

## چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه

سید احمد حبیب‌نژاد<sup>\*۱</sup>، سیده زهرا سعید<sup>\*\*۲</sup>

۱. استادیار دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۷/۹/۱۸ تاریخ پذیرش: ۹۹/۴/۳

### چکیده

در نظریه‌های حقوقی و رویه عملی، برنامه‌های توسعه در سلسله مراتب منابع حقوقی و بالاتر از قانون قرار گرفته است، به گونه‌ای که قوانین عادی نباید مغایر با این برنامه‌ها باشند. هرچند قرار بر آن بود که برنامه‌های توسعه، خط‌مشی و ریل‌گذاری میان‌مدت توسعه را در ایران بر عهده داشته باشند؛ لکن تجربه‌های گذشته، نشان از عدم موفقیت آن دارد. حتی نظارت پسینی پارلمانی بر اجرای این برنامه‌ها، به دلیل عواملی که بررسی می‌شود، نتوانسته است نقشی اثرگذار از برنامه‌های توسعه بر جای بگذارد. اما چه چالش‌هایی بر سر راه نظارت مجلس بر اجرای برنامه‌ها قرار دارد؟ تحلیل مفهومی برنامه توسعه و نظارت مجلس، می‌تواند مقدمه‌ای برای فهم چالش‌های موجود بر سر راه نظارت مجلس بر این برنامه‌ها باشد. تأثیر ساختار سیاسی سابق بر برنامه‌های توسعه، اشکالات موجود در مرحله تهیه و تصویب و کنش آن با امر نظارت، ایرادات قانون نویسی و عدم توجه به مشخصه‌های برنامه، از عمده‌ترین چالش‌های نظارتی مجلس در این رابطه قلمداد می‌شود.

واژگان کلیدی: برنامه توسعه، دولت، مجلس شورای اسلامی، نظارت پارلمانی.

\* Email: A.habibnezhad@ut.ac.ir

\*\* Email: Sz.saeid@ut.ac.ir

## مقدمه

نظارت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین کارکردهای پارلمان، دربرگیرنده ابزارها و موضوعات گسترده و گوناگونی است. امروزه نظارت پارلمانی زمینه‌ها و حوزه‌های گسترده‌ای را در برمی‌گیرد (Yamamoto, 2007: 6). به بیان جان استوارت میل، فیلسوف انگلیسی قرن نوزدهم، مهم‌ترین وظیفه هیأت نمایندگان، نظارت بر دولت، انتقاد از آن، مطالبه توضیحات کامل از دولت و روشن ساختن مردم از اقدامات صورت‌گرفته توسط دولت است (Mill, 1958). برنامه‌های توسعه از مهم‌ترین موضوعاتی است که مجلس شورای اسلامی بر روند اجرا و پیشرفت آن نظارت می‌کند. هر پنج سال یک‌بار، وقت زیادی از مجلس به بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه اختصاص پیدا می‌کند، ولی در زمان تدوین و اجرا دلایل مختلفی موجب می‌شود که هر دولتی بنابر مقتضیات زمانی و نگرشی حاکمیتی خود برداشتی متفاوت نسبت به برنامه داشته و آنچه را که مصلحت می‌داند، اجرا کند و در نهایت، اهداف برنامه به‌طور کامل محقق نشود. البته ماهیت خود برنامه نیز اشکال دارد و همه ناکارآمدی‌ها به اجرای برنامه توسط دولت باز نمی‌گردد. وظیفه مجلس در قبال برنامه‌های توسعه به‌هنگام تصویب محدود نمی‌شود و در مرحله نظارت نیز نقش ایفا می‌کند. گزارش‌هایی از میزان پیشرفت برنامه‌های توسعه به‌صورت دوره‌ای تقدیم مجلس می‌شود، لکن این گزارش‌ها، کارکرد نظارتی مجلس در خصوص برنامه‌های توسعه را به‌سرمنزل مقصود نمی‌رساند. مجموع عملکرد برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد با وجود تخصیص منابع مالی و کارشناسان، هیچ‌کدام از برنامه‌های توسعه به نتایج مطلوب نرسیده است. هرچند بخشی از ناکارایی برنامه‌های توسعه به مشکلات موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور و لزوم حرکت از برنامه‌ریزی سنتی به سوی برنامه‌ریزی عملیاتی، باز می‌گردد (Caiden, 1982: 518)، اما پاره‌ای از این عدم موفقیت به‌واسطه چالش‌های موجود در فرایند نظارت بر قانون برنامه توسعه است که تاکنون مورد غفلت واقع شده است.

پژوهش‌های صورت‌گرفته در حوزه علل ناکارآمدی برنامه‌های توسعه اغلب صبغه غیرحقوقی داشته و بیشتر از منظر مالی و مدیریتی موضوع را مطالعه کرده است. (هادی زنور، ۱۳۸۹؛ مکنون، سلیمی و بهرامی، ۱۳۹۳؛ متقی و سجادی، ۱۳۹۳) نوشتار حاضر، از منظر حقوقی در پی تحلیل و بررسی علل ناکارآمدی مجلس شورای اسلامی در خصوص مقوله نظارت بر برنامه‌های توسعه است. در این مقاله با تأمل و کشف علل حقوقی ناکارآمدی مجلس در نظارت بر برنامه‌های توسعه، به ارائه پیشنهادهایی در این خصوص می‌پردازیم. این تأمل از طریق پژوهش کتابخانه‌ای و با تکیه بر روش‌های تحلیل تاریخی و تحلیل تطبیقی صورت گرفته است. در این زمینه، مقاله حاضر درصدد پاسخگویی به این پرسش اصلی است که

چالش‌ها و اشکالات نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه‌های توسعه در نظام جمهوری اسلامی ایران چیست؟ در این مقاله، پس از واکاوی چالش‌های نظارتی مجلس در خصوص برنامه‌های توسعه، پیشنهادهایی به منظور رفع اشکالات موجود بیان می‌شود.

### ۱. ماهیت، ویژگی و جایگاه برنامه توسعه از منظر حقوقی

توجه دولت به امور برنامه‌ریزی در ایران، از فروردین‌ماه ۱۳۲۵ با تشکیل هیأتی به نام «کمسیون برنامه» که منشأ تأسیس «سازمان برنامه و بودجه» نیز است، شروع شد (موسی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۲۵) و در سال ۱۳۲۸، اولین برنامه در قالب برنامه‌های عمرانی تصویب و به مورد اجرا گذاشته شد. این برنامه‌ها ابتدا هفت‌ساله بودند و سپس با تصویب قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله تهیه و تصویب شدند. پس از انقلاب نیز با وقفه چندساله، از سال ۱۳۶۸ نظام برنامه‌ریزی دولتی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از سر گرفته شد.

هرچند برنامه‌های توسعه، عنوان قانون به خود گرفته‌اند، لکن اولاً در خود تعریف برنامه در قانون برنامه و بودجه به «قانون» تعریف نشده‌اند<sup>۱</sup> و ثانیاً قانونی بودن ماهیت آن‌ها، محل تأمل است. اینکه برنامه توسعه به لحاظ حقوقی، ماهیت قانونی دارد یا در قالب برنامه و سندی است که صرفاً مجلس آن را تصویب می‌کند، محل بحث و گفت‌وگوست، زیرا از مهم‌ترین مشخصه‌های قانون در کنار نوعی و کلی بودن، استمرار، ثبات و غیرموقت بودن است (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۳۰۹؛ راسخ، ۱۳۸۴: ۴۵)، درحالی‌که برنامه‌های توسعه زمان‌مندند و با پایان تاریخ برنامه‌ها، اعتباری ندارند و به حیاتشان پایان داده می‌شود. برخی از پژوهشگران در تحلیل ماهیت برنامه‌های توسعه، پس از بیان دو دیدگاه قانون بودن و برنامه بودن، در نهایت دیدگاهی بینابینی با ماهیتی «قانونی- برنامه‌ای» را مطرح کرده‌اند. در واقع، از طرفی برنامه‌های توسعه از آن رو که به تصویب مجلس می‌رسد، به لحاظ صوری، نام قانون به خود می‌گیرند؛ از طرف دیگر، نمی‌توان قوانین برنامه توسعه را قانون‌گذاری صرف نامید، زیرا واجد اوصاف ماهوی قانون نیست. (طحان نظیف، ۱۳۹۷: ۱۱۸) می‌توان گفت آنچه مجلس تحت عنوان لایحه برنامه توسعه تصویب می‌کند، به معنای قانون و قانون‌گذاری نیست، بلکه سندی است اجرایی که مجلس از باب نظارت، پیشنهاد دولت را برای یک دوره میان‌مدت برنامه‌ریزی تأیید یا رد می‌کند (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۰۶). مؤید این دیدگاه آن است که در اصل ۱۲۶ «مسئولیت امور برنامه» بر عهده ریاست جمهوری گذارده شده است که اگر «برنامه» از جنس «قانون» و عملی تقنینی بود، نباید در اختیار رئیس قوه مجریه قرار می‌گرفت و باید در ذیل صلاحیت‌های

مجلس شورای اسلامی، تعریف می‌شد. از این نکته نیز نباید غفلت کرد که قوانین برنامه، سندی است که حاوی پیش‌بینی برای دوره زمانی میان‌مدت است، از این رو همانند بودجه، نمی‌تواند مورد استناد مردم علیه دولت قرار گیرد و مردم به استناد این قانون طرح دعوا کرده و مطالبه خسارت کنند.

ویژگی مهم قوانین برنامه توسعه، موقتی و غیردائمی و مدت‌دار بودن آن‌هاست. این ویژگی که از ماهیت برنامه‌ای بودن این قوانین نشأت می‌گیرد، بدین معناست که پس از گذشت مهلت پنج‌ساله آن، دیگر مجری نیست و در صورت ضرورت تمدید آن، باید در قانون برنامه بعد تنفیذ شود. هرچند تنفیذ بیش از حد مواد قوانین برنامه توسعه، آن قوانین را از ماهیت اساسی خود دور می‌کند. از این رو باید از ابتدا برنامه را به گونه‌ای نگارش کرد که احکامی که واجد خصیصه دائمی‌اند، در این قانون گنجانده نشود. ویژگی دیگر قوانین برنامه توسعه که البته برگرفته از متن قانون اساسی نیست، لزوم تهیه آن در قالب لایحه است. هرچند در خصوص برنامه‌های توسعه، تصریح قانون اساسی مبنی بر صلاحیت انحصاری قوه مجریه در تنظیم و پیشنهاد برنامه توسعه را نداریم، ولی باید دو نکته را توجه داد: اولاً؛ از قوانین عادی می‌توان لایحه بودن برنامه را استنباط کرد. برای نمونه در ماده ۵ قانون برنامه و بودجه که وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه را بیان کرده، عنوان «تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله طبق فصل چهارم این قانون» آمده و در ماده ۸ همان قانون ذکر شده است «دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید».

ثانیاً؛ در تمامی کشورهایی که نظام برنامه‌ریزی دولتی حاکم است، قوه مجریه به دلیل گستردگی سازمان‌های اداری در سطح کشور و داشتن توان تخصصی و کارشناسی کافی برای پیش‌بینی برنامه و آگاهی از نیازهای عمومی در سراسر کشور، بهتر و بیشتر از نهادهای دیگر، می‌تواند تهیه و پیشنهاد برنامه را بر عهده گیرد. از این رو می‌توان گفت که براساس منطق حقوقی، پیشنهاد برنامه توسعه صرفاً باید از طریق لایحه صورت پذیرد. افزون بر این، هرچند اصل ۱۲۶ قانون اساسی<sup>۲</sup> که متولی اصلی امور برنامه را رئیس‌جمهور دانسته است، موجد نفی یا اثباتی در خصوص نقش مجلس در رابطه با برنامه نیست، اما لزوم وجود مجلس در این فرایند، برگرفته از الگوهای برنامه‌ریزی در نظام‌های سیاسی است. در واقع، مبنای لزوم تصویب برنامه در پارلمان، به واسطه رعایت جنبه مردم‌سالارانه مسئله است. درحالی‌که کارشناسان نقش مهم و لازمی در تهیه برنامه‌ها دارند، برنامه‌ریزی مردم‌سالارانه نمی‌تواند تنها تمرین کارشناسان باشد. مردم باید نقش فعالی در تهیه و اجرای برنامه داشته باشند (توفیق، ۱۳۸۳: ۱۲۲).

لایحه برنامه توسعه با آیین خاصی در مجلس بررسی و تصویب می‌شود. به موجب قانون

آیین‌نامه داخلی مجلس، بررسی لایحه برنامه و لوایح بودجه سالانه، ابتدا در کمیسیون تلفیق انجام می‌گیرد و بعد برای تصویب نهایی به صحن مجلس می‌آید. قانون برنامه توسعه، در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، بعد از قانون اساسی، اما بالاتر از قوانین عادی قرار دارد، به‌نحوی که سایر قوانین نباید با قوانین برنامه مغایرت داشته باشد. ماده ۱۴۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه» را در بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس لازم دانسته است.<sup>۳</sup>

## ۲. نظارت پارلمانی بر برنامه‌های توسعه

وظیفه نظارت بر برنامه‌های توسعه به‌صورت مشخص در قانون اساسی ذکر نشده، چنانکه اصل برنامه توسعه در قانون اساسی ذکر نشده است. برنامه توسعه که در نظام سیاسی سابق نیز وجود داشت، اولین بار در نظام جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۶۸/۱۱/۱۱ به تصویب رسید که این امر پس از بازنگری قانون اساسی در ۶۸/۵/۶ بوده است. نظارت مجلس بر برنامه‌های توسعه از باب وظیفه عام نظارتی این نهاد، به‌خصوص نظارت بر قوه مجریه استخراج می‌شود. به‌عبارتی، مجلس شورای اسلامی، پس از طی فرایند قانون‌گذاری برنامه‌های توسعه و بر تن کردن ردای قانونی، از باب شأن نظارتی که مجلس بر اجرای قوانین دارد، (ر.ک: زارعی، ۱۳۸۹: ۲۳۹) بر اجرای مفاد برنامه توسعه نیز نظارت می‌کند. به‌صورت مشخص، در آیین‌نامه داخلی مجلس، نظارت بر برنامه‌های توسعه توسط مجلس شورای اسلامی، در عداد وظایف کمیسیون‌های تخصصی قرار گرفته است.<sup>۴</sup>

شایان ذکر است که گستره موضوعی نظارت پارلمان‌ها بسته به نظام‌های سیاسی مختلف و کشورها و میزان مشروعیت سیاسی پارلمان از نظر عموم، متفاوت است. نظارت پارلمانی زمانی می‌تواند مؤثر و کارآمد باشد که متناسب و متعادل اعمال شود. از این‌رو تأکید و تمرکز بر نظارت بر نهاد یا یک مقام در صورتی که موجبات دخالت در وظایف و کارویژه‌های آن نهاد را فراهم کند و آن نهاد یا مقام را از ابزارهای متقابل نفوذ، عاری کند، چیزی جز ناکارآمدی، نصیب سیستم نمی‌کند. برخی از موارد ناکارآمدی نظارت مجلس در برنامه‌های توسعه، در قالب گزاره «عدم تعادل مسئولیت‌ها و اختیارات قوه مجریه» در این زمینه ناشی می‌شود. این مفهوم تا حد زیادی ناشی از تغییرات در ساختار سیاسی بدون امعان نظر به هماهنگ‌سازی عناصر نظام با این تغییرات است که به‌صورت کلی به ایرادات ساختاری ارتباط پیدا می‌کند. علاوه بر این، نظارت زمانی می‌تواند اثربخش باشد که ضمانت اجرای کافی و مؤثر داشته باشد

که در این خصوص احکام برنامه توسعه، بعضاً فاقد این امر است. دسته‌ای دیگر به ایرادات متن قانون برنامه توسعه باز می‌گردد که به اشکالات رفتاری که در خلال قانون‌گذاری اتفاق می‌افتد، ارتباط می‌یابد. مشخص نبودن دقیق موضوع مورد نظارت و همچنین عدم تعیین نهاد یا دستگاه مورد نظارت، در این زمینه قابل تحلیل است. بر این اساس، می‌توان گفت که خاستگاه چالش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص نظارت بر برنامه‌های توسعه، به بی‌توجهی به بایسته‌های نظارتی بازمی‌گردد که هر کدام از این‌ها در قالب گزاره‌های پیش رو قابل مطالعه و بررسی است.

### ۳. خاستگاه چالش‌ها نظارتی مجلس در برنامه‌های توسعه

#### ۳-۱. تغییر در ساختار نظام سیاسی و نظارت بر برنامه‌های توسعه

براساس ساختار سیاسی مشروطه، نظام حقوقی ایران، از نوع پارلمانی بود که در آن، نخست‌وزیر و وزرا، در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی داشتند. اولین برنامه عمرانی در ایران که در سال ۱۳۲۸ تهیه شد و به تصویب رسید، براساس ساختار نظام سیاسی پارلمانی به تصویب رسید. پس از پیروزی انقلاب و استقرار نظام سیاسی با بیشترین قرابت به مدل نظام‌های نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی و همچنین بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در عین غفلت از لزوم اصلاحات در برنامه توسعه و هماهنگ‌سازی آن با ساختار سیاسی جدید، سازوکار نظارت بر برنامه‌های توسعه، تا حد زیادی دچار اختلال شد. در ادامه به دو مورد که ملهم از تغییرات ساختار حقوقی بر امر نظارت بر برنامه‌های توسعه است، خواهیم پرداخت.

#### ۳-۱-۱. تغییر مسئولیت امور برنامه از نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور

حذف پست نخست‌وزیری و تفویض بسیاری از مسئولیت‌ها و اختیارات این مقام به مقام ریاست جمهوری بدون امعان نظر به مبنای مشروعیت این دو مقام و مسئولیت‌ها و اختیارات ناشی از آن، موجبات چالش حقوقی در خصوص برنامه‌های توسعه را رقم می‌زند. در اغلب کشورهایی که نظام برنامه‌ریزی در آن‌ها وجود دارد، مسئولیت امور برنامه بر عهده نخست‌وزیر است<sup>۵</sup> و از طرفی این مقام در برابر پارلمان، مسئولیت سیاسی دارد. از این رو در صورت عدم موفقیت برنامه توسعه، نخست‌وزیر، اصلی‌ترین مقامی است که باید در برابر پارلمان پاسخگو باشد. قبل از انقلاب، در دوره برنامه دوم عمرانی، اختلاف نظر میان دولت و سازمان برنامه در مواردی بسیار شدید شد. این مسئله سبب شد که دکتر اقبال ماده‌واحدی به مجلس آورد که در آن، سازمان برنامه جزئی از بدنه دولت محسوب می‌شد و مدیر عامل آن به‌عنوان وزیر

مشاور پاسخگوی نخست‌وزیر بود (هادی زنون، ۱۳۸۹: ۱۴۰). ماده ۴ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ مقرر می‌داشت: «سازمان برنامه و بودجه مؤسسه دولتی است که زیر نظر نخست‌وزیر اداره می‌شود و رئیس آن سمت وزیر مشاور را دارا خواهد بود».

وضعیت در نظام ما به گونه‌ای متفاوت جریان دارد. چنانکه گفتیم، مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور، مسئولیت مستقیم امور برنامه را بر عهده دارد که می‌تواند اداره آن را به عهده دیگری بگذارد. رویه این‌گونه است که رئیس‌جمهور، یکی از معاونان خود را رئیس سازمان برنامه و بودجه می‌گذارد؛ البته این تفویض، موجب سلب مسئولیت از رئیس‌جمهور در قبال ناکارآمدی‌های برنامه توسعه نمی‌شود. از طرفی، به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنها رئیس‌جمهور و وزرا در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارند و معاونان رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول نیستند. درحالی‌که در بسیاری از نظام‌های سیاسی، گستره نظارتی مجلس تنها به وزرا محدود نمی‌شود و مقامات و رؤسای سازمان‌ها نیز موظف به حضور در مجلس و پاسخگویی هستند. لزوم پاسخگویی مقامات عالی‌رتبه در برابر پارلمان حتی در نظام‌های ریاستی که نفوذ قوه مقننه بر مجریه به مراتب کمتر است، مشاهده می‌شود (Halstead, 2005:1). همین نقیصه موجب شد که در برهه‌ای، نمایندگان مجلس در تلاش برای تغییر ساختاری سازمان برنامه و بودجه به وزارتخانه برنامه و بودجه برآیند تا از این رهگذر بتوانند رئیس و متولی اصلی امور برنامه و بودجه را در برابر مجلس مسئول و پاسخگو سازند و نظارت دقیق‌تری بر بودجه و برنامه بتوانند اعمال کنند.<sup>۶</sup>

از طرفی، نکته ظریفی محل تأمل است؛ هرچند به موجب قانون اساسی، رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول است، اما از آن‌جا که مبنای مشروعیت آن، متفاوت با نخست‌وزیر است و با پشتیبانی مستقیم مردمی به این سمت منصوب شده است، در مقام عمل بسیار دشوار می‌توان وی را به واسطه عدم اجرای برخی مفاد برنامه توسعه مورد سؤال قرار داد و این امر به لحاظ سیاسی، بسیار پرهزینه است. بنابراین، فرض پاسخگو بودن مسئول اصلی نهاد برنامه‌ریزی کشور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) در برابر مجلس، عملاً معطل می‌ماند. این امر، کارکرد نظارتی مجلس در خصوص برنامه‌های توسعه را از اثر می‌اندازد.

نکته‌ای دیگر که در این تغییر و تبدل مسئولیت‌ها، به برنامه‌های توسعه ارتباط پیدا می‌کند، عدم جعل صلاحیت قاعده‌گذاری به صورت مستقل برای رئیس‌جمهور است (بالوی، ۱۳۹۵: ۴۵-۵۶). براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مقامات صالح برای وضع قاعده، معین می‌شوند و رئیس‌جمهور در عداد این مقامات نیست. درحالی‌که در بیشتر کشورها، مسئول امور برنامه، صلاحیت وضع قاعده را دارد. بدین شرح که در بیشتر کشورهایی که نظام برنامه‌ریزی در آن‌ها مستقر است، نخست‌وزیر

مسئولیت امور برنامه را بر عهده دارد و به صورت کلی، دارای صلاحیت وضع قاعده و آیین‌نامه است. در حالی که در نظام حقوقی ما، به دلیل حذف پست نخست‌وزیری، رئیس‌جمهور مسئول امور برنامه شده و لکن قانون اساسی، صلاحیت وضع قاعده را به رئیس‌جمهور اعطا نکرده است. این امر موجب نوعی ناهماهنگی در مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های رئیس‌جمهوری به‌عنوان مسئول امور برنامه و بودجه در نظام حقوقی ما شده است.

### ۳-۱-۲. عدم تقارن زمانی برنامه‌های توسعه با دوره ریاست جمهوری

به موجب اصل ۱۱۴ قانون اساسی، دوره ریاست جمهوری در جمهوری اسلامی ایران، چهار سال است که تا یک دوره قابل تمدید است. هرچند قانون اساسی حکم صریحی در خصوص برنامه‌های توسعه و مدت آن ندارد، لکن به‌طور کلی، در اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور برنامه و بودجه به رئیس‌جمهور داده شده است. این اصل مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد». بر این اساس، می‌توان برنامه‌های توسعه را به‌عنوان مصداق مهم امور برنامه مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی، تلقی کرد که مسئولیت اصلی آن بر عهده رئیس‌جمهور گذارده شده است. از طرفی، مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، مدت برنامه‌های میان‌مدت توسعه، پنج سال پیش‌بینی شده است.

دوگانگی زمانی برنامه توسعه (۵ سال) و دوره ریاست جمهوری (۴ سال) موجب شده که هر برنامه الزاماً در فرایند خود، دو دولت را طی کند و این امر به بروز اختلاف دیدگاه‌های احتمالی دولت‌ها با هم و در نهایت تغییرات گسترده در برنامه‌ها، نوسانات زیاد در اجرا یا برخورد گزینشی با آن‌ها منجر می‌شود.<sup>۷</sup> در واقع مشکل از آن‌جا نشأت می‌گیرد که قانون برنامه و بودجه برای نظام سیاسی قبل از انقلاب طراحی و تصویب شده و لازم بود که متناسب با نظام سیاسی فعلی اصلاح می‌شد. بدین توضیح که مطابق با قانون اساسی مشروطه و همچنین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸، پست نخست‌وزیری مسئولیت اصلی مدیریت اجرایی کشور را داشته و چون هیچ منعی برای تداوم مسئولیت نخست‌وزیری در ادوار طولانی وجود نداشته بود، از این رو موضوع عدم تقارن و عدم انطباق زمان تصدی نخست‌وزیر و تقویم برنامه‌ای کشور، کمتر امکان بروز می‌یافت. اما با تجدیدنظر در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، پست نخست‌وزیری حذف و تقریباً تمامی مسئولیت‌ها و وظایف این مقام به رئیس‌جمهور تفویض شد. بنابراین این مشکل پیش می‌آید که برنامه‌های توسعه لزوماً برنامه‌های همسو با سیاست‌های دولت‌ها نیستند و این امر موجب بی‌اعتنایی به اجرای مفاد آن



و حتی مقاومت منفی در برابر آن، مثل استنکاف از تهیه و تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مواد قانون برنامه توسعه می‌شود.

این مسئله در فرانسه نیز مشکل‌آفرین بوده است. تهیه برنامه یازدهم با روی کار آمدن دولت جدید همزمان شد، دولتی که پس از انتخابات قوه مقننه سرکار آمد، از پذیرش برنامه سرباز زد و حاضر به به‌کارگیری مکانیسم برنامه جهت هدایت اقتصاد ملی نشد. این امر به بازنویسی برنامه منجر شد (محمدی، ۱۳۹۱: ۱۹). این مقارنت در کشور سوئیس اعمال می‌شود. در این کشور، هر دوره پارلمان، چهار سال است. در سوئیس، در بدو تشکیل هر پارلمان، دولت، سیاست‌های خود را برای دوره تقنینی آتی به‌همراه یک طرح مالی چهارساله برای دوره تقنینی جدید ارائه می‌کند، گزارش مالی دربردارنده سال مالی و سه سال بعد از آن است (kraan & Ruffner, 2005: 50-54).

### ۳-۲. کنش میان مراحل قانون‌گذاری و نظارت در برنامه‌های توسعه

تهیه پیش‌نویس قانون و تصویب آن در مجلس، دو مرحله مهم در فرآیند قانون‌گذاری است. هر متنی برای آنکه بتواند عنوان قانون را کسب کند، باید این دو مرحله را بگذراند. قانون برنامه توسعه نیز از این قاعده مستثنا نیست. روابط میان دولت و مجلس در زمان تهیه و تدوین قانون و تصویب آن بر نحوه نظارت بر قانون، اثرآفرین است. در ادامه به چگونگی ارتباط میان این دو امر می‌پردازیم.

### ۳-۲-۱. اختلاف میان مجلس و دولت هنگام تصویب برنامه توسعه

روال معمول در روابط میان دولت و مجلس آن است که برنامه پس از تهیه در هیأت دولت و ارگان‌های ذی‌صلاح وابسته به آن به مجلس ارائه می‌شود. مجلس نیز از طریق کمیسیون تلفیق، وارد بررسی‌های دقیق در خصوص مفاد برنامه می‌شود. چه در زمان قبل از انقلاب چه در حال حاضر، مجلس زمانی طولانی را صرف رسیدگی به برنامه می‌کرده و می‌کند. نکته قابل تأمل، آنکه مجلس به‌غیر از قواعد عام رسیدگی به لوایح دولت و نیز دو ماده در آیین‌نامه داخلی خود (مواد ۱۸۰ و ۱۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس)، چارچوب قانونی مدون و روشن دیگری برای رسیدگی به برنامه دولت و تصویب آن ندارد و قواعد رفتاری مجلس در این حوزه متناسب با اهمیت لایحه برنامه توسعه مشخص نیست. گاه ورود مجلس به برنامه توسعه به‌حدی می‌شود که لایحه مزبور را از قالب لایحه بودن خارج می‌کند و ماهیت آن را تغییر می‌دهد که در این صورت، باید نوعی دخالت مجلس در حوزه صلاحیتی اختصاصی دولت تلقی کرد.

هرچند لزوم لایحه بودن برنامه توسعه در قانون اساسی بیان نشده - چنانکه در خصوص بودجه در اصل ۵۲<sup>۸</sup> به این امر تصریح دارد - اما آیین‌نامه داخلی مجلس به این امر پرداخته است. ورود زیاد به مفاد برنامه‌های توسعه به گونه‌ای که به تغییر ماهیت، ناهمگونی و ناپوستگی در احکام آن منجر شود، موجب می‌شود تا برنامه از درون، از نوعی آشفتگی و بی‌نظمی رنج ببرد. این مسئله، مسلماً کارایی و موفقیت برنامه در رسیدن به اهدافش را با چالش روبه‌رو می‌کند. برنامه به‌عنوان یک سند کارشناسانه باید در حدی از صحت و دقت و هماهنگی تهیه شده باشد که تغییرات گسترده مجلس، در هریک از اجزای آن، بلافاصله در اثر ارتباط‌های موجود میان فعالیت‌ها، میان بخش‌ها و در برنامه کلان به سایر قسمت‌های برنامه منتقل شود و همه قسمت‌ها را به تناسب آن تغییر، نیازمند تعدیل کند، اما متأسفانه برنامه براساس چنان سازوکار دقیق و سازگاری تهیه نمی‌شود.

مشابه همین مسئله در مورد بحث گستره صلاحیت‌های مجلس در ورود به لایحه بودجه نیز وجود دارد (ر.ک: حبیب‌نژاد، ۱۳۹۶). یکی از محققان در این خصوص بیان می‌کند: «پارلمان‌ها در عمل دریافته‌اند که بازگشت به جایگاه گذشته و تحلیل فرایندهای بودجه‌ای در محدوده‌های متعارف پیشین مقدور نیست، ضمن آنکه پیچیدگی‌های اجرایی ورود به جزئیات و تصویب مالی و عملیاتی، اجرای برنامه‌ها را دشوار ساخته و دخالت‌های آن‌ها، می‌تواند به مشارکت در حوزه مسئولیت‌های بودجه‌ای دولت تعبیر شود. بنابراین، حوزه‌های عمل پارلمان در بودجه باید، بدون آنکه منجر به تضعیف دولت شود، به بررسی سیاست‌گذاری‌ها، ارزیابی عملکردها و اطمینان از پاسخگویی منحصر شود. در واقع، جواز بودجه‌ای قانون‌گذار به منزله پذیرش تناسب و عقلایی بودن انتخاب‌ها در چارچوب منابع و مصارف و تأیید نیاز به نتایج عملیاتی آن‌هاست» (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۳ و ۷۴). بر این قیاس، می‌توان گفت که حوزه صلاحیت مجلس برای ورود به برنامه در زمان تصویب، به بررسی سیاست‌گذاری‌ها و راهبردهای اتخاذی توسط دولت محدود می‌شود.

به‌منظور کاهش اختلافات میان مجلس و دولت در زمان تصویب برنامه توسعه، صلاحیت‌ها و اختیارات مجلس در خصوص برنامه، باید قاعده‌مند شود. در این زمینه به‌واسطه ارتباط میان بودجه و برنامه، می‌توان از قواعد رفتاری ناظر بر بودجه، مدد جست. تغییر در ارقام بودجه به‌نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد و تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه، به‌وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نیست. اما تغییر ارقام جزئی به‌نحوی که در بودجه کل کشور تأثیرگذار نباشد، با منع صریح روبه‌رو نیست (مجموعه نظرات شورای نگهبان، ۱۳۶۹: ۲۰۴-۲۰۵)<sup>۹</sup>، البته باید به این فارق مؤثر میان برنامه و بودجه در بحث توجه

داشت که لزوم لایحه بودن بودجه در قانون اساسی تصریح شده و سختگیری‌ها در زمان اصلاح و تغییر بودجه به ابتکار نمایندگان از این حیث است، اما چنانکه اشاره شد، قانون اساسی در خصوص برنامه توسعه و لزوم لایحه بودن آن، حکمی ندارد. بر همین اساس ماده ۱۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، ابتکار نمایندگان در خصوص اصلاح برنامه را، با نصاب دوسوم پذیرفته است. البته به نظر می‌رسد که لازم است براساس منطق حقوقی و لازمه مسئولیت امور برنامه مصرح در اصل ۱۲۶ و حفظ و یکپارچگی احکام آن، ابتکار نمایندگان در خصوص اصلاح لایحه برنامه توسعه، محدود یا ممنوع شود.

### ۳-۲-۲. عدم مشارکت موثر مجلس شورای اسلامی در تدوین برنامه‌ریزی توسعه

ریشه اختلافات هنگام تصویب برنامه توسعه را باید در اشکالات موجود در روابط مجلس و دولت در فرایند تهیه برنامه و فقدان رابطه ارگانیک مجلس با برنامه جست‌وجو کرد. ارتباط مستقیم و مستمر رسمی در تمامی مراحل تهیه برنامه، میان این دو نهاد عمده تهیه‌کننده و تصویب‌کننده وجود ندارد و مراحل گوناگون تهیه برنامه (بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت) در دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی بدون مشارکت مجلس انجام می‌پذیرد (رحیمی، ۱۳۷۹: ۱۹۳). هند از زمره کشورهایی است که پارلمان نقش مؤثری در تهیه برنامه‌های توسعه در آن دارد. در هند، به‌منظور تهیه برنامه، ابتدا کمیسیون برنامه، گزارشی با عنوان گزارش رهیافت برنامه تهیه می‌کند. این گزارش مورد بررسی و مذاقه کارشناسان قرار می‌گیرد. پس از اخذ نظر از کارشناسان، گزارش به ضمیمه نظرهای کارشناسی به نخست‌وزیر تقدیم می‌شود تا در هیأت وزیران بررسی شود. پیش‌نویس اصلاح‌شده به شورای ملی توسعه که بالاترین مقام سیاست‌گذاری در امور برنامه است، تقدیم می‌شود. رهیافت برنامه سپس به هر دو مجلس پارلمان ارسال می‌شود تا همه احزاب، فرصت اظهارنظر درباره برنامه را بیابند. گزارشی که از مجلسین بیرون می‌آید، در پیش‌نویس برنامه پنج‌ساله گنجانده می‌شود. بعد از آن، بر روی پیش‌نویس برنامه، کمیته‌های مختلفی در کمیسیون برنامه به‌صورت جزئی و تفصیلی کار می‌کنند (توفیق، ۱۳۸۳: ۱۴۳) و بعد از طی مراحل پیش‌گفته و رفت‌وآمدهای برنامه بین دولت و پارلمان، برنامه به‌منظور تصویب به پارلمان تقدیم می‌شود.

بنابراین، هرگاه، پیش‌نویس یک قانون با تشریح مساعی هرچه بیشتر دولت و مجلس نهایی شود، اختلافات در زمان تصویب به حداقل می‌رسد. این امر تعلق‌خاطر دولت به برنامه را بیشتر کرده و فرض پاسخگو دانستن آن را پررنگ‌تر می‌سازد و مآلاً امکان نظارت بهتر و بیشتر مجلس بر دولت را در این خصوص فراهم می‌کند.

### ۳-۳. اشکالات قانون‌نویسی و تأثیر آن بر امر نظارت

برای آنکه هر متنی در قالب قانون عرض‌اندام کند، لازم است یک سری اصول کلی حاکم بر قوانین در آن رعایت شود. علاوه بر این اصول کلی، در تدوین قوانین برنامه توسعه نیز لازم است تا مجموعه‌ای از بایسته‌ها به فراخور اختصاصاتش، در آن لحاظ شود. بی‌توجهی به ظرایف قانون‌نویسی با امعان نظر به ویژگی‌های برنامه‌های توسعه، روند نظارت مجلس شورای اسلامی را با مشکل روبه‌رو کرده است که به تبیین آن‌ها می‌پردازیم.

#### ۳-۳-۱. صلاحیت‌های اختیاری در برنامه‌های توسعه

جعل صلاحیت‌های اختیاری بدون توجه به وجود عنصر ضرورت، از طرفی دست دولت را برای اعمال صلاحیت و سلیقه خود، در اجرای وظایف مقرر در برنامه‌های توسعه، باز می‌کند و از طرف دیگر، نظارت مجلس شورای اسلامی را بر تحقق یا عدم تحقق مفاد برنامه توسعه، دچار سردرگمی و اشکال می‌سازد. در واقع، در صورتی که تعداد زیادی از الزاماتی که در برنامه توسعه مقرر شده است در قالب صلاحیت‌های اختیاری نگاشته شده باشد، هنگامی که مجلس از وزیر و مسئول مربوط در خصوص علل عدم انجام وظایف محوله و عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه سؤال می‌کند، مقام مسئول می‌تواند از پاسخگویی طفره برود و نظارت مجلس شورای اسلامی را در این زمینه، عملاً بی‌اثر کند.

با نگاهی به مفاد قوانین برنامه‌های توسعه، درمی‌یابیم که بسیاری از احکام برنامه‌ها، دربرگیرنده عباراتی مانند «دولت می‌تواند» است. این عبارات، مبین صلاحیت اختیاری دولت و مقامات اجرایی در اجرای برخی از مفاد قانون برنامه توسعه است، درحالی که باید به دنبال صلاحیت تکلیفی در این حوزه بود. در صلاحیت تکلیفی، مقام عمومی و اداری حق انتخاب میان چند گزینه را از دست داده و مکلف است مطابق شرایط دقیق مقرر در قانون عمل کند؛ یعنی اداره هیچ‌گونه آزادی عملی در تصمیم‌گیری نداشته باشد، زیرا موارد قانونی، اداره را به اقدام خاص و اتخاذ اقدامات معین شده و مطابق قانون مکلف کرده است (هداوند، ۱۳۸۸: ۲۷۶). در صلاحیت‌های اختیاری در صورتی قابل ایراد نیست که به صورت مناسب و بجا گنجانده شود. در مورد برنامه‌های توسعه، فرض صلاحیت‌های اختیاری در صورتی مناسب است که بخش خصوصی و غیردولتی در اقتصاد، نقش فعالی نیز ایفا کنند و دولت تنها عنصر تأثیرگذار در اقتصاد نباشد و عوامل دیگر نیز دخیل باشند. در هندوستان که بخش خصوصی، فعال است، دولت تنها می‌تواند از طریق اقتناع و ارشاد و نه اجبار، بخش خصوصی را وادار به اجرای

هدف‌های برنامه کند (توفیق، ۱۳۸۳: ۱۲۳). در فرانسه، برنامه‌ریزی ارشادی است، به‌جای آنکه الزامی باشد. برنامه جهت‌گیری‌هایی را که اقتصاد باید به آن سمت برود، نشان می‌دهد، به‌جای آنکه اهداف معینی برای مؤسسات و شرکت‌های خصوصی تعیین کند (Milikan, 1967: 284). هرچند برنامه‌ها از نظر چگونگی اجرا شامل برنامه دستوری<sup>۱</sup>، ارشادی<sup>۱۱</sup> و آگاهی‌دهنده<sup>۱۲</sup> هستند، اما از آن‌جا که در اقتصاد ایران، بخش خصوصی نقش واقعی و فعالی ندارد، در شرایط کنونی، کارآمدی برنامه‌های توسعه تا حد زیادی در گروه احکام الزام‌آور بر دولت جهت اجرایی ساختن مفاد آن‌هاست. هرچند نباید از این نکته نیز غافل شد که در احکامی که بخش خصوصی یا عوامل خارجی در تحقق آن‌ها دخیل‌اند، جعل صلاحیت تخییری به مصلحت است که البته به لحاظ فراوانی، بسیار کمتر از احکامی است که لازم است در قالب صلاحیت‌های تکلیفی تنظیم شود. بر همین اساس است که برنامه‌ریزی در ترکیه با ماهیت الزامی برای بخش عمومی و ارشادی برای بخش خصوصی وجود دارد (صفار، ۱۳۹۱: ۵).

### ۳-۲-۳. عدم رعایت فنون قانون‌نویسی در برنامه‌های توسعه

اصول و فنون قانون‌گذاری توجه به قواعد شکلی و ماهوی در مقام تدوین قوانین است و باید مراعات شود، زیرا فرض بر این است که متن قانون با متنی علمی یا متنی ادبی متفاوت است. مهم‌ترین نکته که باید در نگارش قوانین برنامه لحاظ شود، توجه به زمان‌دار بودن و موقتی بودن آن است. مراد ما از مدت‌دار بودن، آن است که مفاد آن باید برای بازه زمانی مشخص و محدودی تنظیم شده باشد. گنجاندن احکامی که جنبه دائمی دارند و برای بازه مشخص زمانی نیستند، در قانونی که ظرف زمانی پنج‌ساله دارد، علاوه بر اینکه موجب افزایش مواد قانون برنامه و پراکندگی موضوعی قوانین خواهد شد، نیاز به تمدید مکرر در قوانین برنامه بعدی خواهد داشت. برای مثال به‌کرات مشاهده شده که برای ایجاد و تشکیل یک نهاد یا تعیین اعضای آن، به قوانین برنامه متوسل شده‌اند. در واقع، برای تصویب سریع برخی قوانین مورد نیاز یا پنهان کردن آن‌ها در سایه برنامه، همراه برنامه‌های موقتی پنج‌ساله، احکام دائمی می‌گذارند که ماهیت برنامه‌ای ندارند. خصیصه غیرموقتی بودن این احکام، سبب می‌شود که این موارد در قانون بعدی، تنفیذ و تمدید شود<sup>۱۳</sup> و این امر موجب می‌شود که قوانین برنامه توسعه، از ماهیت برنامه‌ای خود فاصله بگیرند. همچنین مشاهده شده که در برخی مواد برنامه، قانونی دیگر نسخ یا اصلاح یا لغو شده است، که این امر نیز خود با ماهیت برنامه‌ای قوانین توسعه، در مغایرت است. همچنین در لوایح برنامه توسعه اغلب احکامی وجود دارد که دارای آثار بودجه‌ای است

که برخی از آن‌ها منابع و مصارف بودجه، موازین مقرراتی بودجه، حوزه سازمان و مدیریت دولت، حوزه مسئولیت‌های محاسباتی و نظارتی بودجه و حوزه حقوقی بودجه را متأثر می‌سازد. این امر به معنای حجم وسیع تعهدات جدید است که موجب محدودسازی دامنه تصمیم‌گیری‌های قوه مقننه در بودجه‌های سالیانه می‌شود. به همین سبب به‌رغم توان بالقوه قوه مقننه در رسیدگی به بودجه، امکان بسیار کمی از نظر آثار واقعی بعد از کسر محدوده‌های تعهدشده و جوازهایی که به موجب قوانین گرفته می‌شود، برای قوه مقننه در جهت هدایت بودجه باقی خواهد ماند (قاسمی، ۱۳۸۲: ۹ و ۱۰).

قوانین برنامه توسعه هرچند ماهیت برنامه‌ای دارند، اما نباید دچار آفت کلی‌گویی شوند؛ یعنی باید از عباراتی که افاده معنای عام می‌کنند و حکم صریح و قابل سنجشی ندارند، پرهیز شود. عباراتی مانند اقدامات مؤثر، حمایت‌های لازم و حسب ضرورت که به‌کرات در برنامه‌های توسعه دیده می‌شود، نمونه‌هایی از این کلی‌گویی است. به‌علاوه باید دقت شود که از بازگویی سیاست‌های کلی نظام در قانون برنامه اجتناب شود، زیرا نقش سیاست‌های کلی، تعیین خط‌مشی‌گذاری‌های کلان برای تمامی قواست. بر این اساس، قوانین مصوب مجلس باید در پی عینی‌سازی و عملیاتی ساختن سیاست‌های کلی نظام باشد نه مجدداً بیان عباراتی در حد سیاست کلی، اما در پاره‌ای از موارد شاهد این تکرار هستیم. رویکرد برنامه‌های توسعه‌ای ایران بیش از آنکه به بودجه‌ریزی میان‌مدت شبیه باشد، به هدف‌گذاری میان‌مدت شباهت دارد. در این معنا، ترجمانی از اهداف به ارقام صورت نمی‌گیرد، بلکه خروجی عملکرد بودجه‌های سالیانه با اهداف تعیین‌شده سنجیده می‌شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۵: ۹۳).

تأکید صرف بر مسئولیت سیاسی مقامات مسئول در برابر مجلس که در قسمت قبل بیان شد، در زمینه محقق شدن احکام برنامه‌های توسعه، راهگشا نیست. بلکه لازم است که ضمانت‌اجراهای متناسب‌تری نیز در خود قانون، در پاره‌ای از موارد اعمال شود. استیضاح به‌علت هزینه زیاد سیاسی برای دولت و مجلس، نمی‌تواند به‌عنوان ابزار مداوم به‌کار رود. جریمه نقدی، انفصال از خدمت و درج در پرونده برای مدیران خاطی -در هر رده و پستی- کنترل تخصیص بودجه دستگاه خاطی، مثال‌هایی از انواع ابزارهایی است که می‌توانند به‌عنوان ضمانت اجرای یک قانون به‌کار روند. طراحی ضمانت‌اجراهایی از جنس سازوکار موجود در خود قانون می‌تواند از بروز تخلفات جلوگیری کند و نیاز به استفاده از ابزارهای سؤال، استیضاح را کاهش دهد. مشروط کردن پرداخت‌های بودجه‌ای دستگاه‌ها به تحقق تکالیف مشخص‌شده و گره زدن منافع دستگاه متولی اجرا با تحقق تکالیف، از سازوکارهایی است که می‌تواند مؤثر باشد.

مسئله‌ای دیگر که نظارت بر برنامه‌های توسعه را با دشواری روبه‌رو می‌کند، مشخص نبودن متولی و مسئول اجرای مفاد قانون است. قانون باید به‌طور صریح، مسئول و متولی اجرای قانون را نیز معین کند. در این صورت قانون‌گذار می‌تواند بر اجرای قانون نظارت کند. در صورت عدم تعیین متولی اجرا یا تعیین چند متولی به موازات، این امکان وجود خواهد داشت که دستگاه‌های مختلف، دیگری را موظف به اجرای آن حکم قانونی کرده و از بار مسئولیت شانه خالی کنند. برای مثال به‌کار بردن واژه «دولت» که به‌علت گستردگی دستگاه‌های زیرمجموعه آن، به‌نوعی موجبات شانه خالی کردن متولی اجرا را از مسئولیت فراهم می‌کند.

### نتیجه‌گیری

نوشتار حاضر با تمرکز بر اشکالات و چالش‌های حقوقی و نظارتی مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه‌های توسعه، بیشتر از منظر حقوق اساسی و اداری به موضوع نگریده و پیشنهادهای آن نیز در این گستره می‌گنجد. بی‌شک تدوین الگویی جامع و کارآمد که تمامی اهداف برنامه‌های توسعه را محقق کند، مستلزم امعان نظر در تمامی وجوه و عناصر دخیل در این خصوص است. رسالت نوشتار حاضر، بررسی و تحلیل اشکالات و چالش‌های مجلس شورای اسلامی در نظارت بر برنامه‌های توسعه است. بر این اساس، پاره‌ای از پیشنهادهای بیان‌شده در این بخش، مستلزم اصلاح قوانین و پاره‌ای مستلزم اصلاح رویه‌هاست.

چالش حقوقی که همواره موجب امتناع و تعلل در انجام تعهدات برنامه‌های توسعه بوده، مسئله عدم وحدت دولت تهیه‌کننده برنامه و دولت مجری در برخی بازه‌های زمانی است. بر این مبنای لازم است که تقارن زمانی میان دولت و برنامه توسعه حفظ شود. به موجب قانون اساسی، دوره ریاست جمهوری چهار سال و به موجب قانون برنامه و بودجه، برنامه‌های توسعه پنج سال است. به‌منظور مقارن‌سازی دولت و برنامه، مناسب‌تر است که زمان برنامه‌های توسعه را از پنج سال به چهار سال تغییر دهیم - زیرا این امر با تغییر قانون عادی و بدون نیاز به اصلاح قانون اساسی امکان‌پذیر است - و سال اول هر برنامه را مقارن با آغاز کار دولت جدید قرار دهیم. این ناهماهنگی تا حد زیادی ناشی از عدم اصلاح قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و منطبق‌سازی با ساختار حقوقی فعلی است. این رعایت تقارن، امکان نظارت بر دولت و مطالبه‌گری از آن را بیشتر فراهم می‌کند، زیرا دولت برنامه توسعه را جدا از سیاست‌های خود و

ناهمسو با آن‌ها قلمداد نمی‌کند، بلکه آن را در راستای برنامه خود در معنای عام آن، می‌داند که تحقق آن‌ها را وعده داده است. بر این مبنا، ایفای مسئولیت امور برنامه که قانون اساسی، آن را بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده است، به وجه بهتری امکان‌پذیر خواهد شد.

مسئله دیگر، فرض پاسخگویی رئیس‌نهاد متولی برنامه در برابر مجلس است؛ از طریق گسترش حوزه نظارتی مجلس از سطح وزرا به معاونان رئیس‌جمهور که یکی از آنان رئیس سازمان برنامه است. این مسئله نه تنها در خصوص برنامه‌های توسعه، بلکه در ابعاد دیگر وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی، مؤثر است. هرچند به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول امور برنامه است و این مقام نیز در برابر مجلس مسئولیت دارد، اما بنا به ملاحظات پیش‌گفته، سؤال از رئیس‌جمهور به سهولت و به کرات محقق نمی‌شود و این امر عملاً پاسخگویی مسئول نهاد برنامه‌ریزی را در برابر مجلس معطل می‌گذارد. همچنین به منظور موفقیت برنامه‌های توسعه، تا حد امکان متصدی و مسئول اصلی هر یک از مفاد احکام برنامه در قانون معین شود تا نظارت بر آن مقام بیشتر فراهم شود. همچنین در ضمن نگارش متن برنامه، باید صلاحیت‌های تخییری وزرا و دولت را به حداقل رساند و صرفاً به موارد ضروری محدود کرد.

نکته دیگر آنکه، صلاحیت‌ها و اختیارات مجلس در خصوص برنامه، باید قاعده‌مند شود. تغییرات گسترده در برنامه توسط نمایندگان، موجب به هم خوردن تعادل بودجه و بعضاً تحمیل مالا یطاق به دولت می‌شود و هماهنگی و انسجام برنامه را از بین می‌برد. از این رو پیشنهاد می‌شود که حوزه صلاحیت مجلس در زمان تصویب، تنها به تأیید یا رد برنامه؛ در زمان اصلاح، تنها به موارد جزئی که بر کلیت برنامه تأثیرگذار و مخدوش‌کننده نیست؛ و در زمان نظارت به صورت حداکثری باشد. این حکم را در صورت تحقق دو پیش‌فرض می‌توان قائل شد: اول؛ برنامه باید به صورت فنی تهیه و نگارش شود و از درج احکام دائمی در آن پرهیز شود، در این صورت با قاطعیت می‌توان گفت که نمایندگان فاقد ابتکار اصلاح قانون برنامه به نحو تأثیرگذار در کلیت آن، هستند. به عبارتی تنها زمانی که قانون برنامه، صرفاً ماهیت برنامه‌ای پیدا کند و در آن مواردی مانند اجازه ایجاد یک سازمان یا تعیین اعضای آن گنجانده نشده باشد، می‌توان قائل شد که نمایندگان صلاحیت تغییر و اصلاح کلی آن را ندارند. دوم؛ دولت و مجلس ارتباط مستقیم و مستمر رسمی در کلیه مراحل تهیه برنامه باهم برقرار کنند تا اختلاف‌نظرها قبل از ورود به مجلس و صرف وقت و هزینه بسیار، حل و فصل شود و توافقی حصول آید.



در مجموع باید گفت که از منظر حقوقی، زمانی می‌توان از دولت، انتظار تحقق بالاترین سطح از اهداف برنامه‌های توسعه را داشت که نوعی تعادل و توازن میان صلاحیت‌ها و اختیارات و مسئولیت‌های دولت و رئیس‌جمهور در این زمینه وجود داشته باشد. از این رو کوشش شده است که در این نوشتار، در عین گسترش حوزه صلاحیت‌ها به دولت در رابطه با برنامه‌های توسعه، امکان نظارت بیشتری بر برنامه‌های توسعه و مآلاً تحقق هر چه بیشتر اهداف آن فراهم شود.

## یادداشت‌ها

۱. بند ۳ ماده ۱- قانون برنامه و بودجه مقرر می‌دارد: «برنامه عمرانی پنج‌ساله - منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد.»
۲. اصل ۱۲۶ مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد.»
۳. تبصره ۱ ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد.»
۴. بند ۷ ماده ۴۵ آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۹۱/۲/۳۰ مقرر می‌دارد: «تهیه گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت»
۵. فرانسه، هند، کره جنوبی، مالزی و چین از مهم‌ترین کشورهای است که نظام برنامه‌ریزی در آن‌جا مستقر است و مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی و تصدی نهاد برنامه‌ریزی، با نخست‌وزیر است.
۶. این مسئله در قالب طرح نمایندگان (شماره ثبت ۲۹۷) در مهرماه ۱۳۹۶ مطرح شد که رأی نیاورد. در واقع، مسئله ایفای این مسئولیت توسط رئیس‌جمهور از طریق وزارتخانه، در مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی نیز مطرح و رد شد. استدلال اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مبنی بر این بود که اصل ۱۲۶، مسئولیت امور برنامه و بودجه را به‌صورت مستقیم به رئیس‌جمهور واگذار کرده است. لذا هرچند این مطلب به معنای این نیست که رئیس‌جمهور باید لزوماً خود متصدی امور مذکور باشد، اما این‌گونه نیست که شخص، مرجع یا نهاد دیگری بتواند متکفل آن باشد. بر این اساس، اعضا نتیجه گرفتند که اداره این امور از طریق وزارتخانه مخالف مراد اصل مذکور می‌باشد (مشروح مذاکرات بازنگری، ۱۰۷۷-۱۰۷۹).
۷. البته در خصوص برنامه ششم توسعه، این مشکل تا حدودی با تمدید یکساله برنامه پنجم مطابق قانون اصلاح ماده ۲۳۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴/۱۲/۱۸) مرتفع شد. در ماده‌واحد این قانون مقرر شده است: «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۵ هجری شمسی تمدید و با تصویب برنامه ششم توسعه و ابلاغ آن ملغی‌الآثر می‌شود.»
۸. اصل ۵۲: «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.»
۹. برای مطالعه بیشتر ر.ک: حبیب‌نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۶

10. Imperative.

11. Indicative.

12. Informative.

۱۳. کثرت مواردی که فاقد ماهیت برنامه‌ای هستند و در قوانین توسعه آمده‌اند، موجب شده تا قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به تصویب رسید. ماده ۷۳ این قانون بیان می‌کند: «این قانون پس از

انقضای قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجرا است». با اجرایی شدن این قانون، مفاد احکام دائمی دیگر نیاز به تنفیذ در برنامه ششم نداشتند. هرچند زین پس باید در تدوین قوانین برنامه دقت بیشتری کرد تا دوباره شاهد احکامی با خصیصه دائمی نباشیم. این امر موجب افزایش حجم قوانین برنامه نیز می‌شود.

## منابع

## الف: فارسی

۱. \_\_\_\_\_ (۱۳۶۹). مجموعه نظرات شورای نگهبان، از سال ۱۳۵۹ تا پایان ۱۳۶۳، اداره کل قوانین و مقررات کشور، تهران: نهاد ریاست جمهوری، ج ۱.
۲. \_\_\_\_\_، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات.
۳. توفیق، فیروز (۱۳۸۳)، تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره جنوبی، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۴. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ منصوری بروجنی، محمد (۱۳۹۵)، «تحلیل مبانی و کارکردهای اصل سالیانه بودن بودجه در دوران کنونی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۶، صص ۸۱-۱۰۲.
۵. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۶)، «بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل هفتادوپنج قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۵۴، صص ۲۴۷-۲۶۴.
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. رحیمی، محمود (۱۳۷۹)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مقایسه تحلیلی از برنامه و بودجه و عملکرد برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۵۸-۷۶، دانشگاه تهران: دانشکده مدیریت.
۸. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، تهران: دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. صفارزاده، اسماعیل؛ تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران (۶)، روند برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تهران.
۱۰. طحان‌نظیف، هادی و هادی‌زاده، علی، (۱۳۹۷)، ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱، صص ۱۰۱-۱۲۴.
۱۱. فلاح‌زاده، محمدعلی (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجراء، تحلیلی مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۱۲. قاسمی، محمد (۱۳۸۲)، نظام بودجه‌ریزی و پیوند بین برنامه و بودجه، تهران: مرکز پژوهش‌ها، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
۱۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، کلیات حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۴. متقی، ابراهیم و سجادی، حمید، (۱۳۹۳)، آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران، فصلنامه دانش سیاسی، سال دهم، شماره ۲، صص ۶۱-۳۷.
۱۵. محمدی، مسعود؛ کمرئی، مریم (۱۳۹۱)، مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران (۱۲)، برنامه‌ریزی در کشور فرانسه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
۱۶. مشهدی، علی؛ جلیلی مراد، آیت‌الله (۱۳۹۲)، دکترین صلاحیت تخییری در حقوق ایران و فرانسه، مجموعه مقالات اندیشه حقوق اداری، محمد جلالی و محمدرضا ویژه، تهران: مجلد.
۱۷. مکنون، رضا؛ سلیمی، جلیل و بهرامی، حسن، (۱۳۹۳)، فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران، مجله راهبرد اقتصادی، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۱۳۷-۱۶۷.
۱۸. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۵)، مالیه عمومی، تهران: میزان.
۱۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۲)، «تأملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری»، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، جلالی، محمد و ویژه، محمدرضا، تهران: مجلد.
۲۰. هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران؛ دوره قبل از انقلاب اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، ج ۲.
۲۲. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۸۸)، اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت)، تهران: خرسندی.

### ب: قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری مصوب ۱۳۶۸.
۲. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی.
۳. قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱.
۴. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵.
۵. قانون تمدید قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴.

ج: لاتین

1. Caiden, Naomi (1982), "The myth of the annual budget", **Public Administration Review** .
2. Halstead, T.J. (2005), **An Overview of the Impeachment Process**, CRS Report for Congress.
3. Kraan, Dirk-Jan & Michael Ruffner (2005), "Budgeting in Switzerland", **OECD Journal on Budgeting (Organisation for Economic Cooperation and Development)**.
4. Milikan, Max F,(1967), **National Economic Planning**, French Planning, publisher: NBER.
5. Mill, John Stuart, (1958), **Considerations on Representative Government**, Jerusalem: Hebrew university press.
6. Yamamoto, Hironori (2007), **Tools for parliamentary oversight**, Geneva, Inter-parliamentary Union.