



واکاوی جایگاه کنگره و اختیارات آن در نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا

امیررضا محمودی، عباس تقوایی، محدثه قوامی‌پور سرشکه

چالش‌های حضور جوامع مدنی در فرایند دادرسی کیفری در ایران

انسبه سلیمی، علی دادخواه

تحلیلی بر فروض مسئولیت کیفری ضابطین قضایی با تاکید بر نظریه «مشارکت با فضیلت» در حقوق ایران

هادی مسعودی فر، نفیسه شیرازی

جرم انگاری شکار کودکان و نوجوانان در فضای سایبر در حقوق ایران

حمید عیاده پور، مریم کمائی، داریوش کلانتری

مسئولیت قیم؛ مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و فرانسه

اکرم السادات مکی، اسماعیل کشکولیان

عاملیت ژن در جرائم سایبری و تاثیر آن در ارتکاب رفتار مجرمانه با تاکید بر جرم‌شناسی سایبری

سجاد صنعت‌جو، مائده دقیقی، شهرروز دربندی

امکان‌سنجی مشروعیت استبدال مال موقوفه در مذاهب فقهی اسلامی و حقوق موضوعه ایران

الهام طبرسا، محدثه صادقیان لمراسکی

واکاوی در آراء ابن سینا پیرامون زنان و کودکان و مقایسه آن با مفاد کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض علیه زنان

و کنوانسیون حقوق کودک

محمد مهدی داور، ریحانه صادقی

واکاوی چالش‌های اجرایی دستور ضبط وثیقه در شعب اجرای احکام کیفری

اکبر محمودی، ایمان اسفندیار

امکان‌سنجی دفاع مشروع از طریق حملات سایبری

صالح غلام‌حیدری

چالش‌های حکمرانی مبتنی بر توسعه پایدار در نظام بودجه ریزی ایران

محمد مهدی رضوانی فر، زهرا سلیمی

ساخت دولتی در خدمت زنان: ادغام جنسیت در دولت‌سازی پساناقشه

مرجان مرادی

سلاح‌های جنگ، ابزار عدالت: استفاده از هوش مصنوعی در مرحله تحقیقات جرایم بین‌المللی

نوید زمانه قدیم، آرام عباسپور جلالی

نقش و اهمیت دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق فردی

زهرا معاریان



## Governance Challenges Based on Sustainable Development in Iran's Budgeting System

## چالش‌های حکمرانی مبتنی بر توسعه پایدار در نظام بودجه‌ریزی ایران

Mohammad Mahdi Rezvanifar

PhD in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding Author)

Zahra Salimi

Master of Private Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Tehran Branch, Tehran, Iran

محمد مهدی رضوانی فر

دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

rezvanifar1388@yahoo.com  
<http://orcid.org/0000-0003-0927-6348>

زهرا سلیمی

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران

z.salimi.1231@gmail.com

### Abstract

The economy is the driving engine of politics and budget, the government's financial plan for implementing governance policies during the fiscal year. In order to establish the concept of sustainable development in adopted policies, the budget document must be drafted and approved together with the goals of sustainable development. The question here is what factors in the current budgeting system disrupt the aforementioned process? A process in which, despite the provision and allocation of budget, it does not achieve the goals of sustainable development. The most important conclusion of this study is that the budgeting system as a tool for implementing policies related to the sustainability of development are facing challenges that are mainly a function of the problem of not adhering to macro policies and also not paying attention to the financial realities in the resources and expenses sector, and until these two important issues are resolved, the adopted policies will not be resolved.

**Keywords:** Governance, Sustainable Development, Budget, Challenge, Budgeting.

### چکیده

اقتصاد موتور محرکه سیاست و بودجه برنامه مالی دولت برای اجرای سیاست‌های حاکمیتی در طول سال مالی است. برای تثبیت انگاره‌های توسعه پایدار در سیاست‌های اتخاذی؛ سند بودجه می‌بایست هم‌داستان با اهداف توسعه پایدار تدوین و تصویب شود. سؤال اینجا است که چه عواملی در نظام بودجه‌ریزی کنونی موجب اختلال در روند مذکور می‌شود؟ روندی که در آن به‌رغم تأمین و تخصیص بودجه، اهداف توسعه پایدار را محقق نمی‌کند. با بررسی و تحلیل گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و گزارش‌های تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور؛ این نتیجه حاصل می‌شود که نظام بودجه‌ریزی به مثابه ابزاری جهت اجرای سیاست‌های مرتبط با پایداری توسعه با چالش‌هایی روبه‌رو است که عمدتاً تابعی از مسئله عدم تقید به سیاست‌گذاری‌های کلان و همچنین عدم توجه به واقعیات مالی در بخش منابع و مصارف است و تا این دو مسئله مهم به نتیجه نرسد سیاست‌های اتخاذی هم به سامان نخواهد رسید.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌گذاری، حکمرانی، توسعه پایدار، بودجه، بودجه‌ریزی.

ارجاع:

رضوانی فر، محمدمهدی؛ سلیمی، زهرا؛ (۱۴۰۳)، چالش‌های حکمرانی مبتنی بر توسعه پایدار در نظام بودجه‌ریزی ایران، تمدن حقوقی، شماره ۲۰.

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author (s) , with publication rights granted to Legal Civilization. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.



CC BY-NC-SA



**مقدمه**

در طول شش برنامه عمرانی پیش از انقلاب و شش برنامه توسعه بعد از انقلاب که برابر با عمر نظام برنامه‌ریزی در ایران است؛ توسعه و به بیانی پیشرفت؛ همواره هدفی بنیادین تلقی شده است. اما وصول به مرزهای توسعه به لحاظ وجود دست اندازهای طبیعی و غیرطبیعی و خارج از اراده برنامه ریزان مسیری سینوسی را در سپهر تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نظام سیاسی ایران طی کرده است. گاهی با صعود قیمت نفت به‌عنوان عاملی کاملاً خارجی؛ برخی برنامه‌ها محقق شده و گاه با سقوط قیمت نفت شیرازه برنامه‌ها از هم گسسته است. نفت کلید واژه همه شوک‌ها و تکانه‌های نظام برنامه‌ریزی است. اما چالش برنامه‌ریزی و حکمرانی توسعه محور فقط مسئله نفت نیست. به نظر می‌آید چالش‌های معرفتی، سیاسی و اقتصادی دیگری نیز باعث می‌شود برنامه‌ریزی ناموفق و بودجه‌ریزی بی‌ثمر باشد.

لیست این چالش‌ها بسیار بلند و از منظر ابعاد اقتصادی، سیاسی، جامعه‌شناسی و حتی فرهنگی نیز می‌تواند تبیین گردد، لیکن در این پژوهش از بعد حقوق عمومی چالش‌ها برشمرده شده و تبیین گردیده است. واقعیت آن است که نظام تصمیم‌گیری در حوزه برنامه‌ریزی در ایران کاملاً حاکمیتی است و لذا برای سامان دادن به اوضاع باید سراغ مفاهیم حقوق عمومی رفت. مفاهیمی که برخی، به مرور زمان دچار کژتابی شده و از محتوای توافق شده معرفتی تهی شده‌اند. لذا در مفاهیم پنج‌گانه این پژوهش به جای استناد صرف به گراف، عدد و رقم از بعد مبانی حقوق عمومی موضوعات بررسی خواهد شد.

شاید مهم‌ترین چالش نظام برنامه‌ریزی که به گونه‌ای باعث تولید مفاهیم مشابه و جعلی در نظام برنامه‌ریزی شده است؛ چالش پارادایم نویسی و تثبیت مبانی معرفتی توسعه است و به نظر این وظیفه کرسی‌های نظریه‌پردازی و نهادهای مربوط به تدوین الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت باشد که به‌رغم تأکیدات نظام سیاسی تاکنون بر چنین پارادایم تعریف و تثبیت شده‌ای که توانایی الگوسازی در عرصه عمل داشته باشد به توافق نرسیده است. تا چنین سند تثبیت شده‌ای مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام تعریف نگردد و تا جایگاه سیاست‌های کلی در نظام حقوقی به‌عنوان چالش تعریف نگردد؛ به نظر برنامه نویسی و بودجه‌ریزی فقط تمشیت امور عادی تلقی خواهد شد و نه نقشه راهی برای مهندسی آینده کشور. بر این اساس، در پژوهش حاضر دو مشکل مذکور که یکی نیازمند تبیین معرفتی است و دیگری بحثی در حوزه حقوق اساسی است شکافته خواهد شد تا به‌عنوان دو پیش نیاز حیاتی هر برنامه عملیاتی در حکمرانی توسعه پایدار، بتوان چرخه سیاست‌گذاری توسعه پایدار را تکمیل کرد و سپس در پنج سرفصل چالش‌های عمده نظام بودجه‌ریزی برای نیل به هدف توسعه پایدار تبیین خواهد شد.

سؤال اصلی پژوهش: چالش‌های اصلی نظام بودجه‌ریزی ایران که تأثیری مستقیم بر ناکارآمدی برنامه‌ریزی توسعه پایدار داشته است کدام هستند؟ سؤال فرعی پژوهش: چگونه می‌توان تا پیش از مهندسی الگوی مطلوب بودجه‌ریزی برای تحقق اهداف توسعه پایدار، چالش‌های مذکور را به حداقل ممکن رساند؟ فرضیه اصلی پژوهش: به نظر می‌رسد نظام بودجه‌ریزی در شرایط کنونی از پنج ایراد چالش رنج می‌برد و بدون چاره‌اندیشی برای این چالش‌ها نمی‌توان امیدوار بود که برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته به نتیجه مطلوب برسد. فرضیه فرعی پژوهش: توسعه و توسعه یافتگی امری گفتمانی و تابعی از واقعیت‌های پیرامونی جغرافیای سیاسی است؛ مبنای سنجش وصول به اهداف توسعه در نظر گرفتن وضعیت عینی حاکم بر کشور است و لذا نمی‌توان صرف تفتین در حوزه توسعه را به معنای وصول به اهداف آن دانست. اما به نظر پیش نیاز این مسئله کاهش هزینه‌ها و اصلاح نظام بودجه‌ریزی بر اساس بودجه‌ریزی عملکرد مسیری میان بر است.

### ۱- سند توسعه پایدار، الزام معرفتی تدوین نقشه راه توسعه

پیش از ورود به چستی سند توسعه، باید ماهیت سند بودجه مشخص شود. اگر سند بودجه را مستند به ماده اول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ صرفاً «برنامه» مالی دولت بدانیم؛ قاعدتاً جایگاه آن در

هرم برنامه‌ریزی عمومی به‌عنوان یک سند، صرفاً «هماهنگی» اجرای برنامه‌های مالی دولت خواهد بود. لیکن اگر فرایند تصویب این سند را مدنظر قراردسیم و نظارت نهایی شورای نگهبان و تأیید نهایی آن را مدنظر قراردسیم؛ باید جایگاهی چون دیگر قوانین عادی برای این سند قائل شویم؛ جایگاهی مادون قانون اساسی و مافوق مقررات اجرایی.

اما دربارهٔ سند توسعه که به نظر به‌عنوان یک امر بایسته می‌بایست تدوین و به‌صورت رسمی جایگاهی برای آن تعریف کرد مواردی را باید مدنظر قرار داد. وجه متناظر توسعه، تضییق یا قبض است؛ یعنی از بعد انسانی و اقتصادی به عقب رفتن یا به تنگ آمدن، پس برای تدوین نقشه راه؛ در وهله اول می‌بایست وضعیت کنونی و نقطه آغازین را شرح داد تا بتوان افق نهایی را ترسیم کرد. از آنجاکه هرگونه نظریه‌پردازی دربارهٔ الگوی توسعه لزوماً باید بر اساس مبانی تمدن و معرفت شناختی ملهم از فرهنگ و توجه به نقش رویدادهای تاریخی صورت گیرد (ابطحی، ۱۳۸۴، ۱۰۲) و از آنجاکه این مسئله ارتباط تامی با فرهنگ تثبیت شده انسانی دارد؛ بدیهی است که نمی‌توان الگوی مکانیکی و تعریف شده‌ای را بر فرهنگ کشوری دیگر تطبیق کامل داد؛ پس به طریق اولی الگوی غربی را حتی فارغ از زمینه‌های استعماری آن نمی‌توان برای همه جا و مخصوصاً فضای سیاسی و فرهنگی ایران حاکم دانست لذا سند توسعه قاعدتاً و اصولاً سندی است منبعث از مباحث معرفتی نظام حقوقی و سیاسی و اساساً نمی‌تواند از این مسئله بیگانه باشد.



از سوی دیگر سند توسعه، مقدمه‌ای برای قانون‌گذاری و کدگذاری تقنینی است و بدون نگارش چنین سندی، تقنین بی‌سرانجام خواهد بود. در عرصه حقوق بین‌الملل نیز پیش از آن که صحبت از تقنین سیاست‌های راهبردی باشد، سخن از تعریف و تبیین سند توسعه است؛ باید بدانیم در کجای جریان توسعه هستیم (وضعیت کنونی و واقعی)، مسیر توسعه چیست؟ (راهبردهای توسعه) و در نهایت قرار است به کجا برسیم؟ (هدف نهایی).

در نظم کنونی ما سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان هنجار برتر سیاسی و برنامه‌های توسعه به‌عنوان

تئوری‌های اجرای سیاست‌های مذکور، می‌توانند ماده خام تنظیم سند توسعه باشند. اختلاف دربارهٔ مختصات نقشه راه توسعه پایدار در ایران زیاد است اما به نظر الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت که مورد تأکید مقامات عالی نظام سیاسی است به هدف نزدیک‌تر باشد. وزانت الگوی مذکور برخاسته از اختیارات مندرج در بندهای اول و دوم اصل یکصد و دهم و اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. یعنی هم از بعد سیاسی و هم از بعد فقهی، الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت می‌بایست پس از تدوین و تصویب به‌عنوان سند عالی نظام در حوزه پیشرفت باشد. الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت، گزاره‌ای فقهی برخاسته از تراث فقه سیاسی و منطبق با روح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای اختیارات رهبری نظام است؛<sup>۱</sup> پس هم مبتنی بر بن مایه نظام سیاسی کشور یعنی شریعت اسلام خواهد بود و هم از لحاظ سیاسی به لحاظ جایگاه سیاسی ظرفیت توفیق و فرماندهی دیگر الگوها را خواهد داشت.

نکته مهم بعدی توافق بر مفهوم انگاره «توسعه پایدار» است. در فضای حقوق بین‌الملل، اهداف توسعه پایدار در فاصله سال‌های ۱۹۷۲ میلادی و اعلامیه استکهلم<sup>۲</sup>، تا ۲۰۱۵ میلادی و سند ۲۰۳۰ میلادی توسعه پایدار<sup>۳</sup> تطور یافته و از بعد زیست محیطی صرف، به اهدافی هفده گانه که مبتنی بر ابعاد انسان شناختی با خوانش غربی است رسیده است. سند اخیرالذکر البته محل مناقشات متعددی در فضای حقوق داخلی شده است؛ چراکه بن مایه توسعه بر فلسفه انسان‌شناسی غربی تعریف و بر همین اساس نیز برنامه‌های عملیاتی برای همه کشورهای جهان به صورت کاملاً مشابه تعریف شده است؛ سخن آن است که واقعاً باید بدانیم از هدفی به نام «توسعه پایدار» چه برداشتی داریم؟ و دقیقاً به چه هدفی می‌خواهیم برسیم؟

در حال واقعیت آن است که اصول توسعه پایدار عبارتند از کنار گذاشتن تصور قدرت نامحدود انسان، اهمیت اکوسیستم، عدالت و برابری، آشتی توسعه و پایداری، مشارکت و وفاق، مردم محوری، برنامه جامع، چرخه‌های تلفیقی، دید سیستمی و کل‌گرایانه، تأکید بر استفاده از دستاوردهای بشری، انعطاف‌پذیری، استفاده عاقلانه از منابع و عمل محلی (زاهدی و دیگران، ۱۱: ۱۳۸۵) و این اصول برای آن که عملیاتی شوند باید بر اساس جغرافیای سیاسی، فکری و عقیدتی بازتدوین شوند و این امر محقق

۱. آقای محمد ابراهیمی ورکانی در رساله دکتری خود با عنوان «فقه سیاسی و الگوی اسلامی ایران پیشرفت» دفاع شده در دانشگاه معارف اسلامی، دو گزاره فقه و پیشرفت را جهت تعریف الگوی مذکور تعریف کرده است.

2. <https://sgkplanet.com/en/the-stockholm-declaration-in-way-to-the-half-century-of-the-first-earth-summit/>

3. <https://www.un.org/en/footballforthegoals?gclid>

نمی‌شود الا با تمرکز بر تعریفی مختار از توسعه در سند توسعه پایدار.

هدف حکمرانی مبتنی بر پایداری توسعه، حوزه‌های چندگانه است، حکمرانی مبنی بر پایداری به خودتنظیمی مقررات نیازمند است، از حکمرانی در این متن و زمینه جدید تحت عنوان خودتنظیمی<sup>۴</sup> مقرراتی یاد می‌شود. بر این اساس، حکمرانی مؤثر پایداری تحقق نمی‌پذیرد مگر این که ویژگی تکرنگرایی در آن لحاظ شود و این شیوه صرفاً در بسترهای متنوع و چندگانه عمل می‌کند که در آن سطوح مختلف حکومت، بخش‌ها و عوامل مختلف اجتماعی درگیرند (زاهدی و ابراهیم پور، ۱۳۹۱، ۱۳۳) و همه این فرایندها می‌بایست در بستر سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی از یک سو و در سند توسعه پایدار از سوی دیگر تبیین گردد. مهندسی توسعه پایدار امری پیچیده و چندبعدی است و انتظار نمی‌رود که با تقنین صرف به نتیجه مطلوب برسد.

جایگاه حقوقی «سند توسعه پایدار» بسته به مرجع وضع آن وزانت قانونی و حقوقی می‌گیرد؛ بنابراین به نظر مکانیزم بند اول اصل یکصد و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یعنی سیاست‌های کلی نظام، بهترین جایگاه برای این سند فرضی باشد. در این شرایط به لحاظ برتری سیاست‌های کلی نظام از قوانین عادی، رعایت آن در خط مشی‌گذاری‌های بخشی و قانون‌گذاری عادی پاس داشته خواهد شد. جایگاه این سند در هرم هنجارهای اساسی پیش‌فرض دوم و حیاتی دیگری است که در ادامه بحث خواهد شد.<sup>۵</sup>

## ۲- سیاست‌های کلی نظام و مسئله تقنین

الزام پیشینی برای تنظیم سند توسعه، تعریف جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم تقنینی نظام حقوقی است. سیاست‌های کلی نظام به مثابه سیاست‌گذاری کلان در نظام حقوقی؛ در واقع مسیر آینده نظام سیاسی است و سند توسعه نیز باید بر داربست سیاست کلی تنظیم شود تا هم مستظهر به حمایت نظام حقوقی باشد و هم اجرای آن تضمین شود. سیاست‌های کلی نظام<sup>۶</sup> گزاره‌ای است که با اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ وارد منظومه نظام حقوقی ایران شد، تا پیش از شناسایی رسمی این عنوان، مجموعه بیانات و فرامین رهبری انقلاب حضرت امام خمینی (ره) به مثابه سیاست‌های

### 4. Regulated self-regulation

۵. رضوانی فر، محمد مهدی و رضایی، مهدی، ۱۳۹۸، دستورگرایی و سیاست‌گذاری عمومی تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاست‌گذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۳.

### 6. General policy

راهبردی نظام تلقی می‌شد که بر مبنای آن‌ها قوانین تصویب و مقررات تنظیم می‌گردید. با تدوین اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در شورای بازنگری قانون اساسی، صلاحیت تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی در محدوده اختیارات رهبری نظام تعریف گردید و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به‌عنوان مستشار در کنار رهبری به‌عنوان کانون تولید این سیاست‌ها معرفی شد. هرچند ماهیت سیاست‌های کلی نظام هنوز محل مناقشه بوده و از «حکم حکومتی» تا «خوانشی از قانون اساسی» تفسیر شده است اما واقعیت آن است که با صدور و ابلاغ این سیاست‌ها از ناحیه رهبری نظام، موقعیت‌های حقوقی و سیاسی جدیدی ایجاد شده که لاجرم اثرات سیاسی خود را دارا است و بنابراین می‌بایست ابزارهای قانونی اجرا و رصد این سیاست‌ها مورد واکاوی قرار گیرد.

از سویی نزدیک‌ترین مفهوم به سیاست‌های کلی نظام «سیاست‌گذاری عمومی»<sup>۷</sup> است که روش‌های تدوین، اجرا و رصد آن مبتنی بر انگاره‌های سیاستی و مدیریتی است و بنابراین گرده برداری از اسلوب‌های آن می‌تواند در تبیین مفهوم و چگونگی اجرای سیاست‌های کلی نظام مؤثر واقع گردد و بدین طریق نقش هر کدام از بازیگران و دستور کار آنان مشخص و ضمانت اجرای عدول از این سیاست‌ها برای تمامی اجزاء نظام سیاسی و حقوقی تبیین گردد. تدوین خط مشی‌گذاری عمومی مبتنی بر چرخه‌ای پنج یا هفت مرحله‌ای است که در طی آن، مشکل یا مسئله مورد شناسایی قرار گرفته و برای حل آن راهکارهای اجرامحور تدوین می‌شود.

یکی از مهم‌ترین این مراحل، مرحله نظارت یا ارزیابی<sup>۸</sup> سیاست می‌باشد که هم کارنامه‌ای برای بررسی موفقیت سیاست تدوین شده گذشته می‌باشد و هم می‌تواند پیشنهادی برای اصلاح در سیاست‌های آینده تلقی گردد. در واقع مرحله نظارت، رصد چگونگی هدایت‌گری «سیاست» تدوین شده در عرصه‌های قانون‌گذاری، اجرائی و قضائی محسوب می‌شود و بنابراین بدون این مرحله نمی‌توان سیاست را در حل «مسئله» موفق یا ناکام ارزیابی کرد. بر این مبنای لازم است که اسلوب‌های نظارت در تمامی زمینه‌ها در ارزیابی سیاست به کار گرفته شوند.

جمع‌بندی دو پیش‌فرض مارالذکر این است که اولاً سند توسعه بر اساس هنجارهای برتر نظام حقوقی سیاسی می‌بایست تدوین شود؛ این سند به‌عنوان هسته سخت نظام سیاسی باید اساسی‌سازی و حقوقی شود تا

7. Public policy making

8. Evaluating public policy



در سلسله هنجارهای حقوقی و هرم سیاسی جایگاه یابد؛ ثانیاً با توجه به قرابت معنایی سیاست‌های کلی نظام با سیاست‌گذاری عمومی و اختیارات رهبری ذیل بندهای اول و دوک اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بهترین قالب برای سند مذکور سیاست‌های کلی بخش توسعه است. رسیدن به این مطلوب مستلزم دست یازیدن به دو بایسته است، اول تثبیت جایگاه سیاست‌های کلی در نظام سیاسی برای رصد این سیاست‌ها در مرحله تقنین و اجرا و دوم به سرانجام رسیدن پروژه الگوی اسلامی-ایرانی توسعه. همانند مکانیزم نظارت اساسی و شرعی شورای نگهبان به مصوبات مجلس شورای اسلامی و مکانیزم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی به مصوبات اجرایی دولت، می‌بایست در مکانیزم نظارتی سند توسعه و سیاست‌های کلی نظام تبیین گردد تا در دو مرحله تقنین و اجرا تمامی الزامات فرضی سند رعایت گردد.

با لحاظ وضعیت کنونی نظام حقوقی در مواجهه با سیاست‌های کلی نظام به نظر بهترین اقدام اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص و تثبیت سیاست‌های کلی در راس هنجارهای نظام حقوقی است.

### ۳- چالش‌ها

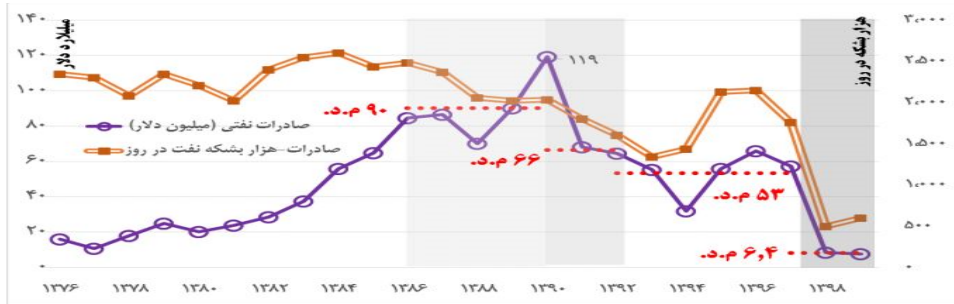
#### ۳-۱- چالش نفت؛ درآمد متزلزل سیاسی<sup>۹</sup>

اقتصاد کشورهای صادرکننده نفت تحت تأثیر درآمدهای سرشار نفتی است؛ ویژگی این درآمدها پایان‌پذیری، بی‌ثباتی و نشئت گرفتن از درخواست‌های خارج از کشور است. با توجه به این که اجتناب از انتقال بی‌ثباتی قیمت نفت در اقتصاد از کنترل سیاست‌گذاران خارج است، بی‌ثباتی و ناطمینانی از درآمدهای نفتی، مدیریت اقتصاد کلان و برنامه‌ریزی را دشوار می‌کند و همچنین از آنجا که درآمدهای نفتی از خارج نشئت می‌گیرد بر نرخ ارز واقعی تأثیر گذارده و رکود و کساد در بخش تولید کالاها قابل تجارت<sup>۱۰</sup> را سبب می‌شود (منوچهری راد و شمس قارنه، ۱۳۹۶، ۲۲).

نگاهی به آمار میزان نفت تولیدی و صادراتی و میزان درآمد کشور در سنوات اجرای برنامه‌های

۹. با لحاظ تعریف درآمد و منابع تأمین اعتبار در ماده‌های ۱۰ الی ۱۳ قانون محاسبات عمومی، اصولاً آنچه که قابلیت وصول دارد باید به‌عنوان درآمد قابل اتکاء محسوب شود. درآمد متزلزل سیاسی یعنی این که منبعی مالی به‌عنوان «درآمد» تعریف می‌شود اما این درآمد اولاً تابعی از کنش‌های سیاسی است و ثانیاً به واسطه همین کنش‌ها متزلزل می‌شود یعنی ممکن است گاهی اصلاً به حیطه وصول در نیایند. وقتی درآمدی چنین قابلیت داشت اصولاً قابلیت اتکاء برای برنامه‌ریزی را ندارد.

توسعه؛ موید همین موضوع است. این نوسانات به غیر از شرایط تحریمی است که نوسانات (مخصوصاً در سنوات اخیر) را شدت داده و پیش‌بینی درآمد را غیرممکن کرده است. بودجه تخمین درآمدها است و وقتی این تخمین واقع‌انگارانه نباشد نمی‌توان انتظار داشت که برنامه‌ها به سرانجام برسد، نفت موتور محرکه اقتصاد است و وقتی درآمد حاصل از فروش آن کاملاً تقریبی باشد هیچ‌سیاستی اجرا نمی‌شود.



روی دیگر سکه اما درآمد افزون‌تر از پیش‌بینی‌های بودجه است که به همان دلیل غیرقابل پیش‌بینی بودن، باعث نفرین منابع<sup>۱۱</sup> و بروز بیماری هلندی<sup>۱۲</sup> است. بودجه یک ابزار اقتصادی است که می‌تواند رشد اقتصادی را هدایت نماید، بودجه‌های دولتی ابزارهای اولیه برای بازتوزیع درآمد، تحریک رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال کامل، مبارزه با تورم و حفظ ثبات اقتصادی محسوب می‌شوند (شافریتز و بریک، ۱۳۹۰، ۳۴۹).

دولت‌ها که در چرخه‌های چهار ساله زمام امور را به دست می‌گیرند به شدت علاقه دارند که با دست یازیدن به منابع به دست آمده فرابودجه‌ای؛ رضایت اجتماعی از عملکرد خود را افزایش دهند و از آنجاکه هزینه کرد این وجوه بدون برنامه است؛ خود ظرفیتی علیه برنامه‌های مدون می‌شوند. تزریق نقدینگی خارج از برنامه و خارج از چهارچوب بودجه و برای اهداف کوتاه مدت مربوط به سیاست‌های دولتی موجب لطمه به سیاست‌های اقتصادی در سطح کلان می‌گردد. تورم نقدینگی در بخش پیش‌بینی نشده، مغایر اصل برنامه‌ریزی و اصول حاکم بر بودجه‌ریزی است. این امر از آن جهت که خارج از پیش‌بینی‌ها است مستقیماً باعث لطمه به اقتصادی می‌شود که خود را با این موضوع تطبیق نداده است. از این رو ممکن است تأثیرات بلندمدت این امر موجب فرسایش موقعیت رقابتی تولیدی در کشور گردد که تقریباً غیرقابل جبران است (Algeri, 2004, 5).

11. The resource curse thesis

12. Dutch disease

درآمد نقدی هم متزلزل است و هم سیاسی است؛ پس هم ممکن است باعث کسری بودجه شود و هم در شرایط افزایش باعث بی‌اعتباری برنامه‌های از قبل پیش‌بینی شده شود.<sup>۱۳</sup> سیاسی بودن این ثروت نیز آن را به راحتی در مسیر تحریم قرار می‌دهد. پرواضح است که تثبیت سیاسی و تورم ارتباط مستقیمی با کسری بودجه دارد (Agnello, & Sousa, 2009)، تثبیت سیاسی دولت‌ها منوط به اجرای سیاست‌های رفاهی و عمرانی آن‌ها است و وقتی که درآمدها محقق نشده و بودجه دچار کسری شود عملکرد برنامه‌های بودجه‌ای نیز نامتعادل خواهد شد. از سوی دیگر، سیاسی بودن این منبع درآمدی، سبب می‌شود که به‌عنوان ابزاری در دست رقبا و اهرم فشاری برای تحت الشعاع قرار دادن نظام سیاسی باشد.

یکی از موضوعات همیشگی در گزارشات تفریح بودجه و گزارشات مطروحه در دادسرای دیوان محاسبات کشور مصرف اعتبارات در غیر مورد معین است<sup>۱۴</sup>، عمده این موضوعات ناشی از عدم تحقق درآمد و به تبع آن عدم تأمین اعتبار و نتیجه آن عدم تخصیص اعتبار است؛ این موضوع یک نتیجه مهم دیگر نیز دارد؛ ناتمام ماندن پروژه‌های عمرانی به علت تکافوی اعتبارات برای پرداخت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر.



در واقع مثلث تحقق درآمد، تأمین اعتبار و تخصیص اعتبار به هم پیوسته‌اند و بدون تحقق و تأمین، نمی‌توان انتظار تحقق برنامه و سیاست مندرج در قانون بودجه را داشت. کسری بودجه مزمن و انباشت بدهی دولت‌ها در گزارش نهادهای بین‌المللی<sup>۱۵</sup> نیز از عناصر تحقق اهداف بلندمدت دولت‌ها بر شمرده شده است که اجرای برنامه‌های توسعه را مختل می‌کند. این معادله بسیار ساده است؛ از آنجاکه کسری

۱۳. مولایی، محمد و عبدیان، مرضیه، ۱۳۹۷، بررسی عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۹۴، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، شماره ۱.

14. <https://dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/tafrigh1400/tab-14.pdf>

15. [https://www.un.org/en/ga/second/73/imf-wbg-presentation\\_debt-vulnerabilities-event.pdf](https://www.un.org/en/ga/second/73/imf-wbg-presentation_debt-vulnerabilities-event.pdf)

بودجه در واقع کسر درآمدها و منابع نسبت به ارقام پیش‌بینی شده است<sup>۱۶</sup>؛ به همان میزان اجرای برنامه‌ها مختل می‌شود، حال اگر این کسری ناشی از درآمدی ناپایدار چون نفت باشد؛ امکان تکرار این کسری و مآلاً عدم تحقق اهداف بسیار محتمل است.

واقعیت آن است که در اقتصاد ایران، هر تکانه‌ای منجر به رشد درآمد نفتی شود، هر سه بخش تولید ناخالص داخلی واقعی (بدون احتساب درآمد نفتی)، شاخص بازار ارز و شاخص بازار سهام را (در یک دوره بعد) به نحو مثبتی بهبود می‌بخشد؛ همچنین اثر تکانه شاخص تحریم در یک دوره بعد بر هر سه این بخش‌ها مورد تأیید قرار گرفته است. تجربه بحران ارزی اقتصاد ایران پس از بروز شرایط تحریمی لغو برجام از سوی ایالات متحده آمریکا و تلاش در جهت کاهش صادرات نفت ایران در سال ۱۳۹۷ را می‌توان از جمله نمونه‌های عینی آسیب‌پذیری بخش‌های اقتصاد ایران از تکانه تحریم مطرح کرد (کشاورزحداد و همکاران، ۱۳۹۹، ۳۲). در این شرایط نمی‌توان انتظار داشت که اجرای برنامه‌های توسعه و یا اهداف بودجه‌ای که به پشتوانه درآمد نفتی تدوین شده‌اند به سرانجام خود برسند. هم تزیق نقدینگی و هم کسری بودجه‌ای هر دو به یک اندازه برنامه‌ها را مختل می‌کند. از سوی دیگر بر درآمدهای شرکت ملی نفت به‌عنوان یک «شرکت تجاری» هم نمی‌توان حساب باز کرد؛ چراکه این شرکت عملاً به‌عنوان بخش عملیاتی وزارت نفت و وظیفه استخراج، استحصال و فروش را بر عهده دارد و در واقع درآمدهای این شرکت درآمد دولت محسوب می‌شود و النهایه مستند به تبصره اول بودجه‌های سنواتی سهم چهارده و نیم درصدی خود را می‌گیرد.

### ۳-۲- چالش برنامه‌ریزی‌های میان مدت

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی<sup>۱۷</sup> و دیوان محاسبات کشور<sup>۱۸</sup> از عملکرد پنج ساله توسعه؛ همواره موید تحقق کمتر از نیمی از برنامه‌ها است. چرایی عدم تحقق اهداف برنامه‌ها فقط به دولت و قوه مجریه برنمی‌گردد، عدم التزام به احکام مقرر در برنامه‌های توسعه گاهی از سوی نهاد تقنین صورت می‌پذیرد. برنامه‌های توسعه در ایران با طی مراحل تقنینی عنوان «قانون» می‌گیرد پس باید

16. Refer: Hageman, R. (1999). The Structural Budget Balance the IMF's Methodology. International Monetary Fund Working Paper No. 99/95.

Irwin, T. C. (2015). Defining the Government's Debt and Deficit. Journal of Economic Surveys, 29 (4) , 711-732. <https://doi.org/10.1111/joes.12123>

17. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/837201>

18. <https://www.dmk.ir/page-news/fa/0/dorsaetoolsnewspanel/4972-G0>

چون قانون پاس داشته شود و این امر نیز محقق نخواهد شد جز با تثبیت دو موضوع؛ اول تعریف جایگاه قوانین برنامه‌های توسعه در هرم قانون‌گذاری و سلسله‌هنگارهای نظام حقوقی و دوم تعریف فرایند حراست و رصد این سیاست‌ها در بطن نظام حقوقی. واقعیت آن است که برنامه‌های توسعه کشور با تبیین سیاست‌ها و اهداف کلان، نهایتاً منجر به انجام پروژه‌های خاصی می‌شوند که بدون ارتباط با اهداف و سیاست‌گذاری کلان، اهداف کمی خاص را دنبال می‌کنند که این موضوع به گرایش پروژه محوری در دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شود که بی‌ارتباط با ضعف بینش مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی نیست (احمدی و سعیدی، ۹۹، ۱۴۰۰).

پس اگر قرار باشد بودجه به‌عنوان برنامه مالی دولت از قانون برنامه به‌عنوان هدف میان مدت حاکمیت فارغ باشد، در این صورت قانون برنامه تبدیل به یک سند بی‌هویت خواهد شد که فقط شامل مجموعه‌ای از برنامه‌های ناهمگون بوده و راهنمایی برای چگونگی مصرف کردن درآمد نفتی تلقی خواهد شد. به بیان دیگر، کمیت محوری نقطه بارز عملکردی در پنج برنامه توسعه پس از انقلاب بوده است؛ در واقع تحولات رخ داده در ابعاد مختلف توسعه در کشور بیشتر تحولاتی سطحی و کمی بوده و تحولات کیفی مانند تحولات ساختاری تولید، بهبود کیفیت کار، بهبود زیرساخت‌ها یا بهبود همبستگی اجتماعی را در بر نمی‌گیرد (مومنی و رجب پور، ۳۵۷، ۱۴۰۱). این موضوع خود موبد فارغ بودن قوانین بودجه از برنامه‌ها و اسناد بالادستی حاکمیتی است، چراکه کارکرد قوانین برنامه و قانون بودجه را به برنامه هزینه کرد درآمد نفتی تقلیل داده است.

برای فائق آمدن با این چالش باید به دو نکته توجه شود؛ قانون برنامه توسعه در عین این که هم‌شان قوانین عادی از مجلس شورای اسلامی خارج می‌شود و مکانیزم نظارت اساسی و شرعی یعنی شورای نگهبان را به همراه دارد، لیکن در عمل و به لحاظ جنس از قوانین عادی دیگر کاملاً متمایز است چراکه در واقع حاوی اهداف میان مدت نظام سیاسی است. بنابراین، یا با اصلاح قانون اساسی یا تمهید اساسی‌سازی<sup>۹</sup> می‌بایست فراتر از رتبه قانون عادی تلقی شده و از سوی نهادی بالاتر از مجلس شورای اسلامی رصد شود. به‌رغم پیش‌بینی نهاد و مکانیزم نظارت در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب این نظارت به ارائه آمارهای عملکردی تقلیل یافته است؛ ضمن آن که سازمان برنامه و بودجه نیز به‌عنوان بخشی از دولت، توانایی الزام نهاد‌های سیاسی دیگر به رعایت مفاد و محتوای قانون را ندارد؛ آنچه

نیاز است نهادی قدرتمند همچون شورای نگهبان برای حفظ برتری قوانین و برنامه‌های توسعه در مرحله تصویب قوانین عادی و در مرحله مقررات‌گذاری و قاعده‌گذاری اجرایی است.

قوانین برنامه‌های توسعه هم‌اکنون آمیخته‌ای از قانون و برنامه‌اند، ولی در حالت مطلوب باید برنامه‌های حقوقی شده باشند؛ بدین مفهوم که وضعیت مطلوب در نظام حقوقی ایران آن است که قوانین برنامه توسعه حداقل سیاست‌گذاری کلان و قانون‌گذاری باشند؛ این قوانین را نمی‌توان مصداق کامل سیاست‌گذاری دانست، چراکه اولاً تعیین سیاست‌های کلان کشور طبق بند اول اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از صلاحیت‌ها و اختیارات رهبری است (طحان نظیف و هادی زاده، ۱۳۹۷، ۱۱۸) و اصولاً این قوانین باید بر اساس سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی رهبری تنظیم شوند و ثانیاً جنس این برنامه‌ها «قانون عادی» است و ظرفیت‌سازی این دست قوانین نیز در حد همان قوانین عادی خواهد بود. پس در چالش برنامه‌های میان مدت، دو موضوع باید مدنظر قرار گیرد، اولاً تطبیق کامل برنامه به‌عنوان ابزار اجرای سیاست با سیاست‌های کلی نظام و دوم تعریف جایگاهی مستحکم برای قوانین برنامه توسعه جهت تضمین اجرای آن‌ها. اگر این دو موضوع به درستی تبیین و به‌عنوان مسئله مدنظر قرار نگیرد عملاً هم سیاست‌های کلی نظام اثر خود را از دست خواهند داد و هم قوانین برنامه توسعه خاصیت مسیردهی به نحوه اجرای بودجه‌ریزی را از دست خواهند داد.



جنس «سیاست»، راهبری کلی نظام سیاسی است؛ پس منطقاً وارد جزئیات امور نمی‌شود و بالطبع مختصر خواهد بود و به همین دلیل نیز در راس هرم فرایند سیاست‌گذاری توسعه پایدار قرار می‌گیرد. در مرحله بعد قوانین برنامه می‌بایست نقشه راه وصول به هدف مندرج در سیاست کلی را تبیین کنند؛ لذا ذیل سیاست‌های کلی نظام راهکارهای نظام سیاسی را تبیین خواهند کرد. بر همین اساس، قوانین برنامه مفصل‌تر از سیاست‌های کلی هستند. البته با تأکید بر دو ویژگی مهم؛ اول این که حاوی سیاست‌های کلی محض نیستند و دوم این که مانند قوانین عادی، صرفاً حکم محض نیستند.

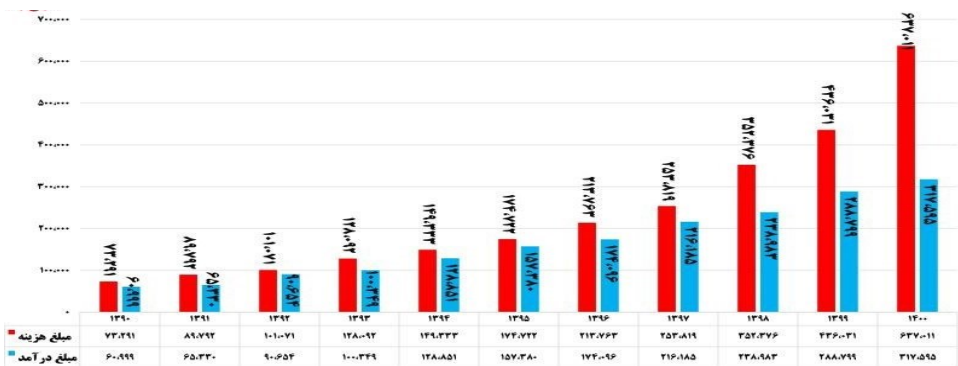
قوانین برنامه‌های توسعه باید بتوانند حوزه‌های سه گانه تقنین، اجرا و قضا را برای نیل به هدف مدنظر در سیاست کلی هماهنگ کنند؛ پس باید راهکارمحور باشند؛ یعنی بتوانند مسیر را برای ابتکار عمل

دستگاه‌های اجرایی بگشایند. چالش و مشکل اصلی قوانین برنامه‌های توسعه در نظام حقوقی ایران دقیقاً همین مسئله است یعنی گاهی توجهی به سیاست کلی نظام ندارند و گاهی تبدیل به یک قانون عادی در کنار قوانین عادی دیگر می‌شوند که فقط حاوی احکام متعددی هستند. در مرحله بعد قوانین بودجه قرار می‌گیرند که اولاً می‌بایست مبتنی بر قوانین برنامه‌های توسعه و در پرتو سیاست‌های کلی نظام تدوین شوند و ثانیاً منابع مالی کشور را برای نیل به اهداف مندرج در این دو سند بالادستی به مصارف تعریف شده برسانند. بر همین اساس، قوانین بودجه وارد جزئیات شده و بسیار مفصل‌تر از قوانین توسعه خواهند بود و از طرفی مشروعیت این دست قوانین به شرط قرار گرفتن در ذیل هرم سیاست‌گذاری خواهد بود، در غیر این صورت جریان بودجه‌ریزی تنها مصرف کردن منابع برای روزمرگی نظام سیاسی خواهد بود بدون آن که هدفی محقق شود.

### ۳-۳- چالش دولت، هزینه‌های نافر جام

واقعیت این است که در ایران به جهت گستردگی حجم فعالیت‌های تصدی‌گرایانه دولت، اندازه بخش عمومی به صورت قابل توجهی بزرگ شده است، به طوری که کارکرد هزینه‌های دولت به طور گسترده‌ای بر فضای اقتصادی کشور اثر می‌گذارد و از این رو سؤال‌ها و ابهاماتی در جامعه دربارهٔ اثربخشی هزینه‌های دولت هر روز مطرح می‌شود (ابدالی و همکاران، ۱۳۹۶، ۳) و این خود باعث نارضایتی افکار عمومی می‌شود. در پژوهشی مشخص گردید که تأثیر نیروهای پشیران افزایش مخارج دولت در ساختار دولت و مجلس شورای اسلامی غالب بوده است. این نیروها هم از داخل ساختار و هم از طریق نیروهای تأثیرگذار خارج از نظام خط مشی‌گذاری و نیز فشار مطالبه کالا یا خدمات عمومی و یا منافع گروهی از ذینفعان تقویت می‌شوند (قلی‌پور و اسلامی‌فر، ۱۳۹۷، ۴۴۷).

بسیاری از فشارها بر دولت برای کنترل قیمت‌ها و یا بهره‌گیری از یارانه‌های دولتی از این دسته هستند. در واقع این پشیران‌ها هر روز ابعاد هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهند. نسبت هزینه‌های دولت به درآمدها در طول دهه گذشته بر همین اساس رشد کرده است؛ در واقع در کنار درآمد ناپایدار نفتی افزایش هزینه‌های دولت به‌رغم اراده نظام سیاسی بر کاهش حجم تصدی‌های دولتی همواره بزرگ‌تر شده است.



انتخاب عنوان هزینه‌های نافرجم از آن روی است که سهم هزینه‌ای بودجه، متناسب با میزان تقاضای بروکراسی طویل و عظیم تنظیم می‌شود و کارکرد قانون بودجه فقط رساندن منابع به مصارف است، این به آن معنا است که در تنظیم مصارف تقریباً سهم برنامه‌های توسعه بسیار ناچیز است؛ یکی از نتایج این امر رشد نامتوازن منطقه‌ای است. این موضوع یک نتیجه بسیار قابل توجه دیگر نیز دارد؛ از آنجا که توزیع منابع توسعه (منابع مالی، انسانی، ویژگی‌های سرزمینی، جمعیت پایه، مواد اولیه تولید، شبکه‌های ارتباطی و مانند این‌ها) میان مناطق گوناگون یکسان نیست، نمی‌توان امید داشت که رشد اقتصادی همه بخش‌های ساختار فضایی کشور برابر باشد (کیهانی حکمت و همکاران، ۱۳۹۹، ۷۰). این یعنی ناهمگونی قانون بودجه با قوانین بالادستی من جمله قوانین برنامه توسعه. از سوی دیگر، افزایش هزینه‌های دولت، به‌ویژه هزینه‌های عمرانی منجر به افزایش تقاضای کل و رشد تولید می‌شود. در کشورهای صادرکننده نفت که درآمد نفتی در اختیار دولت است؛ هزینه‌های دولت به شدت تقاضای جامعه و سرمایه‌گذاری و تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهد (نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۹، ۴).

درآمد افزون بر پیش‌بینی، به صورت خودکار موجب هزینه‌های جدید می‌شود. در واقع اثر وضعی درآمد نه تحقق برنامه، که افزایش هزینه‌هایی است که بر اثر ایجاد انتظار در جامعه پدیدار شده است. نافرجمی هزینه‌ها در بودجه از آن روی است که همیشه ابعاد این هزینه‌ها در حال گسترش است و زمانی را برای کاهش و حذف این هزینه‌ها نمی‌توان در نظر گرفت؛ کما این که اثر وضعی این هزینه تنها گردش چرخ عظیم بروکراسی است. کاهش هزینه‌های دولت ارتباط مستقیمی با اندازه دولت و نقش آن در اقتصاد دارد. فارغ از نظریات مطرح دربارهٔ اندازه دولت مبتنی بر ایده دولت رفاه<sup>۲۰</sup> یا اقتصاد بازار آزاد<sup>۲۱</sup> و



یا دولت تنظیمی<sup>۲۲</sup> و فراتنظیمی<sup>۲۳</sup> آنچه مسجل است این که، حضور حداکثری دولت در اقتصاد نتیجه‌ای جز گسترش ابعاد دولت در بر نداشته و این مسئله خود به افزایش هزینه‌های دولت منتهی می‌شود. هر چند سیاست‌های دولت رفاه و از جمله هدف برابری و عدالت توزیعی با توجه به اقتصاد نفتی، کاملاً بر وضعیت اقتصادی کشور منطبق است و اصولاً نیز دولت رفاه به معنی وجود سیاست‌های سنجیده در زمینه تأمین حداقل زندگی استاندارد برای همه و ارتقای برابری فرصت‌های زندگی است و لذا هیچ تردیدی بر ضرورت تمرکز همه نهادهای رسمی بر تأمین خدمات همگانی وجود ندارد (Barr, 2011, 83).

لیکن واقعیت آن است که مبتنی بر انگاره دولت رفاه آنچه از بین می‌رود منابع است و این خود در تضاد با هدف توسعه پایدار و حفظ حقوق نسل‌های آینده است. به بیان دیگر، هر چند هدف‌های مبتنی بر دولت رفاه برای برقراری عدالت توزیعی بسیار مغتنم است؛ لیکن ابزارها و تکنیک‌های این هدف در واقع ضد توسعه پایدار است و به ناچار باید تغییر کنند.

### ۳-۴- چالش روش‌های رصد و نظارت

در سپهر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان محاسبات به‌عنوان دستگاه نظارتی<sup>۲۴</sup> وظیفه خاص رصد فرایندهای مالی کشور و مشخصاً سند بودجه را بر عهده دارد. خروجی این نظارت گزارش‌های تفریغ بودجه است که هر ساله در صحن مجلس شورای اسلامی قرائت شده و به نمایندگان ملت تقدیم می‌شود. آنچه دیوان محاسبات در این خصوص انجام می‌دهد، حسابرسی رعایت احکام بودجه‌ای است و در این بین فرقی بین احکام با محتوای توسعه پایدار و غیر آن نیست.

اما آیا نظارت بر برنامه‌های توسعه همان متره‌های نظارت بر قوانین بودجه را دارد؟ و آیا نظارت بر این دست قوانین به دلیل ویژگی‌های منحصر به فرد آن ترتیب دیگری یا دستگاه نظارت دیگری را می‌طلبد؟

21. Free market economy

22. Regulatory state

23. Post regulatory state

۲۴. اصل یکصد و دوم متمم قانون اساسی مشروطه: دیوان محاسبات مأمور به معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ حساب کلیه محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچ‌یک از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز نموده تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک حساب مختلفه کلیه ادارات دولتی را نموده اوراق سند خرج محاسبات را جمع‌آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات را باید به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید.

درباره سؤال اول باید گفت که عدم وجود معیارهای مناسب و شاخص‌های تعریف نشده در برنامه‌های توسعه از جمله محدودیت‌های بر سر راه نظارت مؤثر است (سجادی و متقی، ۱۳۹۳، ۵۸). این مشکل از آنجا نشئت می‌گیرد که برنامه‌های توسعه، به لحاظ شکلی «قانون عادی» هستند و لاجرم به صورت قانون عادی نظارت می‌شوند و هیچ خصیصه ممتاز دیگری که فارغ از آن‌ها با قوانین عادی دیگر باشد وجود ندارد و لذا در عرض قوانین دیگر قرار می‌گیرند؛ این یعنی این که محتوای این قوانین هیچ امتیازی نسبت به قوانین دیگر ندارد.

اما درباره سؤال دوم باید گفت که آنچه در قوانین توسعه رصد می‌شود محتوای آن است و هیچ نهاد خاصی برای نظارت خاص بر این دست قوانین وجود ندارد. دیوان محاسبات اگر بر اجرای قانون برنامه نظارت می‌کند فقط به خاطر احکام و اعداد مندرج در این قوانین است؛ دقیقاً مثل قانون بودجه و هیچ متره دیگری برای حفظ برتری قانون مذکور ندارد و اصولاً در قوانین مورد عمل این نهاد نیز چنین صلاحیتی برای دیوان محاسبات پیش‌بینی نشده است. آئین نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سیاست‌های کلی نظام هم حاوی نکته و راهکار منحصربه‌فردی درباره نحوه نظارت مجمع بر رعایت سیاست‌ها در مقررات و قوانین نیست و اصولاً هم در حیطه همان سیاست‌ها قابل استناد است. در واقع این نهاد با فرض رصد و ورود به بحث نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، این اقدام را در همان لایه اول رصد می‌کند و درباره اقدامات تقنینی و اجرایی بعدی هیچ گونه ورود دیگری ندارد. واقعیت این است که انجام اصلاحات در حوزه مالیه عمومی، شرط لازم برای حکمرانی خوب و منطبق با اصول حاکمیت قانون به شمار آمده و بدون انجام اقدامات لازم در این خصوص علاوه بر معطل ماندن موارد یاد شده مردم و منابع کشور (به دلیل فشار بر درآمدهای مالیاتی یا واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) بیشترین ضرر را متقبل خواهند شد.

مهم‌ترین هدف از اصلاح نظام مالی کشور، از بین بردن ساختاری حیف و میل منابع عمومی است (رستمی و قهوه چیان، ۱۴۰۱، ۲۳) و این مهم فقط به مدد نهادسازی حقوقی و تعریف جایگاه و عملکرد عملیاتی برای دستگاه‌های نظارتی محقق خواهد شد. مهم‌ترین نهادسازی هم تبیین سازوکار نظارت، ارزیابی و رصد سیاست‌های تدوینی است. این سازوکار باید ویژه و با هدف حفظ برتری اهداف توسعه پایدار باشد. سیاست‌گذاری عمومی، سند توسعه، سیاست‌های کلی، نظارت و ارزیابی در حوزه توسعه پایدار وقتی می‌توانند موفق باشند که در قالب یک نهاد حقوقی تعریف شوند. این نهادسازی لزوماً به معنی

تأسیس یک سازمان یا نهاد نیست بلکه به معنای تعریف جایگاه و نحوه اقدام یک نهاد درباره یک موضوع در سلسله هنجارهای نظام حقوقی است.

اگر هدف توسعه پایدار مهم است و بودجه‌ریزی مسیری برای تحقق این هدف متعالی است، نظام حقوقی می‌بایست در یک متن منقح و بدون هرگونه ابهام اولاً جایگاه ماهیتی سیاست‌های توسعه‌ای را شناسایی کند و ثانیاً مکانیزم‌های نظارت و ضمانت اجرای عدول از سیاست را با صراحت هرچه تمام‌تر بیان کند، در این صورت است که می‌توان از نهادهای نظارتی انتظار رصد سیاست را داشت.

### ۳-۵- چالش آینده نگری؛ نظم حقوقی کوتاه مدت

یک هدف سیاسی یا اقتصادی برای تحقق باید متکی به افقی بلندمدت باشد، یعنی ریسک عدم توفیق سیاست در هر حال باید در نظر گرفته شود. اصلاح پی در پی قوانین ناشی از عدم آینده نگری و اتکای به نظم حقوقی کوتاه مدت است. اجرای برنامه‌های کوتاه مدت توسعه پایدار؛ قطعاً موجب هزینه کرد بودجه‌های دولتی می‌شود؛ پس باید به صراحت گفت که اصلاح اهداف و روندهای نظام بودجه‌ریزی دولتی مستلزم آینده‌پژوهی سیاستی در عرصه اقتصاد است. از طرفی صرف تدارک بودجه برای یک هدف عالی سیاسی، به معنای اجرایی کردن آن هدف نیست. یک سیاست کلی پیش از آن که به‌عنوان یک موضوع در سند بودجه درج شود باید در مرحله تقنین اجرا محور گردد.

برای تأیید این مدعا مثالی می‌آوریم؛ سیاست‌های کلی نظام، مستند به بندهای اول و دوم اصل یکصد و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به واسطه انتسابش به عالی‌ترین مقام سیاسی و مذهبی کشور؛ در راس هرم هنجارهای نظام حقوقی قرار می‌گیرد. از آغاز دهه ۱۳۹۰ شمسی نامگذاری سال‌های شمسی بر اساس سنتی سی ساله، رنگ و بوی اقتصادی گرفت و مصرحاً در سال ۱۳۹۵ مقام معظم رهبری با تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های اقتصاد بومی برای مقابله با جنگ اقتصادی، این سال را سال اقتصاد مقاومتی اقدام و عمل نامگذاری کردند. با لحاظ جنس بیانات ایشان این نامگذاری سال؛ در واقع ابلاغ یک سیاست کلی محسوب می‌شد و لذا هرگونه تقنین و سیاست‌های بخشی می‌بایست بر این اساس صورت می‌گرفت.

قانون‌گذار عادی در تبصره هفدهم قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و در راستای نامگذاری سال، پیش‌بینی کرد که کلیه دستگاه‌های اجرائی مشمول ماده پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

مجازند تا دو درصد از اعتبارات خود را به منظور فرهنگ‌سازی، به‌ویژه در بخش بنیان‌های اقتصاد مقاومتی و مقابله با آسیب‌های اجتماعی و فرهنگی از طریق سازمان صداوسیما هزینه کنند. بنابر گزارش تفریح بودجه این تبصره که از سوی دیوان محاسبات کشور منتشر شده است، اولاً عمده دستگاه‌های اجرایی این حکم را رعایت نکرده‌اند و در دستگاه‌های دارای عملکرد نیز رعایت این حکم عمدتاً زیر یک درصد و تنها در چند مورد بوده است. وقتی سیاست اجرایی فارغ از سیاست کلی باشد نتیجه این می‌شود که سیاست کلی اقتصاد مقاومتی در جواز مصرف دو درصد اعتبارات آن هم از طریق تبلیغات صداوسیما تقلیل می‌یابد. در حالی که، اجرای واقعی سیاست آن بود که دولت در مرحله تدوین لایحه بودجه و مجلس شورای اسلامی در مرحله تصویب آن؛ روح سیاست را در تمام تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه رعایت کند تا کلیت اقتصاد به سمت و سوی بومی‌گرایی سوق پیدا کند نه آن که تمامی ضمانت اجرای سیاست به پیش‌بینی اعتباری در حد درصد پیش گفته، در چهارچوب قانون بودجه سنواتی تقلیل یابد.

آینده‌پژوهی و نظم حقوقی بلندمدت فقط در تقنین یا مقررات‌گذاری خلاصه نمی‌شود. سیاست برای آن که توفیق یابد؛ می‌بایست طیف وسیعی از الزامات را برای نیل به یک افق سیاستی تدارک ببیند. رسیدن به الگوی تمدن اسلامی و پیشتر از آن دولتی در طراز دولت اسلامی نیازمند حجم وسیعی از فعالیت‌های فرهنگی و سیاسی است. بنابراین، بودجه‌ریزی نه یک عملیات مکانیکی صرف، که فرایندی هدف محور بر اساس اسناد بالادستی خواهد بود که منابع را به مصارف هدفمند می‌رساند؛ تنها در این صورت است که می‌توان عملیات مالی را به‌عنوان موتور محرکه سیاست‌ها شناخت.

واقعیت آن است که عمر برنامه‌های عملیاتی برای تحقق اهداف سیاستی، تابعی از عمر دولت‌ها است. دولت‌ها معمولاً سیاست‌ها را به اندازه توانمندی‌ها و اهداف سیاسی خود کوچک می‌کنند و بنابراین در عمل قانون بودجه تبدیل به سندی برای مدیریت امور دولت‌ها می‌شود و نه ابزاری برای تحقق اهداف نظام سیاسی. هرچند شورای نگهبان بر اساس صلاحیت‌های رصد اساسی و شرعی مکلف به تطبیق قانون بودجه با سیاست‌های کلی نظام است لیکن عملاً این امر به دلایل عموماً اقتصادی به‌صورت کامل انجام نمی‌پذیرد. سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام اداری و سیاست‌های نظام قضایی قطعاً جزو مواردی هستند که هم در مرحله تدوین لایحه بودجه و هم در مرحله تصویب آن در مجلس شورای اسلامی باید مورد توجه قرار گیرند تا قانون بودجه کاملاً مبتنی بر این سیاست‌ها و نه در تعارض با آن‌ها

تصویب شود؛ لیکن این امر عموماً نادیده گرفته می‌شود.

گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مویده این نکته است که احکام بودجه‌ای در بسیاری مواقع در مغایرت با این اسناد بالادستی تنظیم می‌شوند و در عمل به وسیله‌ای برای تحقق اهداف کوتاه مدت دولت‌ها تبدیل می‌شوند. تبدیل نظم حقوقی کوتاه مدت مبتنی بر اهداف بخشی دولت‌ها به نظم حقوقی بلندمدت مبتنی بر آینده‌پژوهی صورت گرفته در اسناد بالادستی و اهداف فرابخشی؛ می‌تواند تصحیح‌کننده مسیر بودجه‌ریزی و تبدیل آن به موتور محرکه سیاست‌های عالی نظام و من جمله اهداف توسعه پایدار باشد.

### نتیجه

حکمرانی بر مبنای انگاره‌های توسعه پایدار در نظام بودجه‌ریزی ایران با پنج چالش بزرگ روبه‌رو است. اول این که نفت به‌عنوان سرمایه و درآمد اصلی کشور به‌شدت تحت تأثیر سیاست‌های بین‌المللی بوده و میزان قطعی آن تقریباً غیرقابل پیش‌بینی است. دوم این که برنامه‌های میان‌مدتی که ارتباط‌دهنده بین منابع بودجه‌ای و سیاست‌های کلان هستند عموماً نامتقارن و نامتوازن هستند. سوم این که هزینه‌های دولتی بسیار بیشتر از درآمدهای دولتی پیش‌بینی شده می‌باشد و لذا کسری بودجه امری محتمل است. چهارم این که سیاست‌های توسعه‌ای اعم از سیاست‌های مندرج در قوانین برنامه‌های توسعه و سیاست‌های مندرج در سیاست‌های کلی نظام عموماً بدون نظارت رها می‌شوند و به بیان دیگر به‌صورت رسمی و هدفمند رصد نمی‌گردند و در نهایت پیوند هدف توسعه و سند بودجه به‌عنوان موتور محرکه سیاست گنگ و عموماً کیفی است و بدین سان فرجام تعریف شده‌ای برای این سیاست‌ها وجود ندارد.

**ملاحظات اخلاقی:** موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانتداری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردیده است.

**تعارض منافع:** تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی نگارش یافته است.

## منابع

### فارسی

- ابیطیحی، سیدمصطفی، ۱۳۸۴، توسعه ابهام مفهومی مبانی معرفتی و الگوی دینی و بومی، **فصلنامه راهبرد یاس**، شماره ۲.
- ابدالی، علی؛ آذر، عادل؛ امیری، مجتبی؛ پورعزت، علی اصغر، ۱۳۹۶، تبیین چهارچوب مدیریت مخارج عمومی در ایران، **فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی**، شماره ۳.
- احمدی، شهرزاد و سعیدی، پرویز، ۱۴۰۰، شناسایی پیشران‌های آینده تفکر استراتژیک مدیران در نظام بودجه‌ریزی ایران با رویکرد آینده‌پژوهی، **فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه**، شماره ۵.
- رستمی، ولی و قهوه چیان، حمید، ۱۴۰۱، **حقوق مالی و محاسباتی بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران**، تهران، انتشارات دادگستر.
- رضوانی فر، محمدمهدی و رضایی، مهدی، ۱۳۹۸، دستورگرایی و سیاست‌گذاری عمومی تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاست‌گذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، شماره ۶۳.
- زاهدی، شمس السادات و ابراهیم پور، حبیب، ۱۳۹۱، **حکمرانی مبتنی بر پایداری**، تهران، انتشارات سمت.
- سجادی، حمید و متقی، ابراهیم، ۱۳۹۳، آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران، **دوفصلنامه دانش سیاسی**، شماره ۲۰.
- شافریتز، جی. ام و بریک، کریستوفر، ۱۳۹۰، **سیاست‌گذاری عمومی در امریکا**، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- طحان نظیف، هادی و هادی زاده، علی، ۱۳۹۷، ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، شماره ۲۱.
- قلی پور، رحمت اله و اسلامی فر، غلامرضا، ۱۳۹۷، بررسی علل افزایش مخارج دولت در نظام خط مشی‌گذاری ایران، **فصلنامه مجلس و راهبرد**، شماره ۶۴.
- کیهانی حکمت، رضا؛ حاجی، غلامعلی؛ نجفی زاده، سیدعباس؛ مهرگان، نادر، ۱۳۹۹، مخارج مصرفی دولت و رشد منطقه‌ای در ایران (رهیافت اقتصادسنجی فضایی)، **فصلنامه اقتصاد کاربردی**، شماره ۳۵.

- منوچهری راد، رضا و شمس قارنه، ناصر، ۱۳۹۶، **بیماری هلندی در اقتصاد ایران**، تهران، انتشارات دنیای اقتصاد.
- مولایی، محمد و عبدیان، مرضیه، ۱۳۹۷، بررسی عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۹۴، **فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه**، شماره ۱.
- مومنی، فرشاد و رجب پور، حسین، ۱۴۰۱، بررسی وضعیت توسعه فراگیر در دوره برنامه‌های اول تا پنجم توسعه در ایران (۱۳۶۸-۱۳۹۵)، **فصلنامه مجلس و راهبرد**، شماره ۱۱۱.
- کشاورز حداد، غلامرضا؛ ابونوری، اسمعیل؛ طاهره، جهانی، ۱۳۹۹، نااطمینانی درآمد نفت، تحریم‌ها و نوسانات متغیرهای اقتصاد کلان، **فصلنامه علمی پژوهش‌های اقتصاد ایران**، شماره ۸۲.
- نورمحمدی، خسرو؛ عرب مازار، عباس؛ مهرگان، نادر؛ بامداد، پرتویی، ۱۳۹۹، تحلیل اثرگذاری مخارج دولت بر نابرابری درآمدی در استان‌های کشور (روش GMM)، **فصلنامه اقتصاد مالی**، شماره ۵۳.

#### لاتین

- Agnello, L., & Sousa, R. M., 2009, The Determinants of Public Deficit Volatility. European Central Bank (ECB) Working Paper, No. 1042.
- Algieri, Bernardina, 2004, the effect of Dutch disease in Russia. Bonn, retrieved.
- Barr, n, 2011, economics of the welfare state, oxford university press.

# Legal Civilization

ISSN: 2873-1841  
ISSN: 2873-1922

**No.20- Summer 2024**

**The Place of Congress and its Powers in the Political System of the United States of America**

**Amirreza Mahmoudi, Abbas Taghvaei, Mohadeseh Ghavami Pour Sereshkeh**

**Challenge of the Presence of Civil Societies in Criminal Proceedings of Iran**

**Ensieh Salimi, Ali Dadkhah**

**An Analysis on the Imposition of Criminal Liability on Judicial Officers with an Emphasis on the Theory of "Participation with Virtue" in Iranian Law**

**Hadi Masoudifar, Nafiseh Shirazi**

**Criminalization of Hunting Children and Teenagers in Cyberspace in Iranian Law**

**Hamid Ayadehpour, Maryam Kamaei, Daryoush Kalantari**

**Guardian's Responsibility: Study of Iranian and French Legal Systems**

**Akram Makki, Esmaeil Kashkoulani**

**Agency of Genes in Cyber Crimes and its Effect on Committing Criminal Behavior with an Emphasis on Cyber Criminology**

**Sajjad Saanatjou, Maedeh Daghighi, Shahrooz Darbandi**

**Feasibility Assessment of the Legitimacy of Replacing the Endowment Property in Islamic Jurisprudence Schools and Subject Laws of Iran**

**Elham Tabarsa, Mohaddeseh Sadeghian Lamraski**

**Analyzing Avicenna's Views about Women and Children and comparing it with the Provisions of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child**

**Mohamad Mahdi Davar, Reyhaneh Sadeghi**

**Analyzing the Implementation Challenges of the Bail Confiscation Order in the Branches of the Execution of Criminal Sentences**

**Akbar Mahmoodi, Iman Esfandiar**

**Feasibility of Legitimate Self-defense through Cyber Attacks**

**Saleh Gholam Heidari**

**Governance Challenges Based on Sustainable Development in Iran's Budgeting System**

**Mohammad Mahdi Rezvanifar, Zahra Salimi**

**Building a State that Works for Women: Integrating Gender into post-conflict State Building**

**Marjan Moradi**

**Weapons of War Tools of Justice: Using Artificial Intelligence to Investigate International Crimes**

**Navid Zamaneh Ghadim, Aram Abbaspour Jalali**

**The Role and Importance of the Administrative Court of Justice in Guaranteeing Individual Rights**

**Zahra Memarian**