

چالش های حقوقی بر نامه های توسعه

سید صمد موسوی خوشدل

چکیده

تدوین، تصویب و اجرای برنامه های پنج ساله توسعه در کشور با چالش های گوناگونی در ابعاد مختلف مواجه است. یکی از ابعاد مهم این چالش ها، چالش های حقوقی است. ناروشنی جایگاه، گستره و ماهیت برنامه های توسعه، روشن نبودن نسبت این برنامه ها با اسناد بالادستی به دلیل تدوین نشدن اسناد و یا ابهامات در مقولات و الزامات اجرایی شدن آنها، نقایص قانونی مربوطه به نظارت بر برنامه ها و مسائلی دیگر از جمله معضلاتی است که در طراحی برنامه ها و مراحل اجرایی آن و از جمله در قانونگذاری لازم است که مورد توجه قرار گیرد. در این مقاله تلاش شده است عمده چالش هایی که ماهیت حقوقی - قانونی دارند در خصوص برنامه های توسعه مورد بررسی قرار گیرند.

واژگان کلیدی: چالش های حقوقی، برنامه های توسعه، قانون، اسناد بالادستی، نظارت، برنامه ریزی

الف - مقدمه

از الزامات حقوق هرگونه اقدام، تعریف دقیق نوع، ماهیت و آثار و لوازم و ... آن است. خواه اقدام در عرصه فردی و خواه در حوزه عمومی باشد. متون قانونی یکی از مراجع اصلی در تعیین تعاریف اقداماتی است که آثار حقوق دارد. قانون اساسی کشورها، به عنوان یکی از مراجع معتبر بخصوص در اقدامات مربوط به عرصه یا حوزه عمومی است. برنامه های توسعه ماهیتاً در حیطه برنامه های کلان قرار می گیرند، و از این رو موضوع حقوق در ابعاد مختلف از جمله ابعاد عمومی آن واقع می شوند، لذا از آثار و الزامات اولیه این موضوع، تعریف روشن و بی ابهام از «برنامه» است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذکری از "برنامه" به معنی خاص - با ویژگی هایی که در برنامه های پنج ساله توسعه دهه های اخیر وجود دارد - ملاحظه نمی شود. البته برنامه و برنامه ریزی به معنی عام امروزه از لوازم ضروری اعمال مدیریت برای رسیدن به اهداف حاکمیت محسوب می شود و می توان گفت که قانون اساسی در اصولی که اهداف و وظایفی را برای حاکمیت می شمارد الزاماً دلالت بر مطلوبیت برنامه ریزی و بلکه ضرورت آن دارد.

در عین حال قانون اساسی در اصل ۱۳۴ به معنی خاصی از "برنامه" اشاره می‌کند و آن را در سلسله مراتب مقررات کشور قرار می‌دهد که این معنی با معنی خاص شناخته شده در مورد برنامه‌های پنج ساله که به عنوان "قانون" به تصویب مجلس می‌رسد، متفاوت است. در این اصل آمده است: «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.»^(۱) وجود مباحث فوق و برخی مباحث دیگر موجب شده است که حتی نظریه‌ای مبنی بر عدم نیاز به برنامه به معنی خاص موجود در بین برخی کارشناسان و دست‌اندرکاران شکل گیرد. با این حال در عمل و تا کنون چندین برنامه در نظام جمهوری اسلامی طراحی و به مرحله اجرا گذاشته شده است. بنابراین یکی از چالش‌های اصلی و عمده این برنامه، چالش‌های حقوقی - قانونی برنامه است که به ترتیبی که ذیلاً مورد بررسی واقع شده، شناسایی شده است.

الف) جایگاه، گستره و ماهیت برنامه

با توجه به اینکه برنامه‌های پنج ساله مورد نظر به عنوان "برنامه توسعه" ذکر می‌شوند ممکن است بگوییم تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه مربوط به دوره گذار به مرحله توسعه یافتگی است و پس از آن برنامه توسعه‌ای در کار نخواهد بود همچنان که در کشورهای توسعه یافته چنین است. البته برنامه به معنی عام آن همواره امری لازم است. در این صورت عدم ذکر "برنامه توسعه" در قانون اساسی به عنوان حلقه‌ای از سلسله مراتب مقررات را می‌توان در این جهت توجیه کرد. در این خصوص نکات ذیل شایسته توجه است:

- ۱- قابل توجه است که برنامه‌های توسعه نیز تاکنون عمدتاً شامل فعالیت‌های مربوط به دولت بوده اند نه فعالیت‌های مربوط به همه نهاد‌های حاکمیتی،
- ۲- همه اقدامات حاکمیتی به نوعی موجب توسعه می‌شوند؛ از سوی دیگر بودجه‌های سالانه کل کشور که برش یک ساله برنامه‌های توسعه محسوب شده اند - بخصوص در بودجه برنامه‌ای - تقریباً همه امور حاکمیتی را شامل می‌شوند. بدین ترتیب پرسش این است که: آیا برنامه‌های پنج ساله توسعه باید همه امور حاکمیتی را در بر گیرند و در مقطع پنج ساله هیچ اقدام حاکمیتی خارج از چارچوب برنامه صورت نگیرد یا آنکه برنامه‌های مزبور مربوط به امور خاصی هستند که اصطلاحاً امور توسعه‌ای نام گرفته‌اند؟ در این صورت معیار دقیق تشخیص امور توسعه‌ای از غیر آن چیست؟ در غالب چنین ملاکی، طبعاً برنامه توسعه، جامع و مانع نخواهد بود.
- ۳- آیا برنامه‌های توسعه همه ابعاد توسعه اعم از اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، دفاعی، سیاسی، امنیتی، حقوقی، قضایی و را در بر می‌گیرد^۱ و در هر بعدی شامل کلیه موضوعات مربوط می‌شود^۲. در غیر اینصورت ملاک تقسیم مطالب بین برنامه و سایر مقررات چیست؟

۱- عنوان برنامه جاری، برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران است. در برنامه‌های قبلی عنوان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استفاده می‌شد.

۲- برنامه توسعه پنجم در برخی ابعاد به قدری به موضوعات جزئی پرداخته است که اگر در سایر ابعاد نیز چنین کند حجم برنامه به مراتب اضافه تر خواهد شد.

از سوی دیگر نهادهای حاکمیتی غیرمذکور در قانون اساسی مانند سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مستضعفان و ... نقش قابل توجهی در توسعه کشور دارند؛ آیا برنامه توسعه نباید شامل حوزه صلاحیت و ماموریت این نهادها نیز باشد؟

۴- به طور کلی آیا برنامه پنج ساله توسعه تنها مقرر حاکم بر موضوع در این سطح است و بقیه مقررات به صورت بالا دستی یا پایین دستی، در طول آن قرار دارند. یا آنکه مقررات دیگری نیز به موازات برنامه توسعه، ایفای نقش می کنند؟ در این صورت ملاک تقسیم مطالب بین برنامه توسعه و مقررات موازی آن چیست؟

۵- با توجه به ضرورت ها و مصلحت های حوزه فرهنگ، شورای عالی انقلاب فرهنگی تشکیل شده و برخی از وظایف سیاست گذاری، قانون گذاری و اجرایی مربوط به این حوزه را بر عهده گرفته است. در عین حال تعیین برنامه های توسعه فرهنگی پنج ساله کشور در قالب برنامه پنج ساله مصوب مجلس و تقریباً بدون نقش شورای مزبور صورت می گیرد. این دوگانگی را چگونه باید توجیه کرد؟

۶- تا به حال برنامه های پنج ساله در قالب "قانون" تهیه شده اند. قانون مطابق تعاریف بیانگر حکم یا احکام الزام آور است. حتی در جایی که قانون، صلاحیت یا اختیاری را به مرجعی اعطا می کند در واقع بر یک سلسله احکام الزام آور مانند لزوم تمکین مراجع ذی ربط به تصمیمات مرجع مذکور، ممنوعیت دخالت در حوزه صلاحیت آن مرجع و ... تاکید می کند. در مقابل، "برنامه" صرفاً مجموعه ای از احکام الزام آور نیست. بخش های زیادی از برنامه، تعیین اهداف و پیش بینی نتایجی است که تحقق آنها علاوه بر اقدامات ارادی مجریان - که می تواند موضوع احکام الزام آور قرار گیرد- تابع امور غیر ارادی یا تابع اراده دیگران است که این امور نمی تواند موضوع قانون گذاری قرار گیرد.

به عنوان مثال ممکن است تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی یا خودکفایی در محصولات راهبردی کشاورزی به عنوان احکام برنامه تعیین شود لکن واضح است که تحقق این احکام علاوه بر فعالیت های ارادی مجریان، تابع برخی امور خارج از کنترل مجریان مانند قیمت نفت، تحریم ها، نزولات جوی، آفات نباتی و ... است و از این میان آنچه می تواند موضوع احکام الزام آور باشد فعالیت های ارادی مجریان است که بایستی در کنار سایر عوامل، تحقق بخش اهداف برنامه باشد. در این صورت تبدیل برنامه که اجرای آن تابع شرایط و امکانات است و قانون که لازم الاجرا است، چه آثاری دارد؟

۷- اگر قرار است برنامه توسعه به عنوان "قانون" تنظیم شود و در نتیجه به تصویب "مجلس" برسد، پس باید احکام آن در محدوده قانون باشد و به حیطة اختیارات مراجع وضع مقررات بالا دستی و پایین دستی از قبیل سیاست گذاری کلی و آیین نامه نویسی تعدی نشود. حال آنکه در عمل بسیاری از احکام قانونی برنامه توسعه یا از کلیتی مشابه سیاست کلی بر خوردارند و یا متناسب با مقام آیین نامه نویسی هستند. که این نوعی تناقض و یا فقد تناسب است.

۸- از سوی دیگر مقامات اجرایی با استناد به اهداف، ماموریت ها صلاحیت ها و اختیارات خود و در برخی موارد با یادآوری برنامه ها و شعارهای اعلام شده خود که موجب انتخاب آنها از سوی

مردم شده است، اقدام به تهیه و انتشار و اجرای برنامه‌هایی می‌کنند، برنامه‌هایی مانند؛ برنامه‌های تعدیل اقتصادی، ساماندهی اقتصادی، توسعه سیاسی، توسعه قضایی و... که نسبت آنها با برنامه‌های پنج ساله توسعه محل بحث است.

به طور کلی عدم همزمانی دوره‌های چهارساله مجلس و دولت و نیز عدم تطابق دوره‌های پنج ساله برنامه‌ها با دوره‌های مجلس و دولت در بسیاری از اوقات مقدمه چالش‌هایی در مورد برنامه شده است.

۹- مروری بر مواد برنامه‌های توسعه نشان دهنده آن است که در بسیاری از اوقات مواردی در برنامه درج می‌شوند که جای آنها در برنامه پنج ساله نیست از جمله:

- برخی مواد که در برنامه‌های مختلف تکرار می‌شوند.

- موادی که به اصلاح شرح وظایف دستگاه‌ها می‌پردازند.

- موادی که ساختارهای موجود را تغییر می‌دهند یا ساختارهای جدیدی ایجاد می‌کنند.

- موادی که امتیازها و پرداخت‌هایی را برای دوره پنج ساله مقرر می‌کنند لکن عملاً قطع آنها در پایان دوره مقدور نیست.

- موادی که مفاد مقررات موجود در مورد وظایف و اقدامات جاری دستگاه‌ها را تکرار می‌کنند.

- موادی که به جای ایجاد تکلیف قانونی، صرفاً انجام اقداماتی را تجویز می‌کنند. (جز در مقام ایجاد صلاحیت)

- موادی که کلیات غیر مؤثری را بیان می‌کنند.

ب- مقررات بالا دستی برنامه

به عنوان مقررات بالا دستی برنامه می‌توان از موازین اسلامی، قانون اساسی، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های کلی موضوعی و سیاست‌های کلی برنامه‌ها یاد کرد. در این زمینه چالش‌های حقوقی زیر قابل توجه است:

۱- الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت (الگوی توسعه ایرانی اسلامی) که مقام معظم رهبری مدظله‌العالی جایگاه آن را بالاتر از سیاست‌های کلی و چشم‌انداز دانسته‌اند و دستور تهیه آن را مقارن با ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنجم صادر فرموده‌اند، تاکنون تهیه و تصویب نشده است.

با وجود ترسیم جایگاه فوق برای الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت - که مستلزم تصویب نهایی آن از سوی مقام معظم رهبری است - و ماموریت قوای سه‌گانه و مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت برای فراهم کردن مقدمات تدوین این سند، ماده ۱ قانون برنامه پنجم مقرر کرده است:

"دولت موظف است با همکاری سایر قوا "الگوی توسعه اسلامی - ایرانی" را تا پایان سال سوم

برنامه تدوین و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. این الگو پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی مبنای تهیه برنامه ششم و برنامه های بعدی قرار می گیرد. ..."

اضافه می شود که با وجود پایان یافتن سال سوم برنامه (۱۳۹۲) پیش نویس مزبور هنوز ارائه نشده است.

۲- چشم انداز ۲۰ساله (ایران ۱۴۰۴) به برنامه های پنج ساله چهارم تا هفتم مربوط می شود و اینک درآستانه تعیین سیاست های کلی برنامه ششم به عنوان ربع سوم دوره ۲۰ ساله، تعیین سیاست های مزبور به نحو مطلوب، مستلزم ارزیابی دقیق از شرایط موجود کشور، شرایط پیرامونی و شرایط پیش رو (آینده پژوهی) و میزان تحقق اهداف چشم انداز است. در ملاحظه ذیل سند چشم انداز آمده است: "در تهیه، تدوین و تصویب برنامه های توسعه و بودجه های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که: شاخص های کمی کلان آنها از قبیل: نرخ سرمایه گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست های توسعه و اهداف و الزامات چشم انداز تنظیم و تعیین گردد و این سیاست ها و هدف ها به صورت کامل مراعات شود."

از سوی دیگر در طول سال های گذشته بخصوص سال های اخیر بحث ضرورت تجدیدنظر در اهداف سند چشم انداز - گاه در جهت ارتقاء و گاه در جهت تنزل - با استناد به واقعیات موجود مطرح شده است. تجربیات حاصل از چند دوره برنامه ریزی نیز بایستی تدوین و در تنظیم برنامه ششم مورد استفاده قرار گیرد.

۳- در خصوص سیاست های کلی نظام و رابطه سیاست های کلی موضوعی و سیاست های کلی برنامه های توسعه و رابطه سیاست های کلی موضوعی با سند چشم انداز پرسش های زیر قابل طرح است:

- آیا همه سیاست های کلی موضوعی ابلاغ شده بایستی در سیاست های کلی برنامه انعکاس یابند و عدم انعکاس آنها به این معنی است که سیاست های مزبور در دوره پنج ساله لازم الاجرا نیستند و یا دست کم در اولویت اجرا قرار ندارند؟

- آیا سیاست های کلی موضوعی که پس از تعیین سیاستهای کلی برنامه توسعه تعیین و ابلاغ می شوند باید منجر به بازنگری سیاست های کلی برنامه و در نتیجه اصلاح قانون برنامه شوند و در غیر این صورت لازم الاجرا یا دارای اولویت اجرا نیستند؟ اگر پاسخ این سوال منفی باشد آنگاه این سوال مطرح می شود که رابطه اقداماتی که در اجرای این سیاست ها صورت خواهد گرفت، با برنامه مصوب چیست؟

- آیا سیاست های کلی موضوعی، ذیل چشم انداز و به عنوان ابزار های تحقق چشم انداز مطرح می شوند یا فراتر از آن؟ (با توجه به تلقی موجود مبنی بر اینکه فی الجمله در تعیین این سیاست ها یک دوره اجرایی ۱۰ ساله مورد نظر است).

- بسیاری از احکام سیاست های کلی برنامه ها مشابه سیاست های کلی موضوعی هستند و اختصاصی به دوره پنج ساله برنامه ندارند و معمولاً در سیاست های کلی برنامه های مختلف تکرار شده اند. آیا نباید از ذکر این دسته از احکام در سیاست های کلی برنامه ها اجتناب کرد؟

- در خصوص برخی موضوعات که سیاست های کلی آنها تعیین نشده اند، آیا دست اندرکاران تهیه برنامه در اعمال سیاست کلی مورد نظر خود مختارند؟ آیا در این موارد سیاست های کلی پنج ساله تعیین خواهد شد؟

ج- نظارت

در موضوع برنامه، نظارت در ابعاد مختلفی مطرح می شود از جمله نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی برنامه که عمدتاً به مرحله وضع قانون برنامه مربوط می شود، نظارت بر اجرای قانون برنامه، نظارت بر نتایج اجرایی به منظور تکمیل یا اصلاح برنامه یا سیاست های کلی آن و ... در این زمینه برخی نکات مهم به قرار زیر است:

۱- نقایص و ضعف های عمومی موجود در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی و نیز نظارت بر اجرای قوانین، در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی برنامه و نیز اجرای خود برنامه، بازتاب دارد. به عنوان مثال در مقطع تصویب برنامه پنجم، مجمع تشخیص مصلحت نظام مواردی از مصوبه مجلس در این زمینه را مغایر سیاست های کلی اعلام و تصریح کرد که موارد مغایرت دیگری نیز وجود دارد لکن در روزهای بعد موارد دیگر مغایرت اعلام نشد و مغایرت های اعلام شده نیز به صورت واقعی بر طرف نگردید.

۲- حسن اجرای سیاست های کلی برنامه در مرحله تصویب برنامه در مجلس، آن نیست که قانون گذار محتوای سیاست های کلی مزبور را بی کم و کاست در برنامه تکرار کند بلکه برنامه باید متضمن احکامی باشد که سیاست های کلی برنامه را تحقق بخشد و در این صورت حتی اگر عبارت های سیاست کلی را ذکر نکرده باشد باکی نیست.

به عنوان مثال مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقطع تصویب برنامه پنجم، مصوبه مجلس را به علت نپرداختن به برخی محورهای مهم سیاست های کلی برنامه پنجم، مغایر سیاست های مزبور دانست و مجلس نیز با الحاق ماده ۲۳۴ به مصوبه خود، عمدتاً به تکرار محتوای سیاست ها اکتفا کرد و مجمع نیز عملاً ایراد خود را رفع شده دانست.
متن ماده ۲۳۴ در این زمینه کاملاً گویاست:

"در راستای سیاست های کلی برنامه پنجم دولت مکلف است در اجرای مفاد این قانون به نحوی عمل نماید که تا پایان برنامه پنجم اهداف زیر تحقق یابد:

- الف- رشد نرخ متوسط ۸ درصد (۰/۸٪) سالانه تولید ناخالص ملی
 ب- کاهش شکاف پس انداز و سرمایه گذاری از طریق ایجاد سازوکارهای تشویقی و انگیزشی برای تبدیل پس انداز ملی به سرمایه گذاری ملی و حفظ نسبت پس انداز به تولید ناخالص داخلی به میزان متوسط چهل درصد (۰/۴۰٪)
 ج- قطع وابستگی هزینه های جاری دولت به درآمد های نفت و گاز تا پایان برنامه

د- انجام اقدامات ضروری و لازم برای کاهش نرخ بیکاری به هفت درصد (۰/۷٪) در پایان برنامه

ه- کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه از طریق اتخاذ سیاست های اجرایی مناسب و نیز استقرار سیستم تأمین اجتماعی فراگیر، گسترش پایه مالیاتی و توزیع مجدد درآمد ها به طوری که ضریب جینی در پایان برنامه به (۳۵ درصد) برسد
 و- توسعه و تقویت نظام استاندارد ملی

۳- با توجه به رابطه برنامه پنج ساله با سیاست های کلی برنامه، انطباق برنامه با سیاست های کلی آن لازم است و صرف عدم مغایرت کافی نیست.

۴- شمول برنامه به ذکر اهداف و پیش بینی هایی که تحقق آنها علاوه بر انجام تکالیف قانونی مجریان برنامه، به وقایع خارج از کنترل مجریان و اقدامات افرادی جز مجریان نیز بستگی دارد و عدم توجه به تفکیک این امور در برنامه نویسی و نظارت، موجب اختلال امر نظارت و عدم توفیق آن می شود و باب سرپیچی از تکالیف قانونی را به بهانه وجود عوامل غیر قابل کنترل باز می کند و یا در جایی که با وجود عمل مجریان به تکالیف قانونی، هدف مورد نظر تحقق نیافته است، موجب خرده گیری بیجا نسبت به مجریان می شود.

۵- عدم ارزیابی صحیح از شرایط، امکانات و نیازهای حال و آینده بعضاً موجب تعیین اهداف بلندپروازانه و غیرقابل وصول می شود. درج اهداف بالاتر از هدف مورد نظر به امید آنکه به این ترتیب لااقل آنچه در واقع مورد نظر است، تأمین شود نیز مزید بر علت می شود. به این ترتیب جدیت قانون گذاران و ناظران در منظر مجریان از همان ابتدا زیر سوال می رود.

به عنوان مثال برنامه پنجم توسعه مقرر کرده است که دولت در مدتی محدود تعداد زیادی آیین نامه اجرایی، سند ملی، منشور و ... تهیه کند که اجابت این امر عملاً غیرممکن و فوق طاقت است. ذکر انبوهی از اهداف خوب و سطح بالا در برنامه، هنر آن است که امکانات محدود به بهترین وجه برای تحقق اهداف به صورت متعادل به کار گرفته شود.

۶- با توجه به آسیب های موجود در امر نظارت، گزارش دهی مجریان در زمینه اجرای برنامه علی رغم تکالیف قانونی، به درستی انجام نمی شود. در عین حال با توجه به اینکه برنامه های توسعه، شامل انبوهی از اقدامات مراجع حکومتی از جمله اقدامات جاری آنها می شود و نیز با عنایت به

کلی بودن برخی از احکام برنامه و در غیاب شاخص‌های دقیق و معتبر، مجریان قادر خواهند بود گزارش‌های مفصل و پرننگ و لعابی از توفیقات خود در اجرای برنامه ارائه کنند و این در حالی است که بدون وجود برنامه نیز این اقدامات بر پایه سایر قوانین و شرح وظایف مراجع مذکور انجام می‌شود.

منابع

- قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران
- لوح قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی