

ماهیت قوانین برنامه‌ی توسعه در نظام حقوقی ایران

هادی طحان نظیف^{*۱}، علی هادی‌زاده^{**۲}

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران
۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۷/۷/۲۱

دریافت: ۱۳۹۷/۲/۱۰

چکیده

نظام برنامه‌ریزی توسعه آمیخته‌ای از مفاهیم توسعه، برنامه‌ریزی و مقررات‌گذاری است که در نهایت در قالب یک ماهیت حقوقی واحد بروز و ظهور می‌یابد. از جمله ابهامات نظام قوانین برنامه‌ی توسعه در ایران این است که آیا قوانین مذکور ماهیت مستقلی از مصوبات دیگر مجلس شورای اسلامی دارند یا خیر. از جمله آثار ماهیت مستقل این قوانین، این است که صرفاً گزاره‌های منطبق با این ماهیت، قانون‌گذاری گردد و بالتبع، در صورت تخطی از آن با پیش‌بینی ابزار کنترلی نظیر آنچه در مورد احکام غیربودجه‌ای وجود دارد، مانع ورود اینها به نظام حقوقی گردد. برخی، قوانین برنامه‌ی توسعه را دارای ماهیت قانونی نظیر سایر قوانین و برخی آن را نوعی سیاست‌گذاری تلقی می‌کنند. در این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی ثابت شده است که این قوانین دارای ماهیت بینابینی‌اند؛ از یک سو بسیاری از ویژگی‌های قانون را دارند و از سوی دیگر واجد اوصاف سیاست‌گذاری‌اند و علاوه بر آنها، دارای ویژگی‌های منحصربه‌فردی نیز هستند. قوانین برنامه به مثابه سیاست‌هایی کمی و سنجش‌پذیرند که در ظرف قانون حقوقی شده‌اند و لذا به آنها «ماهیت برنامه‌ای» اطلاق می‌گردد. اقتضای ماهیت برنامه‌ای این قوانین، برنامه‌ریزی در راستای اسناد بالادستی و اجتناب از تقنین و مداخله در قوانین دائمی دیگر است.

واژگان کلیدی: قانون، سیاست‌گذاری، برنامه، قوانین برنامه‌ی توسعه، ماهیت برنامه‌ای.

* Email: haditahan@gmail.com

**Email: 72hadi1393@gmail.com

مقدمه

نظام برنامه‌ریزی توسعه محصول اندیشه‌ی بشر در خصوص مداخله‌ی دولت در نظام اقتصادی و اجتماعی بوده است که در اوایل قرن ۲۰ میلادی در کشورهای کمونیستی برای اولین بار و سپس در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار و در حال توسعه گسترده گردید. در کشورهای مختلف، قوه‌ی مقننه عموماً تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه را عهده‌دار بوده است. در ایران نیز برای اولین بار از سال ۱۳۲۵ اولین اسناد برنامه‌ای به تصویب پارلمان رسید. در خصوص نظام برنامه‌ریزی در رشته‌های علوم اقتصادی، مدیریت و علوم سیاسی تحقیقات مفصلی شده است اما ورود آن به نظام حقوقی با تصویب مجلس شورای اسلامی بحث‌های حقوقی جدیدی در خصوص مبنای صلاحیت دولت‌ها در برنامه‌ریزی و جایگاه قوانین برنامه‌ای در شکل‌دهی به نظام هنجاری را به همراه دارد.

قوه‌ی مقننه اساساً صلاحیت دارد که در حوزه‌های گوناگون زندگی اجتماعی نظیر خانواده، مالیات و جرم، قانون وضع کند و اوامر و نواهی قانونی را با ضمانت اجرای قهری اجرایی کند. صلاحیت قوه‌ی مقننه در خصوص قوانین برنامه‌ی توسعه از یک سو به دلیل ماهیت میان‌رشته‌ای آن که در علوم اقتصاد، مدیریت و علوم سیاسی ریشه دارد و از سوی دیگر، ابعاد حقوقی خاصی که یافته است، از پیچیدگی خاصی برخوردار است و تحلیل آن نیازمند بررسی دقیق با جوانب فنی و تخصصی است. ماهیت قوانین برنامه‌ی توسعه از جمله ابهامات مهم در نظام حقوقی برنامه‌ها بوده است با این توضیح که ورود آن تحت عنوان «قانون برنامه» باعث می‌شود مفاهیم قانون در حقوق و برنامه‌ریزی در علوم دیگر که هر کدام دارای تعریف و مختصات خاص خود هستند، آمیخته گردند. مشخص نیست آیا اعمال مذکور واجد تعریف و اوصاف قانون هستند یا خیر. آیا ماهیت این قوانین با سایر قوانین مشابه است یا دارای ماهیت مستقلی از سایر قوانین است؟ دولت و قوه‌ی مقننه چه نوع گزاره‌هایی را باید ذیل آنها قانون‌گذاری کنند؟ در نظام حقوقی ایران، در قانون اساسی مقرره‌ای در مورد ماهیت این قوانین وجود ندارد. قانون‌گذار عادی نیز صرفاً در قانون برنامه و بودجه‌ی کشور مصوب سال ۱۳۵۱، قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله را برنامه‌ای جامع مشتمل بر اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی دانسته که به تصویب مجلسین می‌رسد و در آن کلیه‌ی منابع مالی و همچنین اعتبارات جاری و عمرانی لازم اعم از دولتی و خصوصی جهت نیل به اهداف مورد نظر پیش‌بینی می‌گردد. اما در خصوص ماهیت این قوانین و گزاره‌های آن همچنان ابهام باقی است تا جایی که قانون‌گذار در این قوانین برخلاف مفهوم برنامه و فلسفه‌ی وجودی آن حتی به وضع قواعد حقوقی در خصوص امور ماهوی نظیر اصلاح قوانین مالیاتی و مجازات اسلامی

نیز مبادرت کرده است. عمده‌ی پژوهش‌هایی که در خصوص برنامه‌ریزی شده است، مربوط به ابعاد سیاسی، اقتصادی و مدیریتی آن است و کمتر در مورد ماهیت حقوقی این قوانین سخن گفته شده است.^(۱) برخی معتقدند که قوانین مورد نظر ماهیت قانون عادی دارند و در نتیجه باید به طور کامل از سیاست‌گذاری دور باشند؛ زیرا سیاست‌گذاری در ایران بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در صلاحیت رهبری است؛ لذا در مقام تطبیق اصول شکلی و ماهوی قانون بر قوانین مذکور برآمده و به تحلیل این قوانین نظیر سایر قوانین عادی و ماهوی پرداخته‌اند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: صص ۲۲۰، ۲۱۳، ۲۲۹، ۲۳۰، ۲۴۶ و ۲۴۷)؛ برخی دیگر معتقدند که برنامه‌های توسعه اساساً سیاست هستند و نمی‌توان به آنها عنوان قانون داد (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۷-۱۴). در این پژوهش، با روشی توصیفی-تحلیلی ضمن بیان این دو دیدگاه، دیدگاه سومی در خصوص ماهیت این قوانین ارائه شده است؛ دیدگاهی که قرابت بیشتری با هندسه‌ی نظام حقوقی ایران و عرف حقوقی شکل‌گرفته دارد. البته کاستی‌های نظام حقوقی ایران در این بحث نیز گفته خواهد شد و راهکارهای متناسب ارائه می‌شود.

۱. مفهوم برنامه‌ریزی توسعه

۱-۱. مفهوم برنامه‌ریزی

برنامه و برنامه‌ریزی از جمله مفاهیم سهل و ممتنع هستند که هم در تعاریف و کیفیات و هم در بسیاری از مسائل نظری و عملی پیرامون آن، ابهامات فراوانی وجود دارد. برنامه در زبان فارسی در کاربرد لغوی آن، در مواضع گوناگونی به کار برده می‌شود. در این خصوص در فرهنگ معین آمده است: «آنچه بر سر نامه یا کتاب نویسنده؛ عنوان و نیز دستور کار، خطابه، جشن یا انجمن و سرانجام معادل کلمه فرانسوی پروگرام» (معین، ۱۳۵۶: ج ۱: ۵۱۳). همچنین برنامه‌ریزی را «عمل یا فرآیند یافتن و تنظیم کردن مقررات و نظام برای اجرای یک کار یا رشته‌ای از کارها» تعریف کرده‌اند (افشار و حکمی، ۱۳۶۹: ۱۷۸). علی‌رغم بیش از یک قرن تجربه علمی و تخصصی «نظام برنامه‌ریزی» در جهان و انجام تحقیقات فراوان در خصوص مسائل پیرامون آن، هنوز در خصوص مفاهیم بنیادین آن از جمله مفهوم اصطلاحی برنامه و برنامه‌ریزی در بین اندیشمندان اختلاف نظر فراوانی وجود دارد. یکی از مولفان می‌گوید: «برنامه‌ریزی قصد دستیابی به هدفی است و برای این منظور اقدام‌های لازم با نظم و ترتیبی خاص به دنبال هم چیده می‌شوند». (Hall, 2002, p.1) راسل اکاف می‌گوید: «برنامه‌ریزی تصور آینده‌ی دلخواه و راه‌های عملی دست‌یافتن به آن است». (Ackoff به نقل از توفیق، ۱۳۹۱: ۵۳) برخی معتقدند برنامه‌ریزی فرایندی از پیش تعیین‌شده برای دستیابی به هدف مشخص است

(اجلالی و دیگران، ۱۳۹۴: ۷۷). در این نگاه، موضوع برنامه‌ریزی محدود به مسائل اقتصادی نیست و می‌توان سایر حوزه‌های زندگی اجتماعی را هم در آن لحاظ کرد. هدف از برنامه‌ریزی اقتصادی عبارت است از: «تأمین نظم و انضباط عملی در اقتصاد ملی از طریق دخالت و رهبری دولت - ایجاد هماهنگی و پیوستگی در فعالیت‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی کشور - جهت دادن به رشد و توسعه بر اساس حفظ تعادل اقتصادی - تأمین سرعت بیشتر برای پیشرفت و ترقیات اقتصادی آینده - ارتقای سطح زندگی و رفاه اجتماعی مردم و تأمین قدرت مادی و معنوی بیشتر برای کشور» (پورمیرزائی، ۱۳۷۳: ۸). در این بیان، هدف، رشد و توسعه‌ی اقتصادی است و توجه به فعالیت‌های اجتماعی، تبعی و در راستای اهداف اقتصادی است. در تعاریف مذکور برخی از ارکان مشترک‌اند؛ اولاً وجود اهداف خاصی که دارای اولویت نسبت به اهداف دیگرند و ناگزیر باید اقدام به انتخاب کنیم تا امکانات موجود به صورت هدف‌دار در راه تأمین آن مصروف گردد؛ ثانیاً بهترین راهکارها جهت نیل به اهداف مورد نظر انتخاب گردد. به هر حال، برنامه‌ریزی فرآیندی است که ضمن ترسیم اهداف مطلوب در یک دوره‌ی زمانی معین، طرق نیل به هرکدام و ابزار تحقق آنها نیز به طور دقیق معلوم گردد.

۲-۱. مفهوم توسعه

از زمانی که بشر در سیر حرکت تاریخی خود به مفهوم توسعه رسیده است، تعریف و شاخص‌های آن در طول سالیان متمادی همواره در تطور بوده است. سیر تحول مفهوم توسعه در غرب، از رویکرد رشد اقتصادی شروع و بعد از عبور از رویکرد نیازهای اساسی و سپس توسعه‌ی منابع انسانی به توسعه‌ی انسانی در مفهوم کنونی رسیده است. زمانی مفهوم توسعه در افزایش تولید ناخالص ملی خلاصه می‌گردید، در حالی که هم‌اکنون با گذشت زمان و افزایش تجربه‌ی علمی و عملی کشورها، توسعه بیشتر حول «توسعه انسانی» تعریف می‌گردد. اقدامات دولت‌ها به منظور نیل به توسعه در ابتدا صرفاً با شاخص رشد اقتصادی سنجیده می‌شد ولی به مرور زمان متولیان توسعه دریافتند که رشد اقتصادی تنها یکی از جنبه‌های حیات انسانی است و به‌تنهایی نمی‌تواند نشان‌دهنده‌ی توسعه باشد؛ لذا طبق مفاهیم جدید، توسعه فرآیندی چندبعدی تلقی می‌گردد که باید موجب تغییر عمده در ساختارهای اجتماعی، گرایش‌های مردم و نهادهای ملی و محلی و تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و محو فقر باشد. این نگرش از توسعه، توسعه‌ی انسانی نامیده می‌شود و به طور کلی در پی رفاه و کیفیت بهتر زندگی تمرکز دارد و صرفاً شاخص‌های اقتصادی نظیر رشد اقتصادی مورد نظر نیست (نظری، ۱۳۸۵: ۳۱).

سازمان ملل متحد در برنامه‌ی خود موسوم به برنامه‌ی پیشرفت و توسعه‌ی ملل متحد، توسعه‌ی انسانی را این‌طور تعریف کرده است: «فرآیندی است که طی آن گزینه‌های انتخاب مردم گسترش می‌یابد (UNDP, 1990: 10)». طبق این برنامه، سه عامل مهم رسیدن به یک زندگی طولانی همراه با سلامت، کسب علم و دانش و دسترسی به منابع مورد نیاز یک زندگی شایسته انسانی باید در مسیر توسعه در اختیار انسان باشد (UNDP, 1995: 11). در این تعریف، توسعه‌ی انسانی دربردارنده‌ی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، علمی و سایر نیازمندی‌ها جهت تأمین زندگی مطلوب برای بشر است.

توسعه‌ی ناظر بر رشد همه‌جانبه در ابعاد مادی، روانی و معنوی، ارتقای جامعه و نظام اجتماعی به سوی زندگی بهتر و انسانی‌تر، ایجاد آینده‌ی بهتر برای شهروندان، تأمین آسایش و نیازهای مادی جامعه، توجه بیش از پیش به ارزش‌های فرهنگی و انسانی در نظام اجتماعی و به طور کلی ترقی متوازن اجتماعی و اقتصادی جامعه است (دیالمه و برادران حقیر، ۱۳۸۹: ۴۸).

۲. پیشینه‌ی قوانین برنامه‌ی توسعه در ایران

از زمان ورود تئوری برنامه‌ریزی به نظام حقوقی ایران در سال ۱۳۱۶ هجری شمسی تا قبل از تصویب قانون برنامه و بودجه در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، ابهامات بسیاری در خصوص مفاهیم و ساختارهای قوانین برنامه‌ی توسعه وجود داشت و صرفاً بنا بر یک عرف حقوقی، لوایح آن از سوی دولت‌های وقت به مجلس شورای ملی جهت تصویب ارسال می‌شد. دولت‌های وقت به فراخور نیازهای کشور در زمینه‌های گوناگون، گزاره‌هایی را در قوانین برنامه می‌گنجاندند بدون اینکه مستند قانونی در خصوص تعریف قوانین برنامه و همچنین فرآیندهای آن وجود داشته باشد. با تصویب قانون برنامه و بودجه در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، برخی از مختصات این قوانین از جمله تعریف آن مشخص شد. البته با توجه به رویکردهای روز جهان در خصوص توسعه که بیشتر در حوزه‌های عمرانی و اقتصادی بوده، قانون مذکور نیز در تعریف خود قانون برنامه‌ی عمرانی را تعریف کرده است. بند ۳ ماده‌ی ۱ آورده است: «برنامه عمرانی پنج‌ساله برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن، هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد.» منطقاً هر برنامه‌ای باید لوازم خود را داشته باشد؛ از

جمله اینکه برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت باید در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت اجرایی گردند. به‌علاوه، انجام اقدامات برنامه‌ای نیازمند هزینه و اعتبارات لازم بوده است. بنابراین در بند ۴ این قانون، برنامه‌ی سالانه به مفهوم «برنامه عملیات اجرایی دولت» ترسیم شد که در قالب برنامه‌ی عمرانی پنج‌ساله باید تنظیم و اجرا گردد. تدبیر قانون‌گذار این بوده است تا هر برنامه‌ی پنج‌ساله طی پنج برنامه‌ی یک‌ساله محقق گردد. در خصوص اعتبارات برنامه‌ها نیز طبق بند ۵ ماده‌ی ۱ این قانون، سند بودجه ابزاری در جهت تخصیص منابع مالی جهت اجرای برنامه‌ی سالانه دانسته شده بود. از نظر منطبق حقوقی، تعریف مذکور همچنان معتبر است، هرچند نظام برنامه‌ریزی از آن زمان تغییرات بسیاری کرده است؛ از جمله اینکه دامنه‌ی برنامه‌ها گسترده شده و عنوان قوانین برنامه پس از انقلاب اسلامی تغییر کرده است.

در تاریخ نظام حقوقی برنامه‌ریزی در ایران، ماهیت قوانین برنامه‌ی توسعه یکی از ابهامات مهم بوده است، اگرچه عموماً این قوانین به قوانین حاوی برنامه‌های دولت معروف بوده‌اند، اما ضابطه‌ای در این زمینه و الزامی به رعایت آن از سوی پارلمان وجود نداشت تا جایی که به عنوان نمونه، بخش مهمی از قانون برنامه‌ی دوم و سوم عمرانی به جای برنامه‌ریزی به بیان ضوابط، وظایف و ارکان سازمان برنامه و دیگر نهادها اختصاص یافت. به عبارت دیگر، کارویژه و رسالت این قوانین در نظام حقوقی ایران مشخص نبود و بالتبع معلوم نبوده است که در قوانین برنامه‌ی توسعه باید چه گزاره‌هایی تصویب و اجرا گردد. صلاحیت قوه‌ی مقننه در خصوص قوانین برنامه‌ی توسعه مبهم بوده است. آیا باید نظیر سایر قوانین قانون‌گذاری کند یا اینکه ماهیت آن با سایر قوانین متفاوت است و صرفاً برنامه‌های دولت با اوصاف و شرایط خاص در آن معلوم گردد؟ این ابهام تاریخی از همان زمان وجود داشته است. با وقوع انقلاب اسلامی و دگرگونی نظام سیاسی، قانون اساسی سال ۱۳۵۸ اگرچه در موارد مختلفی نظیر اصول ۴۴ و ۱۳۴ به ترتیب از تنظیم برنامه‌های دولت و برنامه‌ریزی اقتصادی بحث کرده است، ولی به طور خاص در خصوص قوانین برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقررهای ندارد. ظاهراً قانون‌گذار اساسی بیشتر به مفهوم لغوی برنامه و لزوم برنامه‌ریزی در حوزه‌های مختلف نظیر برنامه‌ی دولت و برنامه‌ی اقتصادی توجه داشته و تعریفی از قوانین برنامه‌ی توسعه ارائه نکرده است (آقایی طوق و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۲۶). به عبارت دیگر، اگرچه قانون اساسی اهداف و آرمان‌های مورد نیاز برای برنامه‌ریزی را ترسیم کرده ولی گامی در خصوص تعریف و ساختارهای برنامه‌ریزی برنداشته است.^(۲) این وضعیت نه تنها در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تغییری نکرد بلکه تاکنون قوانین عادی نیز در خصوص تعریف قوانین برنامه‌ی توسعه و ماهیت آن تلاش نکرده‌اند.

عدم تعیین ماهیت این قوانین در تاریخ نظام حقوقی برنامه موجب شد تا قوه‌ی مقننه در خلال این قوانین موقت، در خصوص موضوعات دائمی قانون‌گذاری کند و در بسیاری از موارد، قوانین دائمی را اصلاح و نسخ کند. این اقدامات تقنینی دائمی در قوانین برنامه‌ی موقت پنج‌ساله موجب ظهور «احکام دائمی» در این قوانین گردید. از آنجا که حکمت وضع این احکام طبیعتاً منحصر در دوره پنج‌ساله نبوده است، لذا قانون‌گذار در هر دوره احکام مذکور را در قانون جدید تنفیذ می‌کرد. افزایش رویه‌ی مذکور و مشکلات ناشی از آن موجب شد بعد از انقضای قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، دولت احکام دائمی قوانین برنامه را در یک لایحه تحت عنوان «احکام دائمی برنامه‌های توسعه» با هدف تصویب یک قانون دائمی و جلوگیری از ورود این احکام در قوانین برنامه گردآوری کند. این اقدام اقراری بر رویه‌ی اشتباه سابق و لزوم تفکیک احکام قانونی و برنامه‌ای تلقی می‌گردد. به هر حال، ابهام تاریخی در ماهیت قوانین برنامه‌ی توسعه موجب شد قوه‌ی مقننه این قانون را در عرض سایر قوانین مجالی برای قانون‌گذاری بداند و کارویژه‌ی اصلی آن که تعیین اهداف و سیاست‌های توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی در یک دوره‌ی پنج‌ساله و تخصیص منابع در راستای آن بوده است، مغفول واقع شود.

۳. دیدگاه‌های مختلف در خصوص ماهیت قوانین برنامه‌ی توسعه

در نظام‌های حقوقی مدرن، قوه‌ی مقننه صلاحیت انحصاری وضع قواعد حقوقی را دارد، در حالی که صلاحیت ذاتی قوای مجریه و قضائیه، اجرای قواعد موضوعه‌ی قوه‌ی مقننه است. از جمله‌ی چالش‌های ماهوی قوانین برنامه، تلفیق دو مفهوم «قانون» و «برنامه» است که هر کدام در علوم مرتبط به خود، هم از جهت تعاریف و هم از جهت مسائل تکنیکی بسیار محل اختلاف هستند. به‌علاوه، امکان‌سنجی تلفیق این دو توسط قانون‌گذار با لحاظ موازین مطلوب هر کدام نیز بسیار مهم است تا کارکرد واقعی خود را ایفا کند. مداخله‌ی دولت در نظامات اجتماعی و اقتصادی از طریق برنامه‌های توسعه اگرچه مزایایی نظیر اعطای ضمانت اجرا به برنامه‌ها را در پی دارد، مشکلاتی نیز داشته است، از جمله اینکه در خصوص ماهیت این مصوبات قوه‌ی مقننه ابهام وجود دارد. عمده‌تاً در مورد ماهیت این قوانین دو دیدگاه وجود دارد؛ دیدگاه اول آنها را واجد عنوان قانون می‌داند و در نتیجه باید تمام ویژگی‌های شکلی و ماهوی قانون نظیر الزام‌آور بودن، آمره بودن، کلی بودن و ... در آن رعایت گردد.^(۳) چنانکه در قانون اساسی نیز امری بودن، الزام‌آور بودن، علنی بودن، واضح بودن، قابل انجام بودن و مصوب مرجع ذیصلاح بودن با طی تشریفات قانونی از عناصر مفهوم قانون است (رستمی و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۸۷-۸۲). دیدگاه دوم اساساً اینها را صرفاً سیاست و برنامه دانسته و

اطلاق قانون در مورد اینها را درست نمی‌داند. به نظر می‌رسد دیدگاه سومی قابل طرح است که مستدل و به واقعیات نظام حقوقی ایران نزدیک‌تر است.

۳-۱. ماهیت «قانونی» قوانین برنامه‌ی توسعه

قوانین برنامه‌ی توسعه از ماهیت یکسانی با سایر قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی از حیث اطلاق عنوان قانون به آن برخوردارند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۲۰-۲۱۷)؛ لذا باید واجد ویژگی‌های شکلی و ماهوی قانون نظیر سایر قوانین باشند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۲۰ و ۲۲۹). مطابق با این رویکرد، قانون‌گذار می‌تواند در این قوانین اقدام به قانون‌گذاری یا اصلاح و نسخ قوانین موجود نماید. لازم به ذکر است که در رویه‌ی عملی، قانون‌گذار در موارد متعددی مبتنی بر این نگاه عمل کرده است و در قوانین مذکور نمونه‌های فراوانی از قانون‌گذاری یا اصلاح و نسخ قوانین موجود مشاهده می‌شود. از جمله، تأسیس ساختارهای حقوقی (تأسیس شورای عالی اداری در تبصره‌ی ۳۱ قانون برنامه‌ی دوم توسعه، تأسیس صندوق توسعه‌ی ملی و تصویب اساسنامه‌ی این صندوق در ماده‌ی ۸۴ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه) و اصلاح سایر قوانین (اصلاح ترکیب شورای پول و اعتبار در تبصره‌ی ۸ قانون برنامه‌ی دوم توسعه و همچنین اصلاح مجدد آن در ماده‌ی ۸۹ قانون برنامه‌ی پنجم) و تنفیذ حیات حقوقی ساختارها یا قوانین (تنفیذ فعالیت شورای عالی سلامت و امنیت غذایی در ماده‌ی ۳۲ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه یا تنفیذ قانون توسعه‌ی حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰) بخشی از اقدامات تقنینی مجلس شورای اسلامی در قوانین مذکور بوده است.

به منظور بررسی این نظر ابتدا باید مفهوم قانون تبیین گردد. در خصوص مفهوم قانون اتفاق نظر وجود ندارد.^(۴) دکتر جعفری لنگرودی می‌گوید: «قانون عبارت است از قاعده‌ای که توسط یک قدرت عمومی مقرر شده و مدلول آن الزام یا اذن و اباحه است و همه افراد باید از آن پیروی کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۳: ۷۹)». اما واقعیت آن است که قوانین از جهات گوناگون به انواع مختلفی تقسیم می‌گردند؛ از جمله به قوانین ماهوی و صوری. لذا در موضوع مورد مناقشه، باید مقصود مشخص گردد که کدام یک مدنظر است. قوانین از حیث اینکه محتوای آن ناظر بر مفاهیم ماهوی حقوق نظیر حق انتفاع و جرم می‌گردد یا در خصوص مسائلی نظیر مهلت اقامه‌ی دعوا و نحوه‌ی تقدیم دادخواست است، به ماهوی و صوری تقسیم می‌گردند. قوانین ماهوی قوانینی هستند که شرایط ایجاد، زوال یا انتقال حقوق افراد را تعیین می‌کنند در حالی که قوانین صوری شامل تمام مصوباتی می‌گردد که با شرایط مندرج در قانون

اساسی به تصویب مجلس می‌رسد (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۱۶۹). در این نگاه عملگرا، مصوبات مجلس شورای اسلامی، نتایج همه‌پرسی و همچنین عهدنامه‌های بین‌المللی (ماده‌ی ۹ قانون مدنی) از اعتبار یکسان برخوردارند و به همگی آنها عنوان «قانون» اطلاق می‌گردد (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۱۲۵). البته ناگفته نماند اعتبار این دو از حیث لازم‌الاجرا بودن یکسان است. با توجه به آنچه گفته شد، قوانین برنامه‌ی توسعه از نظر صوری و تشریفاتی قانون‌اند چون مطابق با تشریفات قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند؛ اما از نظر ماهوی قانون نیستند و بیشتر برنامه و سیاست جهت‌آوردی امور کشور هستند، زیرا در این قوانین سخن از حقوق و تکالیف مردم نیست، بلکه اهداف و سیاست‌های کمی و سنجش‌پذیر به همراه ضمانت اجرا وارد شده‌اند. به عنوان نمونه، رسالت ذاتی قانون محاسبات عمومی تعیین نحوه‌ی کسب درآمد دولت و تخصیص آن است؛ مثلاً وقتی در ماده‌ی ۳۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مقام ذی‌حساب و وظایف او را تعریف می‌کند، عملاً برای امور ماهوی شهروندان حق و تکلیف جدیدی وضع نکرده است. غرض قوه‌ی مقننه از تصویب این قوانین، تقسیم کار مطلوب بین فرمانروایان جامعه است. البته این امر در برخی قوانین نیز پذیرفته شده و در ماده‌ی ۳۷ قانون محاسبات عمومی در مورد بودجه آمده است: «پیش‌بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد.» قوانین برنامه‌ی توسعه در پی بیان برنامه‌های جزئی نهادهای مختلف است و اساساً در امور ماهوی وضع حق و تکلیف برای شهروندان نمی‌کند. به‌علاوه در خصوص استناد به رویه‌ی عملی باید گفت عملکرد مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری ماهوی و ایجاد ساختارهای حقوقی در این قوانین نمی‌تواند مؤید این نظر باشد، زیرا اقدام قانون‌گذار به تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه به منظور تفکیک احکام دائمی و غیربرنامه‌ای از قوانین برنامه‌ی توسعه، اقرار به رویه‌ی اشتباه گذشته است.

۲-۳. ماهیت «سیاست‌گذاری» قوانین برنامه‌ی توسعه

قانون برنامه سند سیاست‌گذاری است، نه قانون‌گذاری. این قانون به عنوان راهنمای قوه‌ی مجریه در دوره‌ی چهارساله بوده و در بردارنده‌ی سیاست‌های برنامه‌ای این قوه است. در این نگاه مفهوم سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های کلی برنامه متمایز تحلیل می‌گردد به نحوی که سیاست‌های کلی نظام معطوف به فلسفه‌ی کلی حکومت است و در قانون اساسی جمهوری اسلامی بر عهده‌ی رهبری گذاشته شده است (بند ۱ اصل ۱۱۰). ولی از آنجا که برنامه، امری اجرایی است و این امور در قانون اساسی بر عهده‌ی قوه‌ی مجریه است؛ لذا سیاست‌های آن در

حد کلیات باید از سوی دولت در ابتدای دوره‌ی فعالیت چهارساله تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و بسیاری از جزئیات برنامه‌ریزی که امروزه در قوانین برنامه وارد می‌شود باید به قوه‌ی مجریه محول گردد تا در روند اجرایی متناسب با شرایط تصمیم‌گیری کند. طبق این نگاه قانون برنامه باید حول چند محور برنامه‌ای و در حد کلیات خلاصه گردد (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۷-۱۴). طبق این رویکرد اولاً قانون برنامه‌ی مربوط به قوه‌ی مجریه است و نه سایر نهادها و قوا، ثانیاً در بردارنده‌ی سیاست‌های کلی برنامه است و از باب نظارت قوه‌ی مقننه بر سیاست کلی برنامه‌های قوه‌ی مجریه است، ثالثاً مفهوم سیاست‌های کلی برنامه که از سوی رهبری تصویب می‌گردد مشمول عنوان بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نمی‌گردد و در قانون اساسی فاقد مستند حقوقی و قانونی است. برای بررسی این نظر، ابتدا مفهوم سیاست تبیین و متناسب با آن، این رویکرد تحلیل می‌گردد.

سیاست‌گذاری (Policy) به مفهوم خط مشی، سیاست و رویه است. خط مشی‌ها و سیاست‌ها اندیشه و رفتار مدیران را در تصمیم‌گیری‌ها هدایت می‌کنند (کونتز و دیگران، ۱۳۷۴: ۱۷۷). در نظام‌های سیاسی، هر حکومت مجموعه‌ای از ارزش‌ها و عقاید را دارد و مبتنی بر آنها اقداماتی را در راستای تحقق آنها انجام می‌دهد. سیاست‌گذاری فرآیند تعیین، تدوین و ارائه‌ی ضوابط و موازینی در راستای تأمین خواست و اراده‌ی کلی دولت و تحقق مصالح جمعی ملت است (هاشمی، ۱۳۶۶: ۴۹). طیف سیاست‌ها بسیار متنوع است گاهی مجموعه‌ای از سیاست‌ها در سندی نظیر قانون اساسی یا نظیر آن جمع‌آوری می‌شود و گاهی سیاست‌ها مجموعه‌ای منسجم و یکجا نیستند؛ به عنوان نمونه در حالی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد سیاست‌هایی در حوزه‌های گوناگون اقتصادی، سیاست خارجی و... معلوم شده است، ولی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» را در زمره‌ی وظایف و اختیارات رهبری دانسته است.^(۵) در نظام‌های سیاسی نهادهای متعددی در فرآیند سیاست‌گذاری موثرند؛ قوه‌ی مجریه (در نظام‌های ریاستی، رئیس‌جمهور و در نظام‌های پارلمانی نخست‌وزیر و کابینه و در نظام‌های کمونیستی هیئت رئیسه‌ی حزب حاکم) و پارلمان دو رکن اصلی سیاست‌گذاری تلقی می‌گردند. هرچند میزان قدرت هر نهاد در سیاست‌گذاری در کشورهای مختلف متفاوت است (سینائی و زمانی، ۱۳۹۱: ۲۲). در خصوص این نگاه به قوانین برنامه‌ی توسعه باید گفت اولاً ماهیت کنونی قوانین مذکور با ماهیت سیاست‌گذاری متفاوت است، از جمله اینکه سیاست‌ها کلی و بدون تعیین شاخص‌های کمی مشخص می‌گردند در حالی که قوانین برنامه دارای شاخص‌های کمی و سنجش‌پذیر هستند. «سیاست» به طور کلی خط مشی و مسیر حرکت را تعیین می‌کند ولی

میزان، پیش‌بینی ابزارهای آن و سایر تمهیدات، اصولاً در سیاست‌گذاری نمی‌گنجد. ثانیاً تعیین سیاست‌های عالی کشور طبق بند (اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از صلاحیت‌ها و اختیارات رهبری است و تفکیک سیاست‌های برنامه‌ی توسعه از سیاست‌های نظام وجهی ندارد؛ زیرا سیاست‌گذاری در حوزه‌ی برنامه‌ی توسعه نیز مشمول اطلاق عنوان «سیاست‌های کلی نظام» و جزئی از آن است، چنانکه سیاست‌های کلی اصل ۴۴، انتخابات و... این‌گونه‌اند.

۳-۳. ماهیت مستقل «قانونی- برنامه‌ای» قوانین برنامه توسعه

در اینجا برای تحلیل ماهیت قوانین مذکور، اوصاف آن ذکر می‌گردد و بعد از تحلیل هر کدام، متناسب با تعاریف قانونی، اوصاف و بایسته‌های نظام برنامه‌ریزی و تعریف مطلوب قوانین برنامه‌ی توسعه ارائه می‌گردد. به طور کلی اوصاف و ویژگی‌های قوانین برنامه‌ی توسعه در نظام حقوقی ایران عبارت‌اند از:

۱-۳-۳. **موقتی بودن:** توقیت و ویژگی ذاتی این قوانین است در حالی که سایر قوانین اصولاً دائمی هستند، تا جایی که یکی از اوصاف قانون را دائمی بودن دانسته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۵۱۷). اساساً قوه‌ی مقننه قواعد حقوقی دائمی برای جامعه وضع می‌کند اما قوانین برنامه‌ی توسعه دارای فلسفه‌ی موقتی هستند و حکومت برای نیل به اهداف خود، این قوانین را وضع می‌کند و بعد از این زمان، خودبه‌خود از نظام حقوقی حذف می‌گردند. اثر آن لزوم اجتناب از ورود احکامی است که ماهیتاً غیرموقت و یا اقتضای بیش از پنج سال را دارند. احکام دائمی از جمله‌ی این موارد هستند که قوه‌ی مقننه در خلال یک قانون موقت، قواعد حقوقی غیرموقت وضع می‌کرد، تأسیس ساختارهای حقوقی، اصلاح و نسخ قوانین دائمی دیگر از این جمله بود. با توجه به ماهیت دائمی و جایگاه مهم این تأسیس‌های حقوقی، بعد از انقضای هر قانون، بخشی از قانون برنامه‌ی بعد، اختصاص به تنفیذ این احکام می‌یافت. گسترش این رویه و ناسازگاری اقدامات این چنین در نظام حقوقی، دولت را وادار کرد تا بعد از انقضای قانون برنامه‌ی پنجم، لایحه‌ی احکام دائمی برنامه‌های توسعه را در راستای تفکیک احکام دائمی از احکام موقت و زمان‌مند بپردازد.

۲-۳-۳. **قانونی بودن:** با توجه به آنچه در خصوص قانون و انواع آن گفته شد؛ قوانین برنامه‌ی توسعه از نظر صوری که از تصویب مجلس شورای اسلامی می‌گذرند و تشریفات مقرر برای آنها همان تشریفات سایر قوانین عادی است اما از نظر قانون ماهوی، بسیار محل تردید است و به نظر می‌رسد از سنخ قوانین انتظام‌بخش به روابط حکمرانان و نه شهروندان تلقی می‌گردد. شاید در بادی امر به ذهن متبادر گردد که غایت و مقصود از این قوانین نیز به

زندگی اجتماعی مردم بازمی‌گردد. مقصود نگارندگان خلاف این نیست، بلکه در مقام تفکیک ماهوی معتقدند که چون این قوانین مستقیماً ناظر بر روابط بین شهروندان نیست و ماهیت تنظیمی دارند، لذا قانون‌گذار باید براساس ذات آن و غرض ذاتی از تصویب آن، از وضع قواعد حقوقی یا دخالت در نظام حقوقی سایر قوانین به واسطه‌ی این قانون اجتناب نماید و به واسطه‌ی آن در حقوق و تکالیف یا اصلاح و نسخ حقوق و تکالیف موجود در قوانین موجود مداخله ننماید.

۳-۳-۳. برنامه‌ای بودن: مطابق بند ۳ ماده‌ی ۱ قانون برنامه و بودجه‌ی سال ۱۳۵۱، قوانین مذکور، برنامه‌ی مشتمل بر اهداف و سیاست‌های حکومت است. ثابت‌ترین بخش قوانین برنامه‌ی توسعه از سال ۱۳۲۵ تا کنون، وجه برنامه‌ای آنها بوده است که در مواد مختلف این قوانین، ضمن بیان اهداف مورد نظر، طرق نیل به هر کدام و نهادهای مکلف را مشخص کرده است. صاحب‌نظران برنامه را سندی مشتمل بر دستور کاری آینده دانسته‌اند که موجب می‌گردد دولت‌ها مجموعه‌ای از آرمان‌ها و اهداف را برای آینده ترسیم و فعالانه به دنبال تحقق آنها باشند. رکن دوم برنامه پیش‌بینی وسایل لازم برای نیل به اهداف است. رکن سوم در برنامه، هماهنگی درونی اجزای آن به مثابه یک سیستم است (توفیق، ۱۳۹۲: ۵۲ و ۵۱). به عبارت دیگر، سندی برنامه نامیده می‌شود که ضمن بیان اهداف گوناگون و ابزار لازم جهت تحقق هر کدام، از هماهنگی اجزای گوناگون با یکدیگر برخوردار باشد. این هماهنگی اعم از هماهنگی بین اهداف، راهبردها و سیاست‌ها، هماهنگی بین اهداف و وسایل، هماهنگی بین وسایل است.^(۶) وصف برنامه‌ای قوانین مورد بحث ایجاب می‌کند قانون‌گذار از تقنین امور غیربرنامه‌ای در حوزه‌های گوناگون اجتناب کند. نظیر این بحث در قانون بودجه به عنوان برنامه‌ی یک‌ساله‌ی دولت نیز وجود دارد و شورای نگهبان در رویه‌ی عملی خود، قانون بودجه را دارای ماهیت برنامه‌ای و مستقل از سایر قوانین دانسته است و در موارد متعددی به برخی از احکام بودجه به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای ایراد مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی گرفته است.^(۷) صاحب‌نظران ملاک‌های مختلفی در جهت تفکیک احکام بودجه‌ای از غیر آن بیان کرده‌اند (قاسمی ششده و برزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۱۴-۱۰). از آنجا که قوانین برنامه‌ی توسعه و قوانین بودجه در عنصر ذاتی «برنامه‌ای بودن» مشترک‌اند و صرفاً در عنصر مدت زمان متفاوت‌اند، بنابراین شایسته است که شورای نگهبان نسبت به ورود احکام غیربرنامه‌ای حساسیت داشته باشد. در تأیید آنچه گفته شد، قوه‌ی مجریه عهده‌دار امور مالی کشور تحت نظارت قوه‌ی مقننه است که مستلزم مدیریت این قوه بر درآمدها و هزینه‌هاست. بر همین مبنا اصل ۷۵ قانون اساسی مقرر می‌کند که طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به

تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد. این اصل ابزاری جهت کنترل امور مالی کشور از سوی قوه‌ی مجریه و در راستای جلوگیری از کمبود منابع مالی کشور است. شورای نگهبان بر اجرای اصل مذکور در همه‌ی طرح‌ها و پیشنهادات و اصلاحات نمایندگان بر لوایح نظارت می‌کند، ولی براساس نظر شماره‌ی ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷، اصل مذکور در خصوص لوایح بودجه اجرا نمی‌گردد. این بحث در مورد قوانین برنامه‌ی توسعه نیز صادق است. مطابق با رویه‌ی عملی و همچنین نظر شماره‌ی ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳، «... شورای نگهبان صرف‌نظر از اینکه در قانون برنامه، اعتبارات لازم برای تحقق اهداف مزبور در طول برنامه لحاظ شده است یا خیر» به اعلام نظر پرداخته است. این نظر مبتنی بر این است که منطقاً اعتبارات قوانین برنامه‌ی توسعه باید در بودجه‌های سالانه پیش‌بینی گردد. عامل برخورد مجرای شورای نگهبان با این دو قانون و عدم اعمال اصل ۷۵، برنامه‌ای بودن اینهاست در حالی که مطابق با نظر شماره‌ی ۱۴۳۳ مورخ ۱۳۶۷/۷/۵ تأکید می‌کند که اصل مذکور در خصوص همه‌ی طرح‌های دارای بار مالی اجرایی می‌گردد. فقدان ملاک‌های دقیق و کمی در تشخیص مواد تقنینی از برنامه‌ای موجب شده است تا مجلس شورای اسلامی قوانین برنامه‌ی توسعه را مجالی برای قانون‌گذاری در حوزه‌های گوناگون که به زعم خود نیازمند قانون‌گذاری می‌داند، بپندارد. این امر از یک سو راهی برای عدم اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود، از سوی دیگر این رویه باعث تصویب قوانین متعدد دارای بار مالی می‌گردد که قوه‌ی مجریه توان اجرای آن را ندارد. این امر ناقض اصول بودجه‌ریزی است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵: ۱۷). رویه‌ی شورای نگهبان در برخورد با احکام دائمی نیز مؤید تفاوت ماهوی احکام تقنینی و برنامه‌ای است. لایحه‌ی احکام دائمی برنامه‌های توسعه در راستای تفکیک احکام دائمی از احکام موقتی و برنامه‌ای بود. شورای نگهبان زمانی که احکام دائمی در قوانین برنامه‌ی توسعه وارد می‌شد، با اینها برخورد مشابه سایر احکام برنامه‌ای می‌کرد و اصل ۷۵ را در خصوص آنها اعمال نمی‌کرد، اما با ارائه‌ی لایحه‌ی احکام دائمی، شورای نگهبان به مواردی که سابقاً در قوانین برنامه‌ی توسعه و بدون ایراد اصل ۷۵ تصویب می‌شد، در موارد متعددی ایراد مذکور را گرفت، از جمله در نظر شماره‌ی ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ در خصوص بندهای ب، ت و ث ماده‌ی ۳ که به دلیل افزایش هزینه‌ی عمومی بدون پیش‌بینی طریق جبران آن ایراد اصل ۷۵ گرفته است. اقدام شورای نگهبان در لایحه‌ی احکام دائمی به این مفهوم است که احکام مذکور را واجد ماهیت برنامه‌ای ندانسته و آنها را نظیر سایر قوانین دائمی مجلس شورای اسلامی، عمل قوه‌ی مقننه در راستای قانون‌گذاری تحلیل کرده است. در حقیقت با وجود اینکه

بر اساس ماده‌ی ۱۲۲ قانون برنامه‌ی ششم توسعه، قانون احکام دائمی بخشی از قانون برنامه‌ی ششم توسعه است، ولی ماهیت «غیربرنامه‌ای» موجب برخورد متفاوت شورای نگهبان شده است، وگرنه دلیلی بر رفتار متفاوت وجود نداشت. جالب اینجاست که با ایراد شورا به برخی از مواد لایحه‌ی احکام دائمی، مجلس ضمن حذف آنها از لایحه، موارد حذف شده را به لایحه‌ی قانون برنامه‌ی ششم توسعه افزود (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵: ۱۷). به نظر می‌رسد عنوان لایحه تأثیری در ماهیت مواد مذکور ندارد و شورای نگهبان باید بر این مواد غیربرنامه‌ای قانون برنامه‌ی ششم توسعه ایراد اصل ۷۵ بگیرد، زیرا صرف نظر شورای نگهبان از اعمال اصل ۷۵ صرفاً در خصوص برنامه‌های آتی است، وگرنه سایر احکام مصوب باید با پیش‌بینی بار مالی تصویب گردند. همچنین یکی دیگر از ادله‌ی برنامه‌ای بودن این قوانین عنوان این قوانین و عرف حقوق اساسی شکل گرفته در نظام ایران هستند؛ زیرا عناوین قوانین مفید معانی خاصی هستند و بیانگر محتوای هر قانون است نظیر قانون مالیات‌ها که از مالیات صحبت می‌کند و قانون بودجه از بودجه‌ی یک‌ساله. همچنین عرف حقوق اساسی ایران^(۸) مبنی بر تکرار ماهیت برنامه‌ای بدون مخالفت دولت‌ها و مجالس، نشان می‌دهد که قوانین مذکور از گذشته، عرصه‌ی برنامه‌گذاری دولت‌ها و مجالس بوده است و برداشت رایج از ماهیت این قوانین، ماهیت برنامه‌ای است.

به عنوان نمونه، در لایحه‌ی تنظیم احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم توسعه مصوب هیئت وزیران، بندهای ۳، ۴ و ۵ ماده‌ی ۱۸ در خصوص مباحث رفاه و تأمین اجتماعی اقدام به وضع احکام غیربرنامه‌ای کرده است، میزان حق بیمه‌ی پایه‌ی سلامت افراد (موضوع بند ۳) امری برنامه‌ای نیست و دولت باید طی لایحه‌ای برای اصلاح حق بیمه در قانون بیمه‌ی همگانی اقدام کند یا زمان‌بندی پرداخت حق بیمه‌ی سلامت نیز همین‌طور است. انتقال مؤسسه‌ی صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد به سازمان تأمین اجتماعی ماهیت برنامه‌ای ندارد و نیازمند قانون دائمی است، زیرا فرض این است که چنین تأسیساتی پنج‌ساله نخواهد بود و دائمی‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۳-۲). با توجه به ایرادهای متعدد شورای نگهبان به برخی از مواد قوانین بودجه به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای^(۹) از یک سو و تشابه این قوانین با قوانین برنامه‌ی توسعه در عنصر برنامه‌ای بودن از سوی دیگر، می‌توان قائل به امکان اخذ وحدت ملاک مبنی بر لزوم تفکیک احکام برنامه‌ای از غیر آن گردید. اساساً شأن قانون، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقیه‌های ۱ و ۲ آن نیز مشابه قانون احکام دائمی در راستای تفکیک احکام برنامه‌ای از غیربرنامه‌ای در قانون بودجه و برنامه تصویب شدند.

اوصاف قوانین برنامه‌ی توسعه از یک سو و همچنین شباهت‌هایی که با بحث‌های

سیاست‌گذاری و مفاهیم مشابه دارد، موجب شده تا تحلیل دقیق ماهیت آن پیچیدگی خاصی داشته باشد. برخی از نویسندگان با تعریف قانون و سیاست و تبیین مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، معتقدند سیاست‌گذاری در نظام حقوقی ایران بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از وظایف و اختیارات رهبری است در نتیجه مجلس شورای اسلامی نباید تحت هر شرایطی در قوانین مختلف به قلمرو سیاست‌گذاری وارد شود و علت عدم اجرای بسیاری از مفاد قوانین برنامه این است که فاقد ویژگی‌های ماهوی قانون و در عوض واجد ویژگی‌های سیاستی است و راهکار حل آن را پالایش قوانین برنامه از احکام سیاستی دانسته است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۲۰). در نقد این کلام باید گفت ضرورت تفکیک قانون از سیاست کاملاً واضح است، ولی نمی‌توان گفت پارلمان صرفاً متولی قانون‌گذاری گردد چه اینکه نه ممکن است و نه شایسته؛ زیرا خواه ناخواه از تصویب قوانین و همچنین در خلال آنها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های خاصی مورد نظر قانون‌گذار است و نفی این صلاحیت، خدشه به اطلاق صلاحیت قانون‌گذاری پارلمان است. اما اینکه مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای سیاست‌گذار باید از یک سو جایگاه خود را در سیاست‌گذاری درک کنند تا در سلسله‌مراتب سیاست‌گذاری غرض حاکمیت از آن محقق گردد، سخن دیگری است که فرض نگارندگان است. از سوی دیگر سلسله‌مراتب قانون‌گذاری نه تنها به قانون بنیادین هر نظام حقوقی (قانون اساسی) آسیب نمی‌زند، بلکه به تحقق نظام حقوق بنیادین کشور که در آن آمده است، کمک می‌کند تا جایی که می‌توان گفت قانون اساسی بدون قوانین عادی و مقررات دولتی جز سندی نمادین نخواهد بود و به عرصه‌ی نظام اجتماعی وارد نخواهد شد. لذا می‌توان گفت که اعتقاد به صلاحیت قوه‌ی مقننه در حوزه‌ی سیاست‌گذاری با لحاظ سلسله‌مراتب سیاست‌گذاری نه تنها مخل سیاست عالی حاکمیت نیست، بلکه بستر و زمینه‌های تحقق آن را فراهم می‌کند. علاوه بر آنچه گفته شد، سیاست‌ها از مراتب دانی به عالی، هرچه بالاتر روند، کلی‌تر می‌گردند و باید ظرف تحقق آنها مشخص گردد، وگرنه بیان رؤیاهای حاکمیت خواهد بود که هیچ‌گاه محقق نمی‌گردد. اولین سند حاوی سیاست‌های عمومی کشور قانون اساسی است، بدین نحو که خط‌مشی‌های کلی حکومت را تعیین می‌کند اما تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بسیار کلی کافی نیست، به‌خصوص اینکه سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها اصولاً در دوره‌های زمانی و بر اساس مقتضیات، متحول است در حالی که یکی از اوصاف اصلی قانون، دوام است، به‌خصوص قانون اساسی که به دلایل مختلف امکان تغییر آنها به راحتی نیست. جمع بین دو ماهیت متغیر و ثابت قانون و سیاست ایجاب می‌کند قانون‌گذار اساسی کلی‌ترین سیاست‌ها را در قانون اساسی وارد کند تا از یک طرف به عنوان نماینده‌ی مردم در تعیین نهادهای فرهنگی، سیاسی، اقتصادی

و ... یک نظام سیاسی، عرصه‌ی سیاست‌گذاری را بدون متولی رها نکند و از سوی دیگر با اجتناب از تعیین خط‌مشی‌های جزئی مانع تحولات سال‌های آینده نباشد و امکان تغییرات و تفاسیر به‌روز را فراهم کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست و سیاست‌های مطلوب را ذکر کرده است، چنانکه شورای نگهبان طی نظر شماره‌ی ۱۵۴۳ مورخ ۱۳۶۳/۵/۱۷ در خصوص اصل (۳۰) قانون اساسی گفته است: «اصل ۳۰ قانون اساسی و بعضی اصول مشابه آن مسیر سیاست‌های کلی نظام را تعیین می‌نماید...» بنابراین امکان تفکیک قانون‌گذاری از سیاست‌گذاری نه‌تنها ممکن نیست، بلکه کاستن از صلاحیت‌های پارلمان به عنوان نماینده‌ی مردم در این عرصه است. در توضیح آنچه گفته شد، قانون اساسی در اصول متعدد در خصوص موضوعاتی نظیر پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه (بند ۱۲ اصل ۳)، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی (بند ۹ اصل ۳)، ایجاد اشتغال کامل و دسترسی مساوی به آن برای همه‌ی مردم (اصل ۲۸)، برخورداری از تأمین اجتماعی به عنوان یک حق همگانی (اصل ۲۹) و... خط‌مشی‌های اساسی نظام را تعیین کرده است، اما تعیین آنها برای اجرا کافی نیست، لذا در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها را بر عهده‌ی رهبری گذاشته است. این سیاست‌ها در چهارچوب قانون اساسی‌اند و باید وارد عرصه‌ی تقنین و اجرا گردند (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۲۴). از حیث موضوع، سیاست‌های کلی به دو نوع تقسیم می‌گردند: ۱- سیاست‌هایی که در موضوع خاصی نظیر انتخابات، خانواده، اشتغال و... تصویب می‌گردند. خاصیت این سیاست‌ها این است که به دلیل تعیین موضوعی، به عرصه‌ی قانون‌گذاری نزدیک‌ترند و قوه‌ی مقننه می‌تواند با تصویب یا اصلاح قوانین انتخابات و حمایت از خانواده و... به آن جامه‌ی عمل بپوشاند. ۲- سیاست‌هایی که موضوعات مختلفی دارند و خط‌مشی‌هایی در حوزه‌های گوناگون تعیین کرده‌اند. اینها به دلیل عمومیت موضوع و عدم تعیین شاخص‌ها و ملاک‌ها هنوز به «حقوقی شدن» نزدیک نیستند و به‌علاوه تعدد موضوعات این سیاست‌ها مستلزم این است که قانون‌گذار، نخست اسباب هماهنگی اجزای گوناگون را فراهم و سپس در این عرصه‌ها متناسب با نیازها قانون‌گذاری نماید. سیاست‌های کلی برنامه‌ی توسعه از این سنخ است که اولاً توسعه در حوزه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مدنظر است و ثانیاً عنوان «برنامه» موضوع مشخصی نظیر خانواده و انتخابات نیست؛ لذا لازم است تا قانونی به مثابه چهارچوب برنامه، ضمن تعیین اهداف کمی و سنجش‌پذیر در راستای تحقق سیاست‌های حاکمیت و مصالح ملت

تصویب گردد و منطقاً در راستای آن سایر قوانین و مقررات موضوعی نظیر قوانین علم و فناوری، اشتغال و... به‌روز گردند. چنانکه این امر در برخی از سیاست‌های کلی موضوع اصل ۱۱۰ بدان اذعان شده است.^(۱۰) از جمله سیاست‌های کلی که در طول سالیان بعد از انقلاب اسلامی در راستای بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تصویب شده، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه است که بعد از تصویب رهبری، متناسب با آنها، قوانین برنامه‌ی توسعه به تصویب می‌رسند. این قوانین به تعبیری سیاست‌های کمی و سنجش‌پذیر و حد فاصل سیاست‌گذاری کلان و قانون‌گذاری است؛ به نحوی که اگر سیاست‌ها، خطوط کلی را در زمینه‌های گوناگون مشخص می‌کنند، قوانین برنامه خطوط مذکور در زمینه‌های گوناگون را با معیارهای سنجش‌پذیر ترسیم می‌نمایند تا از یک سو سیاست‌های کلی را به اجرا نزدیک‌تر گردانند و هماهنگی بخش‌های مختلف افق توسعه را فراهم کند و مانع تشتت در اجرای سیاست‌ها گردد و از سوی دیگر ضمانت اجرای حقوقی به سیاست‌ها تعلق گیرد.

به هر حال قوانین برنامه گامی در حقوقی کردن سیاست‌های کلی نظام است، با این توضیح که کلی‌نگری‌ها و خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی از طریق این قوانین، کمی، جزئی و دارای ضمانت اجرای حقوقی می‌گردند؛ ولی نباید ماهیت سیاستی و برنامه‌ای آن مغفول واقع شود و تبدیل به عرصه‌ی قانون‌گذاری نظیر سایر قوانین گردد، بلکه در اینجا، قانون‌گذار ضمن اینکه از جهت صوری و تشریفاتی به برنامه‌ها ضمانت اجرا می‌دهد، قواعدی جهت تقسیم کار در بین فرمانروایان وضع می‌کند تا زمینه‌ی اجرای سیاست‌ها فراهم گردد. پیش‌بینی مسئولیت سیاسی و حتی کیفری و مدنی برای مخاطبان این قانون می‌تواند به اجرای هرچه بیشتر آن کمک کند. به عبارت بهتر، قوه‌ی مقننه از طریق قوانین برنامه‌ی توسعه در بازه‌ی زمانی پنج‌ساله، در پی تدوین و تصویب اهداف و برنامه‌های جامع حکومت بر اساس اسناد بالادستی نظیر قانون اساسی، افق چشم‌انداز و سیاست‌های کلی است؛ به صورتی که اهداف و برنامه‌های جزئی‌شده و سنجش‌پذیر در این قوانین وارد می‌گردد. در حالت مطلوب قوانین برنامه‌ی توسعه باید با توجه با اسناد بالادستی عام، مربوط به کل قوای حکومتی باشد تا بتواند به طور هماهنگ تحقق اسناد مذکور را تضمین نماید. ماهیت مذکور، منافاتی با برنامه‌های هر کدام از قوا ندارد و ارتباط طولی برنامه‌ها تا سطوح پایین می‌تواند به تحقق بهتر و کامل‌تر اسناد بالادستی کمک کند؛ لذا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۱۳۴ قانون اساسی از برنامه‌ی دولت و همچنین در اصل ۱۷۶ قانون اساسی از برنامه و خط‌مشی صدا و سیما سخن رانده شده است. این امر مستلزم این است که قوانین برنامه به حد کافی کلی باشد تا قوای سه‌گانه نیز در طول آن برنامه‌ریزی کنند.

متأسفانه تعریف مذکور در قانون برنامه و بودجه‌ی سال ۱۳۵۱ با وضعیت کنونی قوانین برنامه‌ی توسعه از حیث جامعیت، محتوا و همچنین دگرگونی نحوه‌ی دخالت دولت‌ها در نظام اقتصادی و اجتماعی از صورت مستقیم به غیرمستقیم و ارشادی، همخوانی ندارد. در اینجا با توجه به اوصاف، ماهیت و سایر مباحث پیش‌گفته به نظر می‌رسد بتوان تعریف مطلوب قوانین برنامه‌ی توسعه را بیان کرد: «قانون برنامه توسعه سندی حقوقی و دربردارنده‌ی اهداف حاکمیت در ترسیم توسعه‌ی مطلوب در دوره‌ی زمانی پنج‌ساله در موضوعات مختلف است. این اهداف به نحو کمی و سنجش‌پذیرند که نظارت بر تحقق آنها از سوی مجلس شورای اسلامی را محقق می‌کنند. اقتضای ماهیت برنامه‌ای و آینده‌نگر این قوانین ایجاب می‌کند اولاً صرفاً برنامه‌ها ذکر گردد و ثانیاً جهت‌دهی در نظام قوانین و اجرا را عهده‌دار شود، بدین مفهوم که برنامه‌ریزی دارای ابزارهایی جهت تحقق است که از جمله قوانین و مقررات مطلوب است.»

نتیجه‌گیری

قوانین برنامه‌ی توسعه هم‌اکنون آمیخته‌ای از قانون و برنامه‌اند، ولی در حالت مطلوب باید «برنامه‌های حقوقی‌شده» باشند؛ بدین مفهوم که وضعیت مطلوب در نظام حقوقی ایران آن است که قوانین برنامه‌ی توسعه حد فاصل سیاست‌گذاری کلان و قانون‌گذاری باشند. این قوانین را نمی‌توان مصداق کامل سیاست‌گذاری دانست، چراکه اولاً تعیین سیاست‌های کلان کشور طبق بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی از صلاحیت‌ها و اختیارات رهبری است و ثانیاً «سیاست» به طور کلی خط مشی و مسیر حرکت را تعیین می‌کند، ولی میزان، پیش‌بینی ابزارها و سایر تمهیدات آن اصولاً در سیاست‌گذاری نمی‌گنجد. از طرف دیگر، نمی‌توان قوانین برنامه‌ی توسعه را قانون‌گذاری صرف نامید، زیرا واجد اوصاف ماهوی قانون و واضع قواعد حقوقی لازم‌الاجرا و دائمی برای شهروندان نیست. اما در یک نگاه دیگر قوانین برنامه‌ی توسعه هم قانون است و هم سیاست؛ بدین مفهوم که با داشتن اوصاف صوری قانون و ضمانت اجرای حقوقی، اهداف و سیاست‌های حاکمیت که به طور کلی مشخص گردیده را در ظرف قانون، جزئی و کمی می‌کند و متولیان خاصی برای انجام تکالیف برنامه‌ای مشخص می‌کند. ماهیت مستقل «قانونی-برنامه‌ای» قوانین مذکور ایجاب می‌کند که صرفاً گزاره‌های برنامه‌ای در این قوانین داخل گردند؛ لذا تأسیس ساختارهای حقوقی، اصلاح و نسخ و الغای قوانین دائمی در این قانون موقت با ماهیت مورد نظر سازگار نیست. البته متأسفانه در قانون اساسی ایران، ماهیت قوانین برنامه‌ی توسعه مغفول مانده است؛ فقدان اصل یا اصولی در قانون اساسی موجب بسیاری از اختلافات در خصوص ماهیت آن شده است. به‌علاوه چنانچه تعریف و ماهیت برنامه‌ای آن به صراحت در قانون اساسی وارد

شده بود، شورای نگهبان با سهولت بیشتری اقدام به تفکیک مقررات دارای ماهیت برنامه‌ای و غیر آن، نظیر آنچه در مورد قانون بودجه صورت می‌گیرد، می‌نمود؛ علاوه بر آن، فقدان قانون مبنایی، جهت‌ده و متناسب با مقتضیات کنونی در حوزه‌ی برنامه‌ریزی نیز بر مشکلات نظام حقوقی قوانین برنامه افزوده است.

یادداشت‌ها

۱. نظیر این بحث در مورد ماهیت حقوقی بودجه نیز مطرح است. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص ماهیت حقوقی بودجه از حیث قانون یا سند بودن، ر.ک: مقاله‌ی علمی-پژوهشی «ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)»، رستمی، ولی و برزگر خسروی، محمد، *پژوهش‌نامه حقوق اسلامی*، دانشگاه امام صادق(ع)، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، شماره‌ی ۴۰، صص ۷۹-۱۰۰.
۲. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص وضعیت نظام برنامه‌ریزی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ر.ک: رستمی، ولی و ابراهیمی، مهدی، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، پژوهشکده شورای نگهبان، بهار ۱۳۹۷، شماره‌ی ۱۹.
۳. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص ویژگی‌های قانون ر.ک: راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، مجلس و راهبرد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۸۵، شماره‌ی ۵۱.
۴. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص مفهوم قانون ر.ک: هارت، هربرت، *مفهوم قانون*، ترجمه‌ی محمد راسخ، نشر نی، تهران، ۱۳۹۵ و مقاله‌ی علمی-پژوهشی «ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)»، رستمی، ولی و برزگر خسروی، محمد، *پژوهش‌نامه حقوق اسلامی*، دانشگاه امام صادق(ع)، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، شماره‌ی ۴۰، صص ۷۹-۱۰۰.
۵. در خصوص ضمانت اجرای حقوقی سیاست‌های کلی نظام، اختلاف نظر وجود دارد. برخی آن را جزء قانون اساسی و الزام‌آور دانسته و معتقدند که در تقنین و اجرا باید مورد تبعیت واقع گردند و تصویب قانون عادی مغایر با آن هم در واقع مغایر با قانون اساسی است. (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۲۶) برای مطالعه‌ی تفصیلی در خصوص نظرات مختلف در مورد سیاست‌های کلی نظام ر.ک: طحان‌نظیف، هادی، *شرح قانون اساسی؛ شرح بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی*، پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ۱۳۹۶، صص ۳۷-۳۴ و مهرپور، حسین، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۷.
۶. برنامه و نظام برنامه‌ریزی از مسائل بسیار مهم و البته پیچیده در مدیریت سیاسی به شمار می‌آید. در اینجا به جهت جلوگیری از اطاله‌ی کلام، رعایت اختصار و همچنین از آنجا که برخی اساتید تفصیلاً به این موضوع پرداخته‌اند، برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک: توفیق، فیروز، *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، ج ۱، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ۱۳۹۱.
۷. ر.ک: به نظرات شماره‌ی ۹۳/۱۰۲/۳۸۵۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۹، ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲، ۹۶/۱۰۲/۴۵۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳.
۸. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص مفهوم و ارکان عرف حقوق اساسی ر.ک: گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، *حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی*، ج ۲، انتشارات خرسندی، تهران، ۱۳۹۵، صص ۱۱۷۴-۱۱۶۵.
۹. برای نمونه رجوع کنید به نظر ۱۳۹۳/۱۲/۱۹ در بودجه‌ی سال ۱۳۹۴.

۱۰. به عنوان نمونه بند ۲ سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۲۰: «هدف از امنیت سرمایه‌گذاری، ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است. وضع قوانین و مقررات مربوط به مالیات و دیگر اموری که به آن هدف کمک می‌کند، وظیفه‌ی الزامی دولت و مجلس است».

منابع

الف: فارسی

۱. افشار، غلامحسین و حکمی، نسرين و حکمی، نسترن (۱۳۶۹)، فرهنگ زبان فارسی امروز، ج ۱، مؤسسه نشر کلمه، تهران.
۲. اجلالی، پرویز و عسگری، علی و رفیعیان، مجتبی و نارویی، مهناز (۱۳۹۴)، تجربه برنامه‌ریزی در جهان، پیدایش و سیر تطور، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
۳. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۹)، «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۱.
۴. آقایی طوق، مسلم و شمس، عرفان و فریادی، مسعود و مشهدی، علی (۱۳۸۹)، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران.
۵. بانک ملی ایران (۱۳۲۷)، تاریخچه تنظیم برنامه هفت‌ساله عمران و آبادی ایران، ضمیمه مجله بانک ملی ایران، شماره ۹۸.
۶. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۵)، گزارش کارشناسی مجمع مشورتی حقوقی، تهران، کد گزارش: ۹۵۱۰۰۶۸.
۷. پورمیرزائی، علی (۱۳۷۳)، پایان‌نامه نقش برنامه در توسعه اقتصادی ایران، دانشگاه امام صادق(ع).
۸. توفیق، فیروز (۱۳۹۱)، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ایران، تهران.
۹. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۳)، مقدمه عمومی علم حقوق، گنج دانش، تهران.
۱۰. دیالمه، نیکو و برادران حقیر، مریم (۱۳۸۹)، «مفهوم رشد و توسعه انسانی در دیدگاه اسلام و غرب»، پژوهش‌های علم و دین، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال اول، شماره ۲، دوم.
۱۱. رستمی، ولی و برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳)، «ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، دانشگاه امام صادق(ع)، شماره ۴۰.

۱۲. رستمی، ولی و ابراهیمی، محمود (۱۳۹۷)، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره‌ی ۱۹.
۱۳. راسخ، محمد (۱۳۸۵)، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و راهبرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی ۵۱.
۱۴. زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۱)، «برنامه و برنامه‌ریزی در ایران»، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران، ۱۳۸۱، دوره‌ی ۱۶۴، شماره‌ی پیاپی ۱۰۰۸.
۱۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و پیشینه تاریخی تشکیلات آن، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، چ ۱.
۱۶. سینائی، وحید و زمانی، سمیه، مجلس و سیاست‌گذاری در ایران، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۱.
۱۷. طحان‌نظیف، هادی (۱۳۹۶)، شرح قانون اساسی؛ شرح بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، تهران.
۱۸. قاسمی ششده، محمد و برزگر خسروی، محمد (۱۳۸۴)، «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی»، مجلس و راهبرد.
۱۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰)، فلسفه حقوق (جلد اول)، سهامی انتشار، تهران.
۲۰. _____ (۱۳۶۹) مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، جلد اول، سهامی انتشار، تهران.
۲۱. کونتز، هارولد و دیگران (۱۳۷۴)، اصول مدیریت، ترجمه‌ی محمدعلی طوسی و دیگران، سازمان مدیریت دولتی، تهران.
۲۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵)، حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی، چ ۲، انتشارات خرسندی، تهران.
۲۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، گزارش کارشناسی نگاهی بر کلیات برنامه ششم در حوزه‌ی رفاه و تأمین اجتماعی، شماره‌ی مسلسل: ۲۱۰۱۴۹۵۹.
۲۴. مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۰)، «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری - مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی»، مجلس و راهبرد، شماره‌ی ۶۷.
۲۵. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۸۶)، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، چ ۶، تهران.
۲۶. معین، محمد (۱۳۵۶)، فرهنگ فارسی (جلد اول)، چ ۳، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، تهران.
۲۷. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، تهران.

۲۸. نظری، مرتضی (۱۳۸۵)، آموزش و پرورش و توسعه انسانی، انتشارات سپیده تابان، تهران.
۲۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۶)، مدیریت سیاسی (از سیاست‌گذاری تا سیاست‌گزاری)، انتشارات ریاست جمهوری، تهران.

ب: لاتین

1. Hall, p. (2002), Urban and Regional Planning, 4th ed., London, Routledge.
2. UNDP, 1990, Human Development Report: Defining and measuring human development, Chapter 1, pp.9-16, Retrieved from
3. <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>
4. UNDP, 1995, Human Development Report: The state of human development, Chapter 1, www: //hdr.undp.org/en/reports/global.hdr1995
5. Ackoff, R. L. (1970), A Concept of Corporate Planning, New York, wiley Interscience.

ج: سایت

1. rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state/981384
2. nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMatn.aspx?id=ZPaMhEiU۵Ls=&TN=۱۷tLyhyOobj۰SooAFUE۳m۵rC۳iufWLR\csaqt/F۹Oo=&MN=csaqt/F۹Oo
3. dotic.ir/News/View/۲۲۰