

نگاهی انتقادی به محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در جمهوری

اسلامی ایران

(مقاله علمی-پژوهشی)

محمد امین ابریشمی‌راد*

کمال کدخدامرادی**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۱۱

چکیده

در نظام حقوقی ایران، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قالب «قانون» و به صورت برنامه‌هایی پنج‌ساله تهیه می‌شوند. علی‌رغم مفروض بودن سه ویژگی «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» برای این دسته از قوانین، بررسی محتوای این قوانین گویای آن است که بخش قابل توجهی از مفاد این قوانین، هیچ‌گونه تناسبی با تمام یا بخشی از ویژگی‌های ذکر شده ندارد. در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی، ضمن آسیب‌شناسی محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه این نتیجه به دست آمد که نگاه نمایندگان مجلس به قوانین برنامه به عنوان بستری مناسب برای تقنین هر موضوعی است که مورد انتظارشان می‌باشد و این عامل سبب بروز برخی ناهنجاری‌ها در حوزه قانون‌گذاری شده و به انضباط قانون‌گذاری خدشه وارد کرده است. لذا، قانون‌گذاری به منظور «تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی»، «اصلاح قوانین عادی»، «پیش‌بینی حقوق و تکالیف برای شهروندان» و «اصلاح نقش یا صلاحیت نهادها و مراجع قانونی» باید در قوانین مربوط به خودشان صورت گیرد. از سوی دیگر، شورای نگهبان می‌بایست در فرایند نظارت بر قانون‌گذاری بر رعایت ویژگی‌های قوانین برنامه توسعه، نظارت دقیق‌تر و سختگیرانه‌تری داشته باشد تا بتوان انتظار داشت که قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه به جایگاه واقعی خودشان در نظام حقوقی کشور برسند.

کلیدواژگان:

قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، آسیب‌های قوانین برنامه، برنامه‌ای بودن، موقتی بودن، توسعه‌ای بودن.

* استادیار، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه سمنان

Abrishamirad@semnan.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام) (نویسنده مسئول)

kadkhdamoradi@isu.ac.ir.

مقدمه

در هر کشوری مبتنی بر شرایط و اقتضائات آن کشور، برنامه‌ریزی برای توسعه یک ضرورت است. مبتنی بر نوع نیازهای هر کشور، برنامه‌ریزی ممکن است به صورت بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت صورت بگیرد. بروز عملی این اندیشه در نظام حقوقی ایران موجب شکل‌گیری مفهوم «قوانین برنامه توسعه» به عنوان قوانینی میان‌مدت (پنج‌ساله) شده است.

سابقه این نوع از قوانین در ایران به سال ۱۳۲۸ بر می‌گردد که تا پیروزی انقلاب اسلامی در قالب شش برنامه عمرانی نمود یافت. البته برنامه ششم که برای سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ به تصویب رسیده بود، با اوج گرفتن انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ متوقف شد و اجرا نگردید.^۱ تصویب و اجرای قوانین برنامه در حالی بود که تا قبل از تصویب قانون برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۵۱، ابهاماتی در خصوص تعریف و فرایندهای تصویب قوانین برنامه وجود داشت که با تصویب قانون برنامه و بودجه کشور، برخی از مشخصات از جمله تعریف این قوانین مشخص شد. ماده (۱) این قانون با توجه به رویکردهای روز جهان در خصوص توسعه که بیشتر معطوف به حوزه‌های عمرانی و اقتصادی بود،^۲ در مقام تعریف «برنامه عمرانی پنج‌ساله» برآمد. به موجب ماده مذکور، قانون 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». در حال حاضر نیز «قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه» به عنوان قوانین میان‌مدت و جایگزین «قوانین برنامه عمرانی پنج‌ساله» محسوب می‌شوند.

۱. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، *حقوق مالی و محاسباتی؛ بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران*، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۳۱۶.
۲. طحان‌نظیف، هادی و علی هادی‌زاده، *ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، شماره ۲۱، ص ۱۰۵.

با وجود آنکه مبتنی بر عنوان «قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه» و مبنای تصویب آن‌ها، این قوانین باید به ترسیم نقشه راه پنج‌ساله کشور در راستای رسیدن به توسعه بپردازند و برنامه‌های مورد نیاز در حوزه‌های مختلف را شناسایی کنند، بررسی مفاد این‌گونه قوانین گویای آن است که محتوای بخش‌هایی از قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه با ماهیت این قوانین که باید «برنامه‌ای»، «موقتی و زمان‌مند» و «در راستای نیل به توسعه» باشند، منطبق نیست.

این موضوع از این نظر که موجبات بروز تشتت و بی‌نظمی در نظام حقوقی و اجرایی کشور را فراهم می‌کند^۱ و گاهی موجب ایجاد ناکارآمدی قوانین می‌شود، واجد اهمیت است و بررسی آن را ضروری می‌سازد. مبتنی بر مطالب مذکور، پژوهش حاضر بنا دارد در قالبی توصیفی-تحلیلی به بررسی مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه بپردازد و به این سؤال پاسخ دهد که آیا مفاد مندرج در این قوانین با ویژگی‌های این قوانین همخوانی دارد؟ در صورت منفی بودن پاسخ به این سؤال، چه موضوعاتی را نباید در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه ذکر نمود؟

فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که با توجه به ویژگی‌های «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به توسعه بودن»، درج هر موضوعی که با یکی از ویژگی‌های مذکور همخوانی نداشته باشد، در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه امکان‌پذیر نیست.

بررسی پیشینه این پژوهش گویای آن است که تاکنون تحقیقات حقوقی مختلفی در زمینه بررسی ماهیت قوانین برنامه توسعه^۲، تبیین حقوقی نظام برنامه‌ریزی و تبیین ارتباط آن با قانون اساسی^۳، تبیین و تحلیل چالش‌های حقوقی تهیه و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه^۴ و نقد برخی از محورها و مفاد قوانین برنامه نظیر نقد ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه^۵ نوشته شده

۱. کاشانی، سید محمود، لایحه برنامه پنجم قابل طرح در مجلس نیست، نشریه کانون وکلا، ۱۳۸۹، شماره ۲۱۰، ص ۱۷.

۲. طحان‌نظیف، هادی و علی‌هادی‌زاده، همان، صص ۱۰۱-۱۲۴.

۳. رستمی، ولی و محمود ابراهیمی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۷، ۱۳۹۷، شماره ۱۹، صص ۴۹-۷۲.

۴. نیکونهاد، حامد و سیده نگار موسوی، فرایند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه توسعه؛ مطالعه‌ی موردی لایحه برنامه‌ی ششم، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۲، ۱۳۹۷، صص ۲۳-۴۶.

۵. کاشانی، سید محمود، نقد و نظر ماده ۱۸۷، دو آیین‌نامه برای یک ماده بی‌اعتبار، نشریه کانون وکلا، ۱۳۹۸، شماره ۲۴۲.

است؛ اما مشخصاً بررسی محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در ایران و استخراج موضوعات و حوزه‌های متعددی که امکان طرح آن‌ها در قالب قوانین برنامه ممکن نیست، تاکنون مورد توجه و اهتمام نویسندگان حقوقی نبوده است. در معدود تحقیقاتی که به برخی از مصادیق این محدودیت‌ها توجه شده نیز این موضوع به صورت مختصر مورد توجه بوده است. این در حالی است که مقاله حاضر، در پی نقد محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و ارائه الگویی جامع به منظور تبیین محدودیت‌های محتوایی این قوانین است. بر همین اساس، مقاله حاضر از این حیث واجد وصف بدیع و کاربردی بودن است.

به منظور پاسخ به سؤالات این تحقیق و اثبات فرضیه ذکر شده، در ادامه تلاش خواهد شد تا ویژگی‌های قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه مورد شناسایی و تبیین قرار گیرند (بند ۱)؛ سپس، موضوعات غیرمتناسب با ویژگی‌های مذکور شناسایی و تحلیل شوند (بند ۲).

۱. ویژگی‌های قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه

بی‌تردید نقد محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه متوقف بر شناسایی و تبیین ویژگی‌های اینگونه قوانین است. در این زمینه، باید توجه نمود که در قوانین و مقررات حاکم بر نظام حقوقی ایران، مشخصاً مستند قانونی خاصی که ناظر بر معرفی و تعریف ویژگی‌های «قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» باشد، وجود ندارد و با توجه به خلأ قانونی مذکور، مسامحتاً باید قوانین برنامه پنج‌ساله موجود را تجلی همان «برنامه عمرانی پنج‌ساله» در ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - و به تبع آن واجد همان ویژگی‌ها قلمداد کرد.^۱

در صورتی که تعریف ماده (۱) قانون برنامه و بودجه به عنوان مستند قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه مورد پذیرش قرار نگیرد نیز، با استناد به عنوان «قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، کماکان باید سه ویژگی «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به توسعه بودن» را به عنوان ویژگی‌های این دسته از قوانین

۱. کاشانی، سید محمود، لایحه برنامه پنجم قابل طرح در مجلس نیست، پیشین، ص ۱۲.

شناسایی کرد؛ چراکه عنوان قوانین تعیین‌کننده محتوا و مفاد مندرج در آنها می‌باشد و معنای خاصی را افاده می‌کند. از همین‌رو، باید بین عنوان و محتوای قوانین تناسب وجود داشته باشد. در تأیید رویکرد فوق، ماده (۱۲۷)^۱ و بند «۳» ماده (۱۳۱)^۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بر ضرورت انطباق مفاد طرح‌ها و لوایح با موضوع و عنوان آنها تأکید دارد. علاوه بر این، شورای نگهبان در برخی از نظرات خویش^۳ وجود ارتباط میان پیشنهادات اصلاحی نمایندگان مجلس با موضوع لایحه را واجد موضوعیت دانسته و آن را به عنوان یکی از محدودیت‌های قابل اعمال بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی قلمداد کرده است. از این روی، ضرورت اصلاح لایحه توسط نمایندگان مجلس در چارچوب موضوع لایحه ارسالی، به گونه‌ای که مواد یا مفاد آن به صورت صریح یا ضمنی منجر به اصلاح موضوع آن لایحه شوند، از جمله محدودیت‌های مجلس دانسته شده است.^۴

علاوه بر دلایل فوق‌الذکر، در مقدمه اظهارنظر شماره ۷۴۶۶/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ شورای نگهبان راجع به «لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مقرر شده است: «... با التفات به اینکه قانون برنامه، فارغ از وظیفه قانون‌گذاری تفصیلی

۱. ماده ۱۲۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی: «طرح‌های قانونی با امضاء و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. ... طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.

۲. ماده ۱۳۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی: «لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید:

۱- دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.

۲- دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.

۳- دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.

۳. به عنوان مثال، شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۷۷۸۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۳ پیرامون «لایحه حوزه‌های انتخاباتی و اصلاح ماده (۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۱۱/۲۸» بیان داشته است: «با توجه به اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی، پیشنهادهای [و] اصلاحات نمایندگان باید مربوط به موضوع ماده یا اصل موضوع لایحه باشد. ماده ۱ مصوبه نظر به اینکه مربوط به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی است و لایحه دولت مربوط به محدوده حوزه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی موضوع تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۸ فروردین‌ماه سال ۱۳۶۴ شمسی است مغایر با قانون اساسی است.»

۴. ابریشمی‌راد، محمد امین و حمید نظریان، **حدود صلاحیت مجلس در اصلاح لوایح قانونی**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ۱۳۹۸، ص ۷۵.

در امور مختلف است و بسیاری از الزامات ذکر شده در قانون مزبور بدون لوائح یا طرح‌های تفصیلی که باید مستقلاً به تصویب مجلس برسد، کاربرد اجرایی ندارد و شورای نگهبان نظریات تفصیلی خود را از حیث انطباق مقررات مصوب با شرع و قانون اساسی بر مبنای قوانین تفصیلی ارائه می‌دهد و اطلاق و اجمال مذکور در بندهای برنامه، در چارچوب قانون اساسی و شرع، دارای اعتبار خواهد بود و نیز قواعد آمره اساسی بر همه مواد برنامه حاکم خواهد بود و نیز شورای نگهبان صرف‌نظر از اینکه در قانون برنامه، اعتبارات لازم برای تحقق اهداف مزبور در طول برنامه، لحاظ شده است یا خیر و همچنین در این برنامه توجه کامل و مطلوب به سیاست‌های کلی بخش فرهنگی نشده است و باید مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی در برنامه مورد توجه کافی قرار گیرد تا عملیاتی شود». لذا، از مواد مختلف قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نظرات شورای نگهبان (به عنوان دادرس اساسی) و به‌خصوص نظر فوق‌الذکر اینگونه به دست می‌آید که نباید قوانین برنامه را بستر قانون‌گذاری در هر زمینه‌ای قلمداد کرد و انطباق محتوای این قوانین با عنوان و ویژگی‌های قابل استنباط از آن، برای نظام حقوقی کشور موضوعیت دارد.

نظیر این بحث در مورد قانون بودجه سالانه کل کشور نیز صادق است. در این زمینه، بر طبق اصل ۵۲ قانون اساسی^۱ و ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ که مقرر می‌دارد: «بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها، برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی کشور بوده ...»، قوانین بودجه سالانه دارای عناصر و ویژگی‌هایی هستند که مانع از تصویب احکامی با ماهیت غیر بودجه‌ای در قالب قانون بودجه می‌شود. در این راستا، شورای نگهبان در نظر شماره ۵۳۱۰۴/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور» در خصوص تصویب احکامی با ماهیت غیربودجه‌ای به مجلس شورای اسلامی تذکر داده و مقرر داشته است: «همانطور که طی نامه شماره ۵۰۹۰۶/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۲ این شورا در خصوص بودجه سال ۱۳۹۲ آمده و متأسفانه

۱. اصل ۵۲: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی 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.»

ظاهراً تاکنون اقدام مؤثری در این خصوص به عمل نیامده است، هر ساله در بودجه کل کشور مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره مورد اشکال این شورا است. شایسته است، دولت و مجلس محترم ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند.

با عنایت به نکات مذکور و عطف توجه به عنوان «قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» باید سه ویژگی «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» را به عنوان ویژگی‌های این دسته از قوانین معرفی کرد و معتقد بود که مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه باید با این ویژگی‌ها همخوانی داشته باشند. با این مقدمه، در ادامه به تبیین این سه ویژگی پرداخته خواهد شد.

۱.۱. برنامه‌ای بودن

در مقام تبیین وصف «برنامه‌ای بودن» قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه باید توجه نمود که در لغت «برنامه» به معنای «مجموعه کارهایی که به هدف مشخصی ختم می‌شود»^۱، «مجموعه کارها و فعالیت‌هایی که طرح‌ریزی شده و باید در زمان خاصی انجام شود»^۲ و «سند حاوی طرق تحقق یافتن اهداف»^۳ تعریف شده است. از نظر اصطلاحی نیز برخی برنامه را سندی مشتمل بر دستور کاری آینده دانسته‌اند که حداقل سه رکن را شامل می‌شود: «آرمان‌ها و اهداف»، «راهبردهای تحقق آن اهداف و وسایل تحقق آن» و «یک افق زمانی»^۴. البته در خصوص ارکان ذکر شده، شرط مهم آن است که میان اهداف، وسایل و بخش‌ها هماهنگی وجود داشته باشد.^۵ در تعریف دیگر از برنامه، برخی برنامه را نمایش منطقی یا رعایت سلسله‌مراتب فعالیت‌های مربوط به هم در یک رشته تصمیمات منظم بر حسب دوره‌های زمانی تعریف

۱. معین، محمد، *فرهنگ فارسی معین*، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸، ص ۵۱۳.

۲. انوری، حسن، *فرهنگ بزرگ سخن*، جلد ۲، تهران: سخن، ۱۳۸۱، ص ۹۳۴.

۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، جلد ۲، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۸۵۸.

۴. توفیق، فیروز، *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۱، صص ۵۱-۵۲.

۵. همان.

کرده‌اند.^۱ برخی دیگر برنامه و برنامه‌ریزی را قصد دستیابی به اهدافی دانسته‌اند که برای این منظور، اقدام‌های لازم با نظم و ترتیبی خاص به دنبال هم چیده می‌شوند.^۲ در تعریف دیگر، برنامه‌ریزی تصور آینده دلخواه و راه‌های عملی دست‌یافتن به آن است.^۳ همچنین، گاهی برنامه را فرایند حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب دانسته‌اند که دارای سه جزء است: (۱) تبیین وضعیت موجود، (۲) ترسیم وضعیت مطلوب، (۳) استراتژی و سازوکار حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب.^۴

علاوه بر تعاریف نظری ذکر شده، تعریف برنامه در برخی از اسناد حقوقی نیز مورد توجه قرار گرفته است. به عنوان نمونه، در «مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی» برنامه، طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی دانسته شده که برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.

با عطف توجه به تعاریف مذکور، ویژگی «برنامه‌ای بودن» قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه زمانی مورد توجه قرار گرفته است که محتوای قوانین مزبور مشتمل بر فرایند هوشمندانه‌ای باشند که طی آن مدیریت نظام، اهداف نظام را برای زمان مورد نظر تعیین و راهبردها و چارچوب‌های تصمیم‌گیری برای نیل به اهداف تعیین شده را با توجه به محدودیت‌های موجود و قابل پیش‌بینی در زمان برنامه مشخص کرده باشد.^۵

۱.۲. موقتی و زمان‌مند بودن

ویژگی دیگر قوانین برنامه توسعه، «موقتی و زمان‌مند بودن» است. این ویژگی، علاوه بر اینکه از صراحت تعریف مذکور در ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور-مصوب ۱۳۵۱- راجع به

۱. زیاری، کرامت‌الله، **برنامه و برنامه‌ریزی در ایران**، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران، دوره ۱۶۴، ۱۳۸۱، ص ۶۰۰.

2. hall, p. (2002), Urban and regional planning, 4th ed, London, Routledge.

3. Ackoff, R.L (1970), A Concept of Corporate Planning, New York, Wiley Interscience.

۴. گزارش کارشناسی مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان در خصوص برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره گزارش: ۹۵۱۰۰۷۲، ص ۲.

۵. رستمی، ولی و محمود ابراهیمی، **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۷، ۱۳۹۷، شماره ۱۹، ص ۱۹.

«برنامه عمرانی پنج‌ساله» و عنوان قانون «برنامه پنج‌ساله توسعه» به دست می‌آید، از تبیین صورت گرفته در خصوص وصف «برنامه‌ای بودن» نیز قابل فهم است.

در این خصوص باید تأکید نمود که مبتنی بر ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور، سه نوع برنامه «دراز مدت» که برای دوره‌های ده‌ساله تنظیم می‌شده و به عنوان راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله پیش‌بینی می‌شود؛ «برنامه عمرانی پنج‌ساله» که توسعه اقتصادی و اجتماعی را طی همان مدت در نظر داشته و راهنمای برنامه‌های سالانه بوده و «برنامه سالانه» که در واقع برنامه عملیات اجرایی دولت در طول مدت یک سال بوده و به همراه بودجه سالانه کل کشور تقدیم مجلس می‌گردیده، تهیه می‌شده است. بر این اساس، قوانین برنامه پنج‌ساله، تحقق اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی را به صورت میان مدت مدنظر داشته است.

یکی از مهم‌ترین آثار ناشی از «موقتی و زمان‌مند» محسوب کردن قوانین برنامه پنج‌ساله آن است که با شناسایی این ویژگی، صرفاً باید احکامی در این‌گونه قوانین ذکر گردند که اولاً) واجد وصف موقتی و زمان‌مند بودن باشند؛ ثانیاً) با افق زمانی مربوطه (مانند پنج‌ساله) همخوانی داشته باشند. نظیر این بحث در قانون بودجه با اثبات ویژگی «موقتی و زمان‌مند بودن» برای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، از جمله مهم‌ترین دلایل ضرورت اهتمام و توجه به این ویژگی آن است که این دسته از قوانین به دلیل ماهیت خاصشان، با اتمام مهلت قانونی اعتبارشان، خودبه‌خود منقضی خواهند شد و محتوا و مفاد مندرج در آن‌ها حیات حقوقی خود را از دست می‌دهند. لذا، باید از ذکر احکام با ماهیت دائمی در این‌گونه قوانین خودداری کرد.

۱.۳. در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن

ویژگی دیگر قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه آن است که این قوانین در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی تهیه و تنظیم می‌شوند. در راستای تبیین مفهوم توسعه باید توجه نمود که «توسعه» به مجموعه‌ای از تحولات فکری، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اطلاق می‌گردد که به گسترش توانایی‌ها و ظرفیت‌های کلی یک جامعه در همه ابعاد

منجر می‌شود.^۱ بر این اساس، «توسعه» فرایندی چند بعدی است که به دست انسان و برای انسان صورت می‌پذیرد و همه جنبه‌های زندگی فردی و اجتماعی وی را شامل می‌شود و ناظر به بهبود همه‌جانبه زندگی بشر است.^۲

نیل به «توسعه اقتصادی» مستلزم تحقق فرایندی است که در طی آن شالوده‌های اجتماعی و اقتصادی جامعه دگرگون شوند؛ به طوری که حاصل این دگرگونی و تحول، کاهش نابرابری‌های اقتصادی و تغییراتی در زمینه تولید، توزیع و الگوهای جامعه مصرف باشد.^۳ نیل به «توسعه اجتماعی» نیز با مؤلفه‌هایی همچون بهبود کیفیت زندگی، تحقق برابری و عدالت اجتماعی، نیل به یکپارچگی اجتماعی، تحقق نظام شایسته‌سالاری و تقویت قابلیت و ظرفیت نظام اجتماعی با حفظ انسجام ملی و ارتقای توانمندی‌های انسانی ارتباط دارد و در مقایسه با توسعه اقتصادی و فرهنگی حوزه وسیع‌تری را در بر می‌گیرد.^۴ مفهوم عام‌تر از «توسعه اجتماعی» حتی دگرگونی بنیادی در طرز تفکرها، ارزش‌ها، نگرش‌ها، رفتارها و نقش‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در گستره جامعه را شامل می‌شود.^۵

مبتنی بر تعاریف ذکر شده، محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه باید در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی باشند؛ یا سازوکارهای رسیدن به اهداف مذکور را تبیین کنند.

۲. موضوعات غیرمتناسب با ویژگی‌های قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه

همان‌طور که گفته شد، مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه باید واجد ویژگی‌هایی همچون «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه

۱. نوروززاده، رضا، کوروش فتحی واجارگاه و امیرحسین کیدوری، تحلیل محتوایی اسناد فرادستی و معین به منظور استنتاج سیاست‌های برنامه‌های ششم توسعه پنجم بخش آموزش عالی، تحقیقات و فناوری، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، سال ۱۵، ۱۳۸۸، شماره ۵۳، ص ۳۰.

۲. همان.

۳. ازکیا، مصطفی و غلامرضا غفاری، جامعه‌شناسی توسعه، تهران: نشر کیهان، ۱۳۸۴، صص ۴۲-۴۵.

۴. بابایی فرد، اسدالله، توسعه فرهنگی و توسعه اجتماعی در ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره دهم، ۱۳۸۹، شماره ۳۷، صص ۱۰-۱۱.

۵. بیرو، آلن، فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی، تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۰، ص ۹۰.

اقتصادی و اجتماعی بودن» باشند. این در حالی است که بررسی مفاد این گونه قوانین گویای این مطلب است که محتوای بخش‌هایی از قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، با ویژگی‌های ذکر شده برای این قوانین تناسب ندارد. با این مقدمه، در ادامه مبتنی بر ویژگی‌های بیان شده از قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه به تبیین و تحلیل عمده‌ترین موضوعاتی که با این ویژگی‌ها تناسب ندارند، پرداخته خواهد شد.

۲.۱. تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی

تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی از طریق قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه یکی از موضوعاتی است که با ویژگی‌های این قوانین تناسب ندارد. این در حالی است که بررسی محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه گویای آن است که به استناد این قوانین، به دفعات، سازمان و تشکیلات دائمی تأسیس شده است.

در مقام تبیین مفهوم «سازمان»، برخی آن را مجموعه پایدار و ثابتی از ترتیبات دانسته‌اند که به رفتار فردی یا گروهی، بر مبنای قواعد و قوانین و آیین‌های تثبیت شده نظم و سامان می‌بخشد.^۱ در تعریف دیگر، «سازمان»، تشکیلات و نهاد اجتماعی دائمی است که دارای ساختاری طرح‌ریزی شده می‌باشد و به منظور انجام فعالیت‌های نظام‌مند و هماهنگ تشکیل می‌شود.^۲ مبتنی بر تعاریف ذکر شده، مستقر و مداوم بودن از ویژگی‌های اصلی سازمان‌ها و تشکیلات حقوقی هستند؛ حال آنکه، این ویژگی (مستقر و مداوم بودن) با ویژگی «برنامه‌ای بودن» و به طور خاص با ویژگی «موقتی و زمان‌مند بودن» قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه متناسب نیست.

مبتنی بر مقدمه فوق، هرچند تأسیس و ایجاد سازمان یا تشکیلات دائمی در صلاحیت قانون‌گذار است، اعمال این صلاحیت باید در قوانین خاص خود که واجد ویژگی‌های دائمی و مستمر بودن هستند، صورت بگیرد. در این زمینه، بررسی قوانین مختلف گویای آن است که در اغلب موارد، زمانی که قانون‌گذار در مقام تمشیت و تنظیم امور جامعه، هنجارهایی را در قالب

۱. هیوود، اندرو، *کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی*، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴.

۲. سلیمانی، احمد، *مدیریت بهره‌وری و تعالی سازمانی*، تهران: انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی، ۱۳۸۹، صص ۳۵-۳۶؛ عمید، حسن، *فرهنگ فارسی عمید*، تهران: راه رشد، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۶۲۳.

قانون پیش‌بینی کرده، ساختارها و نهادهای اجراکننده آن هنجارها را نیز در همان قانون شناسایی کرده است. به طور مثال، در «قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر» -مصوب ۱۳۹۴- «ستاد امر به معروف و نهی از منکر» به عنوان متولی اصلی ترویج و گسترش امر به معروف و نهی از منکر پیش‌بینی شده است. همچنین، در «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» -مصوب ۱۳۹۴- «کمیسیون احزاب» شناسایی شده و صلاحیت‌های آن در همان قانون مشخص شده است.

به رغم رویه ذکر شده، گاهی، پیش‌بینی تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه صورت پذیرفته است و از این نظر تأسیس این دسته از سازمان‌ها و مراجع با ویژگی‌های برنامه‌ای و موقتی و زمان‌مند بودن قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه تعارض دارد. به عنوان مثال:

الف) «شورای عالی اداری کشور» در تبصره «۳۱» ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه -مصوب ۱۳۷۳- و به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات تشکیل شد. جالب آنکه، این شورا در ماده (۱۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری -مصوب ۱۳۸۶- ابتدا به صورت آزمایشی و سپس به صورت دائمی شناسایی شد.

ب) مستند تأسیس «شوراهای حل اختلاف» ماده (۱۸۹) قانون برنامه سوم توسعه -مصوب ۱۳۷۹- بوده است.^۱ در این مورد نیز پیش‌بینی دائمی تشکیل این شوراها در «قانون شوراهای حل اختلاف» -مصوب ۱۳۸۷- ابتدا به صورت آزمایشی و سپس به صورت دائمی صورت گرفته است.

ج) «سازمان امور مالیاتی کشور» در اجرای ماده (۵۹) قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه -مصوب ۱۳۷۹- و به منظور افزایش کارایی نظام مالیاتی و رفع موانع سازمانی موجود و همچنین تمرکز کلیه امور مربوط به اخذ مالیات، به صورت یک مؤسسه دولتی و زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی ایجاد شد. البته، در حال حاضر این سازمان در قانون اصلاح

۱. به موجب ماده مزبور، هدف از تشکیل شوراهای حل اختلاف، کاهش مراجعات مردم به محاکم قضائی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضائی ندارد و یا ماهیت قضائی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار بوده، می‌باشد.

قانون مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۹۴ - که یک قانون دائمی محسوب می‌شود، رسماً شناسایی شده و صلاحیت‌ها و وظایف متعددی برای آن پیش‌بینی شده است.

د) «صندوق توسعه ملی» به موجب ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - و با هدف «تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی» تشکیل شد. در این مورد نیز، پس از اتمام مدت اعتبار قانون مزبور، این صندوق در ماده (۱۶) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» - مصوب ۱۳۹۵ - که قانونی دائمی است، شناسایی شد.

در همه موارد ذکر شده، می‌توان این انتقاد را مطرح کرد که چنانچه قانون‌گذار نیاز به وجود چنین سازمان‌ها و تشکیلاتی را احساس کرده، با توجه به اینکه ماهیت این مراجع و صلاحیت‌های آن‌ها برنامه‌ای و موقتی نبوده، باید در قالب قوانین دائمی و مربوطه اقدام به تأسیس و شناسایی آنها می‌کرده است.

فارغ از نمونه‌های ذکر شده که در نهایت قانون دائمی اقدام به شناسایی این قبیل نهادها و مراجع کرده، در مواردی همچون «مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده» که در اجرای ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و به منظور اعمال حمایت‌های لازم حقوقی و تسهیل دستیابی مردم به خدمات قضایی و حفظ حقوق عامه، تشکیل شد، تاکنون در هیچ قانون دائمی، تشکیل و حدود صلاحیت چنین مرکزی پیش‌بینی نشده و از این نظر مشروعیت این مرکز پس از اتمام مهلت قانون مذکور همواره محل تأمل بوده است.

این چالش موجب شده است تا برخی حقوقدانان به منظور توجیه تداوم اعتبار حقوقی این قبیل سازمان‌ها و مراجع، حتی بعد از انقضای مدت پنج‌ساله قانون برنامه، کماکان این قبیل مفاد این قوانین را واجد اعتبار حقوقی بدانند.^۱ به عقیده این افراد، قانون‌گذار در قوانین برنامه توسعه اولویت‌های کشور برای پنج‌ساله را پیش‌بینی می‌کند؛ ولیکن این بدان معنا نیست که بعد از انقضای این مدت، تأسیسات حقوقی و همه آثار حقوقی مترتب بر آن‌ها به صورت قهری و

۱. رضایی‌زاده، محمد جواد، حامد نیکونهاد و حسین آئینه‌نگینی، **معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران؛ سرگذشت و چشم‌انداز**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۶ صص ۱۱۶-۱۱۷.

خودکار از صفحه نظام حقوقی محو شوند.^۱ در مقابل استدلال ذکر شده باید توجه نمود که یکی از ویژگی‌های قوانین موقتی آن است که پس از اتمام مهلت اعتبار این دسته از قوانین، قهراً این قوانین اعتبار قانونی خود را از دست می‌دهند و فاقد هرگونه اثر حقوقی هستند؛ بنابراین، در این شرایط، نظام حقوقی با سازمان‌ها و تشکیلاتی مواجه خواهد بود که قوانین موجد و تعیین‌کننده صلاحیت آنها ملغی‌الآثر شده‌اند. لذا، به منظور جلوگیری از بروز چنین وضعیتی، باید در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه از تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی خودداری شود.

در پایان اشاره به این نکته لازم است که گاهی تأسیس سازمان یا تشکیلات خاصی، به منظور پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای کشور ضروری است و نیاز به آن سازمان یا تشکیلات نیز جنبه موقتی و زمان‌مند بودن را دارد، در این فرض نمی‌توان به صورت مطلق تأسیس سازمان یا تشکیلات در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه را منع کرد و اساساً تأسیس چنین سازمان یا تشکیلات «موقت و زمان‌مندی» با ویژگی «برنامه‌ای بودن» و «موقتی و زمان‌مند بودن» این قوانین مغایرت ندارد. اما در هیچ حالتی نمی‌توان تأسیس نهادها و تشکیلات «دائمی» را از طریق قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه مجاز دانست؛ چراکه در این صورت، اعتبار این قبیل سازمان‌ها و تشکیلات، پس از پایان مدت اعتبار قانون برنامه پنج‌ساله واجد ابهام جدی خواهد بود. بنابراین، هرچند نمی‌توان مطلق تشکیل سازمان یا تشکیلات در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه را مغایر با ویژگی‌های این دسته از قوانین دانست، در مغایرت تشکیل آن دسته از سازمان‌ها و تشکیلاتی که نقش و کارویژه آنها برای نظام سیاسی کشور دائمی و همیشگی است، با ویژگی‌های «برنامه‌ای بودن» و «موقتی و زمان‌مند بودن» قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تردیدی وجود ندارد. این مهم در حالی است که با بررسی رویه شورای نگهبان پیرامون تطبیق لوایح برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با قانون اساسی این مطلب به دست می‌آید که شورا در اظهارنظرهای خویش راجع به لوایح شش‌گانه برنامه توسعه، تشکیل و تأسیس نهادهای دائمی را با ویژگی‌های قوانین برنامه توسعه مغایر ندانسته و ایرادی از این حیث به مصوبات مجلس وارد نکرده است.

۱. همان.

۲.۲. اصلاح قوانین عادی

یکی از موضوعاتی که در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه واجد فراوانی قابل توجهی می‌باشد، اصلاح قوانین عادی در این قوانین است. اصلاحات مورد اشاره طیف گسترده‌ای از اصلاحات از قبیل «اصلاح قوانین موجود»، «الحاق مفاد جدید به قوانین موجود»، «نسخ قوانین موجود»، «تمدید قوانین آزمایشی»، «متوقف‌نمودن قوانین موجود در دوره اجرای قانون برنامه» و نظایر آن را شامل می‌شود. در این خصوص مقدماتاً باید به این نکته توجه نمود که هرچند مجلس شورای اسلامی صلاحیت اصلاح قوانین مصوب خود را دارد، اما علی‌الاصول این اصلاحات باید از طریق مناسب و مقتضی صورت بگیرد. این در حالی است که یکی از اشکالات نظام قانون‌گذاری ایران و به صورت خاص یکی از اشکالات مربوط به مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه این است که مجلس شورای اسلامی برای انجام اصلاحات مورد اشاره، خود را ملزم به رعایت طریق مناسب نمی‌داند و در بسیاری از موارد، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه را بستری مناسب برای تحقق همه اهداف خود در زمینه وضع قوانین جدید^۱ یا اصلاح قوانین موجود می‌داند.

فارغ از نکته فوق و با عنایت به اینکه قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه واجد ویژگی‌هایی نظیر «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» دانسته شد، این نتیجه به دست می‌آید که اصلاح قوانین عادی در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه تنها زمانی امکان‌پذیر است که هر سه ویژگی ذکر شده رعایت شده باشد. به عبارتی، تنها زمانی می‌توان در قالب قوانین برنامه اقدام به اصلاح قوانین کرد که اولاً، اصلاح صورت گرفته را بتوان واجد وصف برنامه‌ای دانست یا اصلاح قانون مزبور به منظور تحقق اهداف آن برنامه ضروری باشد؛ ثانیاً، اصلاح صورت گرفته جنبه موقتی داشته باشد و اثر آن مربوط به دوره اجرای قانون برنامه باشد؛ ثالثاً، اصلاح صورت گرفته در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی باشد. لذا، در صورت فقدان هر یک از ویژگی‌های مذکور، امکان اصلاح قوانین عادی در قوانین برنامه وجود ندارد.

۱. کاشانی، سید محمود، نقد و نظر ماده ۱۸۷، دو آیین‌نامه برای یک ماده بی‌اعتبار، نشریه کانون وکلا، ۱۳۹۸، شماره ۲۴۲، ص ۱۶.

در حال حاضر، با توجه به اینکه در نظام قانون‌گذاری کشور معیار ذکر شده به صورت مشخص و شفاف مورد اهتمام قانون‌گذار و نظارت شورای نگهبان نیست، شاهد آن هستیم که در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه به کرات قوانین عادی اصلاح می‌شوند. به عنوان نمونه:

الف) بند «ت» ماده (۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه - مصوب ۱۳۹۵ - صراحتاً مقرر داشته است: «ماده (۱۸) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران به شرح زیر اصلاح می‌شود: ...».

ب) ماده (۸۳) قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه - مصوب ۱۳۷۹ - بیان داشته است: «ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار به شرح ذیل اصلاح می‌گردد: ...»

ج) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - ضمن تنفیذ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن» برای دوره برنامه پنجم، طی ۲۴ بند اقدام به اصلاح و الحاق مفادی به قانون مزبور کرد.

د) ماده (۱۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - اقدام به تمدید دوره اجرای آزمایشی «قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت» - مصوب ۱۳۸۶ - تا پایان برنامه کرده است.

همچنان که از مصادیق ذکر شده روشن است، هیچ‌یک از اصلاحات ذکر شده، ویژگی‌های «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» را ندارند و از این نظر می‌توان ذکر آنها در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه را مغایر با موضوع این قوانین دانست.

علاوه بر اشکال ذکر شده، یکی از مهم‌ترین اشکالات ناشی از اصلاح قوانین عادی در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه آن است که اعتبار قوانین مزبور، پس از پایان مهلت دوره برنامه با ابهام مواجه است و این امر می‌تواند آشفتگی‌هایی را در نظام حقوقی کشور ایجاد کند. البته، در مواردی مجلس شورای اسلامی با عنایت به «موقتی بودن» قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، با عباراتی همچون «قانون ... در دوره اجرای این قانون ملغی‌الاثرب می‌گردد»، صراحتاً اصلاح قوانین را محدود به دوره پنج‌ساله برنامه اعلام می‌کند و از این نظر به ویژگی «موقتی و زمان‌مند بودن» این قوانین ملتزم است، هرچند باید دو ویژگی دیگر نیز در این موارد مدنظر قانون‌گذار قرار گیرد.

فارغ از اشکالات ذکر شده، حتی با فرض اینکه اصلاح قانون عادی در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه با رعایت ویژگی‌های «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «توسعه‌ای بودن» صورت گرفته باشد، کماکان این نوع از قانون‌گذاری مشمول پدیده مذموم «قانون‌گذاری پراکنده» خواهد بود. قانون‌گذاری پراکنده وضعیتی است که قانون‌گذار به اصلاح برخی قوانین در قوانین غیرمرتبط می‌پردازد و این موضوع موجب می‌شود تا مخاطبان قوانین نتوانند به آسانی از وجود اصلاحیه در آن قانون اطلاع حاصل کنند.^۱ به عنوان نمونه، ماده (۱۱۶) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - در قالب یک حکم کلی، کلیه قوانین و مقررات مغایر با قانون مزبور را در طول اجرای آن قانون ملغی‌الاثراً اعلام کرد که این شیوه قانون‌گذاری علاوه بر اشکالات متعددی که دارد، وضعیت تنقیحی طیف وسیعی از قوانین و مقررات در طول مدت اجرای قانون مزبور را با ابهام و چالش روبرو می‌کند.

۲.۳. پیش‌بینی حقوق و تکالیف برای شهروندان

حق به معنای امتیاز و توانایی است که نظام حقوقی هر جامعه برای اعضای خود در نظر می‌گیرد و صاحب واقعی حق کسی است که از آن سود می‌برد.^۲ در این تعریف، «حق» امتیازی است که به حیات و موجودیت هر موجودی تعلق دارد و هر موجودی به لحاظ موقعیت خود آن را نسبت به دیگری مطالبه می‌کند.^۳ از این روی، حق به قدرت قانونی یک انسان بر انسان دیگر یا بر یک مال و یا بر هر دوی آن‌ها گفته می‌شود.^۴ بنابراین، ویژگی مهم حق یا امتیاز آن است که قانون آن را به شخص اعطا می‌کند و از آن پشتیبانی می‌نماید.^۵

۱. مهدی‌زاده، مهدی و احمد مرکز مال‌میری، *قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران*، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، ص ۱۶۵.
۲. بطحائی کلپایگانی، سید محمد هاشم، *اسلام و حقوق بشر، مجموعه مقالات حقوق بشر در جهان امروز*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳، ص ۱۱۲.
۳. همان.
۴. ورعی، سید جواد، *حقوق و ظایف شهروندان و دولتمردان*، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۱.
۵. ساکت، محمد حسین، *حقوق‌شناسی؛ دیباچه‌ای بر دانش حقوق*، تهران: نشر ثالث، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۴۸.

در مقابل حق باید از تکلیف یاد کرد که در اصطلاح حقوقی متضمن اوامر و نواهی و الزامات قانونی است.^۱ بنابراین، برخلاف حق که موجد امتیاز یا امتیازاتی برای فرد می‌باشد، به واسطه تکلیف قانونی، انجام عمل یا خودداری از انجام عملی خاص بر شخص تحمیل می‌شود. مبتنی بر تعاریف ذکر شده برای مفاهیم «حق» و «تکلیف»، هرچند در زمینه نقش قانون برای شناسایی حقوق برای شهروندان و مقرر کردن تکلیف برای آن‌ها تردیدی نیست، جعل حق و تکلیف در قوانینی همچون قانون برنامه پنج‌ساله توسعه واجد اشکال به نظر می‌رسد. توضیح آنکه، حتی اگر تعیین حقوق و تکالیف در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه با افق زمانی پنج‌ساله این قوانین تناسب داشته باشد و از این حیث مغایرتی با ویژگی «موقتی و زمان‌مند بودن» این قوانین نداشته باشد و از سوی دیگر، پیش‌بینی این حقوق و تکالیف در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی یا اجتماعی باشد، ولیکن پیش‌بینی حقوق و تکالیف در قوانین برنامه نمی‌تواند با ویژگی «برنامه‌ای بودن» این دسته از قوانین سازگاری داشته باشد. بلکه، برنامه‌ای بودن این دسته از قوانین اینگونه اقتضا می‌کند که تنها جهت‌گیری نظام حقوقی در زمینه پیش‌بینی حقوق و تکالیف در قانون برنامه تعیین شود و شناسایی قانونی این حقوق و تکالیف در قوانین مربوطه آنها صورت گیرد.

در راستای نکته فوق‌الذکر، برخی حقوقدانان با این استدلال که قوانین برنامه توسعه، مستقیماً ناظر به تمشیت روابط شهروندان وضع نمی‌شوند و از سنخ قوانین انتظام‌بخش به روابط حکمرانان و نه شهروندان محسوب می‌شوند و ماهیت تنظیمی دارند، معتقدند که این قوانین در زمره «قوانین شکلی»^۲ محسوب می‌شوند. در حالی که جعل حقوق و تکالیف برای شهروندان برای نیل به اهداف ترسیم شده در قوانین برنامه، مستلزم تصویب «قوانین ماهوی»^۳ می‌باشد.

۱. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، جلد ۲، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۷۸، ص ۱۴۰۳.

۲. قوانین شکلی به قوانینی گفته می‌شوند که صورت خارجی اعمال حقوقی و آداب و تشریفات دادرسی، تنظیم اسناد و اثبات دعوا و امثال آن را تعیین می‌کنند (کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲، صص ۱۵۵-۱۵۶).

۳. مقصود از قوانین ماهوی قوانینی هستند که از یک‌سو اصل وجود حق یا استیفاء و انتقال و اجرا و انتقال حقوق افراد را تعیین می‌کنند (کاتوزیان، همان، صص ۱۵۵-۱۵۶) و از سوی در مقام تبیین محدوده مجاز رفتاری شهروندان، تعیین بایدها و نبایدهای زندگی در حوزه روابط و مناسبات اجتماعی و جعل حقوق و تکالیف برای افراد جامعه بر می‌آیند (شعبانی، قاسم، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، تهران: ←

لذا، اساساً جعل حق و تکلیف باید در قوانین ماهوی صورت بگیرد و شایسته است قانون‌گذار بر اساس ذات قوانین برنامه توسعه و غرض ذاتی از تصویب این قوانین، از جعل حق و تکلیف برای شهروندان یا اصلاح و نسخ حق و تکلیف خودداری نماید.^۱

بررسی حقوق و تکالیفی که در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه شناسایی شده‌اند، مؤید صحت نظر فوق می‌باشند. به عنوان نمونه:

الف) در تبصره بند «پ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه - مصوب ۱۳۹۵ - اعطای تابعیت^۲ به خانواده معظم شهدا، جانبازان، آزادگان، رزمندگان و افراد تحت تکفل ایشان (والدین و همسران و فرزندان) که دارای تابعیت غیرایرانی بوده و در طول هشت سال دفاع مقدس یا بعد از آن در راستای مأموریت محوله از سوی مراجع ذی‌صلاح به درجه رفیع شهادت یا جانبازی یا اسارت نائل آمده‌اند، تجویز شده است.

ب) در بند «الف» ماده (۱۰۳) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه - مصوب ۱۳۹۵ - «سه‌روز مرخصی تشویقی» برای کلیه مردان شاغل در قوای سه‌گانه، بخش‌های دولتی و عمومی غیردولتی که صاحب فرزند می‌شوند، پیش‌بینی شده است.

ج) در بند «ه» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب - ۱۳۸۹ - اعطای بورس تحصیلی داخل و خارج کشور به جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر، آزادگان با حداقل پنج‌سال اسارت و فرزندان شهداء و در خصوص اعزام به خارج مشروط به شرایط علمی موضوع قانون اعزام دانشجویان به خارج از کشور در نظر گرفته شده است. همچنین در بند «و» این ماده مقرر شده است که حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) نیاز استخدامی دستگاه‌های اجرایی بدون الزام به رعایت شرط سنی، تحصیلی و آزمونی از میان فرزندان

→ اطلاعات، ۱۳۹۲، ص ۲۶). مبتنی بر این تعریف باید گفت که قانون در معنای ماهوی خود گزاره بایدانگاری است که جوهر آن از جعل حق و تکلیف برای راهنمایی عمل و رفتار انسان تشکیل می‌شود (راسخ، محمد، ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱، ص ۲۱).

۱. طحان‌نظیف، هادی و علی هادی‌زاده، ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، شماره ۲۱، صص ۱۱۱-۱۱۲.

۲. تابعیت یک رابطه سیاسی، حقوقی، اجتماعی و معنوی بین یک شخص و یک دولت است که هم دولت و هم اشخاص را دارای «حقوق» و «تکالیف» در قبال یکدیگر می‌سازد (آل‌کجاف، حسین، تابعیت در ایران و سایر کشورها، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۹، ص ۱۴).

شهدا و فرزندان جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر و فرزندان آزادگانی که حداقل پنج‌سال سابقه اسارت دارند، تأمین شود، به گونه‌ای از ابتدا به صورت رسمی قطعی نیز به استخدام دستگاه اجرایی در آیند.

د) در ماده (۱۱۵) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه-مصوب ۱۳۹۵- کلیه مقامات موضوع اصل ۱۴۲ قانون اساسی مکلف به معرفی اموال و دارایی‌های خود به رئیس قوه قضاییه شده‌اند و عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش ناقص آن مستوجب مجازات تعزیری درجه شش (محرومیت از حقوق اجتماعی) دانسته شده است. در حالی که در این زمینه «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» - مصوب ۱۳۹۴- حاکم است.

با عنایت به نمونه‌های مذکور می‌توان دریافت که هرچند در اغلب حقوق و تکالیف ذکر شده، علاوه بر ویژگی «برنامه‌ای بودن»، ویژگی‌های «موقتی بودن» و «توسعه‌ای بودن» نیز رعایت نشده‌اند، ولیکن قدر متیقن نفی پیش‌بینی حقوق و تکالیف در مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، از حیث مغایرت آن با ویژگی «برنامه‌ای بودن» است که در مصادیق ذکر شده کاملاً مشهود است.

۲.۴. اصلاح نقش یا صلاحیت دستگاه‌ها و مراجع قانونی

به طور معمول، دستگاه‌ها و مراجع مستند به قانون اساسی یا قانون عادی تشکیل می‌شوند و در قانون موجد هر دستگاه و مرجعی، نقش و صلاحیت‌های آن دستگاه یا مرجع مشخص می‌شود. بررسی مفاد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه گویای آن است که یکی از موضوعاتی که در این قوانین از فراوانی قابل توجهی برخوردار است، اصلاح نقش یا صلاحیت دستگاه‌ها و مراجع قانونی موجود است. به عنوان نمونه:

الف) هرچند قانون‌گذار در ماده (۱۰) «قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران» -مصوب ۱۳۶۲- صلاحیت‌ها و وظایف وزارت اطلاعات را تعیین کرده بود، اما در تبصره (۷۰) ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه -مصوب ۱۳۷۳- در قالب ۴ بند، وظایف جدیدی برای این وزارتخانه پیش‌بینی کرده است.

ب) تبصره (۹۸) ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله d -مصوب ۱۳۷۳- اقدام به شناسایی وظایف جدیدی برای «کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی» کرده است؛ حال آنکه

صلاحیت کمیسیون‌های مذکور در قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین شده است.

ج) با وجود آنکه «ستاد ملی زن و خانواده» به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس شده است و صلاحیت‌های آن در مصوبه مزبور تعیین شده، اما در بند «ذ» ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه-مصوب ۱۳۹۵- وظایف جدیدی برای این ستاد پیش‌بینی شده است.

د) ماده (۱۵۶) قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه-مصوب ۱۳۷۹- وظایف جدیدی را به صلاحیت‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا که در «قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»-مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی- تعیین شده، افزوده و در این خصوص مقرر داشته است: «به منظور استفاده از توانمندی‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا در انجام امور دینی و فرهنگی، شوراهای مذکور علاوه بر وظایف مصرحه در قانون تشکیل آن‌ها، موظف به انجام وظایف ذیل هستند».

در مقام تحلیل رویه ذکر شده باید توجه نمود که حتی اگر اصلاح نقش یا صلاحیت دستگاه‌ها و مراجع قانونی به منظور نیل به اهداف توسعه ضروری باشد و با ویژگی «موقتی و زمان‌مند بودن» قوانین برنامه نیز سازگار باشد، این نحوه قانون‌گذاری به هیچ وجه با ویژگی «برنامه‌ای بودن» قوانین برنامه توسعه سازگاری ندارد و علی‌الاصول تحقق برنامه‌های توسعه در این زمینه باید از طریق اصلاح قوانین مربوط به خودشان صورت بگیرد.

از سوی دیگر، در این موارد نیز علاوه بر اینکه نظام حقوقی از پدیده مذموم «قانون‌گذاری پراکنده» مصون نیست، یکی از مهم‌ترین اشکالات و آسیب‌های این نحوه قانون‌گذاری برای نظام حقوقی کشور آن است که پس از اتمام مهلت پنج‌ساله قانون برنامه توسعه، نقش و حدود صلاحیت این قبیل دستگاه‌ها و مراجع با ابهام مواجه خواهد شد و این موضوع مشکلاتی را برای اداره صحیح امور ایجاد می‌کند.

نتیجه‌گیری

برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هرچند در قالب قانون و توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسند، برخلاف سایر قوانین عادی، واجد ویژگی‌های منحصر به فردی مشتمل بر «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» هستند که به منظور حفظ تناسب عنوان و محتوای این قوانین، می‌بایست احکام و مفاد مندرج در این دسته از قوانین با این ویژگی‌ها، تناسب و همخوانی داشته باشند. بر همین اساس، ویژگی‌های مذکور ایجاب می‌کند که قانون‌گذار در این قوانین در مقام تعیین اهداف، سیاست‌ها و نقشه راه کشور در قالب برنامه زمانی پنج‌ساله برآید و با پیش‌بینی راهبردهای وصول به اهداف و سیاست‌های کشور، نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور را محقق سازد.

این در حالی است که با بررسی قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه مشخص شد که قانون‌گذار بدون توجه به ویژگی‌های ذکر شده، این قوانین را بستری برای تحقق همه برنامه‌ها و اهداف نظام قانون‌گذاری قلمداد کرده و بر همین مبنا، محتوای بخش‌هایی از این قوانین، غیرمتناسب و ناسازگار با ویژگی‌های ذکر شده است.

یکی از موضوعات غیرمتناسب با ویژگی‌های قوانین برنامه، تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی است. پیش‌بینی تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی در قوانین برنامه با ویژگی «برنامه‌ای بودن» و به طور خاص با ویژگی «موقتی و زمان‌مند بودن» این قوانین همخوانی ندارند و این عامل باعث شده است تا اعتبار سازمان‌ها و تشکیلات مزبور، پس از پایان مدت اعتبار قانون برنامه پنج‌ساله واجد ابهام جدی باشد.

اصلاح قوانین عادی در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، موضوع دیگری است که به جای آنکه قانون‌گذار خود را ملتزم به اصلاح قوانین عادی از طرق مناسب بداند، قوانین برنامه توسعه را بستر تحقق وضع قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود قلمداد کرده و مبتنی بر این تلقی و بدون توجه به ویژگی‌های «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» قوانین برنامه، اقدام به اصلاح قوانین عادی کرده است. افزون بر اشکال اصلی مذکور، اصلاح قوانین دائمی در قوانین برنامه توسعه بر معضل

قانون‌گذاری پراکنده دامن زده و باعث شده است تا مخاطبان قوانین نتوانند به آسانی از وجود اصلاحیه در این قوانین اطلاع حاصل کنند.

موضوع دیگر پیش‌بینی حقوق و تکالیف برای شهروندان است که چنانچه تعیین این موضوع را بتوان با التزام قانون‌گذار به ویژگی‌های موقتی و توسعه‌ای بودن قوانین برنامه هماهنگ دانست، کماکان جعل حقوق و تکالیف در قوانین برنامه، با ویژگی «برنامه‌ای بودن» این قوانین هیچ‌گونه سنخیتی نخواهد داشت.

اصلاح نقش یا صلاحیت دستگاه‌ها و مراجع قانونی نیز یکی دیگر از محدودیت‌های قانون‌گذاری مجلس در قالب قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه است. در این مورد نیز هرچند بتوان با رعایت ویژگی‌های «توسعه‌ای بودن» و «موقتی بودن» قوانین برنامه، اصلاح نقش یا صلاحیت دستگاه و مراجع قانونی در قوانین برنامه را موجه دانست، اما قطعاً باید اصلاح نقش یا صلاحیت دستگاه‌ها و مراجع قانونی در قوانین برنامه را با ویژگی برنامه‌ای بودن این قوانین ناسازگار قلمداد کرد.

بنا بر مراتب فوق، لزوم تناسب بین عنوان و محتوای قوانین، تحقق نقشه راه پنج‌ساله کشور در راستای رسیدن کشور به توسعه اقتصادی و اجتماعی، جلوگیری از بروز برخی ناهنجاری‌های قانونی و آشفتگی‌های حقوقی و رعایت انضباط قانون‌گذاری ایجاب می‌کند که مجلس شورای اسلامی متناسب با ویژگی‌های «برنامه‌ای بودن»، «موقتی و زمان‌مند بودن» و «در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» قوانین برنامه توسعه، اقدام به تصویب این قوانین نماید و بر همین اساس از درج احکام غیر برنامه‌ای، دائمی و غیر توسعه‌ای که موضوعات و مصادیق آن‌ها تلاش شد در این پژوهش شناسایی و تحلیل گردند، خودداری نماید. از سوی دیگر، شورای نگهبان به عنوان دادرس اساسی باید در فرایند نظارت بر قانون‌گذاری بر رعایت این معیارها توسط مجلس نظارت دقیق‌تر و سختگیرانه‌تری داشته باشد تا بتوان انتظار داشت که قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه به جایگاه واقعی خودشان در نظام حقوقی کشور برسند.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. ازکیا، مصطفی و غلامرضا غفاری، *جامعه‌شناسی توسعه*، تهران: نشر کیهان، ۱۳۸۴.
۲. آل کجیاف، حسین، *تابعیت در ایران و سایر کشورها*، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۹.
۳. انوری، حسن، جلد ۲، *فرهنگ بزرگ سخن*، تهران: سخن، ۱۳۸۱.
۴. بطحائی گلپایگانی، سید محمد هاشم، *اسلام و حقوق بشر، مجموعه مقالات حقوق بشر در جهان امروز*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳.
۵. بیرو، آلن، *فرهنگ علوم اجتماعی*، ترجمه باقر ساروخانی، تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۰.
۶. توفیق، فیروز، *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۱.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، جلد ۲، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۷۸.
۸. رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان، *حقوق مالی و محاسباتی؛ بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران*، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۶.
۹. ساکت، محمد حسین، *حقوق‌شناسی؛ دیباچه‌ای بر دانش حقوق*، تهران: نشر ثالث، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۱۰. سلیمانی، احمد، *مدیریت بهره‌وری و تعالی سازمانی*، تهران: انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی، ۱۳۸۹.
۱۱. شعبانی، قاسم، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اطلاعات، ۱۳۹۲.
۱۲. عمید، حسن، *فرهنگ فارسی عمید*، تهران: راه رشد، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۳. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲، صص ۱۵۵-۱۵۶.

۱۴. معین، محمد، **فرهنگ فارسی معین**، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۸.
۱۵. هیوود، اندرو، **کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی**، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۹.
۱۶. ورعی، سید جواد، **حقوق و ظایف شهروندان و دولتمردان**، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۱.
- مقاله**
۱۷. ابریشمی‌راد، محمد امین و حمید نظریان، **حدود صلاحیت مجلس در اصلاح لوایح قانونی**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۳، ۶۳-۸۶.
۱۸. بابایی فرد، اسدالله، **توسعه فرهنگی و توسعه اجتماعی در ایران**، فصلنامه رفاه اجتماعی، دوره دهم، ۱۳۸۹، شماره ۳۷، صص ۵-۵۶.
۱۹. راسخ، محمد، **ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون**، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱.
۲۰. رستمی، ولی و محمود ابراهیمی، **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۷، ۱۳۹۷، شماره ۱۹، صص ۴۹-۷۲.
۲۱. رضایی‌زاده، محمد جواد، حامد نیکونهاد و حسین آئینه‌نگینی، **معضل انتخاب رئیس کل بانک مرکزی در نظام حقوق اساسی ایران؛ سرگذشت و چشم‌انداز**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، ۱۳۹۲، شماره ۶، صص ۱۱۱-۱۳۶.
۲۲. زیاری، کرامت‌الله، **برنامه و برنامه‌ریزی در ایران**، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران، دوره ۱۶۴، ۱۳۸۱، شماره پیاپی ۱۰۰۸، صص ۵۹۹-۶۱۸.
۲۳. طحان‌نظیف، هادی و علی هادی‌زاده، **ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، شماره ۲۱، صص ۱۰۱-۱۲۴.
۲۴. کاشانی، سید محمود، **لایحه برنامه پنجم قابل طرح در مجلس نیست**، نشریه کانون وکلا، ۱۳۸۹، شماره ۲۱۰.

۲۵. کاشانی، سید محمود، نقد و نظر ماده ۱۸۷، دو آیین‌نامه برای یک ماده بی‌اعتبار، نشریه کانون وکلا، ۱۳۹۸، شماره ۲۴۲.

۲۶. مهدی‌زاده، مهدی و احمد مرکز مالگیری، قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۱۵۷ - ۱۸۴.

۲۷. نیکونهاد، حامد و سیده نگار موسوی، فرایند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ مطالعه‌ی موردی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هفتم، ۱۳۹۷، شماره ۲۲، صص ۲۳-۴۶.

۲۸. نوروززاده، رضا، کوروش فتحی واجارگاه و امیرحسین کینوری، تحلیل محتوایی اسناد فرادستی و معین به منظور استنتاج سیاست‌های برنامه‌های ششم توسعه پنجم بخش آموزش عالی، تحقیقات و فناوری، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، سال پانزدهم، ۱۳۸۸، شماره ۵۳، صص ۲۹-۵۰.

گزارش

۲۹. گزارش کارشناسی مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان در خصوص برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵، شماره گزارش: ۹۵۱۰۰۷۲.

ب) منابع انگلیسی

Books

30. Hall, p. (2002), *Urban and regional planning*, 4th ed, London, Routledge.
31. Ackoff, R .L (1970), *A Concept of Corporate Planning*, New York, wiley Interscience.