

بررسی تحلیلی «جهت گیری و پیشنهادات» نمایندگان در مورد

بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

دفتر مطالعات برنامه و بودجه^۱

مقدمه

بر اساس نظریه تفکیک قوا، پارلمان صرفاً یک نهاد و تأسیس قانونگذاری را به ذهن متبادری سازد. از سوی دیگر، این نهاد با ریشه مردمی خود، مرجعیت گسترده‌ای از تأمین توقعات جامعه را عهده دار و مظهر اراده عمومی می‌شود.

به طور کلی، پارلمان را می‌توان ترکیب متلازمی از نمایندگی، بحث و مذاکره، وضع قانون و نظارت بر امور دانست.^۲

نمایندگی و بحث و مذاکره، ماهیت وجودی پارلمان را تشکیل می‌دهد و قانونگذاری و نظارت از اعمال حقوقی پارلمان به شمار می‌رود.

مجلس شورای اسلامی با ماهیت مردمی خود در مقام بیان اراده عمومی و تبیین توقعات گوناگون جامعه، به قانونگذاری می‌پردازد و از طرف دیگر، با دقت در اوضاع و احوال

۱. این گزارش در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهشها و توسط آقای علی پناهی تهیه و تنظیم شده است.
۲. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی کلیات و مبانی، چاپ چهارم.

سیاسی کشور به خصوص مراقبت از رفتار زمامداران اجرایی (از طریق نظارت) زمینه کلی امنیت خاطر مردم را فراهم می نماید.

نمایندگان مجلس یک سطح از سه سطح تصمیم گیری رأی دهندگان، نمایندگان و مدیریت عالی اجرایی را تشکیل می دهند و می توان گفت که در سیستم کنونی، انتخاب آنان تقریباً در یک بازار انتخاباتی رقابتی صورت می گیرد. در نتیجه، هم جهت گیری فکری نمایندگان و هم توجه به ترجیحات، علایق و سلايق رأی دهندگان برای مدیریت کلان کشور و خود نمایندگان از اهمیت به سزایی برخوردار است.

اما این سلايق و خواسته رأی دهندگان چیست و برگزیدگان آن ها باید دارای چه جهت گیری باشند تا خواسته های آنان را به کرسی بنشانند؟

در مباحث «انتخاب عمومی»^۱ چنین مطرح می شود که رأی دهندگان، معمولاً خواهان ترکیبی از کالاهای خصوصی و عمومی هستند. آن ها از یک طرف خواهان برخی کالاهای خصوصی نظیر دارایی ها و خدمات ویژه هستند که در صورت تصویب قانون بخصوص، فقط به آن ها تعلق گیرد و از طرف دیگر، خواهان آن نوع کالاهای و خدمات عمومی نیز هستند که علاوه بر خود، منافع بقیه رأی دهندگان را نیز دربر گیرد.

با این مقدمه و فرض که انتخاب نمایندگان در ایران از طریق مکانیسم رقابت انتخاباتی صورت می گیرد باید علایق و خواسته های مردم به نوعی در جهت گیری های نمایندگان تبلور یابد. اگر این گونه هست، علایق و سلايق لایه های مختلف اجتماعی چگونه باید از طریق عملکردها و مصوبات نمایندگان عملی شود؟ نمایندگان در جهت پاسخگویی به این خواسته ها در کدام قالب ملی، منطقه ای، بخشی و در عین حال اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... حرکت می کنند؟ به عبارت دیگر در قالب یک نوع نگرش اقتصادی یا اجتماعی... کدام جنبه از تقاضای خصوصی و عمومی رأی دهندگان باید مدنظر قرار گیرد؟ آیا وجه طالب نگرش در جهت منتفع ساختن رأی دهندگان اختصاصی باشد یا در جهت منافع کلان ملی؟ نمایندگان در چه مقطعی از دوره نمایندگی خود، به تقاضای خصوصی و در چه زمانی به تقاضای عمومی توجه نشان دهند؟ کدام فراکسیون یا حزب در مجلس می تواند به خواسته ها و در قالب کدام رویکرد پاسخ

بهتری بدهد؟ برای تبدیل دیدگاه‌ها و نگرش‌های نمایندگان به یک کالای عمومی یا خصوصی باید چه فرایندی پشت سر گذاشته شود؟ آیا این تصمیم‌گیری‌ها باید در قالب گروه‌های کوچک حزبی یا فراکسیونی طی مذاکرات و چانه‌زنی‌ها اتخاذ شود یا به صورت دسته‌جمعی و در صحن‌های عمومی؟ میزان موفقیت هر کدام از این نوع تصمیم‌گیری چه اندازه است؟ آیا اعتبار علمی و عملی پیشنهاد‌های حزبی موفقیت‌تصویب و اجرای آن را تضمین می‌کند؟ برای تصویب و عملی کردن این نوع پیشنهادها باید کدام رویه علمی و حقوقی پارلمانی مرسوم در دنیا را با تغییرات مقتضی به کار گرفت؟ آیا باید به دنبال تغییرات آیین‌نامه داخلی مجلس بود یا جنبه‌های کارشناسی تصمیمات در شکل کنونی را همق بخشید؟

پاسخ به تمام این سؤالات، از عهده مطالعه موردی خارج است و باید طی مطالعات گسترده، تک‌تک آن‌ها تجزیه و تحلیل شود. در مطالعه حاضر، جهت ورود به بحث فقط به این سؤال پاسخ داده خواهد شد که جهت‌گیری کلی نمایندگان در قالب یک تقسیم‌بندی معین چیست؟

به همین منظور به عنوان نمونه، مبنای شناخت جهت‌گیری کلی نمایندگان، پیشنهادات ارائه‌شده آنان در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰ انتخاب شده است.

دو دلیل بر این انتخاب مترتب است. نخست، جامع و کلان‌نگر بودن لایحه بودجه نسبت به سایر طرح‌ها و لوایح و دیگر این که نمایندگان با ارائه پیشنهاد‌های مشخص در مورد لایحه بودجه و تصویب احتمالی آنها، در پی تأمین منابع مورد نیاز برای عینیت بخشیدن به گرایش‌های فکری خود هستند.

در ادامه، ابتدا به بودجه و جامعیت آن اشاره می‌شود و سپس در قالب یک تقسیم‌بندی ابداعی از پیشنهاد‌های نمایندگان، جهت‌گیری آنها مورد بحث قرار می‌گیرد.

بودجه و اهمیت آن

برای درک اهمیت و جامعیت «بودجه» به عنوان برنامه تخصیص منابع در سطح کلان و اولویت‌بندی اهداف یک جامعه و به تبع آن پیشنهاد‌های مربوطه ابتدا (در نگاهی گذرا) به تعاریف آن پرداخته می‌شود.

اهداف اقتصادی و اجتماعی در یک دوره کوتاه مدت است^۱ و در تعاریف دیگر، به جنبه نظارتی بودجه از طریق قوه مقننه بر دولت اشاره شده است.

تعریف قانونی بودجه طی مصوبه ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، حکایت از آن دارد که «بودجه کل برنامه مالی دولتی است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها به هدف قانونی شود...»^۲

با توجه به این تعاریف در واقع بودجه شکل خلاصه شده‌ای از چگونگی برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل روند مالی یک دولت است که از پشتوانه فکری منسجم و ارگانیک تخصیص منابع مالی و غیرمالی محدود در مقابل نیازهای نامحدود در سطح کلان برخوردار است.

الف) تصمیمات بودجه‌ای

این تصمیمات شامل چهار نوع فعالیت کلی است:

۱. خرید و فروش عوامل تولید و محصول بین بنگاه‌ها و خانوارها؛
۲. اعطای سوبسیدها و اخذ عوارض؛
۳. انتقال (پولی) به خانوارها؛
۴. اخذ مالیات مستقیم از درآمدهای اختصاصی خانوارها و بخش خصوصی و مالیات‌های غیرمستقیم از کالاهای مبادله شده توسط بخش خصوصی.

ب) مراحل قانونگذاری بودجه

از طرف دیگر مرحله قانونگذاری بودجه نیز که از اهمیت زیادی برخوردار است به صورت زیر تقسیم‌بندی می‌شود:

۱. تقدیم لایحه بودجه توسط رئیس‌جمهور به همراه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در جلسه علنی؛
۲. ارجاع لایحه بودجه به کمیسیون‌های تخصصی توسط هیأت رئیسه؛
۳. بررسی لایحه بودجه در کمیسیون‌های تخصصی؛
۴. بررسی مصوبات کمیسیون‌های تخصصی در کمیسیون تلفیق؛

۱. فرزیب، علیرضا، بودجه‌ریزی در ایران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت، دولتی چاپ ۸۰، ص ۱۵ و ۹۶.
۲. همان منبع.

۵. بررسی مصوبه کمیسیون تلفیق و پیشنهادهای نمایندگان در مورد لایحه بودجه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی.

گرچه گفته می‌شود «در ایران بودجه کل کشور، بودجه شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن‌ها، شرکت‌های بیمه دولتی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه خدمات درمانی، بانک‌های دولتی، مناطق آزاد تجاری و بنیادهای مختلف را به طور کامل دربرنمی‌گیرد و فقط شامل پرداخت‌ها و دریافت‌های جزئی آن‌ها که با دولت صورت می‌گیرد می‌باشد»^۱ با این حال مدیریت سیاست‌های پولی و مالی سالانه در سطوح ملی و منطقه‌ای در قالب بودجه سالانه صورت می‌گیرد. در نتیجه پیشنهادهای مربوط به لایحه بودجه ۱۳۸۰ می‌تواند از جامعیت لازم برخوردار باشد و در اینجا سعی شده است با استفاده از این خصیصه بودجه، در قالب الگوی ابداعی پیشنهادهای نمایندگان را با جهت‌گیری مختلف تقسیم‌بندی شود. قابل ذکر است که این کار با محدودیت‌هایی همراه است که در جای خود به آن نیز پرداخته خواهد شد.

بررسی جهت‌گیری پیشنهادهای نمایندگان مجلس ششم در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰
برای بررسی جهت‌گیری پیشنهادهای نمایندگان مجلس ششم در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰ از یک روش ابداعی در قالب پیشنهادهای منطقه‌ای، دستگاهی، بخشی و ملی با رویکردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... استفاده می‌شود.^۲

بدین منظور پیشنهادهای نمایندگان مندرج در ۷ پیوست اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی جمع‌بندی شده است که مجموعاً ۱۸۶۰ پیشنهاد با زوایای مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نظارتی در گستره ملی، منطقه‌ای، بخشی و دستگاهی را در برمی‌گیرد. برای نتیجه‌گیری دقیق و علمی اول باید هر کدام از تقسیم‌بندی‌های فوق تعریف شوند.

الف- تعاریف و گستره پیشنهادها

پیشنهاد‌های منطقه‌ای: در بردارنده پیشنهادهایی است که صرفاً^۳ برای تحقق اهداف

۱. روزنامه دوران امروز ۱۷ بهمن ۱۳۷۹.

۲. این نوع تقسیم‌بندی و تجزیه و تحلیل صرفاً نگاه به موضوع از جنبه «کارشناسی» به طور عام و از جنبه «تخصیص» و «تربخشی» به طور خاص است. بنابراین می‌توان از منظر دیگر نیز به موضوع نگاه کرد یا آن را در قالب تقسیم‌بندی دیگری ارائه نمود و هر کدام از تقسیم‌بندی‌های فوق را مجدداً به چندین زیر بخش تقسیم کرد. از طرف دیگر از آنجایی که تحلیل فعلی اولین قدم در نوع خود جهت قالب‌ریزی واحد برای موضوعات بسیار متنوعی است که از تخصیص برای کمک به ازدواج جوانان تا تخصیص برای مدیریت گفتگوی تمدن‌ها در سطح بین‌المللی را در بر می‌گیرد، می‌تواند مباحثه و مناقشه فراوانی را به دنبال داشته باشند.

اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و..... منطقه یا محل خاص جغرافیایی ارائه شده است. به عنوان مثال، پیشنهاد «هزینه‌های مناطق آسیب دیده از جنگ تحمیلی که عملیات بازسازی آن‌ها تمام نشده است تخصیص یافته تلقی می‌شود» یا «تسهیلات اعطایی جهت اشتغال زایی در مناطق توسعه نیافته شامل روستاهای مرزی نیز بشود» پیشنهادهای «منطقه‌ای» قلمداد شده‌اند.

پیشنهاد‌های دستگاهی: پیشنهادهایی که برای تحقق اهداف دستگاه‌های مختلف دولتی و غیردولتی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات معینی ارائه شده است، پیشنهادهای «دستگاهی» نام گرفته‌اند. این نوع پیشنهادها عموماً با نام وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها..... مربوطه همراه هستند.

به عنوان مثال، پیشنهاد «بدهی مالیات سنوات گذشته شرکت راه آهن و شرکت‌های تابعه به صورت جمعی و خرجی تسویه شود» به دلیل این که در جهت اهداف دستگاه خاصی ارائه شده است، پیشنهاد دستگاهی نامیده می‌شود.

پیشنهاد‌های بخشی: پیشنهادهایی که پیامدشان، بخش خاصی از اقتصاد یا افراد جامعه (نه کل اقتصاد و افراد جامعه) را متأثر می‌سازد پیشنهاد‌های بخشی قلمداد می‌شوند.

به عنوان مثال پیشنهادهایی چون «پرداخت ۵۰ میلیارد ریال به امور بسته بندی» و «افزایش اعتبار طرح‌های کوچک و صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و آبیاری تحت فشار و کشت گلخانه‌ای تا سقف ۲۰۰ میلیون ریال» پیشنهاد‌های «بخشی» تلقی شده‌اند.

پیشنهاد‌های ملی: پیشنهادهایی که پیامدشان نه بخش خاصی از اقتصاد یا منطقه خاصی بلکه کل اقتصاد کشور را متأثر می‌سازد پیشنهاد‌های «ملی» نامیده می‌شوند. به عنوان مثال، در بند الحاقی تبصره ۳، «اصلاح ساختار تسهیلات اعطایی با حداقل نرخ بهره» یک پیشنهاد ملی تلقی می‌شود.

سایر پیشنهادها: پیشنهادهایی که تأثیر چندانی در نحوه تخصیص بودجه به نفع بخش، دستگاه یا منطقه خاص نداشته و به عبارت دیگر در هیچ کدام از این تقسیم‌بندی‌ها نمی‌گنجد، پیشنهاد‌های «سایر» قلمداد شده‌اند. به عنوان مثال «اظهارنظر در مورد بند الف تبصره ۲ باید حرفه‌ای و کارشناسی باشد» یا «در سطر اول جزء ۲ بند الف عبارت «اهمیت نقش زنان» جایگزین عبارت «سازماندهی نقش زنان» شود، پیشنهاد‌های «سایر» هستند.

البته تعداد معدودی از پیشنهادها را می‌توان همزمان هم منطقه‌ای و هم بخشی و یا

هم منطقه‌ای و هم دستگاهی تلقی کرد. مانند پیشنهاد «مبلغ دریافتی جهت معافیت سربازان از مبلغ ۱۰,۰۰۰ ریال به ۳۰,۰۰۰ ریال افزایش یابد و مبلغ حاصله صرف تجهیز پاسگاه‌های ناجا در دهستان‌های توسعه نیافته شود» را می‌توان یک پیشنهاد بخشی و در عین حال منطقه‌ای قلمداد نمود (تعداد این نوع پیشنهادها در مجموع ۲۰ پیشنهاد می‌باشد).

لازم به تذکر است که این تقسیم‌بندی از پیشنهادهای نمایندگان در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰ فقط و فقط برای نتیجه‌گیری شفاف‌تر و بهتر صورت گرفته است، زیرا هر کدام از تقسیمات منطقه‌ای، بخشی و دستگاهی خود می‌تواند به ترتیب دارای زیرمجموعه‌هایی همچون استانی و شهرستانی یا کشاورزی، صنعتی و خدماتی یا اجرائی و نظارتی باشند ولی در گزارش حاضر به دلایلی از تقسیم‌بندی جزئی‌تر صرف‌نظر شده است.

ب- رویکرد پیشنهادها

هر کدام از پیشنهادهای ارائه شده (در قالب تعاریف فوق) به لحاظ اثرگذاری می‌تواند دارای رویکردهای مختلف باشد که پیشنهاددهندگان به دنبال محقق ساختن آن‌ها هستند در این قسمت باید مشخص کنیم که آیا پیشنهاددهندگان در پی تغییرات «اقتصادی» از طریق تخصیص منابع در بودجه کل کشور هستند یا در جهت اهداف «فرهنگی» قدم برمی‌دارند؟ اهداف «اجتماعی» تا چه اندازه در تصمیمات آن‌ها متبلور است و آیا براساس وظایف پارلمانی صرفاً از بعد «نظارتی» موضوع بودجه را پیگیری می‌کنند یا به دنبال دخالت در چگونگی «اجرا» تصمیمات بودجه‌ای نیز هستند.

برای پاسخگویی به این سوالات نیز پیشنهادهای نمایندگان، از جنبه رویکردی به پنج بعد اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، اجرائی و نظارتی تقسیم‌بندی شده‌اند. که در این مقاله ذکر شده اند یا نیازی به ذکر آن‌ها نمی‌باشد؟ باز این تذکر را می‌دهیم که ابعاد دیگری نیز برای پیشنهادهای نمایندگان قابل تصور است.

رویکرد اقتصادی: پیشنهادهایی را که در جهت بهبود یا تغییرات امور اقتصادی جامعه ارائه می‌شوند و هدف عینی و مشخص اقتصادی را دنبال می‌کنند پیشنهادهای «اقتصادی» نامیده می‌شوند. به عنوان مثال، پیشنهاد ۲۰ «میلیارد ریال از ۸۰۰ میلیارد ریال اعتبار تبصره ۸ به راه آهن اختصاص یابد» دارای رویکرد اقتصادی است.

رویکرد فرهنگی: پیشنهادهایی که در پی صرف بخشی از بودجه کل برای اهداف فرهنگی و تقویت پایه‌های فرهنگی جامعه هستند، دارای رویکرد «فرهنگی» تلقی می‌شوند.

به عنوان مثال، پیشنهاد ۱۰ درصد از اعتبار ردیف های ۰۱۰۱۰۳۹، ۰۱۰۱۰۴۲ به حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی اختصاص یابد» دارای رویکرد فرهنگی است.

رویکرد اجتماعی؛ پیشنهادهایی که در جهت بهبود وضعیت اجتماعی بخشی از جامعه یا کل آن صورت گرفته باشد رویکرد «اجتماعی» نام می گیرند. به عنوان مثال، پیشنهاد «تأمین صد درصد هزینه بیمه همگانی و مکمل جانبازان به عهده دولت است» دارای رویکرد اجتماعی است.

رویکرد اجرائی؛ بعضی از پیشنهادها در پی آنند که بدون دخل و تصرف در اصل موضوع تبصره، نحوه اجرای آن را تغییر دهند این نوع پیشنهادها، پیشنهادهایی با رویکرد «اجرائی» قلمداد می شوند. به عنوان مثال، پیشنهاد «تغییر شورای برنامه ریزی توسط استان به کمیته هماهنگی استان» در بند ۳ تبصره ۳ دارای رویکرد اجرائی است.

رویکرد نظارتی؛ برخی پیشنهادهای نمایندگان در راستای گسترش نظارت نهادهای ذی ربط مثل دیوان عالی اداری، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی بر نحوه اجرای تبصره های لایحه بودجه ۱۳۸۰ بدون دخل و تصرف اصل موضوع بودجه هستند چنین پیشنهادهایی، پیشنهاد با رویکرد «نظارتی» عنوان می شوند.

به عنوان مثال، پیشنهاد «ارائه گزارش های مربوط به اعزام نیروی کار به خارج به کمیسیون های مربوطه مجلس هر سه ماه یک بار» دارای رویکرد نظارتی است.

بررسی و تحلیل نتایج

نتایج بررسی پیشنهادها (در قالب تعاریف فوق) در جداول زیر خلاصه شده اند:

جدول (۲) تعداد و درصد رویکردهای پیشنهادهای نمایندگان

رویکرد	تعداد	درصد
اقتصادی	۱۲۶۳	۶۷/۹۰
اجتماعی	۱۹۲	۱۰/۴۸
فرهنگی	۶۲	۳/۳
اجرائی	۳۲۵	۱۳/۱۷
نظارتی	۵۲	۲/۷۹
سایر*	۲۲	۲/۳۶
جمع	۱۸۶۰	۱۰۰

مأخذ: محاسبات محقق
 * رویکرد «سایر» مربوط به پیشنهادهای «سایر» است که بر اساس بدهی کدام از رویکردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ... تعیین گشته.

جدول (۱) تعداد و درصد جهت گیری های پیشنهادها

نوع پیشنهاد	تعداد	درصد
مطلقه ای	۳۰۵	۱۶/۳۹
مشکله ای	۳۳۶	۱۸/۰۶
بخشی	۵۹۸	۳۲/۱۵
کلی	۵۳۸	۲۹
سایر	۷۳	۳/۹
جمع	۱۸۶۰	۱۰۰

مأخذ: محاسبات محقق از پیوست های پیشنهادهای نمایندگان اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی.

به استناد جدول شماره یک، ۱۶/۳۹ درصد از پیشنهادهای نمایندگان در راستای اهداف «منطقه ای» است در حالی که پیشنهادهای «ملی» ۲۹ درصد از کل پیشنهادهای را تشکیل می دهند. رقم بالای پیشنهادهای ملی در مقایسه با پیشنهادهای منطقه ای، حکایت از کلان نگرایی نمایندگان دارد ولی مقایسه آن با رقم ۳۲/۱۵ درصدی پیشنهادهای بخشی و دستگاهی، بیانگر این است که نمایندگان بیشتر در جهت پاسخ گویی به تقاضای «کالاهای خصوصی» قدم بر می دارند تا تقاضای «کالاهای عمومی»^۱ (نمودار ۱).

همچنین ۶۷/۹ درصد از پیشنهادهای نمایندگان مجلس ششم دارای رویکرد اقتصادی است. ۱۲/۱۷ درصد آن ناظر بر چگونگی اجرای تصمیمات بودجه ای دستگاه اجرایی است و نکته قابل توجه آن که فقط ۲/۷۹ درصد از پیشنهادها، دارای رویکرد نظارتی هستند که از وظایف اصلی نمایندگان مردم در پارلمان تلقی می شود (نمودار ۱).

رویکرد اجتماعی ۱۰/۴۸ درصد از مجموع پیشنهادهای را تشکیل می دهد و پیشنهادهایی که اهداف فرهنگی را دنبال می کند، فقط ۲/۳ درصد از کل پیشنهادهای را شامل می شوند. مقایسه رویکردها با یکدیگر از جهت گیری مجلس ششم در راستای تصمیمات اقتصادی حکایت دارد^۲ (نمودار ۲).

بررسی جدول شماره ۳ نشان می دهد که تعداد پیشنهادهای اقتصادی با محدوده ملی از تعداد

جدول ۳ - نوع پیشنهادهای و رویکردهای آنها

نوع پیشنهاد	اقتصادی		اجتماعی		فرهنگی		اجرایی		نظارتی		سایر		جمع
	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	
منطقه ای	۲۵۸	۲۰/۲۲	۱۹	۹/۷۹	۱۰	۱۶/۳۳	۱۶	۶/۵۳	۲	۳/۸۴	-	-	۳۰۵
دستگاهی	۲۳۲	۱۸/۵۲	۳۱	۲۱/۱۳	۲۳	۳۷/۱	۴۰	۱۶/۳۳	۸	۱۵/۳۸	-	-	۳۲۶
بخشی	۲۲۹	۳۲/۷۶	۹۰	۳۶/۳۹	۱۶	۲۵/۸۱	۲۴	۱۷/۹۶	۹	۱۷/۳۲	-	-	۵۹۸
ملی	۳۲۹	۲۶/۰۶	۲۴	۲۲/۷۵	۱۳	۲۰/۹۶	۱۱۹	۲۸/۵۷	۲۳	۴۳/۴۶	-	-	۵۳۸
سایر	۳	۰/۰۲	۲۲	۰/۱۷	-	-	۲۶	۰/۶۶	-	-	۳۴	۱۰۰	۷۳
جمع	۱۲۶۳	۱۰۰	۱۹۲	۱۵/۲	۶۲	۴/۹	۲۳۵	۱۸/۶	۵۲	۴/۱	۳۴	۲/۷	۱۸۶۰

مأخذ: محاسبات محقق.

۱- از آنجایی که بر حسب تعریف، پیشنهادهای بخشی در بردارنده خواست های بخشی خاص از جامعه هستند می توان پاسخگویی به این خواست ها را پاسخگویی به «تقاضای خصوصی» تلقی کرد این امر به همان نسبت می تواند در مورد پیشنهادها دستگاهی نیز معتبر باشد.

۲- از آن جا که بودجه، عموماً دارای ماهیت اقتصادی است این نتیجه گیری تا حدودی طبیعی به نظر می رسد ولی در مقایسه با پیشنهادها با رویکرد نظارتی، که آن نیز جزو ماهیت اصلی پارلمان تلقی می شود و باید به مراتب بیش از ۲/۷۹ درصد از پیشنهادهای را در بر بگیرد قابل توجه است. به عبارت دیگر به همان اندازه که ماهیت اقتصادی بودجه، در تعداد بالای پیشنهادهای اقتصادی منعکس می شود به همان اندازه نیز ماهیت نظارتی مجلس در تعداد بالای پیشنهادهای نظارتی متبلور می شد.

جدول ۴- تعداد پیشنهادهای تصویب شده،

با رویکردهای مختلف

رویکرد	اقتصادی	اجتماعی	فرهنگی	اجرایی	نظارتی	جمع
تعداد- درصد	۳۴	۷	۱	۵	۳	۵۰
تعداد	۶۸	۱۴	۲	۱۰	۶	۱۰۰

مأخذ: محاسبات محقق.

پیشنهاد‌های اقتصادی در محدوده منطقه‌ای بیشتر است و این بدان معنی است که مشکلات اقتصادی ملی از مشکلات اقتصادی منطقه‌ای برای نمایندگان ملموس‌تر بوده است (نمودارهای ۳ و ۶). به عبارت دیگر در زمینه اقتصادی پاسخگویی به «تقاضای عمومی» بیش‌تر مدنظر بوده است و دلیل‌اش نیز این می‌تواند باشد که سلايق و علايق اقتصادی را ي رای دهندگان جنبه عمومی به خود گرفته است.

به استناد جدول شماره ۳ و (نمودارهای ۴ و ۵) پیشنهاد‌های دستگاهی با رویکرد اقتصادی ۱۷۵۲ درصد و پیشنهاد‌های بخشی با رویکرد اقتصادی ۳۴/۷۶ درصد از کل پیشنهاد‌های اقتصادی را به خود تخصیص داده‌اند.

۶۳/۴۶ درصد از کل پیشنهاد‌های نظارتی دارای بُعد ملی است و نظارت به صورت دیگر فقط حدود ۳۷ درصد را تشکیل می‌دهد. این نکته جالب توجه است که نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و به طوری که نظارت بخش‌های مختلف (در محدوده لایحه بودجه) جامعه از چشم نظارتی نمایندگان به عنوان وظیفه اصلی آنان مخفی مانده است به طوری که نظارت بر دستگاه‌های اجرایی کمتر از ۹ درصد پیشنهادها «نظارتی» را در بر می‌گیرد.

بررسی پیشنهاد‌های بخشی، نشان می‌دهد که ۴۶/۳۹ درصد از آن، دارای رویکرد اجتماعی و ۲۵/۸۱ درصد دارای رویکرد فرهنگی است که دلیل اصلی آن تا حدودی ماهیت اقتصادی بودجه است. این در حالی است «نظارت» بر عملکرد بخشی ۱۷/۳۲ درصد در پیشنهاد‌های نمایندگان تبلور داشته است. اما چگونگی اجرای سیاست‌های بخشی ۱۷/۹۶ درصد از پیشنهاد‌های نمایندگان را به خود اختصاص داده است.

در نتیجه، وجه غالب پیشنهادها در راستای دیدگاه‌های «بخشی» است و رویکرد اصلی آن‌ها حول محور اقتصاد می‌چرخد که البته این امر به دلیل ماهیت اقتصادی بودجه طبیعی است. اما نظارت به عنوان یکی از وظایف اصلی نمایندگان، بخش کوچکی از پیشنهاد‌های آنان را تشکیل

جدول ۵- تعداد پیشنهاد های تصویب شده با گستره منطقی های

تعداد- درصد	نوع	منطقه ای	دستگاهی	بخشی	ملی	سایر	جمع
تعداد	۴	۸	۲۲	۱۳	۳	۵۰	
درصد	۸	۱۶	۴۴	۲۶	۶	۱۰۰	

منبع: محاسبات محقق

می دهد در حالی که نحوه اجرای تصمیمات بودجه - که از وظایف قوه مجریه شمرده می شود - از دغدغه های اصلی نمایندگان بوده است.

پیشنهاد های تصویب شده

به نظر می رسد که جهت گیری پیشنهاد های نمایندگان را بتوان از منظر دیگر نیز تحلیل کرد و آن همانا کم و کیف پیشنهاد های تصویب شده است.

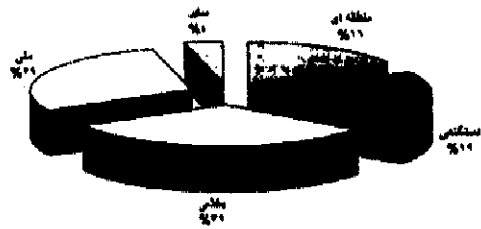
از مجموع ۱۸۶۰ پیشنهاد ارائه شده توسط نمایندگان فقط ۵۰ پیشنهاد تصویب شده است که ۳۴ مورد (۶۸ درصد) دارای رویکرد اقتصادی، ۷ مورد (۱۴ درصد) دارای رویکرد اجتماعی، ۵ مورد (۱۰ درصد) دارای رویکرد اجرایی و ۱ مورد (۲ درصد) دارای رویکرد فرهنگی و ۳ مورد (۶ درصد) دارای رویکرد نظارتی است (جدول ۲). می توان گفت که اولویت مسائل اقتصادی هم در پیشنهادات و هم در مصوبات به یک اندازه (حدود ۶۸٪) مشهود بوده است.

همچنین، از میان پیشنهاد های تصویب شده ۱۳ مورد (۲۶ درصد) دارای گستره ملی، ۴ مورد (۸ درصد) دارای گستره منطقه ای، ۸ مورد (۱۶ درصد) در حیطه فعالیت های دستگاهی، و ۲۲ مورد (۴۴ درصد) در حوزه «بخشی» بوده است و ۳ مورد (۶ درصد) دیگر آن نیز شامل موارد «سایر» می شود (جدول ۵).

مجموع پیشنهاد های تصویب شده ۵۰ مورد است که رقمی کم تر از ۳ درصد از کل پیشنهادها را دربر می گیرد. این در حالی است که بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۰ در مجلس، ۱۲ جلسه و مجموعاً ۸۷ ساعت^۱ را به خود اختصاص داده است که اگر میانگین حضور نمایندگان در هر جلسه را به طور متوسط ۲۰۰ نماینده در نظر بگیریم مجموعاً ۱۷,۴۰۰ = (۲۰۰ × ۸۷) نماینده - ساعت برای بررسی لایحه بودجه وقت صرف شده است. این در حالی است که فقط ۳۷۵ پیشنهاد از مجموع پیشنهاد های فوق در صحن علنی مطرح گردیده است. بدین ترتیب تصویب هر پیشنهادی در مجموع ۳۴۸ = (۵۰ × ۷) نماینده - ساعت وقت برده است که این میزان وقت صرف شده در جای خود قابل توجه است.

۱. در مجموع در محاسبه کل ساعات جلسات بررسی پیشنهادها در جلسه اول مجموعاً ۱۳ ساعت از مجموع ۱۰۰ ساعت کل شده است

نمودار ۱: سهم پیشنهادات از جنبه های مختلف از مجموع پیشنهادهای نمایندگان در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰



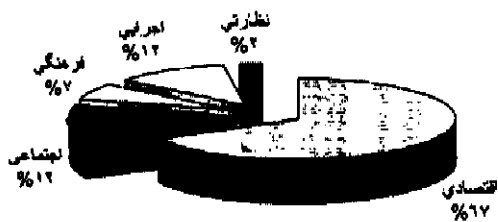
نمودار ۲: سهم رویکردهای مختلف از مجموع پیشنهادهای نمایندگان در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰



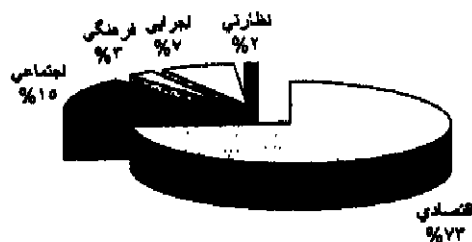
نمودار ۳: رویکردهای مختلف مجموع پیشنهادهای منطقه ای نمایندگان



نمودار ۴: رویکردهای مختلف مجموع پیشنهادهای دستگاهی نمایندگان در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۰



نمودار ۵: رویکردهای مختلف مجموع پیشنهادهای بخشی نمایندگان در لایحه بودجه ۱۳۸۰



نمودار ۶: رویکردهای مختلف مجموع پیشنهادهای ملی نمایندگان در لایحه بودجه ۱۳۸۰



نتیجه گیری

از مطالعه حاضر، چنین بر می آید که دغدغه اصلی نمایندگان (در بررسی لایحه بودجه) جنبه های از مختلف جنبه ها اقتصادی است بطوری که، حداقل ۶۸ درصد پیشنهادات مربوط به لایحه را در بر می گیرد و جنبه اجرایی تصمیمات بودجه ای، با ۱۳/۸ درصد از عمده ترین دغدغه آن ها بوده است. از طرف دیگر، باید گفت که فرصت و زمان کافی برای بررسی کلیه جنبه های مرتبط با لایحه بودجه در اختیار نمایندگان وجود ندارد و در نتیجه، روند فعلی بررسی و تصویب بودجه در مجلس علاوه بر این که هر گونه تجزیه و تحلیل سمت گیری نمایندگان مردم و نقد و بررسی آن را با مشکل مواجه می سازد؛ همچنین مانع از آن می شود که بخشی از پیشنهادات و نقطه نظرات مفید نمایندگان در عمل به منصفه ظهور برسد. به استناد این بررسی تحلیلی، مشخص می شود که با به رغم تعداد بالای پیشنهادات و میزان بالای وقت صرف شده در مقابل تعداد اندک پیشنهادهای تصویب شده، نمی توان روش بررسی لایحه بودجه به شکل کنونی و تصمیم گیری های مربوط به آن را کارا دانست. به عبارتی، روند کنونی (در بررسی لایحه بودجه) به گونه ای نیست که تمام یا بیش تر نظرات مفید نمایندگان به طور مؤثر، مورد بررسی قرار بگیرد.