

فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ مطالعه‌ی موردی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم

حامد نیکونهاد،^{۱*} سیده نگار موسوی^{۲**}

۱. استادیار دانشگاه قم

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه قم

دریافت: ۱۳۹۷/۷/۱۴ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۰۸

چکیده

رویکرد دولت یازدهم در ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه و واکنش نمایندگان مجلس به آن، عاملی برای توجه بیشتر حقوقدانان به ماهیت حقوقی برنامه‌های توسعه و نقطه‌ی عطفی برای بازنگری در مبانی قانونی و رویه‌ای قوانین برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور شد. محتوای موضوعی لوایح برنامه‌ی توسعه دربردارنده‌ی برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدتی در موضوعات و زمینه‌های متعددی همچون اقتصاد کلان، نظام اداری، کشاورزی، آموزش عمومی و بیمه اجتماعی است که تهیه و تصویب این لوایح مستلزم هماهنگی قوا در انجام وظایف خود در این حوزه است. طبق رویه‌ی جاری، برنامه‌ی توسعه باید مطابق با سیاست‌هایی باشد که رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، تصویب و ابلاغ می‌کند. سپس محتوای لایحه در دولت با محوریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و تنظیم می‌شود و در آخر قوه‌ی مقننه مسئول بررسی لایحه و تصویب آن است. در این مقاله تلاش شد با شیوه‌ی تحلیل رویه‌ای به اختلاف پیش‌آمده میان دولت و مجلس در جریان تصویب برنامه‌ی ششم توسعه، همچون پرونده‌ای حقوقی نگریسته شود و با رویکردی تحلیلی به دلایل نمایندگان مجلس به‌عنوان خواهان پرونده و مستندات دولتمردان به‌مثابه خواننده پرداخته شود. از این رهگذر در این پرسش تأمل شد که فرایند تهیه و تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه از منظر حقوقی چگونه ارزیابی می‌شود. تحلیل رویه‌ای چالش پیش‌آمده

* Email: hamednikoonahad@gmail.com

نویسنده مسئول

** Email: snm1389@yahoo.com

و توجه به دیدگاه موافقان و مخالفان و تلقی دولت از برنامه‌نویسی و غور در اسناد و منابع حقوقی گویای آن است که اگرچه اقدام دولت با رویه‌ی مستقر اصطکاک دارد، ولی ظرفیت‌های موجود در اصول ۴۳، ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی، توجیه حقوقی اقدامات دولت را فراهم می‌کند.

واژگان کلیدی: لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه، قانون برنامه‌ی توسعه، قانون برنامه و بودجه، برنامه‌های میان‌مدت، سیاست‌های کلی نظام، اصل ۱۳۴ قانون اساسی، اصل ۱۲۶ قانون اساسی، اصل ۴۳ قانون اساسی، الزام دولت به تهیه‌ی لایحه.



مقدمه

برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در زمره‌ی برنامه‌های میان‌مدت در مسائل کلان کشور هستند. برنامه‌هایی که حسب رویه‌ی اساسی موجود، مطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی رهبری تدوین می‌شوند.

راجع به قوانین برنامه به صورت خلاصه باید گفت که امروزه به منظور برنامه‌ریزی در جهت توسعه و پیشرفت کشورها در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، فرهنگی و مانند آن برنامه‌هایی تحت عنوان برنامه‌ی توسعه یا برنامه‌ی عمران چندساله تهیه می‌شود. در ایران نیز قوانین برنامه از سال ۱۳۲۸ با عنوان برنامه‌ی عمرانی، وارد نظام تقنینی کشور شد و در عمل تا پیش از انقلاب اسلامی شش «برنامه‌ی عمرانی» تصویب و اجرا شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی این گروه قوانین با عنوان «قانون برنامه‌ی توسعه» به تصویب می‌رسد. البته این قوانین اولین بار بعد از انقلاب در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید و آغازگر برنامه‌های توسعه بود (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۵۶).

خصوصیت استمرار قوانین، که بر اساس آن یک قانون تا به وسیله‌ی قانونی دیگر نسخ و یا ابطال نشود اجرای آن ادامه دارد (راسخ، ۱۳۸۴: ۴۵)، در قوانین برنامه جاری نیست. همچنین به واسطه‌ی اهمیت قانون برنامه، طبق قسمت ۵ بند ۵ ماده‌ی ۱۱۷ و ماده‌ی ۱۸۱ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس^۱، تصویب و اصلاح آن در مجلس نیازمند رأی موافق اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه‌ی رسمی است. به‌علاوه مجمع تشخیص مصلحت نظام از باب تفویض رهبری، به موجب بند ۲ و ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از طریق هیئت عالی نظارت، اهتمام ویژه‌ای نسبت به قوانین برنامه از جهت انطباق آنها با سیاست‌های کلی نظام دارد.

برنامه‌های توسعه ارتباط دوسویه‌ای با بودجه‌های سالانه‌ی کشور دارند؛ به نحوی که از یک سو هر ساله بودجه‌ی کشور مطابق با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و سیاست‌گذاری‌های آن پیش‌بینی می‌شود و از سوی دیگر تخصیص بودجه نمایانگر توجه و اهمیت به برنامه‌های توسعه است. طبق مواعید تعیین‌شده در ماده‌ی ۸ قانون برنامه و بودجه‌ی کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ دولت موظف بود حداقل شش ماه پیش از پایان برنامه‌ی هر دوره، لایحه‌ی برنامه‌ی دوره‌ی بعد را برای تصویب به مجلس تقدیم کند.^۲ لوائح برنامه‌ی توسعه که مشتمل بر سیاست‌ها، هدف‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در یک بازه‌ی زمانی معین هستند، در تمام مراحل، از تدوین لایحه تا تصویب آن به‌عنوان قانون برنامه، بر اساس ماده‌ی ۸ قانون برنامه و بودجه و مواد ۱۸۰ و ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حمایت می‌شوند. این نکته که تنها مستند قانونی لوائح

برنامه پنج‌ساله (و گاه شش‌ساله) تنها یک ماده باشد، نشان از کم‌توجهی قانونگذار به این مسئله است که در جای خود بررسی خواهد شد.

آنچه در این نوشتار با تبیین فرایند تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه در رویه‌ی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مطالعه می‌شود، چالش‌های حقوقی تهیه و تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم به صورت تحلیلی و در قالب پرونده است. از این رهگذر، تلاش می‌شود الزامات حقوقی فرایند تصویب این دست لوایح مطرح شود. سؤال اصلی این مقاله، این‌گونه صورت‌بندی می‌شود: فرایند تهیه و تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه از منظر حقوقی چگونه ارزیابی می‌شود؟

چالش پدید آمده میان قوای مجریه و مقننه درباره‌ی فرایند و مرجع تصویب برنامه و دیدگاه‌های مدافعان هریک و رفت و برگشت‌هایی که در فرایند تبادل لوایح گوناگون میان دولت و مجلس و شورای نگهبان وجود داشت، سبب توجه ویژه به برنامه‌ی ششم و بررسی موردی آن شد تا بتوان به این بهانه و با بازخوانی اسناد قانونی و رویه‌ی اساسی موجود، الگوی موجهی برای تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه ارائه کرد. مواجهه‌ی علمی با پدیده‌های سیاسی نظام حقوقی به صورت یک پرونده، گامی مهم و ضروری برای شناسایی رویه‌های حاکم بر نظام سیاسی است. شناسایی رویه‌های اساسی به‌عنوان بخشی از دانش حقوق اساسی، مؤلفه مغفول مطالعات حقوق عمومی است. در این پژوهش تلاش شده تا با بررسی و تحلیل برخی از این رویه‌ها به صورت تحلیلی، این بعد از حقوق عمومی تقویت شود.

با وجود اهمیت لوایح برنامه‌ی توسعه و تأثیر آن در قوانین بودجه، متأسفانه قانونی که ماهیت و فرایند تهیه این لوایح را به نحوی مطلوب ساماندهی کند وجود ندارد. این امر اصلی‌ترین عامل پدید آمدن دیدگاه‌های متمایز درباره‌ی محتوای این سند و شیوه‌ی تصویب آن است. به همین دلیل، از طرفی دولت به‌عنوان نهاد اجرایی خواستار تدوین برنامه مطابق با تشخیص خود و از طرف دیگر قوه‌ی مقننه با ابزار تصویب لوایح در پی اعمال صلاح‌دید خود است.

لایحه‌ی ششم برنامه تحقق عینی این چالش‌ها بود، به گونه‌ای که از ابتدای تنظیم لایحه زمزمه‌های تغییر در نحوه‌ی ارائه برنامه و ماهیت آن از سوی دولت مطرح شد. دولت خود را متولی امور برنامه و بودجه می‌داند و مدعی است که در این امر مقررات قانونی خاصی از سوی قانونگذار تدوین نشده است و با ارائه دلایلی که مستند به قانون اساسی است، قانونی بودن عملکرد خود را موجه می‌کند. مجلس از طرف دیگر فقط تصویب لایحه‌ای از سوی دولت را به‌عنوان لایحه‌ی برنامه می‌پذیرد که بتوان عنوان قانونی لایحه را بر آن اطلاق کرد. از همین رو، لایحه‌ی تقدیمی دولت را به استناد رویه‌ی پذیرفته‌شده‌ی موجود، فاقد این عنوان و امری بدیع می‌داند.

در بخش اول با نگاهی گذرا به اولین برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و پیشینه‌ی برنامه‌ریزی در ایران به ضرورت برنامه‌ریزی می‌پردازیم. در بخش دوم به نظام حقوقی کنونی حاکم بر تهیه و تصویب قانون برنامه خواهیم پرداخت. این ساختار که در بیشتر موارد غیرمدون است، با نظام حقوقی مدون در ایران چندان همسو نیست. این دوگانگی ساختاری بعد از چندین سال در برنامه ششم ضعف خود را نشان داد. تعامل دولت و مجلس در این برنامه (بخش سوم مقاله) نشان داد که از منظر دولت، رویه‌ی شکل گرفته در ارتباط با لوائح برنامه‌های اول تا پنجم توسعه بی‌اعتبار است. دولت در حالی به ارائه دلایل و مستنداتش می‌پرداخت که از منظر اکثر نمایندگان همین رویه میزان سنجش لایحه دولت در برنامه‌ی ششم قرار گرفت و از آنجا که لایحه‌ی دولت به لحاظ شکلی و ماهوی مطابق رویه نبود، نتوانست موافقت نمایندگان را جلب کند.

۱. اهمیت برنامه‌ریزی و جایگاه برنامه‌های توسعه

در اهمیت برنامه از قول فانسوا پرو، برنده‌ی جایزه‌ی نوبل، در کتاب *مفهومی نواز توسعه* گفته شده که برنامه «تصویر کمی شده‌ای از ساختار مطلوب برای یک ملت در پایان مثلاً یک دوره‌ی پنج‌ساله است که متأثر از معیارهایی است که به طور سازگار طراحی شده‌اند و برای ترغیب یا تحت کنترل درآوردن فعالیت‌ها یا عملیات ویژه مورد استفاده قرار می‌گیرند» (به نقل از بهارستان فر و مرکز مالمیری، ۱۳۹۰: ۱۳ و ۱۴).

۱-۱. ضرورت وجود قانون برنامه‌ی توسعه

برنامه نمایش منطقی یا رعایت سلسله مراتب فعالیت‌های مربوط به هم در یک رشته تصمیمات منظم برحسب دوره‌های زمانی است. برنامه‌ریزی فرایند تفکر در باب مسائل گوناگون و همه‌جانبه‌ای است که جهت‌گیری و آینده‌نگری را به صورت عملی دارد و بر محور خط‌مشی برنامه قرار می‌گیرد (زیاری، ۱۳۸۱: ۶۰۰). اگر توسعه را مجموعه‌ی آرمانی یک جامعه برای دستیابی به زندگی بهتر و متعالی بدانیم، توجه به توسعه و پیشبرد آن هم در جوامع توسعه‌یافته و هم جوامع در حال توسعه بدون توجه به سیاست دولت‌ها امری فراگیر خواهد بود، به گونه‌ای که توسعه از اهداف کلان جوامع و ملاکی برای مقایسه آنها است. با این اوصاف برنامه‌ریزی بهترین راه برای رسیدن به این اهداف آرمانی است و به‌عنوان چارچوبی معین برای رسیدن به اهداف توسعه در سطح جهان عموماً پذیرفته شده است. در واقع برنامه‌ریزی فرایندی برای دستیابی سریع‌تر و آسان‌تر به اهداف توسعه است که در آن مسیر، مراحل رسیدن به هدف و نحوه‌ی دستیابی به آن تعیین می‌شود (نجفی کانی و قدیری معصوم، ۱۳۸۲: ۱۱۱ و ۱۱۲).

در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره‌ی سیاست‌های کلی، در

تعریف برنامه چنین آمده است: «برنامه طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی [که] برای دوره خاص یا دوره مشخصی تدوین می‌شود. در واقع برنامه، دستور کار و عمل هریک از بخش‌های فعالیت در یک نظام است» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۱: ۷۷). بنابراین، برنامه درصدد عملیاتی کردن آرمان‌ها است و تحقق عینی سیاست‌ها در ابعاد گوناگون منوط به تدوین برنامه‌های مدون و زمان‌بندی شده است.

۲-۱. پیشینه‌ی قانون برنامه‌ی توسعه

اندیشه‌ی برنامه و برنامه‌ریزی در ایران به زمان عباس میرزا، از شاهزادگان دوره‌ی قاجار، و جنگ‌های ایران و روس بازمی‌گردد. شکست ایران و لطمات ناشی از آن در دوره‌ی فتحعلی شاه مسائلی را پیش کشید که به زمان امیرکبیر (نخست‌وزیر ناصرالدین شاه قاجار) انجامید و سرانجام در دوره‌ی پهلوی اول با شعار نوگرایی، حرکت‌هایی برای داشتن برنامه و برنامه‌ریزی آغاز شد (زیاری، ۱۳۸۱: ۶۰۲ و ۶۰۳). بنابراین باید اذعان داشت که حل مسائل اقتصادی و اجتماعی از طریق برنامه‌ریزی علمی و فنی، مانند بیشتر کشورهای جهان سوم، خیلی دیر شروع شد.

تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، شش برنامه تهیه و تنظیم و پنج برنامه اجرا شد. برنامه ششم به دلیل تقارن با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ اجرا نشد. اولین برنامه در سال ۱۳۲۷ با فکر و نگرش برنامه‌ریزی در کشور از طریق ایجاد سازمان برنامه و بودجه با سازوکار انجام کار و ایجاد نظم در امور اقتصادی مطرح شد. برنامه‌ی دوم با همان روش تهیه شد؛ ولی به‌عنوان شالوده‌ریز توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی کشور شهرت یافت. به همین منوال از برنامه‌ی سوم به بعد نظام برنامه‌ریزی تکامل یافت و مشارکت بخش دولتی و خصوصی در آن دیده شد (نجفی کانی و قدیری معصوم، ۱۳۸۲: ۱۱۲). پنج برنامه‌ی عمرانی از قبیل برنامه‌ی عمرانی هفت‌ساله‌ی اول ۱۳۳۳-۱۳۲۷، برنامه‌ی عمرانی هفت‌ساله‌ی دوم ۱۳۴۱-۱۳۳۴، برنامه‌ی سوم عمرانی ۱۳۴۶-۱۳۴۲، برنامه‌ی چهارم عمرانی ۱۳۵۱-۱۳۴۷ و برنامه‌ی پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظرشده) ۱۳۵۶-۱۳۵۲، همگی از برنامه‌های عمرانی مصوب در رژیم پیشین بوده‌اند که اجرا شدند.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی، ایران از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۶۸ که یازده سال از پیروزی انقلاب می‌گذشت، به واسطه‌ی تحولات پس از انقلاب و جنگ تحمیلی، سند مدون برنامه‌ی توسعه نداشت و لویح توسعه در این مدت به دلایل گوناگون به تصویب مجلس نرسید. سرانجام در ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ اولین برنامه‌ی توسعه ایران تهیه شد. پس از آن پنج برنامه‌ی توسعه تدوین، تصویب و اجرا شدند. برنامه‌ی اول توسعه (۱۳۷۲-)

۱۳۶۸)، برنامه‌ی دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، برنامه‌ی چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴)،^۳ برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۰)^۴ با عناوین مشابه «قانون برنامه‌ی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیدند.^۵ بدین ترتیب پیشینه‌ی برنامه‌ریزی در ایران در قالب سند مدون برنامه، شامل پنج برنامه‌ی عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و پنج برنامه‌ی توسعه بعد از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ است.

۳-۱. جایگاه قانون برنامه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

اگر بخواهیم دقیق‌تر درباره‌ی جایگاه قانون برنامه‌ی توسعه در نظام حقوقی و در ساختار سلسله‌مراتب قوانین (به طور کلی) سخن بگوییم، توضیح و تحلیلی راجع به جایگاه قانون ارگانیک مفید به نظر می‌رسد. از نظر برخی حقوقدانان، قوانین مصوب قوای قانونگذاری به دو دسته‌ی عادی و ارگانیک تقسیم می‌شوند. هرچند قوانین ارگانیک توسط مجلس به تصویب می‌رسند «ولی به‌مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند. ... بدین ترتیب، گرچه قوانین ارگانیک جزئی از قانون اساسی نیستند، اما جایگاهی برتر از قوانین عادی دارند. جایگاه خاص آنها به دلیل حدنصاب لازم برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آن مفاد در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است» (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۰: ۲۱۷ و ۲۱۸). البته چنین تفکیکی در نظم حقوق اساسی جمهوری اسلامی وجود ندارد و همه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع اختصاصی تقنین (اصول ۵۸ و ۷۱) اعتبار یکسان دارند و به طرز مشابهی بر طبق اصل ۹۴ برای شورای نگهبان فرستاده می‌شوند.

حد نصاب خاص (دوسوم نمایندگان حاضر) برای اصلاح قانون برنامه‌ی توسعه و یا اصلاح این قانون در ضمن لایحه‌ی بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح، دلیلی مبنی بر قصد قانونگذار برای برتری بخشیدن به قانون توسعه نسبت به سایر قوانین نیست؛ چنان‌که نصاب خاص برای تصویب قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مقرر در اصل ۶۵ قانون اساسی، برتری خاصی از جهت سلسله‌مراتب برای این سند به ارمغان نیاورده است. افزون بر این، ویژگی موقتی بودن قانون برنامه‌ی توسعه می‌تواند تا حدی بر برتری قانون برنامه‌ی توسعه بر دیگر قوانین تأثیر منفی بگذارد. توضیح اینکه طبق تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۱۶۳ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مدت اجرای اصلاحیه‌های قانونی آزمایشی و برنامه‌ی توسعه تابع اجرای اصل قانون خواهد بود.

یکی دیگر از مفاد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که می‌تواند در جهت اهمیت قانون برنامه‌ی توسعه به آن توجه کرد، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۸۲ قانون مذکور در خصوص فرآیند رسیدگی به بودجه

سالانه است. در این ماده آمده است: «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...». قید «عدم مغایرت با قانون برنامه» قیدی کلی است که می‌تواند دلیلی بر اهتمام نظام حقوقی به تضمین ثبات این قانون محسوب شود؛ اگرچه، شأن بالاتری برای قانون برنامه در پی ندارد. با در نظر داشتن این واقعیت که قانون برنامه، برنامه‌ای میان‌مدت در مسائل کلان کشور است و در همه‌ی ادوار مطابق سیاست‌های کلی ابلاغ شده از سوی رهبری تدوین می‌شود اهمیت این برنامه دوجندان خواهد شد.

در مجموع به نظر می‌رسد قانونگذار و دیگر قوای حکومتی تلقی ویژه‌ای از قانون برنامه به‌عنوان قانونی حاوی احکامی کلی و فراگیر دارند که در قالب قانون برنامه‌ی پنج‌ساله راهنمای عمل دولت در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. با این حال جایگاه قانون برنامه به‌عنوان یک قانون عادی در سلسله مراتب نظام حقوقی با ابهام مواجه است. هرچند همواره مجلس تلاش می‌کند بر اجرای مفاد قانون برنامه به‌عنوان قانون برنامه‌ی عمل دولت برای مدت زمان پنج سال تأکید شود، اما آنچه در عمل رخ می‌دهد، در راستای این تأکید نیست و بسیاری از مفاد قانون برنامه به دلایل مختلف به مرحله اجرا نمی‌رسند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۱۹ و ۲۲۰).

به طور کلی، با وجود اینکه نمی‌توان قانون برنامه را قانونی ارگانیک شمرد، اما معیارهایی وجود دارد که نشان‌دهنده نوعی برتری این قانون نسبت به قوانین عادی است. برخی از این معیارها عبارت‌اند از: تدوین این قانون مبتنی بر سیاست‌های کلی اختصاصی برنامه مصوب رهبر، لزوم مطابقت برنامه با این سیاست‌ها از طریق نظارت ویژه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام، لزوم عدم مغایرت پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان با قانون برنامه و در نهایت نصاب خاص برای تصویب و اصلاح این قانون.

۲. نظام حقوقی حاکم بر تهیه و تصویب قانون برنامه

در این بخش از نوشتار به مدد غور در اسناد قانونی گوناگون و دقت در رویه‌های شکل گرفته در خصوص تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه، سعی می‌شود نظام حقوقی حاکم بر این فرایند تبیین شود. رویه‌های اساسی، که می‌توانند به تدریج به عرف‌های اساسی و لازم‌الاجرا در منظومه نظام حقوقی تبدیل شوند، از رهگذر اعمال صلاحیت نهادها، مراجع و مقامات مختلف حکومتی پدید می‌آیند. توضیح آنکه هنگامی که هر مقام یا مرجعی در صدد ایفای وظایف قانونی خویش برمی‌آید، ناگزیر تلقی خود را از اسناد قانونی ملاک عمل قرار داده، به اعمال صلاحیت می‌پردازد. تکرار و تداوم این عملکردها در طول زمان به تدریج رویه‌هایی را پدید می‌آورد؛ رویه‌هایی که برحسب تکرار به طور نسبی مقبول می‌افتند و در نظام حقوقی پذیرفته

می‌شوند؛ اما هنوز به قطعیت نرسیده‌اند. این عدم قطعیت در روند تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم به‌خوبی نمود پیدا کرد. اگر رویه‌ها با مخالفت سایر بازیگران سیاسی مواجه نشوند، به مرور مستقر شده، به اصولی تبدیل می‌شوند که قواعدی حقوقی و رای قانون اساسی ایجاد می‌کنند؛ به گونه‌ای که جزو قواعد نانوشته قانون اساسی قلمداد می‌شوند.

با وجود سابقه تدوین و تصویب دست‌کم ده لایحه‌ی برنامه در ایران، تاکنون در خصوص ترتیبات قانونی این روند به طور شایسته‌ای قانونگذاری نشده است. در قوانین موجود تنها ماده‌ی ۱ قانون برنامه و بودجه اشاره‌ای کاملاً گذرا به تعریف برنامه دارد. برابر این ماده «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». این مقرر به تعریف برنامه‌های عمرانی و موضوعات مطرح در آن پرداخته و توجهی به روند قانونی و حقوقی‌ای که لوائح برنامه تا مرحله اجرا باید طی کنند ندارد.

ماده‌ی ۷ قانون یادشده در مقام تبیین بخشی از فرآیند تهیه‌ی برنامه، سازمان برنامه و بودجه را موظف کرده است پیش از پایان هر دوره‌ی برنامه‌ی عمرانی پنج‌ساله، برنامه‌ی دوره‌ی بعد را بر اساس پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات خود و تلفیق آنها با در نظر گرفتن اولویت‌ها تهیه و به شورای اقتصاد تسلیم کند تا پس از بررسی و تأیید، برای طرح در هیئت وزیران ارسال کند. در ماده‌ی ۸ نیز به دولت تکلیف شده حداقل شش ماه پیش از پایان هر دوره‌ی برنامه، لایحه‌ی برنامه‌ی دوره‌ی بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. از ماده‌ی اخیر سه تکلیف برای دولت استخراج می‌شود: ۱. لزوم تهیه‌ی «لایحه»ی برنامه از سوی دولت، ۲. لزوم ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه به مجلس جهت «تصویب»، ۳. الزام دولت به تهیه‌ی لایحه‌ی برنامه دست‌کم شش ماه پیش از اتمام هر برنامه.

اما مؤخر بر این احکام، الزاماتی در قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر مقرر شده است که می‌توان آنها را به نوعی در تعارض با احکام یادشده تلقی کرد؛ از جمله در اصل ۱۳۴ به تعیین برنامه و خط‌مشی دولت اشاره شده که به طور مطلق و بی هیچ قید و شرطی از سوی رئیس‌جمهور و با همکاری وزرا تهیه و تدوین می‌شود و نیازی به تصویب مجلس ندارد. اصل ۱۲۶ نیز مستقیماً رئیس‌جمهور را مسئول برنامه و بودجه‌ی کشور قرار داده است. با صراحت

قانون اساسی در این اصول، در پذیرش صلاحیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و تعیین و اجرای آن، تردیدی باقی نمی‌ماند. لذا نمی‌توان تدوین و تصویب امور برنامه را از اختیارات دولت خارج کرده، مجلس را مرجع صالح در این زمینه دانست. از طرفی با قبول صلاحیت قوه‌ی مجریه ناگزیر به پذیرش اصل تلازم که از لوازم اصل صلاحیت است خواهیم بود.

«مفهوم اصل این است که به‌عنوان مثال چنانچه قانونگذار صلاحیت یا اقتداری را به مقام عمومی اعطا می‌کند، آنچه از لوازم و تبعات چنین صلاحیتی است نیز در چارچوب آن قرار می‌گیرد، به گونه‌ای که بدون در نظر گرفتن لوازم و تبعات آن، هدف از اعطای چنین اقتداری محقق نخواهد شد و واگذاری صلاحیت‌ها امری لغو و بیهوده خواهد بود. ... اصل تلازم از بدیهیات عقلی است که هیچ انسان عاقلی آن را انکار نمی‌کند. البته گفتنی است که بدیهی و عقلی بودن این اصل در قلمرو حقوق عمومی به این معنا نیست که گستره کاربرد آن نامحدود است یا بر دیگر اصول در همه شرایط ترجیح دارد. در وضعیت‌ها و مواردی می‌توان به این اصل استناد کرد که قانونگذار به طور شفاف و روشن حکم مشخصی را بیان نکرده و یا سکوت، ابهام و تعارض در ادبیات قانونی وجود دارد و استناد به آن سازگار با سایر اصول حقوقی و اصول قانون اساسی باشد. در صورتی که متون قانونی تکلیف امری را به طور شفاف معین کرده است، استناد به اصل تلازم و جاهت حقوقی ندارد» (زارعی، ۱۳۹۴، ۲۴۹ و ۲۵۰).

به نظر می‌رسد استناد به اصل تلازم در بحث اخیر بجا و با منطق حقوقی سازگار است؛ چراکه قانونگذار در خصوص لوازم و تبعات صلاحیت دولت در امور برنامه از قبیل مقرره‌گذاری یا ارائه‌ی لایحه سکوت کرده و آنچه مطابق اصل مستفاد می‌گردد، صلاحیت رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در داشتن این صلاحیت است.

علاوه بر مستندات قانونی بالا، آنچه تاکنون ملاک و مبنای تصویب این دسته از لوایح بوده، رویه‌ای است که در ارتباط میان دولت و مجلس شکل گرفته است. بر اساس این رویه، دولت و به طور خاص زیرمجموعه‌های آن (سازمان برنامه و بودجه^۷ و شورای اقتصاد) مسئول تدوین لوایح برنامه بوده‌اند. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنج‌ساله از سوی مقام رهبری^۸ (مستند به بند نخست از اصل ۱۱۰ قانون اساسی)، دولت با در نظر گرفتن این سیاست‌ها و در راستای تحقق آنها و با بهره‌مندی از تخصص و توان کارشناسی خود، لایحه‌ی برنامه را برای مدت پنج سال با ذکر جزئیات در قالب جداول، شاخص‌ها و هزینه‌ها تهیه کرده، لایحه‌ی پیشنهادی خود را همچون سایر لوایح، جهت تصویب به مجلس ارسال می‌کرد. مجلس نیز هیچ‌گاه، حتی هنگامی که دولت در ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه تأخیر داشته است، از صلاحیت موضوع اصول ۷۱ و ۷۴ قانون اساسی استفاده نکرده و اقدام به ارائه «طرح» برنامه‌ی

پنج‌ساله‌ی توسعه نکرده است^۹ و سعی کرده با رایزنی‌های سیاسی و استفاده از اهرم‌های نظارتی همچون تذکر و پرسش یا نطق نمایندگان، دولت را به ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه ملزم کند.^{۱۰} بنابراین، رویه‌ی اساسی نیز حاکی از لزوم تقدیم برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه از طرف دولت و ضرورت تصویب برنامه در مجلس، همچون سایر لوایح پیشنهادی دولت، است. در واقع برای تصویب برنامه‌ی توسعه، فرایندی همچون فرایند تهیه و تصویب لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کشور، مقرر در اصل ۵۲ قانون اساسی، برای لوایح برنامه‌ی پنج‌ساله، طی شده است.^{۱۱}

۳. تعامل دولت و مجلس در لایحه‌ی برنامه‌ی ششم (وجوه تمایز آن)

۹ تیر ۱۳۹۴ مقام رهبری سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه را همزمان به رئیس‌جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کرد. مطابق رویه‌ی موجود لوایح برنامه‌ی توسعه باید بر اساس این سیاست‌های ابلاغی تدوین شوند. تأخیر دولت در ارائه‌ی لایحه به مجلس منجر به تمدید لایحه‌ی برنامه‌ی پنجم شد. در نهایت دولت در آبان ماه ۱۳۹۴ «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» را به مجلس تقدیم کرد. با این تفاوت که این لایحه همچون لوایح سابق، لایحه‌ی واحدی نبود. به عبارتی عملکرد دولت طی ماه‌های بعد نشان داد که دولت قصد دارد لایحه‌ی برنامه‌ی ششم را در سه لایحه‌ی مجزا و طی سه مرحله تقدیم مجلس کند. عملکرد دولت منجر به طرح نظرات بسیاری از سوی مخالفان و موافقان شد و اکثریت مجلس را در مقابل دولت قرار داد.

| | | |
|-------------------------------|---|--|
| ۱۳۹۴/۱۲/۴ | ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ | ۱۳۹۴/۸/۴ |
| سند برنامه و اسناد پشتیبان آن | لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای احکام توسعه | لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه‌های |

واکاوی لوایح پیشنهادی دولت به مجلس پیرامون برنامه‌ی ششم (در یک نگاه)

۳-۱. لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه‌ی کشور

دولت یازدهم برخلاف معمول ده برنامه‌ی گذشته، در ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه به مجلس نوآوری یا بدعتی را به نمایش گذاشت. بدین نحو که در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۵ لایحه‌ای با عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» در پنجاه ماده را، برخلاف رویه‌ی شکل‌گرفته درباره‌ی برنامه‌های توسعه، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و نامی از لایحه‌ی برنامه‌ی توسعه برده نشد. این تفاوت تنها یک تفاوت عنوانی در لایحه‌ی برنامه‌ی توسعه نبود، بلکه زمره‌های تغییر محتوایی نیز از طرف دولت به گوش می‌رسید.

در مقدمه‌ی لایحه‌ی مذکور آمده بود: «در سال‌های اخیر احکامی با ماهیت دائمی بنا بر ضرورت در برنامه‌های توسعه تکرار شده و این امر منجر به حجیم شدن برنامه‌های مذکور با تکالیف متعدد برای دولت گردیده است، لذا به منظور رفع این مشکل و در جهت احصای احکام دائمی برنامه‌های یاد شده که بستر توسعه را فراهم می‌سازند، لایحه زیر برای تشریفات قانونی ارائه می‌شود». دو بخش دانستن احکام لوایح بحث جدیدی نیست و پیش از لایحه‌ی ششم نیز در آثار نویسندگان و پژوهشگران مطرح شده بود. در مقام اجرا و عمل نیز مشاهده شده است که برخی مواد لوایح سابق، بنا بر ماهیت آنها و اهدافشان، تا به امروز جاری هستند؛ برای مثال و به تصدیق مرکز پژوهش‌های مجلس، حدود ۶۰ حکم (در مقابل ۱۶۱ حکم جدید) از برنامه‌ی سوم توسعه به برنامه‌ی چهارم توسعه نیز تنفیذ شده است. معمولاً در برنامه‌های توسعه، احکام متعددی یافت می‌شود که از برنامه‌های گذشته تنفیذ شده است. بسیاری از این احکام به دلیل اهمیت‌شان تنفیذ می‌شوند. حال آنکه می‌توان احکام مهمی را که در بلندمدت مورد نیاز کشور هستند، در قالب قوانین دائمی تصویب کرد. لذا تنفیذ احکامی که لازم است به صورت احکام دائمی در کشور جاری شود، از این جهت باید بازنگری شوند.^{۱۲}

این لایحه با قید دوفوریت تقدیم مجلس شد که فوریت آن در مجلس رأی نیاورد و به صورت عادی در دستور کار کمیسیون مشترک قرار گرفت. بعد از طرح نظرات مثبت و منفی نمایندگان در خصوص لایحه، نمایندگان به این نتیجه رسیدند که تبدیل احکام لایحه‌های قبلی به قانون، نه تنها از تکرار مواد مشترک در لوایح جلوگیری می‌کند، بلکه همانند اقدامی است که در قانون تنظیم مقررات بودجه‌های سالیانه انجام شده است.^{۱۳} مجلس با کلیات لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (با عنوان لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) موافقت کرد. در نهایت و در واپسین روزهای دوره‌ی تقنینی مجلس نهم و با قطعی شدن عدم امکان طرح و تصویب قانون برنامه‌ی ششم در این مجلس، نمایندگان احکام بسیاری که قصد الحاق به لایحه‌ی برنامه را داشتند، در قالب الحاقات به لایحه‌ی احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور پیشنهاد کردند. لذا به نظر می‌رسد که اصلاحات و الحاقات مجلس نسبت به لایحه‌ی دولت چندان در قالب اصلاح و تصویب لایحه‌ی دولت قرار نمی‌گرفت و به نوعی طرح جدیدی است که در قالب تصویب لایحه‌ی دولت اعمال شده است. مواد الحاقی مجلس به لایحه به هفتاد ماده رسید و از پنجاه ماده‌ی اولیه‌ی لایحه‌ی پیشنهادی دولت پیشی گرفت.

غیر از اصلاحات و الحاقاتی که به لایحه‌ی اصلی وارد شد، الحاقات اخیر احکام بسیار متکثر و متنوعی را وارد ساخت که به نوعی اصلاح‌کننده قوانین دیگر بود. یکی از

بخش‌های مهم مواد الحاقی نمایندگان، دائمی کردن قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و تصویب احکامی در جهت اصلاح و توسعه‌ی دایره‌ی شمول این قانون بود. این‌گونه دخل و تصرف در لایحه‌ی به‌درستی توجه شورای نگهبان را جلب و شورا نظریه‌ی خود (شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۹۵/۳/۱۹) را به قرار زیر اعلام کرد: «علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است، نظر به اینکه علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه‌ی تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده است با عنایت به اینکه قریب به ۷۰ ماده به‌عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است، از آنجا که لایحه‌ی دولت با مصوبه‌ی مجلس ماهیتاً اختلاف فاحش پیدا کرده و موارد اضافه شده به خصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه‌ی مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد» (برای استدلال مشابه در موارد مشابه نک: اظهار نظر ۴۸۳۲۸/۹۱/۳۰ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۳ شورای نگهبان درباره‌ی لایحه آیین دادرسی کیفری؛ اظهار نظر شماره‌ی ۷۸۶/۱۰۲/۹۵ به تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ درباره‌ی لایحه‌ی تأسیس صندوق بیمه‌ی همگانی حوادث طبیعی).

بدین ترتیب و پس از اعلام نظر شورای نگهبان، لایحه‌ی فوق دوباره در مجلس به گردش افتاد و در نهایت پس از جلسات متعدد در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۳۰ لایحه‌ی احکام دائمی با اصلاحاتی (عمدتاً رفع اشکالات شکلی اعم از حذف برخی مواد الحاقی و ادغام برخی مواد با یکدیگر) در صحن علنی مجلس به تصویب رسید. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۹ پس از بررسی اصلاحات به‌عمل آمده ۶۱ ایراد به ۴۱ ماده از لایحه‌ی احکام دائمی به استناد اصول قانون اساسی اعلام کرد. لایحه‌ی احکام دائمی مجدداً در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت تا اینکه با ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم و بعد از چندین جلسه (به این دو لایحه توأمان رسیدگی شد) به‌تدریج لایحه‌ی احکام کنار گذاشته شد؛ چراکه نمایندگان بر لایحه‌ی برنامه‌ی ششم تمرکز کردند. همچنین به نظر می‌رسد علت دیگر کنار نهادن لایحه‌ی احکام این بود که این لایحه مورد پسند نمایندگان نبود است. سرانجام لایحه‌ی احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ی کشور (با رسیدگی همزمان لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۳۹۶ کل کشور و لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه) در دستور کار مجلس قرار گرفت و بعد از اصلاح ایرادات شورای نگهبان در ۷۳ ماده و ۱۰۰ تبصره در روز دهم بهمن ۱۳۹۵ در مجلس تصویب شد و در تاریخ ۲۷ بهمن نیز به تأیید شورای نگهبان رسید.

۲-۳. لایحه‌ی احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه‌ی ششم توسعه (رویکرد دولت و واکنش مجلس نسبت به آن با نگاه به دلایل مخالفان و موافقان)

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، دولت موظف بود تا شهریور ماه ۱۳۹۴ لایحه‌ی برنامه‌ی ششم را به مجلس تقدیم کند؛ ولی با چهار ماه تأخیر در ۲۸ دی ماه ۱۳۹۴ لایحه‌ی احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه‌ی ششم توسعه را به همراه لایحه‌ی بودجه به مجلس تقدیم کرد. این تأخیر منجر به عدم اتمام فرایند تصویب لایحه در مجلس تا پایان سال ۱۳۹۴ شد. لذا مجلس قانون اصلاح ماده‌ی ۲۳۵ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه را تصویب کرد. تمدید یک‌ساله‌ی برنامه‌ی پنجم تا پایان سال ۱۳۹۵ در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ به تأیید شورای نگهبان رسید. لایحه‌ی تقدیمی (احکام مورد نیاز) نه به لحاظ ساختار و نه محتوا شباهتی به برنامه‌های توسعه نداشت و همان‌گونه که عنوان لایحه گویا است تنها شامل برخی احکام کلی در برخی موضوعات بود. واقعیت این است که آنچه دولت به مجلس ارائه کرد، فقط بخشی از لایحه‌ی برنامه بود. در فاصله‌ای کمتر از دو ماه سند برنامه و اسناد پشتیبان نیز به طور جداگانه تقدیم مجلس شد. طولی نکشید که نظرات کارشناسان و نمایندگان مجلس و متخصصان در خصوص لایحه آغاز شد.

در این قسمت با تشریح گلچینی از نظرات مستند و مستدل مخالفان و موافقان، رویکردها به اقدام دولت را بررسی می‌کنیم. با توجه به نظرات نمایندگان مجلس و نظرات کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس ابتدا به تبیین نظرات مخالف می‌پردازیم.

۱. عنوان لایحه «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» است. این لایحه یک لایحه‌ی عادی است، نه لایحه‌ی برنامه؛ زیرا نه تعریف علمی برنامه را دارد و نه تعریف قانونی آن را. در بند ۳ ماده‌ی ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، قانون معتبر حاکم بر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، مفاد و محتوای برنامه تعریف شده است. قانون فوق، لایحه‌ی تقدیمی را برنامه نمی‌شناسد. این ایراد مهم‌ترین ایراد وارد بر لایحه‌ی ۹۴/۱۰/۲۸ دولت بود.

۲. ذیل عنوان لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم، تعاریفی که معمولاً در ماده‌ی ۱ لوایح مشابه می‌آورند، آمده است؛ از جمله سند توسعه را چنین تعریف کرده است: «سند توسعه: مجموعه‌ای مشتمل بر اهداف کلی، راهبردها، راهکارها و سیاست‌ها، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز آنها است». در مقدمه‌ی لایحه نیز با جمله‌ی «احکام مورد نیاز برای اجرای سند برنامه ششم توسعه...» برای چندمین بار تأیید می‌کند که این لایحه مقدمه‌ای است برای برنامه‌ی ششم که به تصویب هیئت وزیران رسیده است. «در واقع دولت قصد دارد مجوزهایی

را از مجلس بگیرد و خود بعدها اقدام به تصویب برنامه کند. این اقدام در برنامه‌نویسی نوعی بدعت است که دولت فعلی آن را باب کرده است. برنامه باید مبتنی بر رویکرد اسناد بالادستی مثل سیاست‌های کلی برنامه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باشد که این طور نیست» (پوراابراهیمی، سخنگوی کمیسیون تلفیق، روزنامه شرق - ۱۱ بهمن ۹۴).

احمد توکلی، نماینده مجلس، نیز در این باره گفت: «هیچ نماینده‌ای برنامه ششم را ندیده است. این اقدام دولت بدعت و کار جدیدی است و دولت می‌خواهد در حالی که نمایندگان برنامه را ندیده‌اند لایحه اجرای احکام آن را تصویب کنند. این نخستین بار است که چنین می‌شود و این امر با آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون برنامه و بودجه مغایر و ناسازگار است. طبق قانون، مجلس باید برنامه توسعه را بررسی و تصویب کند و سپس آن را برای اجرا به دولت بدهد. دولت باید اصل لایحه برنامه ششم را به مجلس تقدیم کند» (احمد توکلی، روزنامه شرق، ۷ بهمن ۹۴).

به نظر می‌رسد قوه‌ی مجریه توجه نداشته است که افق برنامه پنج‌ساله عمدتاً فراتر از عمر دولت‌ها است و همواره این احتمال وجود دارد که دولت تصویب‌کننده بودجه در بخشی از زمان اجرای برنامه، دولت حاکم نباشد. بنابراین در صورت تصویب لایحه‌ی احکام توسط مجلس شورای اسلامی، مجوزهایی به دولت وقت داده می‌شد تا با استفاده از آن یک برنامه‌ی رفتاری مدون کند که قطعاً ورای دوره‌ی عمر دولت یازدهم می‌بود (بررسی لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) پنج پیشنهاد برای رویکرد مجلس به لایحه‌ی احکام برنامه‌ی ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

۳. در مستنداتی که دولت منتشر یا توزیع کرده است، جهت‌گیری مشخصی در مستندات یا وجود ندارد یا امکان ردیابی آن نیست و اغلب مطالبی ناپیوسته و نامنسجم در آنها درج شده است. در ادامه برخی از مهم‌ترین کاستی‌ها و غفلت‌های مستندات ارائه‌شده، بررسی شده است:

- نامشخص بودن نحوه‌ی مواجهه با بحران‌های اساسی پیش‌رو و جایگاه توسعه‌ی کشور در سال‌های آینده.

- نامشخص بودن رویکرد و اهداف کلی.

- ابهام در نحوه‌ی ارتباط برنامه‌های دوازده‌گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی با برنامه‌ی ششم توسعه.

- ایجاد تعهدات مالی گسترده برای دولت و نامشخص بودن نحوه‌ی تأمین منابع.

- بی‌توجهی به مسئله‌ی کسب مجوز در بسیاری از راهبردها.

- نادیده گرفتن ماهیت فراقوه‌ای بعضی سیاست‌ها.

- نامشخص بودن دستگاه متولی و پاسخگو (بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) پنج پیشنهاد برای رویکرد مجلس به لایحه‌ی احکام برنامه‌ی ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

۴. هیئت دولت نمی‌تواند قانونگذار باشد و تصویب سند توسعه نوعی مداخله در وظایف قوه‌ی مقننه و خلاف اصل استقلال قوا محسوب می‌شود. عنوان قانون باید تأیید و تصویب مجلس را به همراه داشته باشد.

از طرفی وقتی بودجه که طبق تعریف عملی و قانونی برنامه یک‌ساله است توسط مجلس رسیدگی و تصویب می‌شود، چگونه برنامه‌ی پنج‌ساله که سندی بالادستی است، می‌تواند با تصویب دولت قانون شود؟!

در مقابل، دولت و حامیان رویکرد برنامه‌نویسی دولت نیز به دلایلی تمسک جسته‌اند: رئیس‌جمهور در نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۹۵۷۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ که لایحه‌ی بودجه و لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم در پیوست آن تقدیم مجلس شد، با استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی درخواست کرد احکامی را مجلس تصویب کند که در اجرای برنامه، دولت بدان-ها نیاز دارد. همچنین گفتنی است که بند ۲ اصل ۴۳ و اصول ۵۲، ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی مسئولیت برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی عمومی کشور را به دولت و رئیس‌جمهور داده است.

۳-۳. لایحه‌ی نهایی برنامه‌ی ششم توسعه

مجموعه‌ای از مستندات برنامه‌ی ششم توسعه مشتمل بر لایحه و اسناد پشتیبان، در مجلس نهم و سپس به مجلس دهم برای طی مراحل قانونی رسماً از سوی دولت ارائه شد. آنچه مشاهده شد لایحه‌ای سی و پنج ماده‌ای بود که به نظر می‌رسید به مواد متعددی که مجلس شورای اسلامی سابقاً به آن لایحه وارد کرده بود توجهی نداشت. البته نباید جداول اهداف کمی و منابع مالی را از نظر دور داشت. در این لایحه دولت پیوستی را مبنی بر ذکر پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دستگاه اجرایی مسئول، به تفکیک اهداف توسعه و ارتقای بهره‌وری و عدالت و اقتصاد دانش‌بنیان به لایحه افزود و در بخش دوم پیوست پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۵ را این بار به تفکیک دستگاه مسئول نام برد.

ارائه‌ی لایحه‌ی فوق از شدت مخالفت مجلس و نمایندگان در قبال دولت نکاست و روند تصویب لایحه‌ی احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه را با مشکل جدی روبه‌رو کرد؛ به گونه‌ای که کلیات لایحه‌ی نهایی برنامه‌ی ششم توسعه در کمیسیون تلفیق با رأی بالا تصویب شد؛ اما

لایحه‌ی احکام مورد نیاز همچنان در دستور مجلس قرار داشت. تا اینکه رئیس مجلس در نامه‌ای به رهبری در خصوص این مسئله و وجود برخی نواقص در لایحه‌ی برنامه‌ی ششم کسب تکلیف کرد. مقام رهبری در پاسخ خود با بیان اینکه لایحه‌ی ارسالی دولت درباره‌ی برنامه در واقع «لایحه احکام مورد نیاز برای برنامه‌ی ششم توسعه» بوده است، دو راهکار مطرح کردند:

۱. تدوین و ارائه‌ی لایحه‌ی جدید به مجلس توسط دولت

۲. تکمیل و نگارش لایحه‌ی فعلی دولت در مجلس

با ورود مقام رهبری و ارائه‌ی راهکارهای ایشان در مقام ایفای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، گرچه در راهکار اول دولت می‌توانست لایحه‌ی جدیدی به مجلس ارائه دهد؛ اما لایحه‌ی جدیدی ارائه نشد. مجلس برای تسریع در تصویب لایحه با وجود ایرادهای شورای نگهبان در دو مرحله به لایحه‌ی احکام دائمی و نشست‌ی که هیئت رئیسه مجلس با اعضای شورای نگهبان داشتند و نیز با عنایت به قیود جدی شورای نگهبان برای دخالت مجلس در لوایح پیشنهادی دولت و محدودیت اختیار اعمال تغییر در هنگام تصویب لوایح در مجلس، به راهکار دوم متوسل شد؛ چراکه مجوز تکمیل و نگارش لایحه‌ی فعلی در مجلس، نگرانی‌های مجلس را در مواجه شدن با ایرادات شورای نگهبان از بین برد.

در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس بعد از ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه از طرف دولت در اظهار نظری کارشناسی اعلام کرد: «لایحه برنامه ششم ویژگی‌های یک برنامه توسعه را نداشته...». بنابراین انتظار می‌رود کلیات لایحه برنامه ششم توسعه به علت کاستی‌های جدی که در بخش‌های پیشین تبیین گردید، توسط مجلس مورد پذیرش قرار نگیرد. در صورت عدم رد کلیات لایحه برنامه ششم توسعه توسط مجلس محترم... مجلس مجبور به دخالت در محتوای برنامه خواهد شد. تجربه اظهار نظر شورای نگهبان در ارتباط با لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور، حکایت از وجود محدودیت برای دخالت مجلس دارد، بنابراین نمی‌توان انتظار داشت، تلاش‌های همراه با حسن نیت نمایندگان محترم مجلس، بتواند کاستی‌های جدی لایحه برنامه ششم توسعه را مرتفع سازد».

پیشنهاد رد کلیات به قوت خود باقی نماند و مرکز پژوهش‌ها با چرخشی صحیح، به جای پاک کردن صورت مسئله، راهبردهایی را برای نزدیک کردن دیدگاه‌های دولت و مجلس در این خصوص ارائه داد. این مرکز در گزارش بعدی خود به درستی اذعان کرد که با رد کلیات لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه، ارائه مجدد لایحه به ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۵ و انتهای دوره دولت یازدهم موکول خواهد شد و این امر منجر به خلأ برنامه‌ای در کشور خواهد شد.

رویکرد اخیر مرکز پژوهش‌ها و دیدگاه‌های منطبق بر واقع متخصصین جهت حل و فصل مسئله‌ی پیش‌آمده در جهت هم‌فکری دولت و مجلس و همکاری مؤثر دولت و مجلس در فرایند تصویب لایحه نقش بسزایی داشت.

فرجام

چالش بروزیافته میان مجلس و دولت در فرایند و کیفیت تهیه و تصویب برنامه‌ی ششم توسعه‌ی کشور، علاوه بر اینکه کاستی‌های قانونی را نمایاند، نشان داد که در تحلیل نظام حقوقی نمی‌توان نسبت به رویه‌های اساسی بی‌تفاوت بود. رویکرد دولت در ارائه‌ی لایحه و اختلافات حاصل از آن به‌خوبی خلأهای موجود را روشن ساخت تا تلنگری باشد برای قانونگذاران که به تدوین قوانینی بپردازند تا وظایف و نحوه تعامل نهادهای مرتبط با تهیه‌ی برنامه به‌خوبی مشخص شود. گرچه این کاستی‌ها از قبل وجود داشت، اما پایبندی دولت‌های سابق به رویه‌ای مقبول مانع از توجه به این نواقص می‌شد.

تجربه نشان داده است که قوانین توسعه به مرور و در طول زمان تفصیلی‌تر و بر تعداد صفحات و مواد آنها افزوده شده است، به گونه‌ای که از اعداد و ارقام خارج شده، احکام کلی دارند و امور گوناگون و بی‌شماری را شامل شدند. این روند تا جایی پیش رفت که لوایح برنامه، محملی برای اصلاح قوانین عادی کشور شدند. این رویه نه‌تنها ناصواب بود، بلکه قانون توسعه نیز چنین ظرفیت قانونی‌ای نداشت؛ حقیقتی که در مقدمه اظهار نظر شورای نگهبان به شماره‌ی ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ به تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳ درباره لایحه‌ی برنامه‌ی چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۳ آمده است: «... با التفات به اینکه قانون برنامه، فارغ از وظیفه قانونگذاری تفصیلی در امور مختلف است».

ایرادات وارد بر لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه را می‌توان شکلی و ماهوی دانست؛ برخی از این ایرادات عبارت‌اند از: «مغایرت با آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس»، «مغایرت با قانون برنامه و بودجه»، «ساختار شکنانه و بدعت بودن رفتار دولت در ارائه‌ی لایحه»، «دوپارچگی مفاد برنامه»، «نداشتن تعریف علمی و قانونی لایحه‌ی برنامه»، اینکه «دولت در لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم تعریفی از سند توسعه بیان می‌کند و این سند را موقوف به تصویب هیئت وزیران، نه مجلس، می‌داند»، «فراتر بودن عمر برنامه‌ی توسعه از عمر دولت حاکم»، «لازم‌الاتباع بودن این برنامه نسبت به دولت‌های بعد»، «تداخل وظایف» و «نواقص برنامه و غفلت در امور مهم و عدم سازگاری با اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام». البته قانون یا مقرره‌ای ناظر بر بیان کامل الزامات شکلی و محتوایی لوایح توسعه وجود ندارد و قانون برنامه و بودجه نیز درحالی مورد استناد قرار می‌گیرد که ماده‌ی ۱ از برنامه‌ی «عمرانی»

پنج‌ساله سخن گفته، نه از برنامه «توسعه»ی پنج‌ساله. ساختارشکنانه دانستن اقدام دولت و بدعت دانستن اقدام آن، مستند به رویه‌ی شکل گرفته در لوایح ده‌گانه عمرانی پیش از انقلاب و لوایح توسعه بعد از انقلاب است. رویه‌ای که طی چندین سال ارتباط بین دولت و مجلس به وجود آمده و اکنون به‌عنوان ساختار از آن یاد می‌شود. البته این رویه پشتوانه‌ی صریح قانونی ندارد. آیا عمل برخلاف این رویه را در نظام حقوقی کشور می‌توان ایراد شکلی دانست؟ آیا رویه به خودی خود الزام‌آور است؟ به نظر می‌رسد نباید در تحلیل اقدام دولت از پرداختن به این نکته غافل شد که باید بررسی کنیم که اقدام دولت دقیقاً با کدام منبع حقوقی مغایر بوده است؛ با منبع اصلی و دسته اول نظام حقوقی یا با یک برداشت نه چندان صحیح از قانون و رویه‌ای متداول؟ با در نظر گرفتن مطالب مطرح شده درباره‌ی قانون برنامه و بودجه، روشن شد که تعریف قانونی برای اسناد توسعه در قوانین ما وجود ندارد؛ بنابراین نمی‌توان ادعای غیرقانونی بودن تعریف سند توسعه را در ابتدای لایحه اثبات کرد. تعریف علمی لایحه‌ی توسعه نیز بسته به دیدگاه‌های مختلف اهل فن متفاوت خواهد بود.

آیا دولت پای خود را فراتر از حیطه‌ی خود گذاشته است و در وظایف قوه‌ی مقننه دخالت کرده است؟ آیا برخلاف قانون احکامی را بر دولت‌های بعدی بار کرده است؟ صرف‌نظر از اسناد توسعه، دولت به‌جز تکلیف در خصوص لایحه‌ی بودجه، در ارسال سایر لوایح به مجلس اختیار کامل دارد (مستفاد از اصول ۷۴ و ۱۲۶). به‌علاوه دولت‌ها با تصویب آیین‌نامه‌های مختلف، که همگی عمری فراتر از دولت حاکم دارند، برای دولت‌های بعدی خود تعهد ایجاد می‌کنند. پس بر ایجاد تعهد بر دولت‌های آینده ایرادی وارد نیست؛ چراکه نه تنها این امر مغایرتی با اصل استقلال قوا ندارد، بلکه مطابق قانون اساسی است. سایر ایرادات در خصوص جامع نبودن مواد لایحه و عدم توجه به برخی مسائل حیاتی و مانند آن، با در نظر داشتن حق و تکلیف مجلس در بررسی و واکاوی لوایح در کمیسیون‌ها و صحن علنی، بدیهی است که ایرادات وارد نیستند. همان‌گونه که در خصوص هر لایحه‌ای را با دقت بررسی کند، دولت نیز متعهد است نظر مجلس را به‌عنوان نمایندگان مردم جلب کند. بنابراین، عموم این ایرادات رفع‌شدنی است و اختصاصی به لایحه‌ی برنامه ندارد.

با توجه به ارتباط وثیق میان برنامه پنج‌ساله به‌مثابه برنامه‌ای میان‌مدت و بودجه‌ی سالانه به‌مثابه برنامه‌ای کوتاه‌مدت، تدوین و تصویب قانون موضوع ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی در خصوص ترتیبات بودجه‌ریزی و حدود صلاحیت دولت و مجلس و سایر ارکان نظم حقوق اساسی در برنامه‌ریزی کلان و فرآیند تهیه و تصویب برنامه، گامی اساسی است. نقش ابتکاری انحصاری

دولت در تهیه‌ی لایحه مستند به اصول ۶۰، ۱۲۶، ۱۳۴ و بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی، «حتی‌المقدور یکسانی دولت تهیه‌کننده برنامه و دولت مجری برنامه»، «نقش تکمیلی و تصویبی مجلس مستند و مقید به اصول ۵۸ و ۵۲ و ۷۴ قانون اساسی»، «لزوم ابتدای برنامه بر اسناد بالادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام (اصل ۵۷ و بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)» و «برنامه‌ای بودن مفاد لایحه‌ی برنامه و اشمال آن بر اعداد و ارقام و سنجه‌های کمی» از الزامات این فرایند است.



منابع

۱. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.
۲. رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، تهران: نشر میزان.
۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۳. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۸)، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (کلیات، سوابق و عملکرد)، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، دبیرخانه، اداره کل ارتباطات، ج ۱.
۴. بهارستان فر، محمدرضا و مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰)، «ارزیابی برنامه‌ی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در پرتو شاخصه‌های قانون خوب (با تأکید بر قوانین برنامه‌ی چهارم و پنجم توسعه)»، تحقیقات حقوقی آزاد، شماره ۱۲.
۵. زیاری، کرامت الله (۱۳۸۱)، «برنامه و برنامه‌ریزی در ایران»، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران، شماره ۱۶۴.
۶. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰)، «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری - مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی»، مجلس و راهبرد، پاییز ۱۳۹۰، شماره ۶۷.
۷. نجفی کانی علی اکبر و مجتبی فدیری معصوم (۱۳۸۲)، «برنامه‌های توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تأثیر آنها بر نواحی روستایی»، مجله پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۴.
۸. گزارشات بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۱۴۶۴۹، تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۴.
۹. گزارشات بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۱۴۶۸۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۲.
۱۰. گزارشات بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۱۴۷۷۶، تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱/۱۷.
۱۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۱۲. سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۴.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸.
۱۴. قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۵۱.
۱۵. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶.
۱۶. لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای احکام توسعه، مصوب ۱۳۹۴.
۱۷. لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۴.
۱۸. لایحه‌ی سند برنامه و اسناد پشتیبان آن، مصوب ۱۳۹۴.
۱۹. مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۷۶.
۲۰. روزنامه‌ی شرق، ۷ و ۱۱ بهمن ۱۳۹۴.
۲۱. سایت و خبرگزاری: <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=2692>
۲۲. سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان: <http://nazarat.shora-rc.ir/Default.aspx>



یادداشت‌ها

۱. همه‌ی شماره‌های موارد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مطابق با متن تنقیحی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی نوشته شده است:

https://ghavanin.parliran.ir/ghavanin/fa/Content/artghavanin_57411/359197

۲. در حال حاضر طبق ماده‌ی ۱۸۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده‌ی ۲۱۴ سابق اصلاحی ۱۳۹۷/۰۵/۲۸) دولت موظف است حداکثر تا پایان خرداد ماه سال پایانی قانون برنامه‌ی پنج‌ساله توسعه، لایحه‌ی برنامه‌ی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعدی را به مجلس تقدیم کند. البته بر اساس ماده‌ی ۱۲۴ قانون برنامه‌ی ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ دولت موظف شد شش ماه قبل از پایان اعتبار این قانون، لایحه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی هفتم را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. با این وصف، در حال حاضر ماده‌ی ۱۸۰ ناسخ ماده‌ی اخیر است.

۳. با توجه به تصویب نشدن برنامه‌ی پنجم در موعد مقرر (پایان سال ۱۳۸۸) به موجب جزء الف بند ۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴، قانون برنامه‌ی چهارم تا تاریخ لازم الاجرا شدن برنامه‌ی پنجم، تمدید شد و برنامه‌ی چهارم در عمل شش ساله شد.

۴. با توجه به تصویب نشدن برنامه‌ی ششم در موعد مقرر (پایان سال ۱۳۹۴)، به موجب قانون اصلاح ماده‌ی ۲۳۵ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ قانون برنامه‌ی پنجم تا پایان سال ۹۵ تمدید شد و برنامه‌ی پنجم نیز در عمل شش ساله شد.

۵. البته در عناوین برنامه‌های دوم و چهارم، واژه‌ی «پنج‌ساله» نیز ذکر شده است.

۶. مواد ۲ و ۳ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به ترکیب و وظایف این شورا پرداخته است.

۷. با توجه به تحولات ساختاری سازمان یادشده از سال ۱۳۷۸ به بعد، در مقاطعی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی عهده‌دار این مسئولیت بوده‌اند.

۸. نخستین بار این سیاست‌ها در تاریخ ۱۳۷۲/۸/۱۸ با عنوان سیاست‌های برنامه پنج‌ساله‌ی دوم از سوی مقام رهبری به رئیس‌جمهور وقت در ۱۲ بند با این مقدمه ابلاغ شد؛ «آنچه سیاست‌های حاکم بر برنامه دوم را تشکیل می‌دهد، پس از لحاظ کردن احکام شریعت اسلامی که اصل مقرر در قانون اساسی است و به معنای آن است که باید همه مواد برنامه در بخش‌های اقتصادی و پولی و فرهنگی و سیاسی و اجتماعی و غیر آن با ظواهر احکام فقهی هیچ‌گونه تعارض و تنافی نداشته، بلکه در همه‌ی موارد مذکور در فقه اسلام بر آن منطبق باشد، به ترتیب زیر است...».

<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=2692>

۹. البته در موارد زیادی مجلس با ارائه طرح‌هایی از سوی نمایندگان با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی به اصلاح قوانین برنامه پرداخته است.

۱۰. در خصوص امکان الزام دولت به تقدیم لایحه به طور کلی، دو رویه‌ی متفاوت از شورای نگهبان وجود دارد. در حالی که در سال‌های نخستین پس از تصویب قانون اساسی قوانینی تصویب شدند که اساساً موضوع و عنوان آنها (و نه یکی از مواد طرح و یا معنای تلویحی و ضمنی مفاد ماده‌ای از آنها) الزام دولت به تهیه و تقدیم لایحه‌ی قانونی در موضوعی خاص و مشخص است، مانند «قانون الزام دولت به تقدیم لایحه‌ای در مورد نظام تبلیغاتی متحد مصوب ۱۳۶۱/۴/۲۷»، قانون «الزام دولت جهت تهیه‌ی لایحه‌ی پیاده کردن اصل ۴۹ قانون اساسی در مدت



چهار ماه مصوب ۱۳۶۰/۵/۲۰، قانون «الزام دولت جهت تنظیم لایحه‌ی قانونی نفت مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۵»، قانون «الزام دولت به تدوین لایحه‌ای در مورد آیین عبادی سیاسی حج مصوب ۱۳۶۲/۱/۲۸»، قانون «الزام دولت به تقدیم لایحه‌ی قانونی نظام تهیه و توزیع مصوب ۱۳۶۲/۱/۳۰»، قانون مربوط به «الزام دولت به دادن لایحه‌ی مقررات سالانه واردات و صادرات مصوب ۱۳۶۲/۸/۱»، قانون «الزام دولت در مورد تهیه‌ی لایحه‌ی خودکفائی شرکت‌های واحد اتوبوسرانی مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۱۸»، قانون «الزام دولت به منظور تهیه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی افزایش تولید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۵/۱/۲۶» که همه این موارد به تأیید شورای نگهبان رسیده است. اما از سال ۶۶ به بعد شورای نگهبان، رویه و رویکرد خود را تغییر داده و آن دسته از مصوبات مجلس را که به نوعی دال بر الزام دولت به تقدیم لایحه‌ی بوده است را با استدلال مشابهی مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرده است. برای نمونه این شورا در اظهار نظر شماره‌ی ۱۰۰۳۰ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵ در خصوص ماده‌ی ۱۲ (وزارت موظف است لایحه‌ی تغییر بنیادی نظام آموزشی و پرورشی مقاطع تحصیلی را بر اساس این قانون ظرف مدت ۳ ماه جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند). طرح اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۹ چنین اعلام نمود که چون بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی لوایح قانونی با احراز ضرورت و نیاز از جانب دولت و با تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود، الزام وزارتخانه جهت ارائه‌ی لایحه، خلاف اختیاری است که قانون اساسی در این خصوص برای دولت در اصل ۷۴ پیش‌بینی کرده است. در گام بعد شورا در اظهار نظر شماره‌ی ۱۱۰۷ مورخ ۱۳۶۷/۲/۱۹ در مورد طرح الزام دولت به تقدیم لایحه‌ی برنامه‌ی زمان‌بندی ممنوعیت تدریجی واردات و کشت توتون، تولید و توزیع انواع سیگار مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۲ با استدلالی مشابه اظهار نمود که نظر به اینکه بر اساس اصل ۷۴ لوایح قانونی با احراز ضرورت و نیاز از جانب دولت و یا تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود، الزام دولت به ارائه‌ی لایحه به موجب این مصوبه خلاف اختیاری است که قانون اساسی در این خصوص برای دولت پیش‌بینی کرده است و لذا ماده واحده را به اکثریت آرا مغایر با قانون اساسی شناخت. بدین ترتیب در حال حاضر، طبق رویه‌ی شورای نگهبان مصوباتی که دال بر الزام دولت به تقدیم لایحه باشند، مغایر با قانون اساسی است.

۱۱. البته در قانون نحوه‌ی بررسی و تصویب برنامه‌ی توسعه مصوب ۱۳۷۳/۳/۲۵ ترتیباتی برای نحوه‌ی بررسی این لایحه در مجلس پیش‌بینی شده است.

۱۲. سامانه قوانین و مقررات اداری، مالی و نظام اجرایی - کد رسمی شامد:

http://shamad.saramad.ir/_layouts/shamadDetail.aspx?shamadcode=1-1-623-61-4-1

۱۳. نک: قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و الحاقیه‌های ۱ و ۲ مصوب ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳.