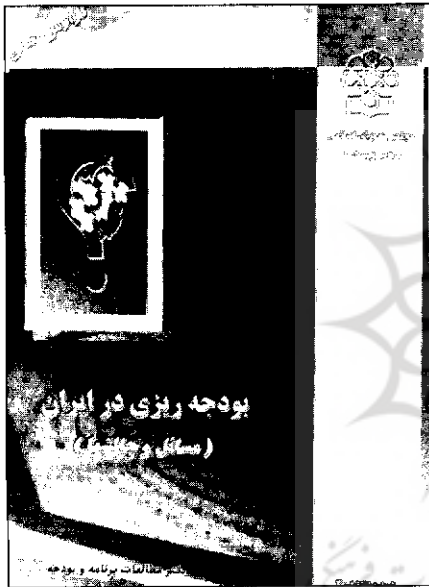


گامی نه در حدانتظار!

○ علی اعظم محمدیگی



○ بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها
○ دفتر مطالعات برنامه و بودجه
○ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
○ ۱۳۸۱، ۲۷۱ صفحه، ۲۰۰۰ نسخه

یکی از این احکام قانونی تبصره ۴۸ قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۰ بود که طبق آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف شد طرح اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور را تهیه و برای طی مراحل قانونی تقدیم هیأت وزیران نماید.

اصلاح نظام بودجه‌ریزی طبیعتاً مستلزم شناسایی و تحلیل مسائل مبتلا به این نظام است. کتاب بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها) گزارش اصلی و چکیده مطالعاتی است که مرکز پژوهش‌های مجلس با گردآوری گروهی از کارشناسان برجسته و صاحب‌نظران موضوع - به ویژه محققانی که در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۶۶ در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مطالعه‌ای در این زمینه سازمان داده بودند و به دلایلی متوقف شد، و با هدف شناسایی مسائل فوق انجام داده است. این تلاش مرکز پژوهش‌ها ضمن آنکه برخاسته از فلسفه تشکیل آن یعنی عمل به عنوان بازوی تحقیقاتی مجلس شورای اسلامی بوده به گفته قائم‌مقام مرکز پژوهش‌های مجلس، از این برداشت ناشی شده است که «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در شرایط فعلی به تنهایی قادر به اصلاح نظام بودجه‌ریزی نیست و چنین کاری نیازمند توافق، همت و همراهی سایر دستگاه‌ها و قوای

اقدام مجلس شورای اسلامی به تشکیل مرکز پژوهش‌های مجلس در دهه ۱۳۷۰ که کتاب بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها) حاصل مطالعات این مرکز است دست کم این فایده را برای کارشناسان و محققان علاقه‌مند به آگاهی و بررسی مسائل بودجه‌ریزی در کشور در برداشته است که در کنار گزارش‌های متعارف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دیگر سازمان‌های ذی‌ربط درباره‌ی بودجه دولت یا مطالعات دانشگاهی، گزارش‌های دیگری را که منعکس‌کننده‌ی دغدغه‌ی نمایندگان درخصوص نتایج تصویب و اجرای بودجه‌های سالانه دولت است ملاحظه کنند. همان طور که قائم‌مقام مرکز پژوهش‌های مجلس در پیشگفتار کتاب (صص ۱۵-۱۱) بیان کرده است در پی توجه جدی‌تر نمایندگان دوره ششم مجلس به مسائل بودجه‌ریزی کشور، «این مرکز با الهام از برخی مطالعات انجام شده‌ی پیشین طی گزارش ویژه‌ای به طبقه‌بندی نظرهای مطرح شده در مورد مسائل بودجه‌ای ایران اقدام کرد. سرانجام، استمرار این توجه، به صدور دو حکم قانونی در بودجه‌های مصوب سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ منجر شد که طی آنها دولت به برنامه‌ریزی و شروع اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور موظف می‌شد» (ص ۱۳).

کشور است. در واقع، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آن چنان گرفتار انبوه مسائل ریز و درشت (به ویژه پس از ادغام سازمان امور استخدامی در آن) شده است که به رغم تمایل و تلاش - فرصت بازاندیشی از مدیران عالی آن گرفته شده است. مجموعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سالیانه چندین میلیون نامه صادر می‌کند. با این حجم امور جاری و روزمره چگونه می‌توان اندیشید و برای اصلاح، برنامه ریخت» (صص ۱۲-۱۳).

بر اساس برداشت فوق، مرکز پژوهش‌ها با سازماندهی یک طرح مطالعاتی که کتاب مورد بررسی «گزارش اصلی و چکیده» آن است تلاش نموده اولاً، به صورت غیرمستقیم سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را در اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی یاری دهد، ثانیاً، یا مهم‌تر از آن، در این اصلاح ساختار دغدغه‌های قوه قانونگذاری را مدنظر قرار دهد.

به نظر می‌رسد مناسب‌ترین معیار برای ارزیابی مطالب این کتاب، بررسی این نکته باشد که تا چه حد به هدف اعلام شده مطالعات مرحله نخست پروژه مطالعاتی مرکز پژوهش‌ها دست یافته است. این هدف چه بوده است؟ در پیشگفتار کتاب آمده است: «کتاب حاضر گزارش اصلی و چکیده مطالعات مرحله نخست است که محدود و منحصر به طرح مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی ایران شده است و امید می‌رود در مراحل بعدی از آن به عنوان زمینه‌ای برای طراحی و ارائه یک الگوی مناسب برای نظام بودجه‌ریزی استفاده شود. (ص ۱۴) آیا مطالب کتاب با این هدف مطابقت می‌کند؟ با مروری بر فصول مختلف کتاب مشخص می‌شود که نویسندگان آن مطالبی را عنوان نموده‌اند که کمابیش مغایر با هدف مذکور یعنی «طرح مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران» و مهم‌تر از آن، مغایر با عنوان کتاب است.

فصل‌های اول و دوم کتاب با عنوان «توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی» (صص ۶۶-۳۵) و «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی» (صص ۹۴-۶۹)، همانطور که عنوان آنها گواهی می‌دهد بیشتر از سایر فصول از هدف طرح مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران دور شده است. در واقع، بیان «مجموعه تجربیات تفسیر صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت مالی» را نمی‌توان، مصداق طرح مشکلات مذکور دانست. به طور کلی، به نظر می‌رسد این فصل یک ترجمه‌ی غیر دقیق از یکی از گزارش‌های این مؤسسه باشد. کاربرد اصطلاحاتی چون «دیون اقتضایی (در خط چهارم ص ۴۶) و «بودجه مکمل (در خط هفتم ص ۴۷) که در فرهنگ و ادبیات بودجه‌ای کشور ناشناخته است شاهد این ادعاست و علاوه بر آن، نشان می‌دهد که مترجم این گزارش موفق به تطبیق دادن این اصطلاحات نامأنوس با اصطلاحات رایج در ادبیات بودجه‌ریزی کشور نشده است. برای مثال، آنچه در پاراگراف زیر به عنوان «بودجه‌های مکمل» نام برده شده است در ایران معنای «اصلاحیه یا متمم بودجه» را دارد: «بودجه‌های مکمل که طی سال مالی (بودجه‌ای) به منظور تغییر در مصوبات به مجلس برده می‌شوند، به لحاظ اینکه رسماً به مجلس تقدیم می‌شوند، حائز شفافیت‌اند. اما این بودجه‌های مکمل غالباً در چارچوب اثرات بالقوه‌ی آنها بر کل بودجه مورد بازنگری قرار نمی‌گیرند.» (ص ۴۷).

فصل دوم کتاب با ارائه چند تعریف از بودجه‌ریزی و مقایسه آنها آغاز می‌شود و نویسنده در ادامه‌ی آن، «ابعاد فنی بودجه» و «مأموریت‌های بودجه‌ای» را بیان می‌کند. برای مثال به این مطلب توجه کنید: «جریان بودجه‌ریزی متضمن حرکتی فراتر از گردآوری اطلاعات و اعتبارات مربوط به عملیات دولت در سندی مصوب است و فرآیند بررسی و تحلیل کارکردهای مدیریت بخش عمومی، گزینش منابع و انجام هزینه‌ها را نیز در خود دارد. از این دیدگاه،

به نظر می‌رسد فصل اول ترجمه غیردقیقی از یکی از گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول باشد؛ کاربرد اصطلاحاتی چون «دیون اقتضایی» و «بودجه مکمل» که در فرهنگ و ادبیات بودجه‌ای کشور ناشناخته است شاهد این ادعاست



به نظر می‌رسد مناسب بود فصل آخر کتاب جزء فصول اولیه کتاب قرار می‌گرفت و نه در جایی که انتظار می‌رفت نتیجه‌گیری لازم از طرح مسائل بودجه‌ریزی در کشور در آن بیان شود

فرآیندهای بودجه‌ای به صورت نظام‌های اطلاعات مالی عملیاتی دولت در می‌آید و همچون هرمی از مسئولیت‌ها و اختیارات، اطلاعات لازم را برای شناخت مأموریت‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در بعد وصول درآمدها و انجام هزینه‌های مصوب و نیز چارچوب‌های قانونی نظارت بر عملیات اجرایی برای ارزیابی نتایج حاصل از فعالیت‌های مزبور ارائه می‌کند» (ص ۷۱). جای این‌گونه مطالب نظری و آکادمیک در کتاب‌های دانشگاهی است که دانشجویان را با الفبای بودجه و بودجه‌ریزی آشنا می‌کند نه در کتابی که قرار بوده صرفاً به بیان و تحلیل مسائل و مشکلات بودجه‌ای کشور اختصاص داشته باشد.

فصل سوم کتاب با عنوان «بودجه‌ی اقتصادی» (صص ۹۷-۱۲۳)، ضمن آن که کمابیش ادامه مباحث نظری فصل‌های اول و دوم است، بررسی تجربه‌ی کشورهای فرانسه، انگلستان و بلژیک در امر تهیه بودجه‌ی اقتصادی را در دستور کار خود قرار داده است. از این جهت، مطالب این فصل را شاید بهتر باشد مطالعه‌ی تطبیقی نظریه و عمل تهیه بودجه اقتصادی دانست نه طرح مسائل و مشکلات تهیه این نوع بودجه در ایران. نویسنده‌ی این فصل به جای بیان و تحلیل مسائل مربوط به شیوه موردنظر ایشان در بودجه‌ریزی، یعنی بودجه‌ریزی اقتصادی در کشور، اقدام به ارائه‌ی توصیه‌هایی نموده است که طبق پیشگفتار کتاب قرار بود در مراحل بعدی مطالعه بودجه‌ریزی به آن پرداخته شود. «ساختن هر نوع الگو به ویژه الگوی تفصیلی کوتاه مدت برای بررسی تعامل میان متغیرهای بودجه‌ای و اقتصادی، از فعالیت‌های زمان‌بر و طولانی است. تجربه‌ی کشورهای خارجی نیز مؤید همین نظر است. استقرار چنین نظامی در ایران مقتضیات و پیش‌نیازهای مشخصی دارد که مهم‌ترین آنها را همراه با توصیه‌هایی چند در زیر برمی‌شمریم.» (ص ۱۰۱)

به نظر می‌رسد اولین اشکال قابل طرح درباره فصل چهارم کتاب که «منابع و مصارف بودجه» عنوان دارد (صص ۱۵۸-۱۲۷) اشتباهات تایپی و ویرایشی آن باشد. این اشکال از آن جهت، برجسته جلوه می‌کند که وجود این‌گونه اشتباهات در کتاب‌های منتشره توسط یک مؤسسه پژوهشی که با بودجه‌ی نسبتاً کلانی تغذیه می‌شود (در مقایسه با محدودیت‌های مالی ناشران و نویسندگان خصوصی) و مهم‌تر از آن، انتظار می‌رود آثار این‌گونه مؤسسات

پژوهشی دولتی و عمومی الگویی برای نویسندگان، ناشران و مراکز پژوهشی خصوصی باشند، بسیار ناخوشایند است. با صرف نظر کردن از بیان اشتباهات تایپی این فصل که در فصل‌های دیگر کتاب کمابیش تکرار شده اشتباه ویرایشی عمده‌ی این فصل این است که پاراگراف آخر ص ۱۳۷ کتاب عیناً در صفحه ۱۵۲ تکرار شده است.

در این فصل، وجود مطالبی چون «در بررسی حاضر، ساخت منابع و مصارف بودجه‌ای براساس ویژگی‌های لازم برای ارزیابی منابع و مصارف مطالعه شد» (ص ۱۵۸) باز مؤید این نظر است که مطالب کتاب تا حد زیادی جنبه‌ی هنجاری یا دستوری دارند نه پوزیتیو که در پی شناسایی، طرح و تحلیل مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران بوده باشد.

هرچند مطالب فصل‌های پنجم تا هفتم برخلاف فصل‌های اولیه کتاب تا حد زیادی به هدف بودجه‌ریزی در ایران است نزدیک شده اما اشکالاتی چند در آن دیده می‌شود. برای مثال، اولاً در فصل پنجم که «بودجه و سازمان اداری» نام دارد (صص ۱۷۷-۱۶۱) آنچه به زعم نویسنده این فصل مسائل سازمان اداری بودجه در کشور تلقی شده است به صورت کلی (و بنون آنکه عوامل آن تحلیل شده باشد) مطرح شده است. برای مثال، به این عبارت توجه کنید: «به نظر می‌رسد با توجه به ویژگی‌ها و خصوصیات نظام اداری یعنی بخشی‌نگری روزمرگی، تحول

گریزی، مشارکت‌ناپذیری، گسترش جویی، سنت‌پرستی و نوگرایی، بی‌نظمی و ناهماهنگی، مداخله‌گرایی و رقابت‌ناپذیری، نظام اداری کشور باید با توجه به پیشنهادات زیر بازسازی و بازآرایی شود» (ص ۱۶۴).

در قسمت دیگری از این فصل که به بیان نارسایی‌ها و مشکلات نیروی انسانی یا کارکنان دولت اختصاص دارد (ضمن آنکه این موضوع ربطی به مسائل بودجه‌ریزی در کشور ندارد) باز فهرستی کلی از این نارسایی‌ها و مشکلات مانند «فقدان بانک اطلاعات پرسنلی روزآمد و روشن نبودن تعداد دقیق نیروی انسانی» (ص ۱۷۱) ارائه شده است. ثانیاً، در برخی قسمت‌های فصل مذکور مطالبی ادعا شده که فاقد مستندات آماری است. برای مثال، نویسنده مدعی شده است که «سپردن بخشی از امور مانند تنظیم، ترابری، نگهداری، خدمات، کارهای دفتری و بایگانی به بخش خصوصی، گاه هزینه‌ها را تا دو برابر افزایش داده است» (ص ۱۷۲). ثالثاً، در حالی که مطالب فصل ششم با عنوان «کاستی‌های

مطالب فصل‌های پنجم تا هفتم، بر خلاف فصل‌های اولیه‌ی کتاب تا حد زیادی به هدف کتاب که طرح مشکلات بودجه‌ریزی در ایران است نزدیک شده است

فصل ششم

با عنوان «کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی» به لحاظ تازگی نسبی آن در ادبیات بودجه‌ریزی ایران، فصل برجسته و ارزشمند کتاب است

قانونی بودجه‌ریزی»، (صص ۱۹۶-۱۸۱)، به لحاظ تازگی نسبی آن در ادبیات بودجه‌ریزی در ایران، یک فصل برجسته و ارزشمند کتاب است. به نظر می‌رسد مطالب فصل هفتم با عنوان «پرسش‌های اطلاعاتی و مبنای مقرراتی بودجه» (صص ۲۳۲-۱۹۹) تا حد زیادی ادامه بحث فصل ششم باشد و بنابراین، بهتر بود در فصل مذکور ادغام می‌شد.

مطالب فصل ۸ با عنوان نظارت مالی و عملیاتی (صص ۲۵۵-۲۳۵)، از این نظر که از هدف اصلی کتاب یعنی طرح مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران دور شده و به بازگویی یک مجموعه تعاریف و طبقه‌بندی‌ها از نظارت مالی و عملیاتی پرداخته است تا حد زیادی یادآور فصل‌های اول تا چهارم کتاب است. قسمتی از مطالب این فصل (صص ۲۴۳-۲۳۵) را می‌توان در منابعی مانند بودجه‌ریزی در ایران (فرزب، مرکز انتشارات مدیریت دولتی) یافت. یکی از ویژگی‌های مطالب این فصل، پراکندگی موضوعات طرح شده در آن است. برای مثال، در میانه‌ی فصل، نویسنده بدون توجه به ضرورت یا عدم ضرورت مطالعه تطبیقی مسئولیت محاسباتی و نظارتی بودجه، شیوه و دستگاه‌های مجری اعمال این مسئولیت‌ها در

ایران و چند کشور دیگر را بیان و مقایسه کرده است (ص ۲۴۴). در فصل آخر کتاب با عنوان «سنجه‌هایی برای داوری» (صص ۲۷۱-۲۵۹) نویسنده در قالب چند شاخص نمونه مانند میزان کسری بودجه، تعداد اصلاحیه‌های بودجه، تعداد ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای و حجم نسبی و مطلق اعتبارات خارج از شمول مقررات و متمرکز، کوشیده است آثار رو به گسترش نارسایی‌های بودجه و روند تخریبی مدیریت مالی دولت را (برای سال‌های پس از جنگ تحمیلی) نشان دهد. به نظر می‌رسد این فصل مناسب بود جزء فصول اولیه کتاب قرار می‌گرفت نه در جایی که انتظار می‌رفت نتیجه‌گیری لازم از طرح مسائل بودجه‌ریزی در کشور در آن بیان شود. همین نقیصه، شاید بهترین گواه بر عدم انسجام مطالب کتاب و فقدان ویراستاری در تنظیم مطالب کتابی است که به دلیل برخورداری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از امکانات مالی و کارشناسی، انتظار می‌رفت حاوی حرف‌ها و تحلیل‌های تازه درباره مسائل بودجه‌ریزی در ایران باشد.

تورق

حقوق جزای اسلامی و حقوق جزای اختصاصی اسلامی و تعیین موضوع بحث در آن و تشریح هدف و انواع کیفر در اسلام می‌باشد.

در نخستین بخش: حدود (صفحه ۹ تا ۱۰۱) پس از تعریف حد و بیان موضوع آن (گناه) و رابطه میان گناه و جرم، حدود شرعی از قبیل: زنا، لواط، تخفیف سحقی، قیادت، قذفه سب پیامبر (ص) و ائمه (ع)، جادوگری دزدی و... در پانزده بند مورد مطالعه قرار گرفته و به شیوه مرسوم در فقه امامیه به مفهوم، شرایط، راه‌های اثبات، انواع و سایر احکام این حدود پرداخته شده است.

بخش دوم: تعزیرات (صفحه ۱۰۵ تا ۱۱۴) به بررسی مفهوم، مقدار، طریق اثبات تعزیر و پارهای از موجبات آن که در فقه اسلامی مورد اشاره قرار گرفته مانند: ازالهی بکارت، خطای اطفال، استمناء و شهادت زور و به ناهق، اختصاص یافته است. و در آخرین بخش کتاب: قصاص (صفحه ۱۱۷ تا ۲۲۳) بعد از بیان مقدمه‌ای در مفهوم قصاص و ذکر آیات و احادیث مربوط به آن، مباحث در دو باب (قصاص نفس، و قصاص قطع اعضا و جرح) سامان یافته‌اند.

در باب اول: قصاص نفس (صفحه ۱۲۰)، طی هفت گفتار از اقسام قتل و شرایط آن، تسبیب و مباشرت، اکراه بر قتل یا قطع عضو، اشتراک در جنایت، شروط قصاص، ادعای قتل و راه‌های اثبات آن، و احکام قصاص سخن به میان آمده است.

و در باب دوم: قصاص قطع اعضا و جرح (صفحه ۱۹۴) شروط، کیفیت قصاص جراحات و قطع اعضا، وسیله قصاص و حکم قصاص در اعضا مورد مطالعه قرار گرفته است.

در مجموع باید گفت که علاوه بر محتوای علمی و استدلالی و ساختار مناسب کتابه ویژگی‌های ذیل به برجستگی آن می‌افزاید:

۱. تخصص و تبخّر نویسنده و مرتبه علمی و اجتهاد ایشان که در جای جای کتاب جلوه‌های آن مشهود است.
۲. بیان مطالب و مسایل فراوان در حجمی کم با قلمی ساده و رسا.
۳. تطبیقی بودن مباحث و ذکر آرای مذاهب فقهی اهل سنت.
۴. ارجاع به منابع معتبر فقهی و آرایه حواشی علمی و پانویس‌های ارزنده.

محمد مهدی مقدادی



- حدود و تعزیرات و قصاص
- دکتر ابوالقاسم گرچی (با همکاری دکتر روشنگری شکاری و دکتر حسین فریاری)
- انتشارات دانشگاه تهران
- ۱۳۸۱، ۲۳۲ صفحه، ۲۰۰۰ نسخه

«حدود و تعزیرات و قصاص» عنوان یکی از جدیدترین آثار علمی استاد برجسته فقه و حقوق، دکتر ابوالقاسم گرچی است. نویسنده پیش از آن نیز کتاب «دیات» را در سال ۱۳۸۰ عرضه کرده است که در مجموع با کتاب حاضر، یک دوره حقوق جزای اختصاصی اسلامی را تشکیل می‌دهد. البته استاد محترم در مقدمه کتاب ادعان می‌دارد که اطلاق حقوق کیفری بر مباحث دیات مسامحی است، چه این که در دیات، بر خلاف قصاص که لحاظ کیفری آن غالب است جنبه جبران مافات می‌چربد از این رو دیات به صورت طرح و کتاب مستقل عرضه شده است. مباحث کتاب «حدود و تعزیرات و قصاص» هم‌نوا با عنوان آن در سه بخش سازماندهی گردیده است. مقدمه کتاب (صفحه ۵ تا ۸) مشتمل بر پارهای توضیحات و تبیین مفهوم