

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی

ولی رستمی^{۱*}، محمود ابراهیمی^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

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

پذیرش: ۱۳۹۷/۳/۲۳

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۱۸

چکیده

برنامه‌ریزی از لوازم مدیریت است و در مدیریت دولتی در چارچوب خاصی تحت عنوان نظام برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد که دربرگیرنده‌ی ارکان و روابط میان آن‌هاست. اولین رکن این نظام، اسناد حقوقی لازم‌الاجراست که قانون اساسی در رأس آن‌ها قرار دارد. قانون اساسی علاوه بر تعیین اهداف، آرمان‌ها و راهبردهای کلی جهت‌دهنده به محتوای برنامه‌ها، در تعیین سایر ارکان آن نظام نیز نقش مهمی ایفا می‌کند. این مقاله با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی در پی بررسی چیرستی و چگونگی این دو بعد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. به نظر می‌رسد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از نظر تعیین اهداف و راهبردهای کلی برنامه‌ریزی از غنای کافی برخوردار است. اما در خصوص تنظیم سایر ارکان نظام برنامه‌ریزی، با وجود ذکر واژه‌ی برنامه یا اشاره به مفهوم یا لوازم برنامه‌ریزی در بسیاری از اصول قانون اساسی، کلیات موضوع ابهام دارد و علی‌رغم عدم تبیین ویژگی‌های این نظام در قانون اساسی، این امر به قانون عادی نیز ارجاع نشده است؛ بلکه صرفاً رئیس‌جمهور مسئول امور برنامه و بودجه شناخته شده است که می‌تواند اداره‌ی آن را به دیگری واگذار کند. بر این اساس نظام برنامه‌ریزی منسجم و ارکان اصلی آن از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قابل برداشت نیست. به علاوه به‌کارگیری نامناسب واژگان مربوط و تفکیک امور برنامه از برنامه‌ی دولت بر ابهام موضوع افزوده است.

واژگان کلیدی: برنامه، برنامه‌ریزی، برنامه‌ی دولت، قانون اساسی، نظام برنامه‌ریزی.

* E-mail: vrostami@ut.ac.ir

** E-mail: Mahmoodabrahimi@ut.ac.ir

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

دولت‌ها به‌عنوان اعمال‌کننده‌ی حاکمیت و اقتدار عمومی، بر مبنای ایدئولوژی، آرمان‌ها، اصول و اهداف کلان جامعه‌ی خود که در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی متجلی می‌شوند، فعالیت می‌کنند، زیرا اجتماع و هیأت رهبری آن ایجاد نمی‌شود، مگر به‌دلیل وجود یک رشته اهداف و آرمان‌ها که ضرورت نظم و ثبات را برای تحقق خود و برنامه‌ریزی و تنظیم امور و تأسیس هیأت حاکمه شامل قوای مقننه، مجریه، قضاییه و سایر نهادهای حاکمیتی اقتضا دارند (اسکندری و دارابکلایی، ۱۳۷۷: ۱۲۱). در سایه‌ی این اصول و آرمان‌ها، دولت‌ها ناچار از ترسیم اهداف و راهبردهای جزئی‌تر در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، علمی، قضایی و غیره هستند و باید این قابلیت را داشته باشند که پیوسته در اهداف و راهبردهای خود تجدیدنظر کنند. این عملیات طی برنامه‌ریزی صورت می‌پذیرد. برنامه‌ریزی از مؤلفه‌های مهم مدیریت و از ابزارهای اصلی دولت‌ها برای مدیریت کشور به‌عنوان مهم‌ترین واحد سیاسی است. سند برنامه، خروجی فرایند برنامه‌ریزی است (حسینی صدرآبادی، ۱۳۹۵: ۹۱).

برنامه و برنامه‌ریزی از زمره‌ی مفاهیمی‌اند که معانی متعددی از آن به ذهن متبادر می‌شود. یکی از دلایل این تشتمل معنا را می‌توان بر خورداری برنامه از انواع گوناگون زمانی، مکانی، موضوعی و مانند آن در سطوح مختلف دانست و دلیل دیگر ممکن است به اشتراک لفظی واژه‌ی برنامه و برنامه‌ریزی بازگردد؛ چه اینکه با بیان آن معانی عرفی متفاوتی به ذهن متبادر می‌شود. به‌گونه‌ای که این لفظ در زبان فارسی برای مفاهیم متفاوتی از برنامه‌ی سینما و تلویزیون و افتتاح دانشگاه تا برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جعل شده است. به تعبیری برنامه مرادف هدف خوانده می‌شود و از دیگر سو برنامه افاده‌ی معنای یک طرح یا پروژه را نیز می‌کند (توفیق، ۱۳۸۵: ۳). با توجه به تفاوت کاربرد این اصطلاح در بین عموم مردم با به‌کارگیری آن توسط متخصصان، می‌توان دو معنای عام و خاص برای آن در نظر گرفت. کاربرد عرفی همان معنای عام و کاربرد تخصصی در علوم مدیریت و اقتصاد معنای خاص آن است که در این مقاله، این مفهوم موردنظر قرار دارد. از نظر تخصصی نیز تعریف واحدی از برنامه و برنامه‌ریزی وجود ندارد (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹: ۲۱). اما می‌توان برنامه را فرایندی هوشمندانه دانست که طی آن مدیریت یک نظام (سیستم)، اهداف نظام را برای زمان موردنظر تعیین و راهبردها و چارچوب‌های تصمیم‌گیری برای نیل به اهداف تعیین‌شده را با توجه به محدودیت‌های موجود و قابل پیش‌بینی طی برنامه مشخص می‌کند (آتش‌بار و طاهری، ۱۳۹۰: ۱).

در مجموع برنامه‌ریزی در چارچوبی صورت می‌گیرد که از آن به نظام برنامه‌ریزی^۱ تعبیر می‌شود و از ارکانی تشکیل‌شده که زمینه‌های گوناگون تحقق برنامه‌ریزی مطلوب را فراهم

می‌کنند. این ارکان مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات، فرایند و تشریفات تهیه و تدوین، چگونگی اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها در یک کشور را در برمی‌گیرد. بر این اساس می‌توان نظام برنامه‌ریزی را واجد پنج رکن زیر دانست: مبانی و پایه‌های حقوقی لازم‌الاجرا، ساختار سازمانی شامل انواع دستگاه‌های ذی‌مدخل، فرایند برنامه‌ریزی دربرگیرنده‌ی مراحل و تشریفات تنظیم برنامه، قالب برون‌داد برنامه و محتوای مفاد برنامه که همگی مانند بودجه، علاوه بر برخورداری از دو جنبه‌ی سیاسی و فنی (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۱۱)، از ابعاد حقوقی نیز برخوردارند و قابلیت بررسی در گرایش‌های مختلف این علم را دارند.^۲

از میان ارکان یادشده، قواعد بنیادین ارتباط وثیقی با حقوق اساسی دارد و قانون اساسی، به‌عنوان بنیادی‌ترین هنجار حقوقی هر کشور (کلسن، ۱۳۸۷: ۱۰۶) که متضمن کلیه‌ی قواعد و مقرراتی است که قدرت، انتقال و اجرای آن شامل روابط سیاسی افراد در ارتباط با دولت، نهادهای سیاسی کشور و طرز تنظیم آن‌ها و همچنین نحوه‌ی سرشکن شدن قدرت در میان فرمانروایان و فرمانبران را تعیین می‌کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۰۳)، مهم‌ترین محل تلاقی نظام سیاسی با نظام برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. از جمله تعیین شکل و بافت جغرافیایی حکومت و خانواده‌ی حقوقی هر کشور مندرج در قانون اساسی، تأثیر بسزایی بر جایگاه برنامه در نظام حقوقی آن کشور دارد (لایبنت، ۱۳۸۷: ۳۴-۴۲). ارتباط قانون اساسی با برنامه‌ریزی از دو منظر قابل بررسی است؛ آرمان‌ها، اهداف و راهبردهای مصرح در قانون اساسی که در برنامه‌ریزی‌ها متجلی می‌شوند و سازوکارهای مشخص‌شده در قانون اساسی، بالاترین هنجار نظام‌ساز برای برنامه‌ریزی محسوب می‌شوند. دسته‌ی اول به اصول برنامه‌ای قانون اساسی نیز تعبیر می‌شوند که چون مستقیماً قابل اجرا نیستند، باید برای اجرای آن قانون وضع شود (لایبنت، ۱۳۸۷: ۳۸-۳۹). قانون برنامه یا قوانین واجد برنامه‌ریزی مصداق بارز آن‌اند. اما دسته‌ی دوم به ساختار حقوقی-سیاسی کشور و ارتباط قوا و نهادها با یکدیگر ارتباط می‌یابد که صلاحیت حلقه‌های تصمیم‌گیری دولتی و خصوصی را در برمی‌گیرد (مولر، ۱۳۷۸: ۸۶-۸۸) و حد بهینه‌ی آن مستلزم بهره‌مندی از نظرهای تمام ذی‌نفعان دولتی و خصوصی است (هینز، ۱۳۹۳: ۹۶).

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به‌صراحت مبتنی بر «برنامه‌ریزی منظم و صحیح» ترسیم کرده است. بنابراین بررسی دو جنبه‌ی یادشده از منظر قانون اساسی، از لوازم مطالعه‌ی نظام برنامه‌ریزی در ایران است.

در این زمینه پرسش اصلی این مقاله چستی اهداف عالی‌ی برنامه‌ریزی مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی نظام برنامه‌ریزی مستفاد از قانون اساسی است که آثار مهم آن بر ارتقای کیفیت برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های جاری کشور ضرورت آن را

ایجاب می‌کند. چه اینکه به نظر می‌رسد یکی از مشکلات توسعه‌ناپذیری کشور با وجود شصت سال سابقه‌ی برنامه‌ریزی از طریق تصویب قانون برنامه^۲، بی‌توجهی به نظام برنامه‌ریزی مطلوب است که بخشی از آن حاصل فقدان برقراری ارتباط منطقی میان قانون اساسی و سایر هنجارهای نظام‌سازی برنامه‌ریزی است. نه تنها قانونگذار، بلکه جامعه‌ی حقوقی کشور نیز توجه چندانی به این موضوع نداشته و در نگاه‌های حقوقی کشور اثر مستقلی در زمینه‌ی بررسی حقوقی نظام برنامه‌ریزی و تبیین ارتباط آن با قانون اساسی یافت نمی‌شود. اما می‌توان از ماحصل آثار حقوق اساسی، حقوق مالی و بررسی‌های حقوقی مفاد برنامه‌ها در برخی از مقالات استفاده کرد. بنابراین تلاش شده با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی، علاوه بر تبیین کاربرد واژه‌های برنامه یا برنامه‌ریزی در مفهوم تخصصی یا مفاهیم عرفی در قانون اساسی^۳، طی دو بند مفاهیم مرتبط با نظام برنامه‌ریزی از دو بعد اصول برنامه‌ای قانون اساسی و نظام برنامه‌ریزی موردنظر قانون اساسی بررسی شوند. بند اول تحت عنوان راهبردهای برنامه‌ریزی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اهداف مصرح در اصول قانون اساسی را که بر محتوای برنامه‌ها تأثیرگذارند در برمی‌گیرد و اهمیت چندانی در ساختار نظام برنامه‌ریزی ندارد؛ از این رو حجم کمتری دارد. اما بند دوم نظام برنامه‌ریزی مستفاد از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را هدف قرار داده است. در جزء اول آن، اصولی که به‌صراحت در خصوص نظام برنامه‌ریزی حکمی صادر می‌کنند، بررسی می‌شوند. پس از آن اصولی که غیرمستقیم ساختارهای این نظام را تحت تأثیر قرار می‌دهند، موضوع بررسی جزء دوم هستند تا در نهایت مشخص شود آیا نظام برنامه‌ریزی به‌صورت نظام‌مند مورد توجه قانون اساسی قرار گرفته یا بدون تبعیت از نظم منطقی در آن تبلور یافته است.

۱. راهبردهای برنامه‌ریزی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

واژه‌های برنامه یا برنامه‌ریزی در قانون اساسی در برخی از موارد برای بیان آرمان‌ها، اهداف و راهبردهای قانون اساسی به‌کار رفته است. از جمله این موارد می‌توان به مقدمه‌ی قانون اساسی اشاره کرد که ضمن اتکا بر وسیله بودن اقتصاد در اسلام و اینکه از وسیله انتظاری جز کارایی در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت، مقرر داشته است «برنامه‌ی اقتصادی حکومت اسلامی فراهم کردن زمینه‌ی مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه‌ی افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او» وظیفه‌ی حکومت اسلامی برای رسیدن به برنامه‌ی مذکور تلقی شده است.

در اصل ۱۰ نیز بر ضرورت برنامه‌ریزی در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه‌ی حقوق و اخلاق اسلامی تأکید شده و به قرینه‌ی ذکر قوانین و مقررات پیش از آن، مشخص می‌شود منظور سیاستگذاری‌های کلان، قانونگذاری و مقررات‌گذاری و به بیان کلی، تصمیم‌گیری است. بدیهی است در این زمینه برنامه‌ریزی نیز باید در تطابق با این جهت‌گیری باشد. بر این اساس محورهای حمایت از زن و خانواده مصرح در اصل ۲۱ نیز باید در راستای برنامه‌ریزی‌های موضوع این اصل انجام پذیرد. اصل ۴۳ در مقام ذکر مبانی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، از مهم‌ترین اصول قانون اساسی در زمینه‌ی برنامه‌ریزی اقتصادی محسوب می‌شود. به نظر می‌رسد عبارت «برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور» مذکور در بند ۲ به مفهوم خاص برنامه‌ریزی اشاره دارد. اما عبارت «برنامه‌ی اقتصادی» مصرح در بند ۳ به قرینه‌ی عبارت «شکل و محتوا و ساعت کار» منصرف از مفهوم خاص و به معنای تنظیم شرایط مربوط به اشتغال است. آنچه از این اصل استنباط می‌شود ضرورت برنامه‌ریزی اقتصادی و تأثیر انکارناپذیر اقتصاد بر سایر شئون فردی و اجتماعی و نقش مقدمه‌وار اقتصاد نسبت به آن‌هاست. بر این اساس تحلیل اصل ۴۴ به‌عنوان شاهبیت اصول اقتصادی قانون اساسی امکان‌پذیر خواهد شد.

مطابق صدر اصل ۴۴ «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه‌ی سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است». در این اصل ضمن تعیین بخش‌های مختلف نظام اقتصادی کشور، به نقش برنامه‌ریزی در ایجاد آن اشاره شده و بدیهی است برنامه‌ریزی در این اصل به مفهوم خاص آن به‌کار رفته و تمام ویژگی‌ها، انواع، عناصر، مؤلفه‌ها، ابعاد و آثار آن مدنظر بوده است. از این‌رو دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی باید به تمایز بخش‌های مختلف اقتصادی و تفاوت در محتوا و نحوه‌ی برنامه‌ریزی برای هر یک از آن‌ها توجه کافی مبذول دارند. به نظر می‌رسد با تکیه بر این دو اصل می‌توان نظام اقتصادی موردنظر قانون اساسی را ارشادی یا مختلط دانست (محقق، ۱۳۸۴: ۹۷). بر این اساس حداقل از باب نظارت، دولت حق مداخله در اقتصاد را خواهد داشت (گرونیوگن و اسپیتھوون و ون‌دن‌برگ، ۱۳۹۱: ۴۶۸).

اصل ۱۵۱ نیز به لزوم توجه دولت به امکانات آموزش نظامی و فراهم ساختن برنامه‌ی آن برای همه‌ی افراد کشور اشاره دارد. برنامه در این اصل به طرح و نقشه‌ی عملیاتی دولت در زمینه‌ی آموزش نظامی همگانی اشاره داشته است که باید در محتوای برنامه‌ها مورد توجه واقع شود. علاوه بر موارد مذکور که واژه‌های برنامه یا برنامه‌ریزی در آن‌ها به‌کار رفته، با عنایت به مجموع اصول قانون اساسی و روح حاکم بر آن، می‌توان مؤلفه‌های محتوایی نظام برنامه‌ریزی را از تعداد دیگری از اصول نیز استنباط کرد که به اهداف و راهبردهای کلان اداره‌ی کشور و

نظام سیاسی و اقتصادی آن اشاره دارند و از اجزای اصلی و لازمی برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند. بدیهی است این اهداف و راهبردها می‌توانند در برنامه‌های جاری نیز مدنظر قرار گیرند و زمینه‌ی تحقق آن‌ها با استفاده از ابزار و روش‌های جزئی فراهم شود. برای مثال بند ۱۰ اصل ۳ مبنی بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» علاوه بر بیان راهبرد کلی جمهوری اسلامی، می‌تواند به‌عنوان هدف برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و حتی کوتاه‌مدت تلقی شود و با حکم به ادغام چند وزارتخانه یا انتقال بخشی از شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در برنامه‌ی مربوطه، در راه تحقق این هدف گام برداشت. بر این اساس به‌نظر می‌رسد نظریه‌ی کلی قانون اساسی در خصوص نظام برنامه‌ریزی، از طریق سرلوحه قرار دادن اصول کلی، حقوق ملت، مبانی حاکمیت، نظام اقتصادی و سیاست خارجی در برنامه‌ریزی‌های کلان و ادواری تجلی یابد. بر سبیل مثال می‌توان به بند «ب» ذیل اصل ۲ قانون اساسی اشاره کرد که با استفاده از عبارت «استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته‌ی بشری و تلاش در پیشبرد آن‌ها»، به یکی از راه‌های تکیه‌ی نظام جمهوری اسلامی بر مبانی ارزشی در مسیر نیل به اهداف خود توجه می‌کند. این اهداف در انتهای اصل یادشده و با تکیه بر موضوعات مصرح در اصل ۳ قابل دستیابی است و باید سرلوحه‌ی تمام سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها باشد.

همچنین حکم اصل ۴ مبنی بر لزوم ابتدای کلیه‌ی قوانین و مقررات بر موازین اسلام بر تمام امور حاکم است و در تمام برنامه‌ریزی‌ها باید مدنظر قرار گیرد. اداره‌ی امور کشور با اتکا به آرای عمومی موضوع اصل ۶، سازوکارهای اجرایی امر به معروف و نهی از منکر مصرح در اصل ۸ و نقش شوراها به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور مطابق اصل ۷ نیز از لوازم برنامه‌ریزی هستند که باید نسبت آن‌ها با برنامه‌ریزی رعایت شود و این نهادها نقش عملی خود را در برنامه‌ریزی ایفا کنند. در این خصوص باید به مقرره‌ی اصل ۴۸ نیز توجه شود تا در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، تبعیض در کار نباشد، به‌طوری‌که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد.

راهبرد کلی حفاظت از محیط زیست باید در تمام برنامه‌ریزی‌ها موردنظر قرار گیرد. حکم ذیل اصل ۵۰ با بهره‌گیری از عبارت «فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است»، بر این مهم تأکید دارد.

اصول ۱۴ و ۱۵۲ تا ۱۵۵ در خصوص سیاست خارجی نیز جهت‌دهی برنامه‌ریزی روابط بین‌المللی کشور را مشخص می‌کند. از این دست اصول به فراخور انواع برنامه‌ها بسیارند که باید مورد توجه واقع شوند.

۲. ساختار نظام برنامه‌ریزی مستفاد از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران و ارکان آن پیش از سایر قوانین و مقررات، از قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین هنجار حقوقی نشأت گرفته است. به بخشی از این نظام مستقیماً در قانون اساسی اشاره شده و بخش دیگر آن از ساختار حقوقی و سیاسی کشور مشخص شده در این قانون تأثیر می‌پذیرد. در درجه‌ی دوم، قوانین، مقررات و رویه‌ها، خلأهای موجود را پر خواهند کرد. در زیر طی دو جزء بخش‌های مربوط بررسی می‌شوند.

۱-۲. تصریح اصول قانون اساسی در خصوص نظام برنامه‌ریزی

برخی اصول قانون اساسی با ذکر واژه‌های برنامه و برنامه‌ریزی، متعرض جنبه‌ی ساختار نظام برنامه‌ریزی شده‌اند که عبارت از اصول ۱۰۰، ۱۰۱ و ۱۰۴ در خصوص نقش نهادهای غیرمتمرکز در برنامه‌ریزی و اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ درباره‌ی جایگاه برنامه‌ریزی دولتی در نظام برنامه‌ریزی هستند.

الف- اصل ۱۰۰ به نقش نظارتی شوراهای انتخابی ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان در پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی مناطق مربوط اختصاص یافته و به عدم تمرکز محلی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مباحث مدیریتی کشور و از کلیدی‌ترین موضوعات حقوق اساسی و حقوق اداری اشاره دارد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۹۹). متن این اصل به‌گونه‌ای نگارش یافته است که گویی برنامه‌های گوناگون از پیش و توسط مرجع صالح مربوط تهیه شده‌اند و تنها برای پیشبرد سریع آن به مشارکت و همکاری مردم و نظارت شوراهای منتخب آنان نیاز است. البته به حکم ذیل اصل، قوه‌ی مقننه با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی، مکلف به تعیین حدود صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات شوراها شده است. بنابراین قانونگذار می‌تواند اختیار برنامه‌ریزی چه در مفهوم عام و چه به مفهوم خاص آن را در امور محلی به این شوراها اعطا کند. اما از منطوق اصل صلاحیت برنامه‌ریزی این شوراها استنباط نمی‌شود؛ قوانین عادی مربوط نیز مؤید این نظرند (هاشمی، ۱۳۸۵: ۴۹۶). همچنین جایگاه این شوراها در نظام برنامه‌ریزی و نحوه‌ی ارتباط آن با سایر دست‌اندرکاران اصلی و فرعی باید به‌دقت تبیین شود.

شورای عالی استان‌ها که مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها است، به موجب اصل ۱۰۱ ق. ۱. مأموریت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه‌ی برنامه‌های عمرانی و رفاهی

استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها را می‌یابد. این اصل علاوه بر نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه‌ها، به تهیه برنامه نیز اشاره دارد و بر جامع‌نگری و هماهنگی شوراهای محلی در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی تأکید می‌کند. به نظر می‌رسد برنامه‌ی مصرح در این اصل در معنای خاص آن به کار رفته و این اصل شورای عالی استان‌ها را به عنوان یکی از بازیگران نظام برنامه‌ریزی کشور بر شمرده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۱۲۳). بر این اساس افزودن قیود عمرانی و رفاهی به واژه‌ی برنامه‌ها نه به دلیل حصر همین دو عنوان بلکه از باب شمول این دو اصطلاح بر بیشتر امور اجتماعی و اهداف مورد نظر در کشور بوده و در مقام بیان این موضوع است که تمامی ملزومات برنامه‌ریزی و اهداف آن باید به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری مناطق مختلف و با استفاده از ظرفیت آن‌ها صورت گیرد. از این رو به نمایندگی از تمامی شوراهای محلی کشور، شورایی تأسیس می‌شود تا کارویژه‌ی جامع‌نگری محلی را در کنار مصالح ملی در نظر داشته باشد و در تصمیم‌گیری کلان و برنامه‌ریزی ملی در حدود صلاحیت خود ایفای نقش کند. البته مطابق ذیل این اصل در نهایت قانونگذار حدود صلاحیت‌ها و اختیارات این نهاد را مشخص می‌کند.

اصل ۱۰۴ به شکلی از عدم تمرکز فنی اشاره دارد که در قالب شوراهایی مرکب از نمایندگان واحدهای شغلی دولتی و غیردولتی تشکیل می‌شود و هدف از آن تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای مربوط است (عباسی، ۱۳۹۰: ۷۳). این اصل نیز همانند اصل ۱۰۱ شورای دیگری را در مرحله‌ی تصمیم‌سازی و تهیه برنامه‌ها دخیل و مقرر می‌کند؛ شوراهایی مرکب از نمایندگان اطراف فعالیت‌های اقتصادی یا واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و امثالهم تشکیل شود. از این اصل استنباط می‌شود برنامه‌ریزی به مفهوم خاص آن مورد نظر نبوده و عبارت «در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی» اضافه‌ی تقییدی است که برنامه‌ریزی را در واحدهای یادشده و حوزه‌ی مربوط به آن منحصر می‌کند. با وجود این، مستفاد از این اصل، می‌توان نقش مهم و مؤثر نهادهای عدم تمرکز فنی در برنامه‌ریزی کلان به‌ویژه برنامه‌ریزی اقتصادی را اثبات کرد و به موجب قانون عادی مورد اشاره در اصل، نقش این نهادها را در برنامه‌ریزی دولتی در کشور ارتقا داد.

در مجموع می‌توان گفت حیطه‌ی صلاحیت نهادهای عدم تمرکز محلی و فنی در تصمیم‌گیری به‌نوعی برنامه‌ریزی به مفهوم عام تلقی می‌شود. همچنین ممکن است این نهادها نسبت به حوزه‌ی فنی و محلی فعالیت خود اقدام به برنامه‌ریزی به مفهوم خاص کنند. برای مثال ممکن است شورای اسلامی شهر برنامه‌ی عمرانی شهر مربوط را با در نظر گرفتن تمامی

مؤلفه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و غیره تهیه کند و مطابق اصل ۱۰۳ برای اجرا به مقامات دولت مرکزی ابلاغ کند. جایگاه این نهادها در نظام برنامه‌ریزی و فرایند مربوط و نحوه‌ی ارتباط آن‌ها با دولت مرکزی در برنامه‌های جامع، ملی و کلان از موضوعات اساسی نظام برنامه‌ریزی است که از حیطة‌ی این نوشتار خارج است.

ب- اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ مهم‌ترین اصول قانون اساسی در خصوص نظام برنامه‌ریزی هستند. از این میان، اصل ۱۲۶ صراحت بیشتری در تنظیم نظام برنامه‌ریزی دارد. با عنایت به قرینه‌ی واژه‌ی بودجه در کنار برنامه، می‌توان نتیجه گرفت معنای خاص برنامه در این اصل مورد توجه بوده و مسئولیت این دو موضوع به‌صورت توأمان به رئیس‌جمهور واگذار شده است. در خصوص این اصل چند نکته شایان توجه است:

اول- برخلاف رویه‌ی مقنن اساسی در بسیاری از اصول که کلیات موضوع تعیین و جزئیات مربوط به قانون عادی واگذار می‌شود، در این اصل از این امر خودداری شده است. به‌نظر می‌رسد این امر از اولویت و فوایدی از جمله پیش‌بینی اصول برنامه در قانون به‌جای ترتیبات غیررسمی، وضع مقررات دائمی به‌جای موقتی و به‌کارگیری قانون برای محدود ساختن سوءاستفاده از قدرت توسط قوای مقننه و مجریه برخوردار بود (لاینرت، ۱۳۸۷: ۶۶)، کمااینکه چنین حکمی طی اصل ۵۲ نسبت به بودجه صادر شده است. اما در نگارش کنونی که صرفاً مسئولیت امر بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار گرفته نیز نمی‌توان نتیجه گرفت قانون اساسی تمام امور مربوط به برنامه و بودجه را به رئیس‌جمهور واگذار کرده است و هیچ مقام و مرجع دیگری از جمله قوه‌ی مقننه نمی‌تواند در این امر مداخله کند یا صلاحیت‌های رئیس‌جمهور را محدود سازد، زیرا تفسیر یک اصل بی‌نیاز از سایر اصول و روح حاکم بر قانون اساسی نیست. بر همین اساس می‌توان گفت به موجب اصل ۷۱ که اشعار داشته «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» که به موجب اصل ۷۲ این قوانین تنها نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، قانونگذار می‌تواند در حدودی که مسئولیت رئیس‌جمهور را سلب نکند، نسبت به تنظیم نظام برنامه‌ریزی قانون وضع کرده و فرایند مربوط را مشخص کند. ممکن است این نظر مغایر هدف قانونگذار در اعطای مسئولیت امر به رئیس‌جمهور تلقی شود، زیرا در مجموع قانونگذاری صلاحیت رئیس‌جمهور را محدود می‌کند.^۵

دوم- کاربرد واژه‌ی مسئولیت، ممکن است رافع ایراد مذکور باشد، زیرا قانون اساسی از ریاست یا مدیریت امور برنامه و بودجه استفاده نکرده، بلکه مسئولیت به معنای پاسخگویی را به وی سپرده که از جنبه‌ی ریاست عالی‌ه‌ی رئیس‌جمهور بر سایر دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی که

اغلب دولتی‌اند، توجیه‌پذیر خواهد بود. به‌عنوان مؤید این نظر، می‌توان به قرینه‌ی کاربرد واژه‌ی «امور» اشاره کرد که با الحاق این واژه، می‌توان رئیس‌جمهور را مسئول و مدیر تمام امور مرتبط با برنامه و بودجه دانست؛ یعنی وی بالاترین مقام رسمی در زمینه‌ی برنامه‌ریزی است و باید به کلیت نظام برنامه‌ریزی اشراف داشته باشد و مسئولیت برقراری این نظام و تقسیم وظایف آن مطابق سایر قوانین و مقررات را بر عهده بگیرد و در مقابل کاستی‌ها و ایرادات وارده به نهادهای ذی‌ربط پاسخگو باشد، اما این بدین معنا نیست که مدیریت نظام برنامه‌ریزی و تمامی ارکان آن در اختیار رئیس‌جمهور و دولت قرار دارد. این نتیجه از مذاکرات بازنگری قانون اساسی نیز قابل استخراج است که تمرکز بر سازمان اداره‌کننده‌ی امور برنامه و بودجه را نمایش می‌دهد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۸۲-۱۰۷۶ و ج ۳: ۱۶۶۶). به‌عنوان دلیل دیگر می‌توان به اصل ۵۲ قانون اساسی اشاره کرد که در عین حکم اصل ۱۲۶ مبنی بر مسئولیت رئیس‌جمهور در زمینه‌ی امور برنامه و بودجه، مقرر می‌کند: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». لذا سکوت قانون اساسی در خصوص برنامه‌ریزی نیز مانع از مداخله‌ی قانونگذار و وضع قانون عادی در این زمینه نمی‌شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد با توجه به فرایند برنامه‌ریزی، مراحل تهیه و اجرای برنامه مستقیماً بر عهده‌ی دولت قرار داشته باشد که زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند، اما سایر مراحل شامل تصویب و نظارت بر اجرای برنامه، متناسب با سطح و نوع برنامه، توسط مرجع خاص خود اعمال شود و رئیس‌جمهور در صورت انجام ندادن وظایف محوله‌ی قانونی توسط مراجع مربوط، می‌تواند با تذکر و اعلام نتایج سوء مربوط، از خود سلب مسئولیت کند. سوم- واژه‌ی مستقیماً بدین معناست که برخلاف سایر امور اجرایی که در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه قرار دارد، اما به موجب قانون، وزارتخانه یا مؤسسه‌ی دولتی برای آن ایجاد شده یا براساس تصمیمات دولتی، نهاد دیگری مسئولیت امر را بر عهده می‌گیرد، در خصوص امور برنامه و بودجه، رئیس‌جمهور مستقیماً مسئولیت امر را بر عهده دارد و قانونگذار رأساً نمی‌تواند برای این موضوعات وزارتخانه، مؤسسه‌ی دولتی یا شرکت دولتی تأسیس کند. در عمل نیز پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وزارتخانه‌ای که با همین نام فعالیت می‌کرد (بانکی، ۱۳۶۵: ۴۹)، به‌دلیل مغایرت با قانون اساسی و به استناد مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و با حکم رئیس‌جمهور به سازمان تغییر یافت (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۶۹-۲۷۲).

چهارم- ذیل اصل اشعار می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند مستقیماً این امور را اداره کند و یا اداره‌ی آن‌ها را به عهده‌ی دیگری بگذارد»، در تفسیر واژه‌ی «دیگری» نیز باید از سایر اصول استمداد کرد. مطابق اصل ۱۲۴، ممکن است «دیگری» فارغ از ایجاد تشکیلات خاص، در سمت معاون یا مشاور رئیس‌جمهور قرار گیرد یا طبق قانون می‌توان برای تصدی چنین وظیفه‌ای، سازمان یا نهاد دولتی ایجاد کرد که زیر نظر معاون یا مشاور رئیس‌جمهور یا غیر آن‌ها اداره شود.

پنجم- در این اصل ضمانت اجرای مستقلی برای عدم اجرای حکم پیش‌بینی نشده و در صورتی که رئیس‌جمهور مسئولیت خود را در این زمینه به‌درستی ایفا نکند، تنها مشمول سایر ضمانت‌های اجرایی مانند ضمانت اجرای سیاسی موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ خواهد شد. به موجب اصل ۱۳۴ رئیس‌جمهور با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند؛ یعنی رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت، پس از مشورت و برخورداری از همکاری وزرا، برنامه‌ی دولت خود را ارائه می‌کند. در خصوص این اصل چند نکته قابل توجه است.

اول- به‌نظر می‌رسد با وجود اشاره به مفهوم خاص برنامه، منظور از برنامه در این اصل، برنامه به مفهوم مصطلح شامل برنامه‌ی جامع یا حتی بخشی که در قالب نظام برنامه‌ریزی صورت می‌پذیرد، نباشد و با وجود وحدت معنا از واژه‌ی برنامه و کاربرد آن در معنای تخصصی، مقصود این اصل اهداف و راهبردهای قوه‌ی مجریه و شیوه‌ی نیل به آن‌ها و در مجموع برنامه‌ی دولت به‌عنوان قوه‌ی مجریه باشد، زیرا حضور دولت در صحنه‌ی سیاسی بدون برنامه توجیه‌پذیر نیست و زبان گویای آن برنامه‌ی مدونی است که توسط دولت به‌صورت بیانیه‌ی سیاسی به مردم و نمایندگان آن‌ها ارائه می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۵۷) و به موجب ماده‌ی ۲۰۴ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس هنگام اخذ رأی اعتماد موردنظر مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. اما دولت تنها بازیگر عرصه‌ی برنامه‌ریزی نیست تا رئیس‌جمهور با همکاری وزیران در این خصوص اقدام کند. در این اصل برای سایر قوا نیز در تهیه، تصویب و اجرای آن نقشی پیش‌بینی نشده و حتی امکان نظارت خاص بر این موضوع وجود ندارد و نظارت بر آن در چارچوب کلان انواع نظارت‌های سیاسی، قانونی و مالی می‌گنجد. محتمل است منظور، ایفای تکالیف مربوط به دولت در نظام برنامه‌ریزی باشد که باید توسط رئیس‌جمهور با همکاری وزیران تعیین شود. اما این توجیه نیز قابل پذیرش نیست؛ چه اینکه هر یک از دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه‌ی دولت، مطابق قوانین و مقررات وظایفی را بر عهده دارند که مکلف به انجام آن‌اند و نمی‌توان مدیریت تمام این امور را به رئیس‌جمهور

سپرد. همچنین قید دولت پس از عبارت مربوط، نشان از این دارد که تنها برنامه‌ی فعالیت‌ها و اقدامات دولت و اهداف و راهبردهای مربوط در دستگاه‌های زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه موردنظر قرار داشته است. به عبارتی این اصل به برنامه‌ی دولت به‌عنوان قوه‌ی مجریه اشاره دارد. بر این اساس باید عمر این برنامه را محدود به دوره‌ی فعالیت دولت و متناسب با تقویم سیاسی آن دانست.

دوم- این برنامه به‌صورت پیشینی به مردم و نمایندگان آن‌ها در مجلس شورای اسلامی عرضه شده و مبنای رأی اعتماد مجلس به دولت خواهد بود. تا جایی که ضرورت برنامه به‌عنوان مقدمه‌ی تشکیل دولت، در ماده‌ی ۲۰۴ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و رئیس‌جمهور مکلف شده هنگام معرفی وزیران، برنامه‌ی دولت را نیز به مجلس تسلیم کند (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۵۷-۱۵۸). از این‌رو رئیس‌جمهور باید دائماً خطوط کلی برنامه‌های خود را گوشزد کند تا وزرا نیز در حوزه‌ی کاری خویش، رعایت اولویت‌ها و مبانی موردنظر رئیس‌جمهور را بنمایند (جعفری‌ندوشن، ۱۳۸۳: ۱۶۶).

سوم- باید از تشتت برنامه‌ها و تعارض احکام آن‌ها پیشگیری کرد. از این‌رو وحدت برنامه‌ی مصطلح و برنامه‌ی دولت بهترین راه‌حل خواهد بود. اما در شرایط کنونی، برنامه‌ی دولت باید در راستای برنامه‌ی کشور و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط در نظام برنامه‌ریزی باشد، لذا نباید در اموری که مطابق قانون، بر عهده‌ی قوه یا نهاد دیگری قرار دارد، مداخله کند و در مقابل وظایفی که به موجب قوانین و مقررات بر عهده‌ی دولت گذارده شده در آن مغفول بماند، در نتیجه می‌تواند جزئی از برنامه‌ی کشور قرار گیرد.

در خصوص ارتباط این دو اصل باید توجه داشت پس از انقلاب اسلامی، با تصویب اصل ۱۳۴ در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، برنامه‌ی دولت به‌عنوان نوع جدیدی به رسمیت شناخته شد و در هیچ اصلی دولت ملزم به ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه به مجلس نشده بود (جمشیدی، ۱۳۹۵: ۸۰). از این‌رو بهتر بود متناسب با تصویب اصل ۱۲۶ در بازنگری قانون اساسی، اصل ۱۳۴ نیز اصلاح می‌شد و برنامه‌ی دولت، همان برنامه‌ی ملی شناخته می‌شد که با سازوکار حقوق اساسی مورد نظارت مجلس نیز قرار می‌گرفت. همان‌گونه که استفاده‌ی ابزاری از حکم اصل ۱۳۴ برای اجرای اصل ۱۲۶ در مذاکرات بازنگری قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته و توافق ضمنی در مورد آن حاصل شده است، اما به دلیل لزوم پر کردن جای خالی اصل ۱۲۶ پیشین و ارتباط اداره‌ی امور برنامه و بودجه با وظایف کلی رئیس‌جمهور در برابر تعیین برنامه و خط‌مشی دولت در راستای ریاست رئیس‌جمهور بر هیأت وزیران موضوع اصل ۱۳۴، دو اصل به شکل کنونی تصویب شدند (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۶۶۴-۱۶۷۱). البته با ترکیب کنونی نیز، می‌توان با جمع این دو مفهوم، از پراکندگی جلوگیری کرد. بدین ترتیب که برنامه‌ی دولت از نظر اهمیت و حوزه‌ی مورد برنامه‌ریزی ذیل، در چارچوب و به‌عنوان بخشی از برنامه‌های ملی قرار می‌گیرد که تمام قوا و نهادهای سیاسی و نیز عموم مسائل کشور را مدنظر قرار می‌دهد. همچنین با توجه به نقش فعال قوه‌ی مجریه در تهیه و اجرای این برنامه‌ها، در عمل این دو برنامه منطبق با یکدیگرند و مغایرتی با هم نخواهند داشت. بنابراین ممکن است از نظر محتوا، رابطه‌ی عموم و خصوص مطلق میان آن‌ها برقرار شود، اما برای حفظ مصلحت کشور باید از برقراری رابطه‌ی عموم و خصوص من‌وجه یا تباین میان آن‌ها اجتناب شود. شاید به همین دلیل از ابتدای برنامه‌ریزی در کشور، تنها یک نوع برنامه به رسمیت شناخته شده و در عمل مقرر شده بود برنامه‌ها در قالب لایحه توسط دولت تهیه شود و به تصویب مجلس برسد. سابقه‌ی تصویب قانون در خصوص برنامه‌ریزی به پیش از انقلاب بازمی‌گردد که به موجب قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ از پشتوانه‌ی تقنینی نیز برخوردار شد، هرچند این موضوع از جهاتی قابل انتقاد به‌نظر می‌رسد.

در اصل ۱۷۶ نیز مسئول امور برنامه و بودجه یکی از اعضای شورای عالی امنیت ملی محسوب می‌شود. بدیهی است منظور از برنامه در این اصل مفهوم خاص آن است، اما این اصل حکمی در خصوص نظام برنامه‌ریزی مقرر نمی‌کند و تنها به عضویت مسئول امور برنامه و بودجه در شورای عالی امنیت ملی اشاره می‌کند. قابل ذکر است اگرچه این اصل نیز در بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی الحاق یافته، با وجود اصلاح همزمان این اصل و اصل ۱۲۶، شورای بازنگری قانون اساسی در تدوین آن دقت کافی را مبذول نداشته است، زیرا مسئول امور برنامه و بودجه را مستقلاً در زمره‌ی اعضای شورای عالی امنیت ملی برشمرده است، در صورتی که اصل ۱۲۶ مسئولیت امور برنامه و بودجه را به رئیس‌جمهور سپرده و امکان واگذاری به شخص دیگری را پیش‌بینی کرده است. بنابراین اگر رئیس‌جمهور این مسئولیت را به دیگری واگذار نکند، عنوان رئیس قوه‌ی مجریه مصرح در بند ۱ اصل ۱۷۶ وافی به مقصود است. با این فرض، بهتر بود با عبارتی مانند «مطابق اصل ۱۲۶» یا «در صورت تفویض توسط رئیس‌جمهور» مقید می‌شد.

بدیهی است اصول مذکور تمام ابعاد ساختاری نظام برنامه‌ریزی را پوشش نمی‌دهد و برای ترسیم صحیح این نظام، باید عموماً نظام حقوقی و سیاسی کشور بررسی شود. در جزء آتی اصول تنظیم‌کننده‌ی نظام حقوقی و سیاسی از قانون اساسی به‌عنوان مکمل نظام برنامه‌ریزی تبیین می‌شوند.

۲-۲. ارتباط برنامه‌ریزی و سایر اصول قانون اساسی

برای استنباط نظام برنامه‌ریزی در قانون اساسی باید مجموع اصول قانون اساسی و روح حاکم بر آن مورد توجه قرار گیرد. بر این اساس اصول فاقد واژه‌های برنامه یا برنامه‌ریزی که با ایجاد چارچوب حقوقی حاکمیت و روابط قوا و نهادهای سیاسی، بنیان‌های حقوقی نظام برنامه‌ریزی را تنظیم می‌کنند، در زیر بررسی شوند.

اول- مدل تفکیک قوا مصرح در اصل ۵۷ با برشمردن قوای حاکم در کشور و فعالیت زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر، به‌نوعی تفکیک وظایف در نظام برنامه‌ریزی را نیز مقرر می‌کند. بر این اساس امور اجرایی برنامه‌ریزی به قوه‌ی مجریه واگذار می‌شود. اگر نیاز به تقنین احساس شد، قوه‌ی مقننه صلاحیت خواهد داشت و نظارت قضایی را نیز قوه‌ی قضاییه اعمال خواهد کرد. این قوا از نظر طولی ذیل رهبری قرار دارند و پیرو سیاست‌های کلان ابلاغی آن مقام موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ به انجام وظایف خود می‌پردازند. سایر اصولی که حدود صلاحیت‌های قوای سه‌گانه را تعیین می‌کنند، بر همین منوال موردنظرند.

دوم- از جمله مهم‌ترین اصول صلاحیت‌بخش، اصل ۷۱ است که حیطه‌ی تقنینی مجلس شورای اسلامی را تام و در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی دانسته، به‌شرطی که وفق اصل ۷۲ مغایر شرع و قانون اساسی نباشد. لذا تقنین برای نظام برنامه‌ریزی ضروری خواهد بود. تا جایی که به نظر عده‌ای از صاحب‌نظران، قانون مهم‌ترین ابزار دولت‌ها در برنامه‌ریزی است (توفیق، بی‌تا: ۱۰)، حتی تصویب قانون برنامه نیز امکان‌پذیر و با توجه به برخی شرایط مفید و ضروری خواهد بود.

سوم- اصل ۷۴ آغاز فرایند را با ابتکار دولت طی لایحه یا به موجب طرح نمایندگان مجلس اعلام می‌کند. بر این اساس «لوايح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». اما به‌نظر می‌رسد در خصوص برنامه‌ریزی با توجه به تصریح اصل ۱۲۶، تخصیص این حکم در خصوص صلاحیت نمایندگان مجلس در ارائه‌ی طرح محل تأمل باشد. اگرچه مسئولیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه تلازمی با انحصار ابتکار عمل دولت در ارائه‌ی لایحه ندارد، در عمل به استناد قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، این اختیار از دسترس مجلس شورای اسلامی خارج شده و نمی‌تواند فارغ از پیشنهاد لایحه توسط دولت، رأساً و از طریق طرح پیشنهادی نمایندگان، در خصوص این امور قانون وضع کند. قابل ذکر است الزام قانونگذار بر ارائه‌ی لایحه توسط دولت از سوی شورای نگهبان بارها مورد ایراد واقع شده است. برای نمونه می‌توان به نظریات شماره‌ی ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲،

شماره‌ی ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰، شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۶ و شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۶۲۶۱ مورخ ۸۸/۷/۲۹ اشاره کرد (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۲۰-۳۲۳). اما چنین الزامی در ماده‌ی ۱۲۴ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته نشده است. در هر صورت مطابق حکم قانون عادی مصوب پیش از انقلاب که با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابقت داده نشده، چنین الزامی مقرر شده و هم‌اکنون نیز لازم‌الاجراست.

چهارم- اصول ۵۱ و ۵۲ با اشاره به تعیین سازوکار مالیاتی و بودجه در قانون عادی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برنامه‌ریزی در خصوص منابع درآمدی و هزینه‌ای را مورد اشاره قرار می‌دهند. همچنین با عنایت به اینکه لازمه‌ی برنامه‌ریزی، تعیین منابع مالی لازم برای هزینه‌های مربوط به اجرای برنامه‌هاست، به موجب اصل ۷۵، صلاحیت‌های مجلس در این زمینه محدود می‌شود. به موجب این اصل «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی از قابلیت طرح در مجلس برخوردار است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد». از این‌رو برنامه‌ریزی نیز که مشمول افزایش هزینه یا کاهش درآمد خواهد شد، تنها در صورتی قابلیت طرح خواهد داشت که محل جبران آن مشخص شود. با توجه به اینکه محل جبران نیز باید در قوانین بودجه‌های سنواتی یا محل درآمد خاصی مشخص شود، برنامه‌ای که برای سال‌های آینده و بدون وجود قانون بودجه تدوین می‌شود نیز تنها با ابتکار دولت و ارائه‌ی لایحه قابل بررسی و تصویب است. البته ممکن است محل جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه فارغ از ردیف خاصی در قانون بودجه و با اشاره به منبع بیرونی درآمدی یا درآمدهای اختصاصی طرح شود، اما به‌نظر می‌رسد با توجه به اصل وحدت بودجه (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۱۰)، این پیشنهادهای در نهایت تنها از طریق درج در لوایح بودجه‌ی سالیانه و تصویب آن قابل پذیرش باشد تا از بروز مشکلات عدم انطباق برنامه و بودجه و عدم تحقق برنامه‌ها جلوگیری شود (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۶۴). البته این امر نافی صلاحیت تام تقنینی مجلس در خصوص سایر تغییرات در لوایح پیشنهادی نیست و مطابق عموماً نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مجلس حق هر گونه دخل و تصرف و اعمال تغییرات اساسی در متون لایحه را دارد و در مقام تصویب می‌تواند با اصلاح، حذف و اضافه نسبت به لایحه، مفاد مورد نظر خود را به تصویب برساند تا جایی که برخلاف انتقادات وارده، در موارد بسیاری مجلس شورای اسلامی لایحه‌ی دولت را به کلی تغییر داده یا بر شمار مواد آن

افزوده و در نهایت مفاد موردنظر خود را به تصویب رسانده است. برای مثال لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه، تحت عنوان احکام موردنیاز برای برنامه‌ی ششم توسعه‌ی کشور طی ۳۵ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد، اما متن نهایی شامل ۱۲۴ ماده به تصویب رسید.^۶

پنجم- نکته‌ی دیگر در خصوص صلاحیت مجلس در تصویب لوایح برنامه، بررسی امکان تفویض اختیار قانونگذاری به شخص یا نهاد دیگر است. در این خصوص به موجب اصل ۸۵ مجلس در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. بنابراین امکان تفویض صلاحیت تصویب برنامه‌ها به کمیسیون‌های داخلی مجلس وجود دارد، زیرا در صورت نیاز به تقنین برای برنامه‌ها، با توجه به اینکه برنامه‌ها موقت‌اند، می‌توانند در قالب قوانین آزمایشی که ماهیتاً موقت تلقی می‌شوند، به تصویب برسند و این امر تنها به صلاحدید مجلس وابسته خواهد بود (میرزایی، ۱۳۹۳: ۱۶۲)، البته امکان تحقق این موضوع با توجه به حکم ماده‌ی ۱۸۴ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. همچنین تصویب قوانین موقتی صرفاً از طریق تفویض به کمیسیون‌ها نیست و مجلس نیز می‌تواند رأساً قوانین موقت تصویب کند.

ششم- بند ۱ اصل ۱۱۰ تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام را از وظایف و اختیارات مقام رهبری برشمرده است و مطابق بند ۲ این اصل نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز توسط آن مقام اعمال خواهد شد. برنامه‌ریزی بر پایه‌ی راهبردها و سیاست‌های کلان صورت می‌گیرد. قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی برخی از این سیاست‌ها و راهبردها را ذکر کرده و تعیین تعدادی دیگر را به مرجع ذیصلاح مربوط واگذار می‌کنند. در عمل نیز مقام رهبری برای تهیه‌ی برنامه‌های میان‌مدت، سیاست‌های کلی متناسب با همان برنامه را ابلاغ می‌کنند که می‌تواند به‌عنوان سیاست‌های موقت تلقی شوند.

هفتم- موضوع دیگر ارتباط برنامه‌ریزی و مصلحت نظام است. در تعبیر عام از مصلحت، برنامه‌ها برای مصالح کشور تنظیم می‌شوند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۴: ۱۳۷)، اما تعیین مصلحت در خصوص حل معضلات نظام که از طرق عادی حل‌شدنی نیستند، مطابق بند ۸ اصل ۱۱۰ توسط مقام رهبری از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام و در موارد اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصالح موجود در مصوبات خود علی‌رغم اعلام شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با شرع و قانون اساسی، به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی در صلاحیت مجمع یادشده قرار دارد. ازاین‌رو اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام در برنامه‌ریزی نیز محدود به موارد مزبور است.

در صورتی که موادی از مصوبه‌ی مجلس در خصوص قانون برنامه‌ی مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان قرار گیرد یا در صورتی که برنامه و اختلافات مربوط به اجرای آن به یکی از معضلات نظام بدل شود، با تصمیم مجمع تشخیص مصلحت نظام قابل حل خواهد بود.

هشتم- نقش قوه‌ی مجریه در نظام برنامه‌ریزی نیز قابل تأمل است. اصل ۱۱۳ مقرر می‌کند رئیس‌جمهور، ریاست قوه‌ی مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد. از این رو اجرای برنامه‌ها که در شمار صلاحیت‌های مقام رهبری ذکر نشده و از مهم‌ترین فعالیت‌های اجرایی محسوب می‌شود، بر عهده‌ی قوه‌ی مجریه و رئیس‌جمهور قرار دارد. اگر این اصل در کنار اصل ۱۲۶ مورد توجه قرار گیرد، ممکن است چنین تلقی شود که امور برنامه و بودجه در حوزه‌ی امور اجرایی قرار دارند که باید توسط قوه‌ی مجریه انجام گیرد و مسئولیت آن مستقیماً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است. اما این برداشت صحیح به نظر نمی‌رسد، زیرا برنامه‌ریزی صرفاً امری اجرایی نیست که تنها در حیطه‌ی صلاحیت قوه‌ی مجریه قرار داشته باشد، بلکه به تمام قوا و بسیاری از نهادهای سیاسی ارتباط می‌یابد و همان‌گونه که ذکر شد، مطابق اصل ۱۲۶ مسئولیت امور مربوط بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار گرفته است که به حکم ذیل اصل یادشده می‌تواند تصدی این وظیفه را به دیگری واگذار کند.

نهم- مطابق اصل ۱۲۴ رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد، از این رو می‌تواند معاونی برای اداره‌ی امور برنامه و بودجه تعیین و منصوب کند. اما تصریح اصل ۱۲۶، بر حکم ذیل اصل ۱۳۳ در خصوص امکان تأسیس وزارتخانه برای امور برنامه و بودجه توسط قانونگذار تخصیص وارد نموده و تأسیس وزارتخانه‌ای برای امور برنامه و بودجه مغایر قانون اساسی است. در نتیجه ماده‌ی اول قانون تغییر سمت مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه به وزیر برنامه و بودجه و قرار گرفتن سازمان بهزیستی زیر نظر وزارت بهداشت مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۱۶ نسخ شده است (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۶۵-۲۶۶). از آثار این امر می‌توان به نظارت مجلس اشاره کرد که با طرح سؤال یا استیضاح وزرا، نظارت موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ بر وزارتخانه‌ها اعمال می‌شود. اما در زمینه‌ی برنامه‌ریزی، با توجه به اینکه موضوع تحت مدیریت رئیس‌جمهور قرار دارد، با وجود تفویض موضوع به دیگری از جمله معاون وی، باید مطابق اصول یادشده رئیس‌جمهور مورد سؤال یا استیضاح قرار گیرد که در عمل نسبت به استیضاح و سؤال از وزرا دشوارتر است و به ندرت اتفاق می‌افتد.

دهم- به موجب اصل ۱۲۷، «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران

خواهد بود». لذا با جمع این اصل و اصل ۱۲۶ می‌توان تصور کرد رئیس‌جمهور با تصویب هیأت وزیران مسئولیت بخشی از امور برنامه و بودجه را به نماینده‌ی ویژه‌ی خود تفویض کند. اما با توجه به انحصار موضوع اصل ۱۲۷ به موارد خاص و وجود ضرورت، نمی‌توان امور برنامه و بودجه را که موضوعی دائمی است، به نماینده‌ی ویژه‌ی رئیس‌جمهور واگذار کرد، مگر در خصوص موضوعات خاص حوزه‌ی برنامه و بودجه که با تصویب هیأت وزیران امکان‌پذیر خواهد بود.

یازدهم- اصل ۱۳۸ به صلاحیت دولت در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل اشاره دارد. شایان ذکر است تصمیمات دولتی به‌نوعی برنامه‌ریزی به مفهوم عام هستند. بر این اساس علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مصرح در قوانین برنامه و غیر آن می‌شود، دولت نیز حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد. تمام این مقررات در راستای برنامه‌ی دولت موضوع اصل ۱۳۴ قرار دارد و در چارچوب آن قابل تنظیم است. اما ارتباط دیگر این اصل با نظام برنامه‌ریزی به مصوبات هیأت وزیران، کمیسیون‌های دولت، هر یک از وزرا یا بخشنامه‌ی مقامات دولتی در خصوص برنامه و برنامه‌ریزی است که بخشی از نظام برنامه‌ریزی محسوب شده و تحت عنوان اسناد و مقررات پایه‌ای در نظام برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند.

دوازدهم- بند ۲ اصل ۱۵۸ در مقام ذکر وظایف رئیس قوه‌ی قضاییه، به تهیه‌ی لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی اشاره می‌کند. در این زمینه لوایح تنظیمی این قوه پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی، به‌نوعی برنامه‌ریزی به مفهوم عام در امور قضایی محسوب می‌شود و به‌عنوان برنامه‌ی بخشی یا جزئی از برنامه‌های کلان، باید با برنامه‌های کشور هماهنگی داشته باشد. اگرچه برنامه‌های قوه‌ی قضاییه به مفهوم خاص، ابلاغی رئیس آن قوه نیز از این حکم مستثنا نخواهد بود.

سیزدهم- مطابق اصل ۱۷۰ دیوان عدالت اداری می‌تواند برنامه‌های تصویب‌شده در قالب تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مانند آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین مربوط به برنامه یا برنامه‌های دولت موضوع اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ را در صورتی که مغایر شرع و قانون یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه باشد، ابطال کند؛ بدین‌وسیله نوعی نظارت قضایی بر برنامه‌های دولت اعمال می‌شود.

در مجموع عموماً نظام حقوقی مقرر در قانون اساسی، کلیات نظام برنامه‌ریزی را سامان

می‌بخشد که از حدود اهداف مصرح در قانون اساسی، تنظیم روابط قوا و نهادهای حاکمیتی و تعیین صلاحیت‌های آن‌ها فراتر نمی‌رود.

۳. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با بررسی تحلیلی قانون اساسی از دو منظر اهداف قانون اساسی برای برنامه‌ها و چگونگی ساختارهای اساسی نظام برنامه‌ریزی، مشخص می‌شود قانون اساسی از نظر ترسیم اهداف محتوایی برنامه‌ها در زمینه‌های گوناگون، از غنای لازم برخوردار است. به‌ویژه با عنایت به دیدگاه قانون اساسی در خصوص نقش دولت در اقتصاد، جهت‌گیری محتوای برنامه‌های اقتصادی در مقدمه و اصول ۴۳ و ۴۴ مورد توجه قرار گرفته است.

اما در خصوص ساختار نظام برنامه‌ریزی، با وجود کاربرد واژه‌های «برنامه» و «برنامه‌ریزی» در تعدادی از اصول که در تمام آن‌ها معنای واحدی نیز افاده نشده، برخی به مفهوم تخصصی اشاره دارند که به نظر می‌رسد نظم مشخصی را دنبال نمی‌کنند. تعدادی از سایر اصول قانون اساسی نیز ضمن تعیین ساختارهای اساسی کشور، می‌توانند تصویر مناسبی در خصوص نظام برنامه‌ریزی مستفاد از قانون اساسی ارائه کنند. البته در شرایط عدم اشاره به نظام برنامه‌ریزی در قانون اساسی، با عنایت به اصول شفافیت، دوام و جلوگیری از سوءاستفاده‌ی مقامات دولتی، بهتر بود چارچوب و مؤلفه‌های نظام برنامه‌ریزی، دست‌اندرکاران و سایر مقررات مربوط در قانون عادی تعیین می‌شد. اگرچه با وجود سکوت قانون اساسی، به استناد صلاحیت عام تقنینی مجلس شورای اسلامی، می‌توان از ظرفیت‌های قانون عادی در این زمینه، در صورتی که مغایر قانون اساسی از جمله مسئولیت رئیس‌جمهور نسبت به این امر موضوع اصل ۱۲۶ نباشد، بهره‌برداری کرد. همان‌طور که در شرایط حاضر به حکم قانون عادی مصوب پیش از انقلاب اسلامی، قوه‌ی مقننه طی مداخله‌ی مستقیم در فرایند برنامه‌ریزی، پس از تقدیم لایحه از سوی دولت، تصویب برنامه‌ها را منحصراً بر عهده دارد که ضرورت، افاده و چارچوب آن محل مناقشات حقوقدانان است. پس از تصویب قانون برنامه، دولت در چارچوب مشخص‌شده‌ی قانونی، علاوه بر تنظیم آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازم، برنامه‌های خود مصرح در اصل ۱۳۴ را نیز تدوین می‌کند و در مواردی که نیاز به تصویب قانون جدید یا اصلاح قوانین سابق احساس کند، طی لایحه یا مشارکت در فرایند تصویب طرح‌ها در مجلس، در ایجاد مبانی قانونی موردنیاز و محیط حقوقی مربوط مشارکت می‌جوید.

شایان یادآوری است تفکیک امور برنامه در اصل ۱۲۶ که مسئولیت رئیس‌جمهور در مجموعه‌ی نظام برنامه‌ریزی کشور را مدنظر قرار داده، از برنامه‌ی دولت موضوع اصل ۱۳۴ در

خصوص برنامه‌ی عملیاتی قوه‌ی مجریه در تاریخ برنامه‌ریزی کشور سابقه نداشته و از ابتکارات بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ است که متناسب با محدودیت‌های شکلی چینش اصول، بدین‌صورت تنظیم شده است. این تفکیک در عمل دوگانگی در نظام برنامه‌ریزی و تشتت برنامه‌ها را در پی خواهد داشت که با توجه به لزوم وحدت نظام مزبور و همچنین نقش بی‌بدیل قوه‌ی مجریه در تهیه و تنظیم برنامه‌ها و ضرورت تأیید و نظارت مجلس شورای اسلامی، باید از آن اجتناب شود. اگرچه با عنایت به مشروح مذاکرات جلسات مربوط، به‌نظر می‌رسد این موضوع موردنظر شورای بازنگری نبوده و تمرکز نمایندگان آن شورا، صرفاً بر جنبه‌ی سازمانی اداره‌ی امور مربوط توسط رئیس‌جمهور و پاسخگویی وی در برابر مجلس از یک سو و هماهنگی برنامه‌ی دستگاه‌های دولتی در هیأت وزیران به ریاست وی بوده است. بنابراین بهتر است ضمن تفسیر، برنامه‌ی مصرح در هر دو اصل به‌عنوان مفهومی واحد در نظر گرفته شود که توسط دولت و با مسئولیت رئیس‌جمهور تهیه می‌شود و در صورت وجود حکم قانون عادی برای تصویب یا تأیید به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. با این تعبیر حتی می‌توان برنامه‌ی پیشنهادی دولت به مجلس شورای اسلامی هنگام اخذ رأی اعتماد وزیران موضوع ماده‌ی ۲۰۴ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس را برنامه‌ی ابتدایی دولت تلقی کرد که ابتدائاً به تأیید قوه‌ی مقننه رسیده و بازنگری آن در طول دوران فعالیت قوه‌ی مجریه نیز موضوع نظارت مجلس قرار خواهد گرفت که در صورت اعمال تغییرات عمده یا تخلف از اجرای آن، ضمانت‌اجراهای مصرح در سایر اصول قانون اساسی امکان اعمال خواهند یافت. همچنین براساس صلاحیت عام قوه‌ی مقننه، مجلس شورای اسلامی می‌تواند هر گونه قانونی را که با پر کردن خلأهای تقنینی یا رفع قوانین متعارض، محیط برنامه‌ریزی را ارتقا و اجرای برنامه‌ها را تسهیل کند، به تصویب برساند. نقش نظارتی قوه‌ی قضاییه نیز مطابق عموماًت نظام حقوقی کشور در نظام برنامه‌ریزی مجراست.

در کنار قوای سه‌گانه، نهادهای عدم تمرکز محلی و فنی در سطوح گوناگون نیز علاوه بر اتخاذ تصمیماتی که در حوزه‌ی جغرافیایی و فنی مربوط که ممکن است برنامه‌ریزی به مفهوم خاص تلقی می‌شود، به‌عنوان بخشی از سازمان‌های ذی‌مدخل در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت دارند.

یادداشت‌ها

1. Planning system

۲. برای اطلاع بیشتر ر.ک: ابراهیمی، محمود (۱۳۹۷)، ابعاد حقوقی نظام برنامه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران، رساله‌ی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی.
۳. اولین قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷ به تصویب رسید.
۴. واژه‌های برنامه و برنامه‌ریزی در مقدمه و اصول ۱۰، ۴۳، ۴۴، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۲۶، ۱۳۴، ۱۵۱ و ۱۷۶ قانون اساسی به کار رفته است.
۵. برای اطلاع از نظرهای موافقان و مخالفان ر.ک: فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۹۸-۱۹۵ و ۲۶۷-۲۸۵.
۶. ر.ک: http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/981380

منابع

۱. اسکندری، محمدحسین و اسماعیل دارابکلایی (۱۳۷۷)، درآمدی بر حقوق اساسی، تهران: سمت، چ اول.
۲. امامی محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ چهاردهم، ج ۱.
۳. بانکی، محمدتقی (۱۳۶۵)، «بازنگری و بیان یک تجربه»، مجله‌ی برنامه و توسعه، ش ۴ و ۵، بهار ۱۳۶۵.
۴. توفیق، فیروز (بی‌تا)، طرح پژوهشی بررسی برنامه‌ریزی در برخی از کشورها، تهران: مرکز پژوهش‌ها.
۵. ----- (۱۳۸۳)، تجربه‌ی چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره‌ی جنوبی، تهران: مؤسسه‌ی عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۶. ----- (۱۳۸۵)، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده‌ی آن، تهران: مؤسسه‌ی عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۷. جعفری‌ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۳)، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۸. جمشیدی، علیرضا (۱۳۹۵)، «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در ایران، حقوق اقتصادی در سیاستگذاری عمومی»، مجموعه مقالات نخستین همایش نقد و تحلیل قوانین برنامه‌ی پنج‌ساله از منظر حقوق اقتصادی، تهران: میزان، چ اول، صص ۷۷-۸۸.
۹. حسینی‌صدرآبادی، ایرج (۱۳۹۵)، «مفهوم، ویژگی‌ها و شاخصه‌های قانون برنامه در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه، حقوق اقتصادی در سیاستگذاری عمومی»، مجموعه مقالات نخستین همایش نقد و تحلیل قوانین برنامه‌ی پنج‌ساله از منظر حقوق اقتصادی، تهران: میزان، چ اول، صص ۸۹-۱۰۴.
۱۰. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری (۱)، تهران: میزان، چ اول.
۱۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲ و ۳.
۱۲. عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چ دوم.
۱۳. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، فقه سیاسی، قواعد فقه سیاسی (مصلحت)، تهران: امیرکبیر، چ اول، ج ۹.

۱۴. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجراء، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
۱۵. قاسمی، محمد؛ پناهی، علی؛ خضری، محمد و عباس مخیر (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)، تحت نظارت علمی علی‌اکبر شبیری‌نژاد، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۱۶. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چ دوازدهم.
۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، مقدمه‌ی علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، چ سی‌وششم.
۱۸. کلسن، هانس (۱۳۸۷)، نظریه‌ی حقوقی ناب (مدخلی به مسائل نظریه‌ی حقوقی)، ترجمه‌ی اسماعیل نعمت‌اللهی، تهران: سمت، چ اول.
۱۹. گرونیوگن، جان؛ اسپیتھوون، آنتون و آنت وندن‌برگ (۱۳۹۱)، مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه‌ی اصلان قودجانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲۰. لاینرت، یان (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه‌ی تطبیقی)، ترجمه‌ی افشین خاکباز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲۱. محقق، محمدجواد (۱۳۸۴)، «نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ماهنامه‌ی معرفت، ش ۸۹، اردیبهشت، صص ۹۰-۱۰۴.
۲۲. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۵۹-۱۳۸۹)، تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
۲۳. مولر، پیر (۱۳۷۸)، سیاستگذاری عمومی، ترجمه‌ی حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: دادگستر، چ اول.
۲۴. میرزایی، اقبالعلی (۱۳۹۳)، «قانون و اعتبار زمانی آن با تأکید بر معنی و اوصاف قانون موقت»، مجله‌ی حقوقی دادگستری، سال ۷۸، ش ۸۵، بهار، ۱۴۵-۱۷۱.

۲۵. ویلداوسکی، آرون (۱۳۷۱)، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در کشورهای فقیر، ترجمه‌ی علی پارسایان، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چ اول.
۲۶. هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره‌ی قبل از انقلاب اسلامی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران: میزان، چ سیزدهم، ج ۲.
۲۸. هینز، استیون‌جی (۱۳۹۳)، رویکرد تفکر سیستمی به برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک، ترجمه‌ی رشید اصلانی، تهران: نشر نی، چ دوم.