

الزامات حقوقی تأمین اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه در ایران؛ موردکاوی قانون برنامه ششم توسعه (آموزه‌هایی برای قانون برنامه هفتم توسعه)

مهدی مرادی برلیان* و محمدقاسم تنگستانی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۰۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۳	شماره صفحه: ۵۹-۹۰
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

با سپری شدن بیش از هفت دهه از عمر برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی ایران (از سال ۱۳۲۸)، قوانین برنامه‌های توسعه همچنان با مشکلات مربوط به خلأ اجرای مؤثر احکام آنها مواجه‌اند. متن قوانین مذکور علی‌القاعده باید حاوی الزامات متعددی جهت تأمین اجرای آنها باشد تا بتوان به صورت نسبی از اجرایی شدن مفاد احکام مزبور اطمینان حاصل کرد. برخی از الزامات مذکور به جهت ماهیت خاص احکام قوانین مزبور (برنامه‌ای بودن) در مقایسه با دیگر قوانین، اقتضائات خاصی را می‌طلبد. پژوهش حاضر با برگرفتن روش توصیفی - تحلیلی می‌کوشد به این پرسش‌ها پاسخ دهد که با توجه به اقتضائات خاص قوانین برنامه توسعه، برای اجرای مؤثر این قوانین چه الزامات و سازوکارهایی باید مورد پیش‌بینی قرار گیرد؟ قانون برنامه ششم توسعه تا چه میزان از این الزامات پیروی کرده است؟ دستاورد این مقاله آن است که با توجه به سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در ایران، به نظر می‌رسد طراحی هرگونه سازوکار اجرایی برای قوانین برنامه نیازمند توجه ویژه به ضرورت برقراری انسجام و به‌هم‌پیوستگی میان قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین برنامه توسعه، قوانین بودجه، دیگر قوانین مربوط و مقررات دولتی است. در چارچوب این ضرورت، اجرای مؤثر قوانین برنامه دست‌کم می‌تواند از طریق الزاماتی همچون پیش‌بینی نظام گزارش‌دهی دوره‌ای پیشرفت اجرای برنامه، پیش‌بینی میزان اجرای برنامه‌ها توسط دستگاه‌های مربوط به عنوان عاملی جهت تعیین میزان اعتبارات قابل تخصیص به آن دستگاه، پیش‌بینی تهیه اسناد و سازوکارهای اجرایی لازم برای اجرای مفاد قوانین برنامه توسعه و ... تأمین شود. گرچه برخی الزامات پیش‌گفته در قانون برنامه ششم پیش‌بینی شده، اما به دلیل فقدان طراحی سازوکار مناسب، نتایج مطلوبی نداشته است.

کلیدواژه‌ها: اجرا پژوهی؛ سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی؛ نظام گزارش‌دهی؛ تخصیص بودجه؛ نتایج عملیاتی

* استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول)؛
Email: m.moradib@umz.ac.ir

** استادیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران؛
Email: m.tangestani@khu.ac.ir

مقدمه

حسب تجارب کشورهای پیشرفته، نیل به توسعه در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی، بدون برنامه‌ریزی دقیق امکان‌پذیر نیست. بر همین اساس، قانونگذار ایرانی از سال‌های پیش از انقلاب اسلامی تاکنون اقدام به تصویب قوانین برنامه توسعه کرده است. نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور از نظر گاه‌های گوناگونی مورد بررسی صاحب‌نظران مختلف قرار گرفته و از جمله از دیدگاه حقوقی (و به صورت مشخص، حقوق عمومی) و نیز مدیریتی، موضوع مطالعات پژوهشی متعددی بوده است.

نخستین برنامه توسعه در ایران با عنوان برنامه عمرانی هفت‌ساله اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷) به دلایل مختلفی از جمله عدم تخصیص مناسب بودجه و فقدان توانایی دستگاه‌های دولتی در اجرا، توفیقی به دست نیاورد. برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴) که کم‌بیش با اهداف و فصول مشابه برنامه پیشین تدوین شد در اجرا به دلایل ثبات سیاسی داخلی، کاستن از تنش‌های بین‌المللی و استفاده از کارشناسان توانا در سازمان برنامه با موفقیت نسبی مواجه شد. برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) که عمدتاً با هدف سازمان‌دهی و توسعه صنایع سنگین تهیه شد، هرچند با کمبود پروژه‌های سرمایه‌گذاری مواجه شد، اما تا اندازه‌ای توانست رشد مناسب اقتصادی را برای کشور به همراه داشته باشد. برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۶) که با انسجام بیشتری نسبت به دیگر برنامه‌های عمرانی تدوین شد، از لحاظ تحقق اهداف مورد نظر به ویژه نرخ رشد و بهره‌وری اقتصاد ملی نسبت به برنامه پیشین با توفیق بیشتری همراه شد. برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) که همانند برنامه چهارم بر صنعتی شدن کشور و البته سیاست عمران شهری و روستایی استوار بود به صورت بایسته نتوانست اهداف مورد نظر را محقق کند. در نهایت اجرای

برنامه عمرانی ششم (۱۳۶۱-۱۳۵۷) با وقوع انقلاب اسلامی متوقف شد (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰: ۵۰۲-۴۸۶).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۶۸ عملاً برنامه توسعه مدون و مصوبی در کشور وجود نداشت. نخستین قانون برنامه با عنوان قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸) در بهمن ماه سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. عمده‌ترین هدف برنامه مذکور، بازسازی خسارات جنگ تحمیلی و تغییر روند منفی اقتصادی حاکم به رشد اقتصادی به ویژه با اجرای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی بوده که در برخی شاخص‌ها تا اندازه‌ای اهداف مورد نظر را محقق کرده است. قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) با هدف کلی تثبیت دستاوردهای برنامه اول و ایجاد ثبات اقتصادی تهیه و تصویب و به برنامه دوم تعدیل اقتصادی شهرت یافته است. برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) با راهبرد اصلی اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد اقتصاد رقابتی از طریق حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی و شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم‌سازی زمینه مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدیگری دولت تهیه و تصویب شد. برخی شاخص‌های مربوط به رشد اقتصادی، رشد سرمایه‌گذاری و تورم به صورت نسبی در اجرای قانون مذکور با موفقیت همراه بوده است. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) در چارچوب سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و با رویکرد رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی تهیه و تصویب شد. شاخص‌های ارائه شده نشان می‌دهد که قانون مذکور در اجرا با مشکلاتی مواجه شد که نتوانست اهداف مورد نظر را به صورت بایسته عملی کند. قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) با راهبردهای کلی نظیر رشد اقتصاد ملی، حفظ محیط زیست، توسعه سلامت، امنیت و عدالت اجتماعی، صیانت فرهنگ و هویت اسلامی و بهبود فضای کسب و کار تهیه و تصویب شد که همچون قوانین پیشین نتوانست به صورت

مناسب شاخص‌های اجرایی را برآورده کند. قانون برنامه ششم توسعه (از این پس قانون برنامه ششم) (۱۴۰۰-۱۳۹۶) با اهدافی مانند رشد اقتصادی سالیانه ۸ درصد، تحقق نرخ تکریمی بیکاری، تحقق تورم تکریمی و بهبود توزیع درآمد تهیه و به تصویب رسید (همان: ۵۲۱-۵۰۴) که دلایل عدم اجرای شایسته و تحلیل الزامات اجرایی آن در مقاله حاضر مطرح‌نظر قرار خواهد گرفت.

به‌رغم تصویب قوانین برنامه توسعه متعدد در نظام حقوقی ایران به ترتیب مذکور، همواره این قبیل پرسش‌ها مطرح بوده که علت / علل عدم نیل به توسعه چیست؟ آیا تصویب قوانین مزبور در عمل موجب تغییر و تحولات لازم شده است؟ مفاد قوانین یاد شده تا چه میزان اجرایی شده است؟ ظاهراً تکرار مفاد قوانین برنامه توسعه در سنوات بعد، حاکی از عدم اجرای کامل و مؤثر مفاد قوانین پیشین است. ملاحظات فوق موجب طرح و تقویت مباحث مربوط به «اجرا»ی قوانین برنامه توسعه (اجراپژوهی) شده است. واقعیت آن است که «اجرا»ی قانون، در کنار الزامات و اقتضائات فراحقوقی (مدیریتی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی)، نظام حقوقی متناسب با آن را می‌طلبد؛ به‌عبارتی، دست‌کم متن قانون باید الزاماتی را جهت به اجرا درآوردن آن دربرداشته باشد تا بتوان به صورت نسبی از اجرایی شدن مفاد قانون مزبور اطمینان حاصل کرد.

پژوهش حاضر بر این گزاره کلیدی استوار است که برنامه‌ریزی یک مقوله پیوسته و مستمر است تا اهداف مورد نظر در نظام حقوقی و سیاسی که معمولاً در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام پیش‌بینی شده، محقق شود. در این صورت، برنامه‌های توسعه در امتداد یکدیگر هستند؛ درحالی که سیاست‌ها اصولاً ثابت‌اند. البته در عمل اقدام به تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه نیز شده

که دارای ماهیت موقت بوده و ناظر بر دوره پنج‌ساله مربوط است. قانون برنامه هفتم توسعه (از این پس قانون برنامه هفتم) باید در امتداد نتایج عملیاتی حاصل از اجرای قانون برنامه ششم، تهیه و تنظیم شود. بر این اساس، قوانین برنامه باید خط‌سیر مشخصی را با هدف نیل به اهداف و سیاست‌های از پیش تعیین شده طی کنند. با توجه به مراتب فوق، مقوله «اجرا»ی این دسته از قوانین در نظام حقوقی ایران، ضمن تبعیت از برخی الزامات حقوقی (و البته فراحقوقی) ناظر بر اجرای قوانین به صورت کلی، با توجه به ماهیت آنها از اقتضات خاصی برخوردار است.

با توجه به گزاره مطروحه و اقتضات خاص قوانین برنامه توسعه، پرسش اصلی نوشتار حاضر آن است که برای اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه چه الزامات و سازوکارهای حقوقی باید مورد پیش‌بینی قرار گیرد؟ قانون برنامه ششم تا چه میزان از این الزامات پیروی کرده است؟ در پاسخ به پرسش فوق، این مقاله با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی و به‌روشی توصیفی و تحلیلی بر این فرضیه استوار است که قانونگذار در قانون برنامه ششم تا حدود بیشتری (نسبت به قوانین برنامه توسعه سابق) به الزامات اجرایی کردن مفاد قانون یاد شده توجه داشته است. باین‌حال، الزامات و اقتضات اجرایی کردن مفاد قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی فعلی ایران به‌نحو کافی پیش‌بینی / رعایت نشده است.

در ارتباط با پیشینه پژوهش حاضر، گفتنی است ضمن تأکید بر مطالعاتی که پیشتر بر موضوع اجرایی کردن مفاد قوانین به صورت کلی و قوانین برنامه توسعه به صورت خاص متمرکز شده است، باید اذعان داشت ادبیات اجراپژوهی به ویژه از منظر مدیریتی در سالیان گذشته، از رشد قابل توجهی برخوردار بوده است. از تمامی منابع مربوط حسب مورد و به‌نحو مقتضی در تدوین نوشتار پیش‌رو استفاده شده است. نوآوری مقاله حاضر، تمرکز بر ابعاد حقوقی الزامات اجرایی کردن قوانین برنامه

توسعه، شناسایی نواقص سازوکارهای موجود و ارائه پیشنهادهایی برای تکمیل آنها و در نهایت اشاره به ضرورت پیش‌بینی برخی سازوکارهای لازم است. به این ترتیب نوشتار حاضر به تکرار گزاره‌هایی که به صورت معتنابه در نوشته‌های حقوقی و مدیریتی مرتبط به آن پرداخته شده است (تاریخچه نظام برنامه‌ریزی، تعاریف مربوط به توسعه، برنامه و خط‌مشی و ...) مبادرت نخواهد کرد و می‌کوشد مبانی نظری و بنیادهای مفهومی را با نگرش مختار خود به میزانی که برای فهم استدلال‌های ارائه شده در اینجا ضروری است، مطمح‌نظر قرار دهد.

بر مبنای توضیحات پیش‌گفته، نوشتار پیش‌رو ابتدا به اهمیت و ضرورت اجراپژوهی از دیدگاه مدیریتی و حقوقی پرداخته، سپس ضمن بررسی ماهیت خاص قوانین برنامه توسعه، به اقتضات خاص اجرایی کردن قوانین مزبور اشاره کرده و در نهایت سازوکارهای حقوقی اجرای قانون برنامه ششم را ارزیابی می‌کند.

۱. اهمیت و ضرورت اجراپژوهی از منظر مدیریتی و حقوقی

اجرای سیاست مقوله‌ای بسیار گسترده و پویاست که تحت تأثیر عناصری همچون حکمرانی شبکه‌ای، زمینه سیاسی - اجتماعی و دمکراتیک و مدیریت عمومی نوین قرار دارد (DeGroff and Cargo, 2009: 50) و ادبیات مرتبط با آن گسترده وسیعی از مطالعات مربوط به نظریه‌ها، فرایندها، ابزارها و روش‌های اجرا را دربرمی‌گیرد (Natesan and Marath, 2015: 223-229)؛ با این حال می‌توان گفت به‌طور مختصر اجراپژوهشی به این موضوع اساسی می‌پردازد که اهداف و مقاصد برنامه‌های دولتی تا چه حد و طی چه فرایندی محقق می‌شود (اشتریان، کشوردوست و فراهانی، ۱۳۹۴: ۱۸). برای ارزیابی این مهم، با دو نگاه مختلف مدیریتی و حقوقی می‌توان به تحلیل موضوع پرداخت.^۱

۱. البته به معنای اهمیت نداشتن یا حتی اهمیت کمتر بررسی موضوع از سایر جنبه‌ها نیست. برای مثال، از منظر سیاسی بحث شده است که هر دوره قانون برنامه باید متناظر با شروع و پایان هر دولت (قوه مجریه) باشد.

۱-۱. اجرای مؤثر قوانین از نظر گاه مدیریتی

به‌طور کلی می‌توان اجرای «مؤثر»^۱ سیاست‌ها و البته قوانین را به معنای دستیابی یا تولید نتایجی در نظر گرفت که از پیش تعیین شده‌اند؛ بنابراین در چارچوب مدیریتی، سیاست‌ها و قوانین زمانی به صورت مؤثر اجرا خواهند شد که اهداف و مقاصد مورد نظر سیاستگذار یا قانونگذار محقق شوند (Ugwuanyi and Chukwuemeka, 2013: 62). آنچه درباره سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی مطرح‌نظر قرار می‌گیرد، ویژگی هدفمندی و نحوه ارتباط آنها با مشکلات اجتماعی است؛ به این معنا که اجرا همیشه به سیاست‌های مشخصی به عنوان پاسخ‌های خاص به مشکلات خاص در جامعه مرتبط است (Hill and Hupe, 2002: 5). به این ترتیب «اجرا عبارت است از محقق کردن یک خط‌مشی اساسی که معمولاً در یک قانون گنجانده می‌شود، هرچند می‌تواند به صورت دستورات اجرایی مهم یا تصمیمات دادگاه نیز باشد. در حالت مطلوب، این خط‌مشی، مشکل (ها) و هدف (هایی) که باید دنبال شوند را مشخص می‌کند و به روش‌های مختلف، فرایند اجرا را ساختار بندی می‌کند. این فرایند معمولاً از چند مرحله تشکیل می‌شود که با تصویب قانون آغاز می‌شود و پس از آن خروجی‌های تصمیمات نهادهای مجری، انطباق گروه‌های هدف با آن تصمیمات، تأثیرات واقعی - اعم از خواسته یا ناخواسته - خروجی‌ها و در نهایت، بازنگری‌های مهم (یا کوشش برای تجدیدنظر) در قانون به ترتیب نمایان می‌شوند» (Mazmanian and Sabatier, 1983: 20).

از جمله بایسته‌های اجرای مؤثر قوانین آن است که اهداف قانون که با توجه به امکانات و به صورت واقع‌گرایانه تعیین می‌شوند (پوست‌فروش تهرانی، ۱۳۸۷: ۱۹۷)، در اسناد پشتیبان، مقدمه توجیهی یا متن قانون به صورت روشن بیان شوند. افزون بر

این، ابزارها و روش‌های سنجش میزان تحقق اهداف مورد نظر نیز باید تعیین شوند (انصاری، ۱۳۹۹: ۷۶). به‌طور کلی به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران تمهیداتی همچون همکاری قوا با یکدیگر، عدم تحمیل تکالیف خارج از توان بر نهادها، منطبق بودن مفاد قوانین با نیازهای جامعه و استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی، برای اجرای مؤثر قوانین پیش‌بینی شده است (ابریشمی‌راد و اسدی اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۳).

به‌طور دقیق‌تر برخی نویسندگان شرایطی را برای اجرای مؤثر سیاست‌ها و قوانین پیش‌بینی کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: قوانین و مقررات مادون باید اهداف سیاستی و خط‌مشی‌هایی را الزامی کنند که مشخص و سازگار بوده و یا دست‌کم معیارهایی را برای حل تعارض میان اهداف احیاناً متعارض ارائه کنند؛ قانون باید صلاحیت‌های کافی را به مقامات مجری در راستای تحقق اهداف مورد نظر اعطا کند؛ فرایند اجرای قانون باید به‌گونه‌ای مورد پیش‌بینی قرار گیرد که عملکرد مطلوب مقامات اجرایی و گروه‌های هدف از طریق پیش‌بینی قواعد حمایتی و بودجه کافی میسر شود (Mazmanian and Sabatier, 1983: 41-42).

گفتنی است پژوهش‌های موجود بر مبنای معیارهایی نظیر ماهیت سیاست تدوین شده، ویژگی‌های مجریان سیاست‌ها، سازمان‌های مجری، شرایط و محیط اجرای سیاست‌ها و همچنین منابع و ابزارهای اجرا؛ اجرای موفق و مؤثر سیاست‌ها و قوانین را تحلیل کرده‌اند (کمالی، شیخ‌زاده جوشانی و احمدی‌نژاد، ۱۳۹۹: ۲۷۱-۲۶۳). معیارهایی نظیر شفافیت و سازگاری اهداف، اولویت‌بندی اهداف، تناسب میان اهداف و ابزارها، برنامه‌ریزی مؤثر، توجه به مخاطبان و گروه‌های هدف، اختیارات و مهارت‌های کافی مجریان، مشارکت ذی‌نفعان، نظام نظارت، پاسخ‌گویی و شفافیت در فرایند اجرا، پیش‌بینی تشکیلات اداری مناسب و همچنین وجود منابع کافی، برای اجرای مؤثر قوانین ضروری و بایسته هستند.

۲-۱. اجرای مؤثر قوانین از نظر گاه حقوقی

همان‌گونه که برخی محققان به درستی تأکید کرده‌اند، حکومت قانون نه تنها مبتنی بر قانونگذاری دموکراتیک، منطقی و شفاف است که اجرای بی‌طرفانه و متوازن وظایف عمومی و حمایت از حقوق فردی را تضمین می‌کند، بلکه مستلزم اجرای مؤثر قوانین است؛ در غیر این صورت، حکومت قانون به امری بیهوده بدل می‌شود (Siedentopf et al., 1994: 94). بر این اساس، اجرای مؤثر قوانین یکی از پیش‌نیازهای ضروری برخورداری از قانون خوب پنداشته شده است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۲۱۰). اجرای مؤثر قوانین از دیدگاه حقوقی ماهیتی به‌طور کلی متفاوت از نظرگاه مدیریتی ندارد؛ در چارچوب حقوقی نیز تحقق اهداف مدنظر قانونگذار با کاربست لوازم و ابزارهای متناسب تا اندازه زیادی مفهوم «مؤثر» بودن اجرا را شکل می‌دهد؛ بر این اساس، ضمن اذعان به اینکه عمده مباحث مربوط به اجرای قوانین، در حوزه مطالعات مدیریتی قرار می‌گیرد، باید تأکید داشت در کنار موارد مذکور، تأمین الزامات حقوقی مربوط به اجرای قوانین برنامه توسعه در مفاد قوانین مزبور از اهمیت کمتری برخوردار نیست. به عبارتی، اجرای مناسب قوانین برنامه با توجه به ماهیت ویژه آنها، الزامات حقوقی خاص خود را می‌طلبد. در واقع قوانین برنامه توسعه باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که امکان تحقق اهداف مربوط وجود داشته باشد. بر همین اساس است که بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶) قابل اجرا بودن قوانین را به عنوان یکی از بایسته‌های ضروری قانون‌نویسی مورد تأکید قرار داده است.^۱

به‌رغم تأکید بر لزوم اجرایی شدن احکام مندرج در قانون برنامه ششم توسط

۱. رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر قابل‌اجرا بودن قانون و قابل‌سنجش بودن اجرای آن ...

قانونگذار، فقط در یک مورد از عبارت «اجرای عملی و مؤثر»^۱ بدون تعیین شاخص‌های آن استفاده شده است. به نظر می‌رسد به کار بردن قید «عملی» نشان‌دهنده مفهوم پیش‌گفته از «مؤثر بودن اجرا» یعنی تحقق اهداف مدنظر و حصول نتایج مشخص است. همچنین قانون مذکور در مواردی نیز از عبارت «اجرای صحیح»^۲ سیاست‌ها بهره برده است که می‌تواند به سیاق پیشین، مورد تفسیر واقع شود.

۲. ماهیت خاص قوانین برنامه توسعه و تأثیر آنها در تعبیه سازوکارهای اجرایی مؤثر

ویژگی‌های مرتبط با قوانین برنامه توسعه بیش‌و کم سرشتی متفاوت از دیگر قوانین و موازین حقوقی برای آنها به ارمغان آورده است. عملیاتی و موقتی بودن و داشتن زمان‌بندی مشخص برای اجرای اجزای مختلف قوانین برنامه از جمله مهمترین ویژگی‌هایی است که تدارک سازوکارهای اجرایی برای آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ بررسی این آثار در قسمت پیش‌رو مدنظر قرار خواهد گرفت، اما پیش از آن تعیین جایگاه این قوانین با توجه به سرشت خاص آنها در مجموعه قوانین و مقررات کشور ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۱. جایگاه قوانین برنامه توسعه در میان هنجارها و موازین حقوقی

از جمله بایسته‌هایی که در نظام‌های حقوقی مدرن به صورت گسترده مورد پذیرش و تأکید قرار گرفته، نظریه «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» است؛ به گونه‌ای که گزارف نخواهد بود اگر ادعا شود که یکی از عناصر و شاخصه‌های بنیادین نظام‌های

۱. بند «س» ماده (۳۸): «رأه برنامه جامع مقابله با ریزگردها حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و اجرای عملی و مؤثر آن از سال دوم اجرای این قانون».

۲. بند «الف» ماده (۸۶): «کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند نسبت به اجرای صحیح سیاست‌های کلی ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران ابلاغی ۲۹/ ۲/ ۱۳۸۹ اقدام کنند».

کنونی حقوقی، نظریه پیش‌گفته است. برجستگی انگاره «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» به‌طور مشخص در نظریه «هانس کلسن» با عنوان «نظریه حقوقی محض» قابل مشاهده است (کلسن، ۱۳۹۱). «تأکید کلسن به مثابه یک اثبات‌گرایی کامل بر عدم ایفای نقش توسط اخلاق در حقوق، وی را به جست‌وجوی عنصر مشروعیت قاعده حقوقی در جای دیگر یعنی سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی ناچار کرد. در این دیدگاه، هر قاعده حقوقی اعتبار خود را از قاعده حقوقی فراتر از خود در یک ساختار هرمی شکل به دست می‌آورد» (McLeod, 1999: 69).

صرف‌نظر از بنیادهای نظری و مفهومی انگاره «سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی» که مجال و مقال دیگری می‌طلبد، باید به این امر اشاره داشت که در نظام حقوقی ایران نیز تا حدود قابل توجهی نظریه پیش‌گفته مورد پذیرش و عمل قرار گرفته است. همان‌گونه که برخی اشاره داشته‌اند «در قانون اساسی تجلی سلسله‌مراتب هنجارها را در دو جنبه می‌توان شناسایی کرد: نخست، بر مبنای نهادهایی که هنجارهای حقوقی را پدید می‌آورند و سپس بر اساس ضمانت‌اجراهایی که قوه مؤسس به‌طور جداگانه برای تضمین ثبات سطوح گوناگون هنجاری در نظر گرفته است» (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۳). بر این اساس، با نگاهی به اصول قانون اساسی (به‌ویژه اصول ۷۱، ۷۲، ۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰ و ۱۷۳) و بر مبنای مقام واضع، قانون اساسی در رأس سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی قرار می‌گیرد؛ پس از قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس و سپس مقررات وضع شده از سوی قوه مجریه و سایر مراجع ذی‌صلاح به ترتیب دیگر اجزای هرم سلسله‌مراتب هنجارها را تشکیل می‌دهند. البته باید دقت داشت که ویژگی‌های خاص این نظام حقوقی پیچیدگی‌ها و ابهاماتی را در باب سلسله‌مراتب هنجارها و جایگاه و اعتبار هر یک و البته تفاوت‌هایی را نسبت به ساختار عموماً پذیرفته شده سلسله‌مراتب هنجارها به همراه داشته است؛ از جمله جایگاه موازین اسلامی در نظم

حقوقی، جایگاه و اعتبار احکام حکومتی، جایگاه سیاست‌های کلی نظام (به موجب بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی) و مصوبات برخی نهادها همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی به دلیل ابهام در جایگاه قانونی آنها که موضوع این نوشتار نیست.

به‌رغم تأکیدات قانونگذار مؤسس در خصوص برنامه دولت در اصول متعدد (مانند ۱۳۴، ۱۲۶ و ...)، حکم مشخصی در مورد قوانین برنامه «توسعه» در نظر گرفته نشده است. هم‌اکنون قوانین برنامه توسعه همچون دیگر قوانین فرایند تصویب در مجلس شورای اسلامی را طی می‌کنند، از این‌رو شأن هنجاری آنها تفاوتی با قوانین دیگر ندارد و جایگاه‌شان در هرم هنجارهای حقوقی همان جایگاه قوانین عادی است (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۵). همان‌گونه که شماری از نویسندگان متذکر شده‌اند، وجود برخی نشانه‌ها در قوانین و مقررات موجود از جمله تعیین نصاب خاص برای تصویب اصلاح قوانین برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح (ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) همچنین لزوم عدم مغایرت پیشنهادهاى ارائه شده در فرایند تصویب بودجه با قانون برنامه (تبصره «۱» ماده (۱۸۲) قانون مذکور) و لزوم تدوین قانون برنامه براساس سیاست‌های تعیین شده توسط مقام رهبری، نشان‌دهنده دست‌کم اهمیت این قانون نسبت به دیگر قوانین مصوب مجلس و موجد ابهاماتی در جایگاه آنها در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۲۰-۲۱۹؛ نیکونهاد و موسوی، ۱۳۹۷: ۳۰). برخی نویسندگان در ادعایی قابل تأمل نشانه‌های مذکور را به عنوان دلیلی برای برتری قوانین برنامه بر قوانین عادی مصوب مجلس تلقی کرده و به صراحت اعلام داشته‌اند در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی قوانین برنامه بالاتر از قوانین عادی قرار می‌گیرند (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۷).

گفتنی است اصطلاح «سیاستگذاری»^۱ که ریشه در علوم مدیریتی دارد، می‌تواند طیف مفهومی گسترده‌ای باشد که تصمیمات و سیاست‌های اتخاذی از سوی مراجع مختلف عمومی همچون مجلس، دولت و قوه قضائیه را شامل شود (الوانی، ۱۳۹۳: ۱۲). در این معنای عام حتی قوانین و مقررات و به‌طور کلی هنجارهای حقوقی نیز بخشی از سیاستگذاری هستند. افزون بر این، همان‌گونه که برخی مدعی شده‌اند «قانونگذاری به عنوان یک اقدام اجتماعی، تأکیدی بر ابعاد سیاست و حقوق با تأکید بر جوانب سیاسی است» (توری، ۱۳۸۷: ۲۷۰). باین‌حال، سیاستگذاری در معنای خاص خود به گزاره‌هایی اشاره دارد که از الگوی قواعد حقوقی پیروی نکرده و فی‌نفسه واجد آثار مشخص اجرایی نیستند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۹؛ مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۳۰). گزاره اساسی در تبیین جایگاه قانون برنامه توسعه آن است که در واقع این قانون حاوی برنامه‌های^۲ لازم جهت اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام است.^۳ بر این اساس، قانون برنامه توسعه نباید مشتمل بر سیاست جدیدی در معنای خاص باشد. در عمل به دلیل اوصاف سیاستگذاری در قوانین برنامه توسعه، برخی قوانین مذکور را واجد ماهیت بینابینی قلمداد و آن را آمیزه‌ای از قانون و سیاستگذاری پنداشته‌اند (طحان نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۱۸). قوانین توسعه باید با تصمیمات راهبردی و اسناد چشم‌انداز سازگاری و هماهنگی داشته باشند و در

1. Policy Making

2. Action Plan

۳. ماده (۱۲۳) قانون برنامه ششم: «سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجراست». این در حالی است که قانون برنامه، در موقعیتی نیست که لازم‌الاجرا بودن سیاست‌های کلی نظام را اعلام یا بر آن حتی تأکید کند. اعتبار حقوقی سیاست‌های مذکور مستند به بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. همچنین قانون برنامه ششم، در موارد گوناگونی به لزوم اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، اقتصاد مقاومتی و دیگر سیاست‌های کلی نظام تأکید کرده است. درحالی‌که تنها اعلام لزوم اجرای سیاست‌ها، اقدام مؤثری برای تأمین اجرای مفاد آنها نیست، بلکه قوانین برنامه باید حاوی اقدام‌های مشخص برای اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام باشد؛ به‌نحوی که مجموعه دولت هر یک بتوانند وظایف خود را در این مسیر شناسایی و اجرا کنند. به عبارتی، قوانین برنامه توسعه، صحنه تکرار سیاست‌های کلی نظام نیست.

چارچوب مشخص شده توسط آنها تدوین و اجرا شود (عبادی و رضایی، ۱۳۹۷: ۷). بنابراین با توجه به سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در ایران، به نظر می‌رسد باید نوعی انسجام و به هم پیوستگی میان قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین برنامه توسعه، قوانین بودجه، سایر قوانین مربوط و مقررات دولتی برقرار باشد؛ مأموریت قوانین برنامه در این میان، به اجرا درآوردن مفاد سیاست‌های کلی نظام است.

۲-۲. اقتضانات خاص اجرایی متناسب با سرشت قوانین برنامه

با توجه به مطالبی که در قسمت پیشین بیان شد، قوانین برنامه توسعه در واقع متضمن برنامه عملیاتی تحقق سیاست‌های کلی نظام هستند. ماهیت اجرایی قوانین برنامه توسعه، جنس و محتوای احکام مندرج در آن را با سایر قوانین، متفاوت می‌کند؛ ویژگی یاد شده بر طراحی نظام حقوقی حاکم بر اجرای قوانین برنامه‌های توسعه کشور، کاملاً مؤثر است. به‌طور مشخص می‌توان ماهیت خاص قوانین برنامه را در چارچوب سه ویژگی کلی «موقتی بودن»، «داشتن زمان‌بندی مشخص» برای اجرا و «عدم تکرار سیاست‌های کلی یا سیاستگذاری جدید» مورد توجه قرار داد. ویژگی اول بایسته آن است که احکام دائمی در قانون برنامه مورد پیش‌بینی قرار نگیرد (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۶)؛ ویژگی دوم مبتنی بر تعیین زمان‌بندی مشخص برای اجرا و نظارت بر اجرای احکام قوانین برنامه است و ویژگی سوم همان‌گونه که پیش از این ذکر شد بر ماهیت عملیاتی بودن قوانین برنامه و غیرسیاستگذار بودن آن استوار است (پرهیزکاری، رزقی و روحانی، ۱۳۹۴: ۲۵). در قانون برنامه ششم مواردی از رعایت نشدن اقتضانات پیش‌گفته به چشم می‌خورد که اجرای قانون مذکور را با دشواری‌هایی مواجه کرده است.

برخی احکام قانون برنامه ششم واجد ماهیت برنامه‌ای نبوده و بیشتر جنبه دائمی دارند که باید در مجموعه قوانین و مقررات عمومی کشور مندرج شوند. برای مثال می‌توان به احکام مربوط به تأسیس و تعیین ترکیب برخی شوراهای همچون شورای

پول و اعتبار، شورای فقهی بانک مرکزی و شورای معادن، احکام مربوط به ایجاد و صلاحیت‌های مناطق آزاد تجاری و صنعتی، احکام مربوط به رسیدگی به تخلفات صنفی حوزه امور دام و پیش‌بینی انتزاع دانشکده‌ها و آموزشکده‌های فنی حرفه‌ای زیرمجموعه وزارت آموزش پرورش و الحاق آنان به وزارت علوم اشاره کرد.^۱ درج مقررات فوق در قانون برنامه (به عنوان یک قانون موقت)، اعتبار احکام مزبور و تداوم حیات نهادهای یاد شده پس از پایان دوره اعتبار حقوقی، قانون برنامه را با چالش‌های مهمی مواجه می‌کند. همچنین است اصلاح قوانین عادی به موجب مقررات قانون برنامه.

باید در نظر داشت وضع احکامی که بعضاً برای امور روزمره دستگاه‌های اجرایی است، نافذی روح و کارکرد قوانین برنامه است (رجب‌پور، ۱۳۹۸: ۴۳). برای مثال تکلیف نیروی انتظامی به توقف فعالیت مؤسسات مالی غیرمجاز (بند «پ» ماده (۱۴)) و الزام شهرداری‌ها نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی (بند «الف» ماده (۶۰)) از آن جمله‌اند. افزون بر این، در تعدادی از مواد قانون مذکور تکرار یا پیش‌بینی سیاست‌های کلی مشاهده می‌شود مانند در بند «پ» ماده (۴)، بند «الف» ماده (۴۲)، بند «ب» ماده (۴۳)، جز «۱ و ۳» بند «ج» ماده (۴۸)، بند «ج» ماده (۷۴)، بند «پ» ماده (۶۸) و بند «الف» ماده (۸۶). گفتنی است تکرار مجموعه‌ای از مقررات مشابه موارد فوق در قوانین برنامه‌های توسعه، موجب طرح ایده تهیه «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و تصویب آن در انتهای سال ۱۳۹۵ با هدف جلوگیری از تکرار مقررات دائمی در قوانین برنامه شده است. با وجود این و همان‌طور که با بررسی مفاد قانون برنامه ششم نیز ملاحظه می‌شود، احکام ماهیتاً دائمی در قانون برنامه ششم نیز قابل‌ردیابی است. علاوه بر موارد فوق، گرچه در قانون برنامه ششم برای عملیاتی کردن تکالیف

۱. به ترتیب موضوع مواد (۱۵، ۱۶، ۲۳ و ۳۴) و بند «پ» ماده (۶۵) قانون برنامه ششم.

قانونی متعدد، زمان‌بندی مشخص تعیین شده است، اما در مواردی نیز به‌رغم ضرورت پیش‌بینی زمان اجرا، قانونگذار به این امر مبادرت نکرده است. در اینجا مقصود، پیش‌بینی زمان‌بندی مشخص در بازه زمانی پنج‌ساله قانون برنامه برای تحقق تکلیف مربوط است. به عنوان مثال به موجب ماده (۸) قانون برنامه ششم، دولت مکلف به اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی خود و همچنین مدیریت بدهی‌ها شده است، اما برای اجرای این تکلیف که با پیش‌بینی تکالیف زیرمجموعه آن یعنی «ساماندهی خزانه‌داری کل کشور»، «ساماندهی نظام مالی - محاسباتی کشور» و «ارتقا و انطباق نظام نظارت مالی با نظام بودجه» همراه شده، جز در مورد «ساماندهی بدهی‌های دولت» زمان‌بندی مشخصی تعیین نشده است. در نمونه‌ای دیگر دولت به موجب ماده (۴۱) قانون مذکور، مکلف به توسعه صنعت هواوفضا و بسترسازی و حمایت لازم به منظور ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها و صنایع مرتبط شده است. به نظر می‌رسد اجرای چنین وظیفه‌ای نیازمند مرحله‌بندی انجام و پیش‌بینی زمان مشخص برای آن است. همچنین به موجب ماده (۵۱) قانون مذکور، برای سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، صلاحیت‌هایی در خصوص جذب مشارکت بین‌المللی و همچنین واگذاری بهره‌برداری و مدیریت بنادر کوچک پیش‌بینی شده است بدون آنکه زمان‌بندی مشخصی برای اجرای این موارد که به نظر دست‌کم در خصوص تکلیف واگذاری ضروری است، در نظر گرفته شده باشد. برمبنای بند «ر» ماده (۷۴) قانون برنامه ششم، وزارت بهداشت با همکاری سازمان پدافند غیرعامل کشور مکلف به بررسی انواع تهدیدات حوزه سلامت و اقدام لازم برای خنثی‌سازی آنها با هدف مصون‌سازی و افزایش توان بازدارندگی کشور شده است بدون آنکه زمان معینی برای اجرای این تکلیف مشخص شده باشد.

این موارد واجد آموزه‌ای مهم برای طراحان قانون برنامه هفتم است؛ ضروری است

با رعایت حداکثری ویژگی‌ها و اقتضائات قوانین برنامه، از پیش‌بینی احکام واجد جنبه مستمر و دائمی، احکام فاقد زمان‌بندی مشخص برای اجرا و همچنین هنجارهای دارای شأن سیاستگذاری پرهیز شود؛ در این صورت می‌توان بر تعدادی از مشکلات اجرایی گریبان‌گیر قوانین برنامه فائق آمد.

۳. ارزیابی سازوکارهای حقوقی اجرای قانون برنامه ششم توسعه

همان‌گونه که در ادبیات توسعه‌پژوهی مورد تأکید قرار گرفته است، برنامه‌های اجرایی در واقع قلب برنامه‌ریزی توسعه است که بدون آن برنامه‌ها تنها نمایانگر تصویرهای کلی نامفید خواهند بود (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰: ۲۳۱). معمولاً برای اجرای قوانین و برنامه‌های توسعه در بیشتر نظام‌های حقوقی سازوکارهای شناخته شده‌ای از جمله تعبیه نظام گزارش‌دهی، تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازم و زمان‌بندی اجرای برنامه و تعیین مسئول اصلی اقدام پیش‌بینی می‌شود (Baer, 1997: 338). این ابزارهای شناخته شده در قانون برنامه ششم نیز کم‌وبیش توسط قانونگذار مدنظر قرار گرفته است. بااین‌حال ارزیابی سازوکارهای موجود و پیش‌بینی ابزارهای دیگری که در قانون برنامه ششم مغفول مانده است، می‌تواند محل تأمل بیشتر قرار گیرد. در واقع، پیش‌بینی ناقص و بدون توجه به بایسته‌های ضروری پیاده‌سازی کامل برخی سازوکارها (همچون عدم پیش‌بینی شاخص‌های کمی در سال‌های میانی اجرای قانون، کندی نظام اداری و فرایند مطول تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و عدم تعیین دقیق و روشن نهادهای مسئول و همکار در اجرای مفاد قانون برنامه) و همچنین عدم مبادرت به شناسایی برخی دیگر از سازوکارهای لازم، می‌تواند دلیل اصلی مشکلات اجرایی قانون برنامه ششم باشد. تحلیل تفصیلی موارد مذکور در ادامه شرح داده می‌شود.

۳-۱. تعبیه نظام گزارش دهی دوره‌ای پیشرفت اجرای برنامه

در پاسخ به تأکیدات که بر لزوم نظارت و ارزیابی تحقق نتایج قوانین برنامه صورت گرفته، بخش بیستم از قانون برنامه ششم، تحت عنوان «نظارت و ارزشیابی برنامه» در قالب ۵ ماده (مواد ۱۲۰ تا ۱۲۴) به تصویب رسیده و قابل توجه آنکه صرفاً ماده (۱۲۱) ناظر بر عنوان فوق است. براساس ماده مذکور، به منظور اجرایی کردن جداول کمی و احکام این قانون و نظارت بر اجرای برنامه، دولت مکلف شده است گزارش‌های نظارتی سالیانه قانون برنامه ششم شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول این قانون، احکام برنامه‌های بخشی و فرابخشی را به همراه لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. سازمان برنامه و بودجه کشور نیز مکلف شده است امکان دسترسی به شاخص‌های کلیدی توسعه عملکرد برنامه پنج‌ساله ششم و بودجه‌های سالیانه را با تعریف شاخص‌های متناسب و محاسبه منظم آنها، حداکثر تا سال دوم اجرای قانون برنامه برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی فراهم کند. همچنین به منظور احیا و تحکیم نظام نظارت بر اجرای قانون برنامه، سازمان مذکور موظف شده است با تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش‌های ۳ ماهه، ۶ ماهه و سالیانه را براساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، درباره اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

شایان ذکر است در قانون برنامه ششم، هفده جدول حاوی شاخص‌ها و اهداف کمی و وضعیت موجود (براساس سال پایه: پایان سال ۱۳۹۵) و وضعیت مطلوب (پایان سال ۱۴۰۰) در حوزه‌های مختلف تدوین شده است. یکی از ویژگی‌های مثبت قانون فوق، ارائه شاخص‌های مزبور است؛ به نحوی که امکان پایش عملکرد دولت را در حوزه‌های مربوط فراهم می‌کند؛ در واقع قوانین برنامه باید تا جای ممکن، دارای شاخص‌های کمی

و با اهداف و ابزارهای مشخص و قابل ارزیابی باشند. وجود جداول حاوی شاخص‌های کمی، امکان نظارت و ارزیابی اجرای قوانین مذکور را توسط نهاد ناظر، به‌نحو مناسب‌تری فراهم می‌کند (عطار و مرکز مالگیری، ۱۳۹۸: ۱۱۱۸). بایستگی برخورداری قانون برنامه از سازوکارهای عملیاتی مربوط به رصد، بازخوردگیری و بازبینی و اصلاح در نظام برنامه‌ریزی مورد تأکید قرار گرفته است (مکنون، سلیمی و بهرامی، ۱۳۹۳: ۱۶۰). این نکته قابل طرح است که اصلح آن است که شاخص مزبور در سال‌های میانی اجرای برنامه نیز ذکر شود تا امکان پایش اجرای آن فراهم شود؛ مگر آنکه گفته شود میزان تفاوت دو شاخص ابتدا و انتهای سال‌های اعتبار قانون برنامه باید طی سال‌های اجرای برنامه به صورت مساوی در نظر گرفته شود. همچنین به نظر می‌رسد با توجه به وابستگی سازمان برنامه و بودجه کشور به دولت به عنوان نهادی که وظیفه اصلی تدوین و تخصیص بودجه و ارزیابی قوانین برنامه را برعهده دارد، این امکان وجود دارد که گزارش‌ها به اندازه کافی واقعی نبوده و بیشتر جنبه توجیه عملکرد دولت را داشته باشد (عبادی و رضایی، ۱۳۹۷: ۱۹).

افزون بر بخش بیستم قانون برنامه ششم، در مواد گوناگون قانون مذکور نیز نظام گزارش‌دهی به‌نحوی از انحا مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. از جمله می‌توان به بند «ت» ماده (۴)، ماده (۵)، ماده (۲۲)، تبصره «۳» ماده (۳۹)، بند «ج» ماده (۴۶)، بند «ث» ماده (۴۸)، تبصره «۱» ماده (۶۴)، بند «ث» ماده (۶۴)، بند «پ» ماده (۶۷)، بند «ح» ماده (۶۸)، ماده (۷۸)، تبصره بند «خ» ماده (۸۶)، ماده (۹۳)، تبصره «۱» ماده (۱۰۱)، بند «ذ» ماده (۱۰۲) و تبصره ماده (۱۱۳) اشاره کرد. باید گفت که در مقدمه سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام رهبری توجه به راه‌های تحقق سیاست‌ها و شاخص‌های کمی در تهیه لایحه قانون فوق مورد تصریح قرار گرفته است.^۱

۱. «شایسته است برخی از راه‌های تحقق سیاست‌ها و الزامات مالی و شاخص‌های کمی که در پیشنهادها جمع است و در مجموعه سیاست‌های ابلاغی مذکور نیست، در حد وسع و امکانات دولت در تهیه لایحه مورد توجه و عمل قرار گیرد» dolat.ir/detail/395982

در مقام ارزیابی سازوکار مذکور می‌توان گفت در مقررات قانونی فوق معمولاً به موضوع گزارش‌دهی، دستگاه مکلف، مرجع دریافت گزارش و در برخی موارد، دوره زمانی گزارش‌دهی اشاره شده است. حسب بررسی انجام شده ظاهراً چارچوب یا قالب (فرمت) خاصی برای نوع و میزان اطلاعات لازم جهت درج در گزارش عملکرد مذکور وجود ندارد. هدف قانونگذار، حصول اطمینان از اجرا / پیشرفت اجرای احکام قانون برنامه توسعه است. بر این اساس لازم است اطلاعات مربوط به گونه‌ای ارائه شود که مرجع دریافت‌کننده گزارش قادر به ارزیابی اقدامات دستگاه یاد شده باشد. اطلاعات مذکور علی‌القاعده نباید به صورت کاملاً توصیفی، کلی و مجمل ارائه شود و تا حد امکان باید براساس شاخص‌های کمی قابل سنجش که در برخی موارد، در قانون نیز به آن اشاره شده است، تنظیم و ارائه شود. علاوه بر این در ارتباط با گزارش‌هایی که قوه مجریه به مجلس شورای اسلامی (کمیسیون‌های مربوطه) ارائه می‌کند، با توجه به سازوکارها و ابزارهای شناخته شده نظارتی مجلس (تذکر، سؤال، استیضاح و ...) تا اندازه زیادی می‌توان گزارش‌های مربوطه را واجد آثار حقوقی و سیاسی مشخص قلمداد کرد؛ باین حال در ارتباط با دستگاه‌هایی که به صورت مشخص براساس مبانی حقوق اساسی ایران چندان تحت نظارت مجلس شورای اسلامی قرار ندارند، تعیین نهاد مذکور به عنوان مرجع دریافت گزارش عملکرد جز در ابعاد محدود همچون بررسی و تخصیص بودجه دستگاه ارائه‌دهنده گزارش، به نظر می‌رسد آثار بایسته حقوقی دیگری نداشته باشد. در این باره اشاره به تبصره بند «د» ماده (۱۱۳) قانون برنامه ششم ضروری است که به موجب آن قوه قضائیه مکلف به ارائه گزارش دقیق عملکرد سالیانه خود در طول اجرای قانون برنامه در پایان هر سال به مجلس شورای اسلامی شده است. البته در صورتی که براساس اصل (۱۶۱) قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را

به وزیر دادگستری تفویض کند، در حدود صلاحیت‌های تفویض که مرتبط با تحقق اهداف قانون برنامه باشند، مسئولیت وزیر دادگستری در برابر مجلس شورای اسلامی قابل تصور است. در خصوص این قبیل نهادها نیز تصویب بودجه به عنوان مهم‌ترین اهرم در اختیار مرجع مزبور، می‌تواند تا حدودی اثربخشی نظام گزارش‌دهی عملکرد را تقویت کند.

۳-۲. پیش‌بینی میزان اجرای برنامه‌ها توسط دستگاه‌های مربوطه به عنوان عاملی برای تخصیص بودجه‌های سنواتی آن دستگاه

در یک نگاه سیستمی به مجموعه نظام حقوقی کشور به ویژه از منظر مدیریتی، قوانین بودجه سالیانه کل کشور برش سالیانه اجرای احکام قوانین برنامه توسعه کشور است (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۲۰). قوانین بودجه طی سال‌های اعتبار قانون برنامه مربوط، باید حاوی احکام بودجه‌ای لازم جهت تحقق مفاد آن باشد (نوبری، ۱۴۰۰: ۴)؛ به‌نحوی که اجرای قانون برنامه در پایان آخرین سال از اعتبار قانون بودجه مربوط محقق شده باشد. بر این اساس، برخی بر این باورند که «بودجه‌های سالیانه که چیزی جز برنامه‌های یک‌ساله دولت نیست، باید به مثابه جزئی از برنامه‌های پنج‌ساله طراحی شود» (کیانی، ۱۳۷۸: ۱۳۷). با این نگاه، میزان اعتبارات قابل تخصیص به دستگاه‌های اجرایی علی‌القاعده باید با توجه به میزان پیشرفت اجرای عملیات مربوط به قانون برنامه توسعه کشور باشد. دستگاه‌های اجرایی فاقد عملکرد موجه در اجرای مفاد قانون برنامه توسعه، با مشکل اعتبار مالی مواجه خواهند شد؛ سازوکار مذکور ظاهراً در قانون برنامه ششم به‌نحوی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. بند «پ» ماده (۷) قانون مذکور مقرر کرده است: «دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالیانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم

کند، به‌نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صددرصد (۱۰۰٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود». در ادبیات بودجه‌پژوهی، بودجه‌ریزی عملکردی مبتنی بر تخصیص منابع بر مبنای شاخص‌های عملکردی است. به‌این ترتیب ویژگی اساسی این نظام بودجه‌ریزی «تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخ‌گویی مناسب است؛ به بیان دیگر، عملکرد خوب مورد تشویق قرار می‌گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه می‌شود» (کردبچه، ۱۳۸۵: ۱۰). ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی بر مبنای فرایند حسابرسی عملکرد شامل مراحل گوناگونی بوده و هر یک برای دستیابی به اهداف خاصی طراحی شده است و با استفاده از گزارش‌های سازمان حسابرسی با ساختار مشخص صورت می‌گیرد (نخبه فلاح و همکاران، ۱۳۹۸: ۶۷). البته بسترهای اجرای ایده فوق هنوز به صورت کامل در نظام حقوقی، اداری و مالی ایران ایجاد نشده و اجرای آن با مقاومت دستگاه‌های اجرایی مواجه خواهد شد.

۳-۳. تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازم برای اجرای مفاد قوانین برنامه توسعه

از جمله راهکارهای اجرای سیاست‌ها و قوانین، پیش‌بینی امکان وضع مقررات تفصیلی لازم از جمله آیین‌نامه، تصویب‌نامه و دستورالعمل برای تحقق اهداف قانونگذار از سوی نهادهای ذی‌صلاح مربوط است. البته باید توجه داشت عدم ذکر صریح چنین امکانی، مانع از تصویب قواعد لازم برای اجرای قانون از سوی نهادهای ذی‌صلاح مربوطه در چارچوب صلاحیت‌های مشخص قانونی آنها نیست. در قانون برنامه ششم نیز موارد متعددی تحت عنوان تکلیف دولت به تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی یا سازوکار اجرایی مواد مختلف قانون برنامه، پیش‌بینی شده است. در خصوص وضع آیین‌نامه‌های اجرایی می‌توان برای نمونه به ماده (۱۰)، بند «ت» ماده (۱۴)، تبصره

ماده (۲۵)، جزء «۱» از بند «ب» ماده (۲۷)، تبصره ماده (۳۴)، تبصره بند «ز» ماده «۳۸»، تبصره جزء «۱» بند «الف» و بند «ب» ماده (۴۴)، تبصره بند «ب» ماده (۴۶) و تبصره بند «پ» ماده (۴۸) اشاره کرد.^۱ در خصوص «دستورالعمل» نیز می‌توان به تبصره بند «ب» ماده (۱۰)، تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۷)، بند «ب» ماده (۹۵)، تبصره جزء «۳» بند «ت» و همچنین بند «خ» ماده (۱۱۳) اشاره داشت. در برخی موارد از جمله در ماده (۴۵) و بند «ت» ماده (۶۴) قانونگذار از ضرورت تهیه «برنامه اجرایی» و «سازوکار اجرایی» توسط دستگاه مربوطه و تصویب آن در هیئت وزیران نام برده است. این پرسش مهم مطرح می‌شود که چرا قانونگذار در اینجا، به جای «آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرایی» که در غالب موارد بهره برده، از اصطلاح «سازوکار» و «برنامه اجرایی» استفاده کرده است؟ به این ترتیب در بخش‌هایی از قانون برنامه ششم و البته قوانین برنامه پیشین، حدود مرز مشخصی میان مفاهیم به کار گرفته شده وجود ندارد. «با درهم آمیختگی مفاهیم، تکلیف رسیدگی به این مصوبات مشخص نیست» (سجادی و متقی، ۱۳۹۳: ۴۸) و به این ترتیب نظارت بر آنها با ابهام و دشواری مواجه می‌شود؛ به نظر می‌رسد کندی نظام اداری و فرایند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی در ادوار گذشته، اجرای مؤثر قوانین برنامه را تحت تأثیر قرار داده است (کشوردوست، ۱۳۹۶: ۴۷۸). بر مبنای پژوهش‌های انجام شده دست کم در خصوص قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه ادعا شده نیمی از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوطه تدوین نشده است (میرزایی، ۱۳۸۹: ۲۲۶). در نظام

۱. دیگر مواد حاوی پیش‌بینی وضع آیین‌نامه اجرایی عبارت‌اند از: تبصره بندهای «ت و ج» ماده (۶۳)، بند «الف» و تبصره بند «پ» ماده (۶۴)، تبصره «۱» بند «ث» ماده (۶۷)، بند «الف» و جزء «۵» بند «ب» ماده (۷۰)، تبصره ماده (۷۱)، تبصره «۱» بند «پ» ماده (۷۲)، بند «پ» ماده (۷۴)، تبصره «۳» ماده (۷۵)، بند «الف» و جزء «۳» بند «ث» ماده (۸۰)، تبصره ماده (۸۱)، تبصره «۲» بند «ج» ماده (۸۶)، ماده (۸۷)، تبصره بندهای «ب و ج و ح» ماده (۹۲)، تبصره جزء «۳» بند «الف» ماده (۱۰۰)، تبصره «۲» ماده (۱۰۱)، تبصره بند «پ» ماده (۱۰۸)، تبصره «۱» بند «ب» و جزء «۵» بند «پ»، تبصره بند «پ» ماده (۱۱۶)، تبصره بند «ت» ماده (۱۱۷).

مناسب قانون‌نویسی، ضمن دقت در استفاده از عنوان و قالب درست مقررات مربوط، باید دستگاه دولتی اصلی و دستگاه‌های همکار در تهیه پیشنهاد سند مذکور، مرجع تصویب و مهلت اقدام مشخص شود. در عمل، دولت‌ها برای رفع مسئولیت ناشی از عدم اجرای احکام قوانین، منوط بودن اجرا به تهیه اسناد اجرایی مربوط را به عنوان یکی از علل توجیهی ترک فعل خود نام می‌برند.

۳-۴. زمان‌بندی تحقق برنامه‌ها و لزوم تعیین مسئول اصلی و معین اقدام

با توجه به اعتبار قوانین برنامه توسعه برای مدت پنج سال، صرف‌نظر از لزوم تحقق اهداف برنامه تا پایان دوره پنج‌ساله مزبور، برخی از عملیات اجرایی قوانین مذکور در سال‌های نخستین اجرا قابل تحقق است. همچنین تحقق برخی اهداف منوط به محقق شدن اهداف دیگر است. در این فروض، ضرورت دارد قانونگذار بازه زمانی مربوط به اجرای تکالیف دولت را به صورت مشخص تعیین کند. به عبارت دیگر، یکسان‌انگاری امکان پیشرفت اجرای همه مقررات قانون برنامه به صورت واحد در هر سال، چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

یکی دیگر از اقتضات اجرایی قوانین برنامه توسعه، جلوگیری از لوٹ شدن مسئولیت با تصریح به وظایف هر یک از دستگاه‌های اجرایی مربوط است. با توجه به شرح وظایف قانونی هر یک از دستگاه‌های اجرایی، امکان تعیین مسئول اصلی در اجرای مفاد قوانین برنامه و نیز دستگاه‌های معین (یا همکار) تا حدود قابل توجهی وجود دارد. البته معیار تعیین دستگاه اصلی، بیشترین میزان ارتباط موضوع (غلبه) با وظایف دستگاه ذی‌ربط است. این امر افزون بر مشخص کردن تکالیف هر دستگاه اجرایی، امر نظارت بر اجرای قوانین برنامه توسعه را نیز تسهیل می‌کند. بر این اساس، استفاده از عبارت «دولت مکلف است...» و عبارت‌های مشابه که انجام وظیفه مربوطه را برعهده «دولت» گذاشته است، باید به صورت حداقلی باشد و تا حد امکان

طبق جداولی باید موضوع اقدام، دستگاه اصلی (متولی)، دستگاه‌های معین (همکار) و زمان‌بندی اجرا به صورت روشن تعیین تکلیف شود.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نظام حقوقی فعلی ایران، افزون‌بر دشواری‌هایی همچون تورم قانونی و تقنین و نیز ابهام در جایگاه برخی مقررات در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، با چالش بسیار مهم «اجرای قانون» (در معنای عام آن) مواجه است. واقعیت آن است که با سپری شدن بیش از یک سده از عمر قانونگذاری در ایران، قوانین و مقررات گوناگونی از جمله در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به تصویب رسیده که مفاد آن به صورت کامل و مؤثر اجرایی نشده است؛ تا جایی که از نظر برخی صاحب‌نظران، مشکل اصلی (و نه همه مشکلات) وضعیت فعلی، ناشی از عدم اجرای مناسب مقررات موجود (به‌رغم همه ایرادهای آنها) است. اهمیت مسئله فوق موجب رشد قابل توجه مطالعات «اجراپژوهی» در سال‌های اخیر به ویژه از منظر مدیریتی شده است. در منظومه عوامل مؤثر در اجرا یا عدم اجرای مؤثر قوانین و سیاست‌های لازم‌الاجرا، عوامل حقوقی به عنوان یک عامل مؤثر مورد توجه قرار می‌گیرد و این امر، اهمیت سایر عوامل مربوط را نفی نمی‌کند. مقاله پیش‌رو با تمرکز بر شناسایی موانع و پیشنهاد راهکارهای حقوقی قابل اقدام در خصوص تأمین اجرای قوانین برنامه توسعه، سعی در بررسی موضوع فوق در چارچوب قوانین یاد شده داشت.

به‌رغم برخوردار نبودن قوانین برنامه‌های توسعه کشور از جایگاه متمایزی نسبت به سایر قوانین مصوب مجلس بر پایه قانون اساسی، قوانین مزبور به لحاظ اهمیت، در موقعیت منحصربه‌فردی قرار دارند. گرچه اعتبار حقوقی قوانین مزبور به دلیل آنکه توسط مجلس به تصویب می‌رسد بالاتر از سایر قوانین نیست، اما برای اصلاح

آن ضمن قوانین دیگر، شرایط و ضوابط خاصی در نظر گرفته شده و بر رعایت آن در تنظیم قوانین بودجه سالیانه تأکید شده است؛ امری که به خوبی جایگاه خاص قوانین برنامه و تفاوت در آثار حقوقی مربوط به آنها را نشان می‌دهد. در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی ایران، پس از قانون اساسی و شرع، سیاست‌های کلی نظام و سپس قوانین عادی قرار دارند؛ به نظر می‌رسد قوانین برنامه توسعه در میانه سیاست‌های کلی نظام و سایر قوانین عادی، با هدف عملیاتی کردن اهداف و راهبردهای کلان مندرج در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام تهیه و تنظیم می‌شوند. به این ترتیب ماهیت اجرایی و مبتنی بر برنامه‌های عملیاتی قوانین برنامه توسعه، ویژگی‌های خاصی به قوانین اعطا کرده؛ امری که در مقوله اجرای قوانین یاد شده کاملاً مؤثر است.

قوانین برنامه توسعه به دلیل داشتن ویژگی‌های منحصر به فردی همچون موقت بودن، عملیاتی بودن و داشتن زمان‌بندی مشخص برای اجرا، دارای اقتضائات خاص اجرایی مربوط به خود نیز هست که در این نوشتار به مهم‌ترین موارد مذکور اشاره شد. همچنین تدوین ماهوی قوانین برنامه توسعه منوط به بررسی میزان تحقق اهداف و راهبردهای کلی نظام در قوانین برنامه سابق است. در این نگاه سیستمی، قوانین برنامه توسعه مجموعه به هم پیوسته‌ای را تشکیل می‌دهند که هدف واحدی دارند و آن نیل / تحقق سیاست‌های کلی نظام است. بر این اساس، قانون برنامه هفتم در ادامه قانون برنامه ششم و با هدف تکمیل حلقه‌های اجرا نشده یا به صورت کامل و مؤثر اجرا نشده، تهیه و تصویب می‌شود. مشخص کردن نمودار میزان پیشرفت اجرای برنامه‌ها در طول سنوات برنامه، از دیگر الزامات تدوین قوانین مزبور است. با توجه به مراتب فوق، قوانین برنامه به جای سیاست‌گذاری باید حاوی برنامه‌های اقدام / عمل مشخص باشند.

در نهایت برای تأمین اجرای مؤثر قانون برنامه هفتم توسعه می‌توان پیشنهاد‌های

زیر را ارائه کرد:

الف) خودداری از پیش‌بینی احکام غیربرنامه‌ای و واجد جنبه دائمی، احکام فاقد زمان‌بندی مشخص برای اجرا و همچنین هنجارهای دارای ماهیت سیاست‌گذاری در لایحه قانون برنامه هفتم؛

ب) تکمیل نظام گزارش‌دهی عملکرد اجرای قوانین توسعه با تنظیم فرمت خاصی برای گزارش‌دهی که دارای نتایج مشخص در نظام حقوقی، اداری، سیاسی و مالی باشد؛ به ویژه در ارتباط با دستگاه‌ها و نهادهایی که امکان نظارت مجلس شورای اسلامی بر آنها از منظر حقوق اساسی ایران ممکن نیست؛

ج) تدوین اسناد اجرایی لازم با بهره‌گیری از عناوین و قالب‌های شناخته شده در نظام مقررات‌گذاری کشور و پرهیز از کاربرد عناوین و مفاهیم غیرمصطلح و فاقد آثار حقوقی مشخص و همچنین تعیین دستگاه‌های مسئول و همکار و مشخص کردن بازه زمانی تصویب و مرجع تصویب؛

د) تأثیرگذاری میزان پیشرفت تحقق برنامه‌های توسعه در میزان اعتبارات قابل تخصیص به دستگاه‌های اجرایی. در این باره لازم است در لایحه قانون برنامه هفتم بسترهای حقوقی، اداری و مالی اجرای پیشنهاد فوق با تعیین تناسب میزان تحقق اهداف برنامه مذکور با بودجه تخصیصی به دستگاه‌های مجری فراهم شود؛

ه) کمی‌سازی شاخص‌های اجرای قوانین برنامه توسعه (جز در برخی موارد که ممکن است با تعذر مواجه شود)؛ این مهم البته به صورت جزئی در برخی مفاد قانون برنامه ششم به چشم می‌خورد. تداوم رویه مذکور در تدوین قانون برنامه توسعه و مشخص کردن مرجع ذی‌صلاح در ارزشیابی و اعلام میزان پیشرفت مربوط به هر شاخص، از دیگر نکات مورد تأکید در تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه است.

منابع و مآخذ

۱. الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۳). تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات سمت.
۲. ابریشمی‌راد، محمدمبین و نادر اسدی اوجاق (۱۴۰۱). «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۱۱، ش ۳۵.
۳. اشتریان، کیومرث، سمانه کشوردوست و مجید فراهانی (۱۳۹۴). «اجراپژوهی در سیاستگذاری عمومی؛ موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه در حوزه سلامت و فرهنگ»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۱، ش ۲.
۴. انصاری، باقر (۱۳۹۹). اصول و فنون قانونگذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران، انتشارات دادگستر.
۵. پرهیزگاری، سیدعباس، ابوالفضل رزقی و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۶. پوست‌فروش تهرانی، ایمان (۱۳۸۷). «برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در بستر سیاسی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۵، ش ۵۹.
۷. توری، کارلو (۱۳۸۷). «قانونگذاری: امری میان سیاست و حقوق»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش ۵۵.
۸. حبیب‌نژاد، سیداحمد و سیده‌زهره سعید (۱۳۹۹). «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، ش ۲۸.
۹. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۸۹). «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)»، دوفصلنامه برنامه‌وبودجه، دوره ۱۵، ش ۱۱۰.
۱۰. دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۸). «جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضائیه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، ش ۱۰۶.

الزامات حقوقی تأمین اجرای مؤثر قوانین برنامه توسعه در ایران ... _____ ۸۷

۱۱. رجب‌پور، حسین (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی: مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران» گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۷۸۶.
۱۲. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، ش ۳۴.
۱۳. سجادی، حمید و ابراهیم متقی (۱۳۹۳). «آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران»، دوفصلنامه علمی پژوهشی دانش سیاسی، سال دهم، ش ۲.
۱۴. طحان نظیف، هادی و علی هادی‌زاده (۱۳۹۷). «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۸، ش ۲۱.
۱۵. عبادی، محمدحسین و محمدجواد رضایی (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال ششم، ش ۲۱.
۱۶. عطار، سعید و احمد مرکز مالگیری (۱۳۹۸). «بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجارب کشورهای منتخب: با تأکید بر ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۹، ش ۴.
۱۷. کردبچه، محمد (۱۳۸۵). «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ش ۱۱ (۶).
۱۸. کشوردوست، سمانه (۱۳۹۶). «بررسی عوامل مؤثر بر اجرای برنامه پنجم توسعه در ایران در حوزه فرهنگ و بهداشت با تأکید بر نقش اجراپژوهی در سیاست‌گذاری عمومی»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۷، ش ۲.
۱۹. کلسن، هانس (۱۳۹۱). نظریه ناب حقوقی، ترجمه اسماعیل نعمت‌الهی، چاپ دوم، تهران، انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (با همکاری انتشارات سمت).
۲۰. کمالی، یحیی، صدیقه شیخ‌زاده جوشانی و فاطمه احمدی‌نژاد (۱۳۹۹). «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، ش ۲.
۲۱. کیانی، منوچهر (۱۳۷۸). «مروری بر برنامه‌ریزی در ایران و تحلیلی بر برنامه سوم توسعه: این برنامه توسعه است یا رؤیایپردازی؟»، نشریه گزارش، ش ۱۰۴.

۲۲. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰). «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، دوره ۱۸، ش ۶۷.
۲۳. --- (۱۳۹۸). «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، ش ۱۹.
۲۴. مکنون، رضا، جلیل سلیمی و محسن بهرامی (۱۳۹۳). «فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران»، فصلنامه راهبرد اقتصادی، سال سوم، ش ۱۰.
۲۵. میرزایی، حجت‌الله (۱۳۸۹). «نقد و ارزیابی ساختار و نگرش لایحه پیشنهادی برنامه پنجم توسعه»، *اقتصاد و جامعه*، سال ۷، ش ۲۳ و ۲۴.
۲۶. نخبه فلاح، افشین و همکاران (۱۳۹۸). «تحلیل محتوای گزارش‌های حسابرسی عملکرد براساس مؤلفه‌های قانون برنامه پنج‌ساله پنجم و ششم توسعه»، *دانش حسابرسی*، سال ۱۹، ش ۷۶.
۲۷. نوبری، فرزانه (۱۴۰۰). «راهبردهای تقویت ارتباط بین بودجه و برنامه‌های توسعه»، *امنیت اقتصادی*، دوره ۹، ش ۵ (پیاپی ۹۱).
۲۸. نورمحمدی، خسرو و احمد صمیمی (۱۴۰۰). *برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)*، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۹. نیکونهاد، حامد و سیده‌نگار موسوی (۱۳۹۷). «فرایند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه توسعه؛ مطالعه موردی لایحه برنامه ششم»، فصلنامه *دانش حقوق عمومی*، سال ۷، ش ۲۲.
۳۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه *راهبرد*، سال هجدهم، ش ۵۰.
31. Baer, W. C. (1997). "General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans", *Journal of the American Planning Association*, 63(3).
32. DeGroff, A. and M. Cargo (2009). "Policy Implementation: Implications for Evaluation", In J. M. Ottoson and P. Hawe (Eds.), *Knowledge Utilization, Diffusion, Implementation, Transfer and Translation: Implications for Evaluation*, New Directions for Evaluation, 124.
33. Hill, M., and P. Hupe (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, SAGE Publications.
34. McLeod, I. (1999). *Legal Theory*, London, MacMillan Education UK.

35. Mazmanian, D.A. and P.A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*, Glenview, Ill., Scott, Foresman.
36. Natesan S. D. and R. Marathe (2015). "Literature Review of Public Policy Implementation", *International Journal of Public Policy*, 11(4-5).
37. Siedentopf, H., et al. (1994). *Modernization of Legislation and Implementation of Laws*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
38. Ugwuanyi, B. and E. Chukwumeka (2013). "The Obstacles to Effective Policy Implementation by the Public Bureaucracy in Developing Nations: The Case of Nigeria", *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 2(7).





پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی