- Maskin, E., & Tirole, Jean. (2019). *Pandering and Pork-Barrel Politics*, published by Elsevier. April 23, 2019.
- Memariyan, M., & Parhizkari, A. (2020). *Budget from Bill to Law*, Deputy of Economic Association: 3 & 4 (in Farsi).
- Mohseni, A., & Aslani, R. (2004). *Budgeting in Iran*, Publications of the Islamic parliament, No. 15 (in Farsi).
- Oliveira, R. Guerreiro, J. & Junior, A. (2015). Ministers as Active Political Actors in Brazil: Pork Barrel inside the Cabinet from 2011 until 2014, Prepared for delivery at the 2015 Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, May 27 - 30, 2015.
- Raharjo Jati, W. (2013). "Fake Populism or Real Populism: Pork Barrel Policy as Political Corruption in House of Representative During 2009-2013". Journal of Government and Politics, Vol. 4, No. 2, August 2013. PP 258-277
- Santiso, C. (2004). "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies". ISSN 1608-7143, OECD Journal on Budgeting, Vol. 4, No. 2 © OECD 2004.
- Santiso, C. (2005). "Parliaments and Budgeting: Understanding the Politics the Budget". SSRN Electronic Journal, December 2005 DOI: 10.2139/ssrn.875858.
- Santiso, C. (2015). "Why Budget Accountability Fails? The Elusive Links between Parliaments and Audit Agencies in the Oversight of the Budget". Brazilian Journal of Political Economy, 35(3): 601-621.

- Shadabfar, E., Amraei, A., & Bazgir, M. (2020). "Investigating the Relationship Between the Regional Balance in the Distribution of Government Construction Credits and the Macroeconomic Variables of the Country's Provinces (With Emphasis on Lorestan Province)". *Economic magazine*, No. 9 & 10: November and December 2020: 147-182 (in Farsi).
- Shobeyrinejad, A. (2008). *Budgeting in Iran, Budget & Parliament*, Bureau of Program and Budget Studies, Tehran, Islamic Council, Research Center: 265 to 297 (in Farsi).
- Shobeyrinejad, A. (2003). *Theoretical Foundations of Budget and Budgeting, Budgeting in Iran (Issues and Challenges)*, Tehran, Islamic Council Research Center, 2003 (in Farsi).
- Stapenhurst, R. (2004). *The Legislature the Budget*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.
- Ulubasoglu, M. & Yarasir, T. (2019). "Pork and Turkey: Distributive Politics in the Allocation of Public Investments into Turkish Electoral Districts 1987-2004". *MPRA Paper*, No. 96842, posted 14 Nov 2019 17:09 UTC.
- Wehner, J. (2004). *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*, World Bank Institute.
- White, J. (2013). "The Purposes and Processes of Pork-Barrel Politics". Prepared for presentation at the 2013 Annual Meeting of the American Political Science Association, Luxemburg Family Professor of Public Policy Case Western Reserve University August 27, 2013.

The Political Economy of Changes in the Budget Bill (Capital Budget) in the Islamic Parliament of Iran

Mostafa Dinmohammadi¹
Zeynab Farhadi²

Received: 2022-9-8

Accepted: 2022-10-22

Aim and Introduction

What is the status of the Parliament's changes in public spending? In what fields is it? Or even when it takes place?

The answers to these questions are analyzed in the context of the political economy of the budget in the parliament. The political economy of the budget observes the function of goals different from efficiency and effectiveness in the budgeting process, which imposes itself on the goals of budgeting. When the budget bill is sent to the parliament by the government, it is exposed to the demands of the representatives of different geographical areas.

In the analysis of the public sector, there has been a literature called "pork barrel", which has observed the role of political and legislative institutions in changing the public budget in line with regional and party political goals. Pork barrel was originally meant to store meat.

Methodology

This study tries to use the theoretical approach of pork barrel and field studies to investigate and analyze the process of changes in the structure of public credits of government investments, which is known as the capital assets acquisition budget of the government bill in the parliament in Iran. This study requires knowing the status of budget changes in the parliament. On the other hand, the evaluation of the considerations of the pork barrel literature regarding the budget of public credits, the acquisition of capital assets, also takes into account the changes in the budget presented to the parliament compared to the budget approved by the parliament.

The present study is an applied research in terms of type and a descriptive one in terms of method. In this study, the qualitative changes of the parliament in the rulings of the single article and the budget notes have not been addressed, and only the quantitative (Rials) changes in the appropriations tables for the acquisition of capital assets in the budget have been considered. The data of this study have been calculated and extracted for the first time.

-
1. Assistant Professor of Economics, University of Zanjan, Zanjan, Iran, (Corresponding Author), Email: Dinm@znu.ac.ir
 2. Master of Economics, University of Zanjan, Zanjan, Iran, Email: Zynbfr53400@gmail.com

The review period of macro and total budget figures covers a 25-year period from 1997-2022, and micro-indexes and budget lines include a 13-year period from 2009-2022.

Results and Discussion

The findings of this study show that the share of the parliament in the change in credits for the acquisition of capital assets was 36% during the review period. The calculated index shows that the parliament in Iran significantly changes the budget bill and about one third of the budget changes are made by the parliament. The issue of how much the parliament is allowed to change in the bill presented by the government is one of the most challenging issues in the political system in Iran.

The Parliament's approach to changes in appropriations for the acquisition of capital assets in the budget bill has often been to increase appropriations. About 88% of the Parliament's changes in the budget lines of capital asset acquisition have been in order to increase the validity of the existing stable lines and create new construction lines. The issue of roads, water supply and distribution has been the main priority axes of the representatives to press and request to change and increase property acquisition credits in the parliament.

Parliament's changes in the bill have increased significantly in the second half of the study period. This issue is related to the change in the composition of the consolidation commission and the government's relationship with the parliament. The exclusive role of the Consolidation Commission and its effective members provides a wide possibility to apply rent-seeking behaviors in the bill.

The inferential analysis of the research results shows that the pork barrel approach is confirmed in the budget bill changes by the parliament during the review period. By definition, in the pork barrel approach, credit is used from national sources with a regional approach.

In terms of the time structure of political changes in the parliament and the government, the first year of each new parliament period coincides with the last year of the incumbent government or the fourth year of the government. The results indicate that the highest volume of changes in the appropriations for the acquisition of capital assets in the law compared to the bill occurs in the years of political change of the government and parliament (the first year of the beginning of the parliament), which is the last year of the government.

The findings of the study show that the size of the changes in the growth of the asset acquisition budget is not affected by the political alignment between the parliament and the government, which can be due to the dependence of the budget on oil and the non-partisan system of the parliament.

Conclusion

The summary of the results shows that the parliament in Iran has a very strong and direct role in the changes of the budget bill, although these changes are not due to the dominance of the pork barrel approach in line with the public and macro interests in the national economy. Since one of the most important debates regarding the amendment of the budget bill is related to the amendment and organization of the budget bill formulation and approval process, it is necessary to make meaningful amendments in the bill review model in the parliament. Of course, representatives usually do not pass laws that limit their powers. In this case, there is a need for national and interagency consensus in correcting the budget review path in line with the interests and macro goals and the trans-local and regional approach.

Keywords: Budget Bill, Capital Budget, Islamic Parliament of Iran, Pork Barrel

JEL Classification: E6, H7, K4