

تأملی در الزامات اجرای قانون با تأکید بر قوانین برنامه توسعه

احمد مرکز مالیری*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۲۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	شماره صفحه: ۵۸-۲۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

می‌توان گفت دست‌کم در سه برنامه توسعه اخیر در ایران (چهارم، پنجم و ششم)، در خصوص عدم اجرایی شدن کامل - یا اجرای مورد انتظار - مفاد قانونی، بین صاحب‌نظران اجماع نظر وجود دارد. به نظر می‌رسد یکی از مهمترین دلایل عدم اجرای مفاد قوانین برنامه، نادیده گرفتن یا عدم توجه کافی به مقتضیات اجرا در فرایند تدوین و تصویب مفاد قانونی است. افزایش بیش از اندازه قوانین بر این باور یا پیش‌فرض مشکوک و قابل نقد بنا شده که قانون نمایانگر واقعیت است و تصویب قانون، مقدمه اجراست. درحالی که صرف تصویب قانون، نمی‌تواند به تغییر روابط و تعادل‌های مناسبات واقعی بیانجامد؛ بلکه قانون باید متناسب با واقعیت به تصویب رسیده و با مقدرات و قابلیت‌های مجری قانون، سازگار باشد. از سوی دیگر، نقش قابل انتظار و قطعی قانون، صرفاً اعطای ویژگی لازم‌الاجرای به سندی است که خود بر مبنای بررسی‌ها و ارزیابی عمیق و دقیق پیشینی تهیه شده است، نه تغییر حتمی رفتار مخاطبان یا مناسبات مربوط.

در نوشتار حاضر، ابتدا به مقتضیات اجرای قانون پرداخته خواهد شد. سپس با بهره‌گیری از نظرات کاشیک باسو و در چارچوب نظریه بازی، نکاتی راجع به نقش و سهم قانون در اصلاح حوزه‌های اقتصادی و... طرح می‌شود. توفیق هر قانون، نیازمند در نظر داشتن ملاحظاتی است که در نظریه سنتی حاکمیت قانون و همچنین نظریه حقوق و اقتصاد، قابل تأمین و در دسترس نیست. در این دعوت به بازاندیشی در نقش و سهم قانون با محوریت «اجراپژوهشی»، نمونه‌های متعددی از مفاد قوانین برنامه، با تأکید بر قانون برنامه ششم توسعه ذکر خواهد شد. در ضرورت تصویب بسیاری از احکام قانونی و کارآمدی استفاده از ابزار قانونی برای تحقق اهداف توسعه‌ای در ایران، تردید جدی وجود دارد و از این حیث، باید در تدوین و تصویب قانون برنامه توسعه آتی (هفتم) بازنگری اساسی صورت گیرد.

کلیدواژه‌ها: اجرا؛ قانون؛ قانونگذاری؛ حقوق و اقتصاد؛ قانون برنامه توسعه؛ نظریه بازی؛ حاکمیت قانون

* عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: m.markaz@majles.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصدوپانزدهم، پاییز ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2111-5195

مقدمه

از بدو صورت‌بندی نظریه‌های حاکمیت قانون و شکل‌گیری دولت مدرن، قانون، همواره به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی حکمرانی شمرده شده است. قانون، نه فقط در تأسیس نهادهای حکمرانی، بلکه در ارتقای کارایی نهادهای حکومتی، تضمین حقوق شهروندان و توسعه به‌طور کلی، ابزاری مسلط و بدون رقیب در نظر گرفته شده است. بر این اساس است که بسیاری از کشورها برای آغاز و طی مسیر توسعه، قانون را به‌عنوان ابزار اصلی برگزیده‌اند. اما انتخاب مسیر توسعه از طریق قانون، با مسائل معضلات پرشماری مواجه است. یکی از این مسائلی که تلاش می‌شود در این نوشتار به آن پرداخته شود، مسئله «اجرا»ی مفاد قانونی مصوب پارلمان است که در قالب عباراتی بلندپروازانه و آرمانی ناظر به انواع وجوه توسعه به تصویب می‌رسد. به‌عبارت دقیق‌تر، در نظام‌های سیاسی مانند ایران، دولت مکلف است مسیر توسعه را در چارچوب سندی طی کند که مرجع تصویب آن، نهادی غیر از دولت بوده است. این دوگانگی میان مرجع تصویب و مقام اجرا، سبب پدید آمدن مسائل مختلفی می‌شود که اولین و مهمترین آن عبارت است از اجرای ناقص یا عدم اجرای کامل و بایسته قانون برنامه توسعه. در ایران، دست‌کم در خصوص سه قانون برنامه توسعه اخیر (قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم) بین صاحب‌نظران و حتی سیاستمداران از طیف‌های مختلف، اجماع نظر مبنی بر عدم اجرای بایسته احکام قوانین مذکور وجود دارد.

در مقاله حاضر تلاش خواهد شد دلایل اصلی عدم اجرا یا اجرای ناقص قوانین برنامه توسعه در ایران با روش تحلیلی - توصیفی، واکاوی شود. چارچوب نظری اتخاذ شده در نوشتار پیش‌رو، نظریه‌های نهادگرایی و همچنین آموزه‌های ملهم از حقوق و اقتصاد است که به‌نحوی، دربرگیرنده رویکردی بین‌رشته‌ای است. به‌این ترتیب تحلیلی که در ادامه خواهد آمد، تلفیقی از مفاهیم آموزه‌های حقوقی، اقتصادی،

سیاسی، سیاستگذاری و مدیریتی است. علاوه بر اینها، برخی مفاد قوانین برنامه توسعه - و به طور خاص، قانون برنامه ششم توسعه - مورد نقد و بررسی قرار خواهند گرفت.

۱. معضل اجرای ناقص یا عدم اجرای قانون

تردیدی نیست که یکی از مهمترین هدف‌های تصویب قانون، اجرای آن است.^۱ بر این اساس است که «قابلیت اجرا یا عملی بودن»، در اغلب چک‌لیست‌های راجع به ویژگی‌های قانون، تکرار شده است (Florijn, 2008: 78). با این حال، به باور یکی از صاحب‌نظران، «یکی از مشکلات دائمی پیش‌روی بسیاری از اقتصادهای نوظهور و در حال توسعه، آن است که قانون غالباً اجرایی نمی‌شود ... قوانین معمولاً بر روی کاغذ، بدون عیب و ایراد هستند، اما غالباً به صورت ضعیف به مرحله اجرا درمی‌آیند» (باسو، ۱۴۰۰: ۲۷). از منظری کلی‌تر، ناکارآمدی نهادهای رسمی، از جمله قوانین و مقررات و دیگر اسناد سیاستی، یکی از مشکلات مهم به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. در واقع، تجارب و وقایع بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که وجود نهادهای رسمی، به معنای اجرای کارآمد آنها نیست (جعفرتاش امیری، ۱۳۹۹: ۵۳۹-۵۳۸).

توجه خاص به ویژگی اجرا، در اندیشه فیلسوفان حقوقی، قابل ردیابی است. برای نمونه، هانس کلسن^۲ - فیلسوف حقوقی اتریشی - اعتبار یک قاعده حقوقی را به کارایی آن منوط دانسته و چنین می‌نویسد: «هنگامی که یک قاعده حقوقی از کارایی به‌نحوی مداوم برخوردار نباشد، دیگر یک قاعده معتبر به شمار نمی‌آید»

۱. اینکه اجرا، یکی از اهداف قانون برشمرده شده، به این دلیل است که در مواردی تصویب قانون، به‌طور عامدانه، صرفاً با اهداف تبلیغی یا نمادین انجام می‌شود.

2. Hans Kelsen

(مالوری، ۱۳۸۳: ۴۵۳).^۱ مهمترین وجه کارایی یک قاعده حقوقی را می‌توان به اجرای بایسته آن منسوب کرد. نظر کلسن توسط ژوزف رز،^۲ راه‌حلی برای مسئله «قوانین کاغذی»^۳ تلقی شده است (رز، ۱۳۹۴: ۳۱۸). منظور از قوانین کاغذی، قوانینی فاقد ویژگی‌های اجرایی است. به عبارت دقیق‌تر، برخی قوانین توسط ارکان اجرای قانون و تابعان قانون نادیده گرفته می‌شوند و از این لحاظ بخشی از نظام حقوقی شمرده نمی‌شوند. یکی از دلایل نادیده گرفته شدن یک قانون توسط جامعه، می‌تواند تعارض آن با یک قاعده اخلاقی مهم باشد که منجر به عدم اجرای آن می‌شود. با این همه، رز توضیح می‌دهد که «نه تعارض و نه اثر آن بر جامعه، به معنای نبود قانون نیست» (همان: ۳۱۹). به این ترتیب، می‌توان اجرا و تبعیت از یک قانون را تا به آنجا با اهمیت دانست که توسط برخی صاحب‌نظران به عنوان یکی از معیارهای شناسایی قانون در نظر گرفته شده است.

سؤال مهمی که باید درباره آن تأمل کرد این است که آیا صرف تصویب قانون، می‌تواند منجر به اجرای آن شود؟ پاسخ به سؤال مطروحه، شاید در زمان و مکانی خاص، بدیهی باشد و تصویب قانون، معادل با اجرا تلقی شود. اما با ملاحظه مؤلفه‌های متعددی که امروزه در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، باید در رابطه با قانون و قانونگذاری و به‌طور کلی حکمرانی در نظر گرفت، پاسخ مثبت به سؤال مطرح شده با چالش‌های بسیاری مواجه خواهد بود. غفلت از پیچیدگی‌های ناشی از اجرای قانون (و به معنای موسّع، هرگونه حکم و سند لازم‌الاجرا) مبتنی بر یکی از مفروضات غلط مندرج در الگوی «حکمرانی خوب» است که براساس آن تصور می‌شود خدمات عمومی

۱. رویکرد کلسن به قانون، رویکردی عاری از ادعاهای جامعه‌شناختی، تاریخی، سیاسی و اخلاقی، یعنی همان «نظریه ناب حقوقی» است و به این ترتیب، ذیل مکتب «اثبات‌گرایی حقوقی» گنجانده می‌شود (بیکس، ۱۳۸۹: ۲۹۵-۲۹۲).

2. Joseph Raz

3. Paper Laws

همواره توسط کسانی ارائه شود که شبیه روبات رفتار کرده و به صورت خودکار، بدون دخالت دادن مؤلفه‌های تصمیم‌گیری خود، بر مبنای قواعد اداری به درخواست‌های متقاضیان پاسخ می‌دهند. به همین ترتیب «بسیاری از متون علمی رشته مدیریت دولتی نیز به تشریح نظام حکمرانی خوب در وضعیت سلامت کامل پرداخته‌اند» (رز و پیفر، ۱۴۰۰: ۶۹). عدم تحقق انتظارات خوشبینانه مراجع مقررات‌گذار در مورد اجرای مصوباتشان، یکی از مهمترین دلایل توجه ویژه به موضوع اجرای قوانین و سیاست‌ها محسوب می‌شود.

دلایل و تبیین‌های مختلفی از نظرگاه‌ها و رویکردهای متفاوت، برای معضل اجرای ناقص یا عدم اجرای قانون صورت‌بندی و ارائه شده است. بخشی از تحلیل‌ها در این حوزه به‌طور خاص، به فنون، رویه‌ها و کارکردهای قانونگذار به‌ویژه فنون نگارش مفاد قانون با رعایت اصول قانون و قانونگذاری مربوط است. اما از سوی دیگر، بسیاری از موانع اجرای قوانین، به مسائلی در حوزه اجرا بازمی‌گردد که خارج از صلاحیت و تخصص و دور از دسترس و احاطه قانونگذار است. آنچه که در علم سیاستگذاری، «مطالعات اجرا»^۱ یا «اجراپژوهی» خوانده شده است، ناشی از چالش‌های اجرای قوانین و به‌طور کلی، سیاست‌های عمومی از دنیای امروزه است (اشتریان و دیگران، ۱۳۹۶). چنان‌که گفته شد، اجرای یک قانون، به مراتب دشوارتر و پیچیده‌تر از آن است که چه‌بسا در حین تصویب به‌نظر بیاید.^۲ در واقع اجرا، انتقال از دنیای ایده‌ها و هنجارها به دنیای واقعیت‌هاست.

نگرش ویژه به مطالعات اجرا، به پژوهش بدیع «پرسمن» و «ویلداوسکی» بازمی‌گردد. در اثر ارزشمند آنان با عنوان *اجرا: انتظارات بزرگ در واشنگتن*، چگونه

1. Implementation Studies

۲. برای مطالعه راجع به مانع عدم قابلیت دستگاه‌ها یا مقامات اجرایی برای اجرای قانون و همچنین ویژگی‌های یک بوروکراسی برای اجرای قانون (مرکزالمیری، ۱۳۹۸).

در اوکلند فرومی‌یاشد، «پیچیدگی اقدام مشترک» درباره اجرای قوانین مصوب مرکز (کنگره در واشنگتن) در شهری مانند اوکلند (در ایالات کالیفرنیا) به بحث گذارده شده است. نحوه تعامل مراجع تقنینی و اجرایی در ایالات متحده آمریکا بسیار پیچیده است و موانع بالقوه‌ای، از اختلافات داخلی نهادها درباره حوزه اختیارات گرفته تا برخورد سبک‌های مدیریتی، را در برمی‌گیرد (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۲۵۷-۲۵۶). مهمترین یافته پژوهشگران مذکور آن بود که مسئله اجرا را باید بسیار بیش از پیش، جدی گرفت؛ چرا که اولاً، مفاد قانونی در موارد بسیاری مبهم تنظیم می‌شوند و به تبع در فرایند اجرا، به شیوه‌هایی متفاوت تفسیر شده و مسائلی غیرقابل پیش‌بینی، جزئیات آنها را به چیزی متفاوت از آنچه مدنظر قانونگذار بوده، تبدیل خواهد کرد. ثانیاً، صرف اینکه مقامات قانونگذار و مجری از یک خروجی سیاستگذاری حمایت کنند، به معنای توافق آنها بر سر مهمترین راهکار نیل آن هدف نیست و به عبارت دیگر، «توافق گسترده بر سر اهداف، ضرورتاً منجر به توافق بر سر ابزارها نمی‌شود». ثالثاً، نقاط تصمیم‌گیری و اهمیت کنترل و هماهنگی، واجد اهمیت فراوان هستند. به این ترتیب «اجرای هر کار اساسی، نیازمند جلب موافقت طیفی گسترده از سازمان‌ها در سطوح مختلف حکومتی با تصمیم‌های مربوط به اجراست. ... هر چه شمار نهادهایی که موافقت‌شان باید جلب شود، بیشتر باشد، احتمال عدم تحقق آن اقدام هم بیشتر خواهد بود» (همان: ۲۵۳-۲۵۲).

۲. تحلیلی از دلایل اجرا نشدن قانون با رویکرد جدید به حقوق و اقتصاد

در گفتار پیش رو، تلاش خواهیم کرد با بهره‌گیری از نظرهای کاشیک باسو،^۱ اقتصاددان هندی، که در کتاب اخیرش با عنوان اصلی جمهوری باورها (منتشر شده

در سال ۲۰۱۸) دلایل اجرا نشدن قوانین را تحلیل کنیم. مسئله‌ای که باسو با آن مواجه است، چالش اجرای قانون است. سؤالی که وی تلاش می‌کند با طرح رویکردی جدید در حقوق و اقتصاد به آن پاسخ دهد، دلایل عدم اجرای قانون به کیفیتی است که قانونگذاران با تصویب هر قانون در انتظار آن به‌سر می‌برند. او شکاف میان قانون و اجرا را با عبارت «جوهر روی کاغذ»^۱ وصف کرده و تلاش می‌کند دلایلی برای مسئله عدم اجرای قانون، فراتر از صرف بی‌احتیاطی یا خطای نگارشی قانون‌نویسان بیابد و در این مسیر، به تبیین برخی از مسائل عمیق نهفته در رشته حقوق و اقتصاد می‌پردازد (باسو، ۱۴۰۰: ۳۵-۲۶).

ادعای اصلی باسو، به چالش کشیدن و نقد کارایی و اثربخشی قانون به‌عنوان ابزار اصلی سیاستگذاری و تغییر مناسبات اقتصادی، اجتماعی و ... است. به بیان دقیق‌تر، باسو می‌کوشد با توسل به گزاره‌ها و قواعد برگرفته از «نظریه بازی»^۲ - یکی از شاخه‌ها یا گونه‌های خاص نظریه انتخاب عقلانی^۳ - استدلال کند که قابلیت و کارآمدی قانون برای تغییر رفتار فردی یا اجتماعی، بسیار کمتر از آن چیزی است که از نظر فیلسوفان کلاسیک حقوق یا نظریه‌پردازان اقتصاد نئوکلاسیک (یا مرسوم)، تصور می‌شده است. در صورت پذیرش مدعای مطرح شده، باید به‌نحو اساسی در استفاده از ابزار قانون برای تمشیت امور مختلف بازنگری کرد.

در رویکرد نئوکلاسیک به حقوق و اقتصاد، قانون به‌دنبال تغییر رفتار افراد به‌وسیله تحمیل مسئولیت یا مجازات آنان در صورت نقض قانون است. چرا که فرض بر این

1. Ink on Paper

2. Game Theory

۳. Rational Choice Theory؛ این نوع تحلیل، به نظر برخی، با تحلیل اقتصادی مرسوم (نئوکلاسیک) تقریباً هم‌پوشانی دارد و حوزه‌ای فرعی از علم اقتصاد محسوب می‌شود. بر پایه این نظریه، انسان‌ها «عقلانی» تصمیم می‌گیرند؛ به این معنا که «در پی به حداکثر رساندن تحقق خواسته‌ها و اهداف خود براساس فهم‌شان از شرایط هستند» (بیکس، ۱۳۸۹: ۳۳۹).

است که «با تحمیل مسئولیت یا مجازات بر افراد، دولت نتیجه نهایی را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که همکاری به جای روی گردانی، به استراتژی غالب تبدیل شود» (همان: ۵۲). در واقع این پیش‌فرض وجود دارد که لازم‌الاجرا کردن فرامین به وسیله قانون و پیش‌بینی ضمانت اجرا برای آن، به تبعیت تابعان و اجرای آن می‌انجامد.

دغدغه اجرا و اثرگذاری قوانین مصوب، از ابتدای شکل‌گیری اندیشه‌های حقوقی - فلسفی راجع به قانون و قانونگذاری مطرح بوده و بعدها، توسط اندیشمندان سایر علوم مانند اقتصاد و سیاست، پیگیری و واکاوی شده است. با طرح نظریه‌های جدید ملهم از اندیشه‌ورزی‌های جدید، مانند نظریه بازی، تأملات راجع به موضوع اجرا و اثرگذاری قانون ابعاد تازه‌ای به خود گرفت. ایده‌های باسو را می‌توان در چنین بستری ارزیابی کرد. ادعای اصلی وی آن است که «قانون موفق، قانونی است که رفتار انسان را از طریق ایجاد نقطه کانونی^۱ جدید در بازی که در زندگی به آن مشغول هستیم، یا همان بازی زندگی^۲، تغییر دهد. این بازی در مواردی با عنوان بازی اقتصاد^۳ نیز شناخته می‌شود» (همان، ۱۴۰۰: ۸۳-۸۲). برای تفسیر ادعای پیش‌گفته، ضروری است مفاهیم «بازی زندگی»، «نقطه تعادل»^۴ و «نقطه کانونی» تبیین شود.

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، بستر شکل‌گیری ایده مورد بحث نظریه بازی است. این نظریه شاخه‌ای از اقتصاد است که به مدل‌سازی و پیش‌بینی رفتار راهبردی می‌پردازد. رفتار راهبردی زمانی شکل می‌گیرد که دو یا چند شخص با یکدیگر تعامل می‌کنند و تصمیم هر یک از آنها، به انتظار شخص مذکور از رفتار سایر اشخاص بستگی دارد (هانسون، هانسون و هارت، ۱۳۹۵: ۱۸۳). در واقع نظریه بازی، ابزاری است که در انواع

-
1. Focal Point
 2. Game of Life
 3. Economy Game
 4. Equilibrium Point

تعامل‌ها و تقابل‌ها و هر جا که زمینه ارتباط، تصمیم‌سازی و یا تصمیم‌گیری متقابل وجود دارد، به کار گرفته می‌شود. این ارتباط می‌تواند میان دو یا چند بنگاه، دو یا چند حزب سیاسی، دو دولت رقیب با یک قاضی و یک وکیل باشد. طرف‌های یاد شده، بازیگرانی در نظر گرفته می‌شوند که سعی می‌کنند با توجه به آگاهی از تصمیم طرف متقابل، به حداکثر کردن هدف خود نائل شوند (دادگر، ۱۳۹۰: ۲۹۴).

در نوشتار حاضر، به جزئیات و زوایای نظریه بازی و دیگر آموزه‌ها و قواعد مربوط به آن پرداخته نمی‌شود. بلکه هدف، توضیح این نکته است که تعامل و نسبت بین قانونگذار و تابعان قانون - و همچنین قانونگذار با دیگر نهادهای مقررات‌گذار - به نحوی است که می‌توان الزامات و نتایج برگرفته از چنین نظریه‌هایی را در خصوص آنها نیز قابل اعمال دانست. به بیان دیگر، مسائل مهم و اساسی در قانونگذاری، از جمله لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در حوزه‌های خاص و کیفیت اجرا و کارایی قانون را می‌توان در پرتو نظریه بازی و به‌طور کلی‌تر، انتخاب عقلانی، مورد بحث و بررسی قرار داد.

منظور از «بازی اقتصاد» یا «بازی زندگی» توصیفی کامل از تمامی اقدامات و راهبردهایی است که افراد می‌توانند دست به انتخاب آنها بزنند؛ و مصادیق افراد، نه فقط شهروندان معمولی، بلکه پلیس‌ها، قضات و همه مقامات اداری و سیاسی را نیز دربرمی‌گیرند (باسو، ۱۴۰۰: ۸۳).

درباره تعریف «نقطه تعادل» و «نقطه کانونی»، در اثر باسو، تعاریف دقیق و صریحی ذکر نشده است. وی در جایی نوشته است: «مفهوم نقطه کانونی، مفهومی رازآلود است که در نظریه بازی مدرن ظهور یافته است. این مفهوم در نگاه اول، مفهومی مبرهن است، اما تعریف آن دشوار است» (همان: ۷۶). با وجود این، مفهوم نقطه کانونی را می‌توان از توضیح مفهوم تعادل، تا حدودی دریافت. نقطه کانونی،

«گونه‌ای برجسته از تعادل نش^۱ است که به افراد در هماهنگ‌سازی اقدامات آنها کمک می‌کند (همان: ۷۸). اصطلاح «تعادل نش» در نظریه بازی «نمایانگر نقطه ثبات یا حد تعادل در یک بازی ناهمکارانه^۲ است؛ وضعیتی حاصل ترکیب راهبردهای بازیکنان که در آن هیچ‌یک از بازیکنان نمی‌توانند موقعیت خود را با تغییر راهبرد، بهبود بخشند» (بیکس، ۱۳۸۹: ۱۴۸). توضیح اینکه دو راهبرد مشهور در نظریه بازی، راهبرد همکارانه و راهبرد ناهمکارانه است. وقتی رقبا تلاش می‌کنند منافع یکدیگر را حفظ کنند، راهبرد همکارانه اتخاذ شده است. اما در مواردی که رقبا یا طرفین، صرفاً به دنبال بیشینه کردن منافع شخصی خود هستند، راهبرد ناهمکارانه اجرا می‌شود (دادگر، ۱۳۹۰: ۲۹۵).

مفهوم «تعادل» در رویکرد «نهادها به‌مثابه تعادل» به ثبات نهادها اشاره دارد. قواعد بازی، وقتی به «تعادل» یا «وضعیت باثبات» می‌رسند که پذیرش وضعیت موجود برای همه بازیگران درگیر بازی، از به چالش کشیدن و برهم‌زدن آن بهتر باشد و تغییر در رفتار هر ذی‌نفع، به دیگران نیز فرصت تنظیم رفتار و اقدامات متناسب بدهد. سیاست هدف، باید تنظیم مجدد رفتار بازیگران برای رسیدن به یک تعادل نهادی جدید (تعادل بهینه) و متعاقب آن، رسیدن به خروجی‌های اجتماعی بهتر باشد (Al-Dahdah and et al., 2016: 15-16).

با توجه به توضیحات پیش‌گفته، می‌توان به اهمیت «تعادل» در هرگونه تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و قانونگذاری و مقررات‌گذاری به معنای عام پی برد. نادیده گرفتن تعادل‌های موجود در هر جامعه و در مناسبات گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... منجر به خنثی شدن هرگونه تلاش قانونگذارانه خواهد شد.

1. Nash Equilibrium

2. Non-cooperative Game

به عبارت دیگر قانونگذار (یا مقررات‌گذار به‌طور کلی) باید با ملاحظه تعادل‌های هر موضوع به مداخله قانونی اقدام کند تا برای اثربخشی قانون در جهت تغییر یا اصلاح مناسبات موجود، چشم‌اندازی امیدبخش قابل تصور باشد. در راستای تأیید توصیه پیش‌گفته، عجم‌اوغلو^۱ و رایبسون^۲ در مطالعه‌ای نشان دادند که نخستین دام اصلاحات نهادی، آن است که چه‌بسا تغییر مستقیم برخی نهادهای اقتصادی مانند نظام تجارت در برخی کشورها، وافی به مقصود نباشد و حتی باعث بروز آثار معکوس نیز بشود. دلیل اینکه چرا اصلاح نهادهای اقتصادی مشخص در برخی کشورها، ناکارآمد بوده و کمکی به برآوردن اهداف سیاستگذار نمی‌کند، آن است که از سر راه برداشتن یک ابزار بدون تغییر دادن تعادل قدرت در جامعه یا «تعادل سیاسی بنیادین»، ممکن است منجر به جایگزینی یک ابزار با ابزار دیگر شود؛ پدیده‌ای که «اثر الاکلنگی»^۳ نام نهاده شده است. یکی از مثال‌های اثر الاکلنگی، «سیاست‌های تعدیل ساختاری» در آفریقا است. تلاش برای اجبار کشورهای آفریقایی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ به پیاده‌سازی اصلاحات نهادی مانند کاهش فساد و اصلاح نظام بودجه‌ریزی با شکست مواجه شد. عمده‌ترین دلیل این شکست، بی‌توجهی نهادهای مالی بین‌المللی به «منطق سیاسی سیاست‌های ناکارآمدی که در صدد اصلاح‌شان بودند» دانسته شده است (عجم‌اوغلو و رایبسون، ۱۳۹۳: ۲۹۱-۲۹۲ و ۲۹۴).

اطمینان نسبی و قابلیت پیش‌بینی به نحو معقول از اجرای مصوبات، از اصول مهمی است که باید در قانونگذاری رعایت شود. به‌عنوان نمونه، قانونگذاران به دلایل مختلف، به‌ویژه به دلیل تبلیغاتی برای اقناع رأی‌دهندگان، متمایل به تصویب قوانین «ضدفساد» (مالی - اقتصادی) هستند. باینکه پارلمان‌ها به «الگوبرداری» (پیوند زدن) از قوانین

1. Daron Acemoglu
2. James A. Robinson
3. See-saw Effect

کشورهای توسعه یافته و همچنین نمونه‌های توصیه شده سازمان‌های بین‌المللی، علاقه خاصی نشان می‌دهند و به‌رغم وجود «ظرفیت‌هایی برای این گونه قانونگذاری‌ها»، تجربه نشان داده که اجرای این قوانین در عمل با موانعی مواجه است که اقدام قانونگذارانه نمی‌تواند در رفع آنها مؤثر باشد (Michael and Kasements, 2007: 299-300).

هدف باسو از طرح مفاهیم و نظریه‌های بازی، تبیین دقیق‌تر شکست‌های اجراست که نمونه‌هایی از آن در سطور پیشین ذکر شد. ادعای اصلی وی آن است که قانون، نمی‌تواند اقدامات یا راهبردهای پیش روی افراد را تغییر دهد، بلکه «تنها کاری که قانون انجام می‌دهد، تغییر باورهای افراد در خصوص این موضوع است که دیگران چه کاری را انجام خواهند داد» (باسو، ۱۴۰۰: ۸۳). در اینجا است که نتیجه‌گیری اصلی باسو درباره قانون قابل طرح است: «از آنجاکه براینده ناشی از استفاده از قانون» همواره نوعی تعادل است، این براینده بدون وجود قانون نیز قابل حصول بوده است. به‌طور خلاصه، هر براینده امکان‌پذیر شده به واسطه ایجاد قانون، بدون قانون نیز قابل دستیابی است» (همان: ۸۵-۸۴).

به این ترتیب، باسو با تبیین نقش عظیم باور افراد و انتساب موفقیت هر قانون به ایجاد تغییر در باور و به تبع رفتار تابعان، نقش و سهم قانون را به‌شدت تقلیل می‌دهد؛ تا حدی که طبق نظر وی، آنچه به تغییر رفتار و انجام عمل خاصی به واسطه تصویب قانون رخ می‌دهد، می‌توانست بدون وجود قانون نیز رخ دهد، البته در صورتی که تغییر باور با ابزاری جز قانون صورت می‌گرفت. به عبارت دقیق‌تر، سازوکار خوداعمال اجتماعی باید بسیار بیش از قانون جدی گرفته شود؛ چرا که سازوکار مذکور است که قدرتی عظیم در اختیار قانون قرار می‌دهد. به این ترتیب، نظم ایجاد شده به وسیله قانون و نظم ایجاد شده با ابزاری غیر از قانون، ارتباطی وثیق با یکدیگر دارند (همان: ۹۳).

بر این اساس، عدم توفیق بسیاری از قوانین نیز به دلیل آن است که تلاش می‌کنند

مناسبات اقتصادی، اجتماعی و ... را به سمت نقطه‌ای غیرتعادلی هدایت کنند (همان: ۹۵)؛ یعنی الزام شخص یا نهادها به انجام اموری که به نحوی برای آنها تبیین و تلقین نشده و بنابراین، باوری به انجام آن وجود ندارد و به عبارت دیگر به هنجاری لازم‌الاتباع تبدیل نشده است. نتیجه قابل توجه اندیشه‌ورزی باسو آن است که «هر برابندی در جامعه [یا فرد، نهاد، دولت و ...] که با استفاده از قانون قابل دستیابی باشد، بدون استفاده از قانون نیز قابل حصول خواهد بود» (همان: ۱۹۵). این دستاورد نظری بسیار مهم و راهگشا، می‌تواند تبیین‌کننده بسیاری از توصیه‌های مبتنی بر اصول قانونگذاری، از جمله توصیه به قانونگذاری حداقلی و بنابر ضرورت باشد. از این مهمتر، نظرهای مطرح شده می‌تواند پشتوانه نظری مناسبی برای پاسخ به چرایی عدم اجرای بسیاری از قوانین - و در بحث ما، قوانین برنامه توسعه - باشد.

۳. قوانین برنامه توسعه به مثابه نماد قوانین اجرا نشده یا غیرقابل اجرا

از منظری کلی و در نقد برنامه‌ریزی توسعه، بسیاری از صاحب‌نظران بر این باورند که نتایج معجزه‌آمیزی که از برنامه‌ریزی توسعه انتظار می‌رفت، حاصل نشده است. برای نمونه، واترستون^۱ نتیجه می‌گیرد که «در عرصه اجرای برنامه‌های توسعه، میزان ناکامی‌ها پیش از موفقیت‌ها بوده است ... اکثر کشورها از تحقق اهداف ناظر بر درآمد و بازده در سطح کم نیز بازماندند». کیلیک^۲ به این نتیجه رسید که «برنامه‌ریزی توسعه‌ای میان‌مدت در تقریباً همه کشورهای کمتر توسعه‌یافته در برآورده کردن انتظارات ناکام بوده است». حتی برخی معتقدند «فقط ناکامی اجرای برنامه‌ها مطرح نیست، بلکه برنامه‌ریزی ملی، خود به مانعی بر سر راه توسعه تبدیل شده است.

1. Waterstone

2. Killick

به‌عنوان مثال کایدن و ویلداوسکی^۱ با انتقاد از برنامه‌ریزی جامع چندبخشی، آن را سازوکاری برای تصمیمات می‌دانند که هرگونه نارسایی را برای کشورهای فقیر به حداکثر و هر نوع مزیت محتمل را به حداقل می‌رساند» (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۱۷۹). در خصوص ایران، چنان‌که در یکی از گزارش‌ها آمده است: «... با سابقه بیش از هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه و تدوین یازده برنامه توسعه ملی، با وجود بسیاری از مشکلات که بر تهیه این اسناد سایه انداخته، همچنان در تلاش است برنامه‌های تحقق‌پذیر و اجرایی در مسیر نیل به اهداف، تهیه و تدوین کند» (علی‌بیگی علوی، ۱۴۰۱: ۶۰). در مجموع، به نظام برنامه‌ریزی در ایران، ایراداتی بنیادین وارد است؛ «... فرایند برنامه‌ریزی رایج در ایران به زعم بسیاری از صاحب‌نظران، نیازمند بازطراحی جدی است. تصمیم‌سازی متمرکز، پایین بودن مشارکت ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی، ناکارآمدی نظارت بر اجرا، چالش‌های تصویب برنامه‌های تهیه شده، ... از جمله این موارد است که نشان می‌دهد فرایند نظام برنامه‌ریزی باید بازتعریف شده و با شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی توسعه‌گرا، مسیر تهیه برنامه توسعه مطلوب هموارتر شود» (مهرعلی‌تبار فیروزجایی و گرائی‌نژاد، ۱۴۰۱: ۸۹).

می‌توان ادعا کرد که اجماع نظری کلی در خصوص عدم اجرای بایسته قوانین برنامه توسعه - دست‌کم قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم - در بین صاحب‌نظران وجود دارد، گرچه ارزیابی دقیقی از میزان اجرا یا عدم اجرای هر یک از قوانین در دسترس نیست. در یکی از پژوهش‌ها ادعا شده است که ارزیابی‌ها در خصوص اجرایی شدن برنامه‌های توسعه، به عملکردی در حدود ۳۰ درصد اشاره دارد (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۱: ۱۰). در یکی از گزارش‌های منتشر توسط سازمان برنامه و بودجه کشور نیز ارزیابی کلی، از به نتیجه نرسیدن قوانین برنامه چهارم و

پنجم توسعه حکایت دارد: «... نتیجه بررسی عملکرد برنامه‌های چهارم و پنجم طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۸۴، گویای این واقعیت است که به‌رغم ۶۱۰ میلیارد دلار درآمد ارزی ناشی از صادرات نفت و گاز در این دوره، شاخص‌های مهم، روند مطلوبی نداشته و برنامه‌های اقتصادی برای دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز، نیازمند بازنگری است» (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۰: ۹).

با توجه به در دسترس نبودن گزارش‌های رسمی ارزیابی کلی از عملکرد هر یک از قوانین برنامه توسعه، می‌توان به مطالعاتی استناد کرد که با رویکردهایی خاص به ارزیابی اجرای قوانین برنامه توسعه در ایران پرداخته‌اند. برای نمونه، در پژوهشی نشان داده شده که از میان ۱۰ برنامه عمرانی و توسعه‌ای کشور تا سال ۱۳۹۱، فقط دو برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب و برنامه سوم توسعه، قادر به شتاب‌دهی به اقتصاد کشور بوده‌اند. علاوه بر این، توان فنی و آمار و اطلاعات کشور در برنامه‌ها، روند تکاملی را طی نکرده است و مسئولان برنامه‌ریزی کشور از توان کارشناسی لازم برای تلفیق برنامه رشد اقتصادی و عدالت برخوردار نبوده‌اند (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۲). در مطالعه‌ای درباره ارزیابی عملکرد قوانین برنامه‌های توسعه در خصوص کاهش فقر، ضمن تأکید بر این نکته که در سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه، راهبرد مشخصی درباره کاهش فقر از سوی برنامه‌ریزان دنبال نشده، چنین نتیجه گرفته شده که مقادیر شاخص‌های فقر، طی سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه، روند مشخصی در راستای کاهش آن نداشته است (حسینی‌نژاد و اقتصادیان، ۱۳۸۴: ۵۱-۵۰). در مطالعه دیگری در خصوص ارزیابی اجرای ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه^۱

۱. براساس ماده (۸۰) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی...»: «دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفسد اخلاقی مشتمل بر محورهای ذیل اقدام کند به‌گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد...».

تصریح شده که همچنان در سال پایانی اجرای قانون مذکور، بسترهای اجرای ماده (۸۰) تحقق نیافته و اجرای مهمترین حکم ماده پیش گفته، ناظر بر تهیه «طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» با تأخیر مواجه شده است (یوسف‌وند، ۱۴۰۰: ۱۷). در پژوهش دیگری در این باره تصریح شده است: «همواره برنامه‌های توسعه به دلیل فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، صرفاً مجموعه‌ای از احکام کلی با اهدافی آرمانی ... بوده است. این کاستی در عمل، انحراف بسیاری مابین ارقام پیش‌بینی شده در برنامه‌ها با ارقام عملکرد را به وجود آورده است. همچنین عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه، منجر به حاصل نشدن بسیاری از اهداف مدنظر برنامه‌های توسعه شده است» (تهرانی و ورمزیار، ۱۳۹۴: ۳۲).

علاوه بر اینها، بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حوزه پژوهش، فناوری و نوآوری در برنامه پنجم توسعه نشانگر آن است که «اجرای اکثر احکام برنامه پنجم با مشکلات زیادی روبه‌رو بوده است و به همین دلیل پیشرفت قابل توجهی نداشته است» (براتی، ۱۳۹۵: ۴۱). همچنین مطالعه انجام شده در خصوص اجرای احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی نیز نشان می‌دهد که به جز چند مورد تدوین مقررات و سند، خروجی مشخصی از اجرا وجود ندارد (زرندیان، ۱۴۰۰: ۲۸).

براساس گزارش اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس، احکام دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، مجموعاً مشتمل بر ۱۹۷ ماده بوده که به ۱۰۴۴ حکم برای ۴۴ دستگاه اجرایی، قابل تفکیک هستند. در این گزارش نظارتی، ۷۳۲ حکم از ۱۰۴۴ حکم مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند که با توجه به معیارهای تحقق

احکام، ۳۶۳ حکم «محقق شده»، ۱۰۶ حکم «غیرقابل ارزیابی» و ۲۶۳ حکم «محقق نشده» تشخیص داده شده‌اند. این ارزیابی نشانگر تحقق تقریباً ۵۰ درصدی احکام قوانین برنامه توسعه ششم و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است. گفتنی است در گزارش تصریح شده اگر منظور از تحقق حکم را موفقیت کامل و ۱۰۰ درصدی در نظر بگیریم، احکام «محقق شده» در مجموع دو قانون مزبور، به ۶۳ حکم کاهش می‌یابد و به این ترتیب، درصد احکام محقق شده در دو قانون پیش گفته به ۹ درصد کاهش می‌یابد (حسین‌زاده لنج‌آبادی و حسینی، ۱۴۰۱: ۳۵-۳۴).

۴. مهمترین دلایل اجرا نشدن قانون برنامه توسعه از منظر صاحب‌نظران

در سالیان گذشته، پژوهش‌های متعددی در خصوص تبیین علل و دلایل اجرایی نشدن بایسته احکام قوانین برنامه توسعه (به‌ویژه قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه) انجام شده است. در هر پژوهش، رویکرد خاصی اتخاذ شده و برمبنای آن برخی علل و دلایل برجسته شده است. در این قسمت با ذکر دسته‌بندی‌های کلی از دلایل اجرا نشدن قوانین برنامه توسعه در ایران، به وجوه تمایز این نوشتار در موضوع مورد بحث خواهیم پرداخت.

در یکی از گزارش‌های پژوهشی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران به چهار دسته کلی تقسیم‌بندی شده است: الف) ایرادهای مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی؛ ب) ایرادهای مربوط به فرایند برنامه‌ریزی؛ ج) ایرادهای مربوط به محتوای برنامه و د) ایرادهای مربوط به اجرای برنامه. در ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی، به آسیب‌هایی مانند «فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه»، «نبود اطلاعات و آمارهای جامع و به‌هنگام در دسترس» و «ساختار سیاسی و اجتماعی کشور» پرداخته شده است. در بخش ایرادهای مربوط به اجرای

برنامه، برخی آسیب‌های شناسایی شده به این شرح فهرست شده است: سرعت و گسترش تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور، وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر، قابلیت‌های اداری ضعیف دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده، عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون، انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون، تداخل زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور، بی‌توجهی به بسترهای اجتماعی برای اجرای قوانین، عدم انتخاب صحیح مجری، و فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸ الف).

در چارچوب تحلیلی پیش‌گفته، مدلی برگرفته از دو صاحب‌نظر علوم سیاست‌گذاری، مازمانیان و ساباتایر، برای ارزیابی و آسیب‌شناسی قوانین برنامه توسعه نیز به کار گرفته شده است. البته برای انطباق مدل مورد استفاده با نیازهای پروژه و با در نظر گرفتن ویژگی‌های احکام برنامه‌های توسعه، تغییرات اندکی در اصل مدل اعمال شده و عنوان مدل از «چارچوب پیاده‌سازی سیاست‌ها»^۱ به «چارچوب تنظیم احکام» تغییر یافته است (همان، ۱۳۸۸ ب: ۱۶). در مدل «چارچوب تنظیم احکام»، دوازده متغیر مختلف که باید در تنظیم احکام قوانین برنامه در نظر گرفته شوند، در سه دسته کلی متغیرهای ماهیتی، ساختاری و زمینه‌ای (محیطی) صورت‌بندی شده‌اند. متغیرهای «ماهیتی» در چهار عنوان ملاحظات تکنیکال (فنی) قانون، ملاحظات گزینشی، محدوده پوشش قانون و تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی و اجتماعی) دسته‌بندی شده‌اند. متغیرهای ساختاری (به معنای ساختارها و سازوکارهای لازم برای اجرای سیاست‌ها) با بهره‌گیری از مدل مذکور مطرح شده، در هفت متغیر به این شرح تنظیم شده‌اند: به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی‌مناسب، هماهنگی دستگاه‌های مرتبط، قوانین و مقررات دستگاه‌ها، توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط و تأمین

منابع. متغیرهای زمینه‌ای (محیطی) به معنای حمایت مستمر سیاستگذاران و قانونگذاران در دو عنوان صورت‌بندی شده است: نخست، بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیک و دوم، التزام مجریان به اعمال قانون (همان: ۳۴-۱۷). برای عدم اثربخشی قوانین برنامه‌های توسعه در ایران، در مطالعه دیگری دلایلی به این شرح ذکر شده است:

اول) بسیاری از مواد قانونی برنامه‌های توسعه، فاقد متولی مشخص بوده یا شاخص مشخصی برای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی دولت وجود ندارد.

دوم) میان دوره فعالیت قوای مجریه و مقننه با دوره زمانی برنامه‌های توسعه، تطابق زمانی وجود ندارد و این امر، از ضمانت اجرای قوانین برنامه کاسته است.

سوم) رابطه دستگاه‌های برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی، نظام‌مند و مطلوب نیست.

چهارم) ارتباط سازمان‌یافته میان مجلس شورای اسلامی و نظام برنامه‌ریزی کشور وجود ندارد.

پنجم) برنامه‌ریزی توسعه در ایران، به لحاظ کمی، پرحجم و انعطاف‌ناپذیر بوده و ضروری است برنامه، به‌حالتی کیفی و راهبردی تغییر یابد.

ششم) به دلیل خلأها و گسست‌های متعدد در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه، عملاً امکان ورود نظرات پالایش نشده و غیرکارشناسی در طول بررسی لایحه در مجلس از سوی نمایندگان وجود دارد (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۷-۷۳).

شاهد مثالی برای دلیل اخیر، آسیب‌های قانون برنامه ششم توسعه به دلیل مداخله محتوایی نمایندگان مجلس در لایحه مربوط بود. البته این مداخله به دلیل عدم تمایل دولت وقت به ارائه کامل لایحه کامل برنامه و بدعت نهاد مسئول در ارائه بخشی از احکام به عنوان «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم» بود (مرکزالمیبری، ۱۳۹۹: ۵۹-۵۷). برخی آسیب‌های ناشی از مداخله «ناگزیر»

نمایندگان در لایحه برنامه ششم و «اختلال در ابتکار قانونگذاری» عبارت بودند از: «تسلط یافتن نگاه‌های کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور»، «نبود ظرفیت و فرصت لازم و کافی برای مجلس در خصوص تشخیص اولویت‌ها و نیازهای برنامه‌ای کشور»، «طرح آنی پیشنهادهای الحاقی که اغلب پشتوانه کارشناسی لازم را نداشتند» و «ظهور برخی مطالبات منطقه‌ای». نتیجه آسیب‌های پیش‌گفته، انحراف منابع و سیاستگذاری‌ها از چالش‌های اساسی کشور بود (ذاکری، ۱۴۰۰: ۹-۸).

در یکی از مطالعات انجام شده، مهمترین ویژگی‌های قوانین تکلیفی به این شرح است: تحقق‌پذیری، مشخص بودن متولی اجرا، داشتن قابلیت ارزیابی و شاخص و داشتن ضمانت اجرای مناسب. از بین ۱۳۲ ماده بررسی شده در فصل‌های اقتصادی و نظارت و بودجه قانون برنامه پنجم توسعه، ۶۴ ماده از نوع «تکلیفی» شناسایی شده است. «متولی اجرا» در دست کم ۴۰ درصد از مواد تکلیفی بررسی شده، یا اساساً تعیین نشده یا به ذکر عناوین کلی مانند «دولت» اکتفا شده است. همچنین حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد از مواد تکلیفی، فاقد قابلیت ارزیابی تشخیص داده شده‌اند (پرهیزگاری، رزقی و روحانی، ۱۳۹۴: ۲۳-۴).

در بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص چرایی عملکرد نامطلوب دستگاه‌های اجرایی در خصوص دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «تخصیص ناکافی اعتبارات پیش‌بینی شده» (۱۰/۲ درصد)، «عدم همکاری دستگاه‌های مرتبط» (۹/۶ درصد) و «ایرادات ناشی از قانونگذاری» (۹/۵ درصد)، بیشترین سهم را در عدم تحقق احکام داشته‌اند. دیگر عوامل ناکامی در اجرای دو قانون به ترتیب عبارتند از: «شرایط بین‌المللی و موانع خارجی»؛ «حمایت ناکافی از بخش خصوصی»؛ «نبود زیرساخت/ ارائه خدمات الکترونیک مناسب»؛ «عدم تصویب/ ابلاغ بخشنامه/ آیین‌نامه»؛ «عدم دسترسی به داده‌های استاندارد/

قابل استناد»؛ «طولانی بودن فرایند اخذ مجوزهای مورد نیاز»؛ «تأخیر در تخصیص بودجه/ نقدینگی»؛ «عدم تحقق سرمایه‌گذاری‌های خارجی پیش‌بینی‌شده»؛ «نبود/ کمبود نیروی متخصص و کارآمد»؛ «مشکلات در اخذ تسهیلات از بانک‌ها و یا صندوق توسعه ملی» و «مغایرت با قوانین و مقررات دیگر» (حسین‌زاده لنج‌آبادی و حسینی، ۱۴۰۱: ۲۱-۲۰).

در مطالعه دیگری، احکام قانون برنامه ششم توسعه در حوزه سلامت ارزیابی شده و نقاط ضعفی به این شرح در این باره شناسایی شده است: «نبود ارتباط مؤثر بین‌بخشی با سایر دستگاه‌ها، در نظر نگرفتن مکانیسم تأمین مالی برخی احکام، غیرواقع‌بینانه و غیرقابل اجرا بودن (در مدت سال‌های اجرای قانون)، عدم شفافیت در متن حکم، در نظر نداشتن شاخص‌های کمی در متن برنامه، عدم به‌کارگیری راهکارهای قانون‌گریزی در متن احکام جهت افزایش ضمانت اجرایی آن، چندمتمولی بودن برخی احکام، در نظر نداشتن برخی زیرساخت‌های لازم برای پیاده‌سازی احکام، عدم اولویت‌بندی لازم برای گروه‌های هدف و یا بعضاً ایرادهای نگارشی ...» (شهیدی‌صادقی و دیگران، ۱۴۰۱: ۳-۲).

با مروری بر آسیب‌ها و نواقص پیش‌گفته در قوانین برنامه توسعه و به‌طور کلی نظام برنامه‌ریزی در ایران، می‌توان دریافت که صاحب‌نظران و پژوهشگران به‌درستی بر غیرقابل اجرا بودن بسیاری از احکام قوانین برنامه یا نادیده گرفتن پیش‌نیازهای مختلف برای اجرایی کردن مفاد قانونی، به‌ویژه از حیث مالی - بودجه‌ای تأکید کرده‌اند. چنان‌که پیشتر نیز گفته شد، مسائل مربوط به اجرا در نظام قانونگذاری ایران مورد غفلت قرار گرفته و پیامد این بی‌توجهی، به‌ویژه در کیفیت نامناسب اجرای قوانین برنامه توسعه کاملاً مشهود است؛ درحالی‌که در تصویب یک قانون، باید روند انتقال به واقعیت نیز مورد توجه قرار گیرد. اسمیت و لریمر در این باره شرح داده‌اند که

اجرا، حتی در شرایط ایدئال نیز کار آسانی نیست و نمی‌توان به‌صرف اتکا به قانون از کیفیت قابل قبول اجرا، اطمینان حاصل کرد. چرا که قانون، آنجا که به جزئیات نحوه اجرای آن مربوط می‌شود، «حرف چندانی ندارد»؛ بلکه سازمان‌های اجرایی هستند که از طریق مقررات‌گذاری‌های بعدی، جزئیات هر قانون را به‌طور رسمی روشن می‌کنند (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۲۵۳-۲۵۲). به‌عبارت‌دیگر در مجموعه هر قانون برنامه «سطوح متفاوتی از تأثیرگذاری و هدایت کلی و جزئی» وجود دارد که باید به آن توجه شود ... چنان‌که اهداف و سیاست‌های کلی که نتواند در اهداف کمی و تبصره‌های قانونی جایگاه لازم را بیابد، عمدتاً به‌صورت تأکیدی عمومی باقی خواهند ماند». بر این اساس است که یکی از آسیب‌های اصلی برنامه، «حکم‌محور شدن» دانسته شده است (آقاسی‌زاده، ۱۳۹۹: ۲۱۹-۲۱۷). دستاورد این رویکرد، قانون برنامه‌ای مشحون از احکامی است که ملاحظات اجرایی آنها در نظر گرفته نشده است.

مسئله توضیح داده شده با عبارت «نقص اجرا» مورد توجه قرار گرفته است. چنان‌که در یکی از پژوهش‌ها تصریح شده است: «نظریه‌پردازان بزرگ توسعه به این جمع‌بندی رسیده‌اند که در تحقق توسعه، مسئله اجرا به اندازه‌ای تعیین‌کننده است که نمی‌توان به هیچ عنوان از آن چشم‌پوشی کرد و در بسیاری از موارد می‌توان کل ماجرای توسعه‌نیافتگی را از کانال نقص اجرا توضیح داد» (زمانی و خاندوزی، ۱۳۹۴: ۱۱).

نکته‌ای که به نظر می‌رسد در پژوهش‌های انجام شده درباره علل و دلایل اجرایی نشدن بایسته قوانین برنامه توسعه، مورد توجه قرار نگرفته یا دست‌کم به اندازه کافی به آن پرداخته نشده، ضرورت یا عدم ضرورت تصویب بسیاری از احکام قانونی و کارآمدی استفاده از ابزار قانونی برای تحقق اهداف توسعه‌ای است. در ادامه نوشتار حاضر، توضیح داده خواهد شد که تصویب بسیاری از احکام قوانین برنامه توسعه، با

این پیش فرض خطا صورت می‌گیرد که توسل به ابزار قانون و جامه قانون پوشاندن به ایده‌ها و آمالی که تحقق بسیاری از آنها خارج از دامنه قانون شمرده می‌شوند، ابزاری کارآمد و مؤثر برای اصلاح مناسبات اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شود. در حالی که به نظر می‌رسد در چارچوب نظرها و آموزه‌های پیش گفته، پیگیری بسیاری از اهداف توسعه‌ای از طریق قانون، از ابتدا راهکاری بدون نتیجه است و ضروری است این ایده‌ها با توسل به ابزارهایی غیر از قانون پیگیری شوند.

۵. بررسی موردی برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه از حیث قابلیت و تحقق اجرا

در گفتارهای پیشین تصریح شد که وجه تمایز نوشتار پیش‌رو، تبیین علل اجرایی نشدن احکام قانونی در ایران در پرتو نظرهای باسو و برخی از آموزه‌های برآمده از اندیشه‌ورزی‌های متخصصان سیاست‌گذاری، حقوق و اقتصاد است. همچنین توضیح داده شد که نتیجه دستاوردهای نظری مطرح در مقاله حاضر، غیرضروری و ناکارآمد دانستن بسیاری از احکام قانون مصوب است. با وصفی که از قوانین برنامه توسعه در ایران ارائه شد و تحلیل‌های صاحب‌نظران درباره کیفیت نامطلوب و غیرقابل قبول اجرای بسیاری از مفاد آنها و دلایل این امر، در ادامه به‌طور خاص به برخی از احکام قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به عنوان مصادیقی در جهت تأیید ادعاهای مطرح شده می‌پردازیم.

الف) احکامی که اجرای آنها فقط در صلاحیت قوه مجریه نیست

- در بند «ب» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه، مسئولیت اجرای اقداماتی به این شرح برعهده دولت نهاده شده است: «محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت و نگاه ارزشی به کار و ثروت‌آفرینی از راه‌های

قانونی و مشروع و عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاهداری نوین در بخش دولتی همراه با ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیتهایی که بخش خصوصی در رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیشتر قادر به انجام آن است به‌نحوی که در پایان سال اول اجرای قانون برنامه اقدامات لازم برای اجرای این حکم توسط دولت تصویب و ابلاغ شود». اجرای احکام پیش‌گفته، مستلزم همکاری و هماهنگی کلیه نهادهای حکومتی است و خارج از توان و صلاحیت صرف دولت است. به ویژه حمایت از حقوق مالکیت، نیازمند اقدامات قوه قضائیه و تغییر رویکردها و رویه‌های جاری است.

- در بند «پ» ماده (۴) قانون برنامه ششم توسعه، «کلیه دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی با دولت» مکلف شده‌اند «با هدف جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری و توسعه بازارهای صادراتی (کالایی و کشوری) خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار ...، تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی برای جلوگیری از اعمال تبعیض ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور»، اقتصاد را در سیاست خارجی کشور در اولویت قرار دهند. اهدافی که قرار بوده با اولویت قرار دادن اقتصاد در سیاست خارجی کشور تحقق یابد، اهداف کلی و از جنس سیاستی است و به‌نظر می‌رسد آنچه وضع شده، نوعی سیاستگذاری است، نه قانونگذاری. از آن مهمتر، در اولویت قرار دادن اقتصاد در سیاست خارجی کشور، حکمی است که نیازمند تغییر نگرش‌های بنیادین و اصلاح سیاست‌ها و چه‌بسا اصلاح قانون اساسی است. اجرای اولویت‌های ذکر شده در حکم در جهت نیل به اهداف مذکور، فراتر از صلاحیت و توان قوه مجریه و نیازمند ورود و مشارکت

همه اجزای نظام سیاسی است.

- براساس بند «س» ماده (۳۸) دولت مکلف شده است «برنامه جامع مقابله با ریزگردها» را حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم ارائه دهد و «اجرای عملی و مؤثر» آن را از سال دوم اجرای این قانون آغاز کند. معضل ریزگردها، یکی از معضلاتی است که علاوه بر هماهنگی‌ها و همکاری‌های بین‌قوه‌ای و حاکمیتی، منوط به تعامل‌ها و رایزنی‌های بین‌منطقه‌ای و بین‌المللی است. تدوین یک «برنامه جامع» نمی‌تواند تضمینی برای «اجرای مؤثر» تدابیر در نظر گرفته شده برای حل معضل مذکور باشد.

ب) احکامی که امکان اجرای آنها در زمان تعیین شده وجود ندارد

- در جزء «۳» بند «الف» ماده (۲۷) دولت موظف شده «مدت زمان پاسخ به استعلام‌ها و صدور پروانه ساخت بنگاه‌های اقتصادی روستایی و عشایری از هر کدام از دستگاه‌های ذی‌ربط» را به حداکثر پانزده روز کاهش دهد. سال‌ها پس از گذشت تصویب حکم مذکور، همچنان قوانین و مقرراتی درباره تصریح پاسخگویی به استعلام‌ها، به‌ویژه از طریق الکترونیک، به تصویب دولت‌های مختلف رسیده و این مهم هنوز عملیاتی نشده است.
- در جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۶) نیز دولت موظف شده «به‌منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین‌منطقه‌ای و سرزمینی»، «در سال اول اجرای قانون برنامه، کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها را واگذار کند». تمرکززدایی و تفویض اختیارات مقامات ملی به مقامات محلی، همواره در قوانین و مقررات و برنامه‌های دولت‌ها تکرار شده است. بدیهی است که برای تحقق چنین آرمانی، به زمانی بسیار بیش از یک سال و به لوازمی بسیار بیش از صرف یک

حکم کلی در قانون برنامه نیاز است.

- براساس بند «ذ» ماده (۴)، یکی از تکالیف دولت «اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای حداکثر تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر کردن کالاهای تولید داخل برای صادرات» است.
- در بند «ث» ماده (۷)، دولت مکلف شده است «به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که تا پایان سال آخر اجرای قانون برنامه، بودجه سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی، مستقل شده و از محل بودجه عمومی اعتباری به آنها پرداخت نشود». استقلال سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی و بی‌نیازی آنها از بودجه عمومی، مستلزم اتخاذ تدابیر و راهکارهایی که طراحی و اعمال آنها به بازه زمانی بسیار بیش از آنچه در حکم آمده، نیاز دارد.
- براساس بند «ب» ماده (۱۲)، سازمان تأمین اجتماعی موظف شده «مطابق قوانین مربوطه در طول اجرای قانون برنامه، حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران را متناسب‌سازی کند». اجرای این تکلیف مهم و حساس اولاً، نیازمند بودجه و منابع مالی است که با مضیقه‌های مالی فعلی صندوق‌ها، تأمین منابع مالی بسیار دور از دسترس به نظر می‌رسد؛ ثانیاً، طبق حکم پیش‌گفته، این تکلیف باید مطابق با قوانین مربوط انجام شود. به این ترتیب، سهمی از اجرای تکلیف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران برعهده قانونگذار نهاده شده است؛ ثالثاً، تکلیف به «متناسب‌سازی»، مبهم، کلی و قابل تفسیر است.
- براساس بند «الف» ماده (۲۸) یکی از اقداماتی که دولت مکلف به انجام آن شده، به این شرح به تصویب رسیده است: «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون

برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری». مانند موارد پیشین، اجرایی شدن هر یک از تدابیر مندرج در حکم - جدا از اینکه به اراده قانونگذار خواهد انجامید یا خیر - مستلزم زمانی بسیار بیشتر از اعتبار قانون برنامه توسعه است.

- در بند «ح» ماده (۴۶)، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده «حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، طرح نوسازی و بازسازی صنایع را به‌نحوی که منجر به کاهش مصرف و شدت انرژی و افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت‌پذیری آنها شود، تدوین و ... اجرایی کند». به‌نظر می‌رسد تدوین و اجرای طرحی با این ابعاد گسترده، در شرایط زمانی تصویب حکم و دوره اجرای آن، امری نشدنی باشد

ج) احکامی که در زمره تکالیف دولت بوده و نیازی به تصریح دوباره در قانون

نداشته‌اند

بسیاری از تکالیفی که در قانون برنامه ششم توسعه برای دولت و دستگاه‌های اجرایی مقرر شده است، پیش از تصویب حکم مربوط نیز جزء وظایف و اختیارات دولت محسوب می‌شده و به‌این ترتیب، تصویب حکم جدید، اثری در اجرا یا عدم اجرای آن تکالیف از جمله موارد زیر نداشته است:

- در بند «الف» ماده (۶۳) تکلیفی به‌این ترتیب برای دولت مقرر شده است:

«اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش به نحوی که کلیه اقدامات وزارت آموزش و پرورش براساس این سند انجام شود و اقدامی مغایر با قانون و سند صورت نگیرد».

- «ارتقای جایگاه آموزش و پرورش به مثابه مهمترین نهاد ترتیب نیروی انسانی ... و هدایت و نظارت بر آن به عنوان امر حاکمیتی با توسعه همکاری دستگاه‌هایی اجرایی»، از جمله تکالیف مندرج در جزء «۳» بند «الف» ماده (۶۳) است.

- طبق بند «خ» ماده (۴۶) دولت مکلف شده «حمایت لازم را از صندوق صادرات ایران، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک، تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک، بیمه فعالیت معدنی و صنایع دریایی در طی سال‌های اجرای قانون برنامه به عمل آورد».

- در بند «الف» ماده (۳۵) تکلیفی به این شرح برای دولت در نظر گرفته شده است: «افزایش عملکرد در واحد سطح و افزایش بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه».

- بند «پ» ماده (۳۵)، دولت را به «حمایت از توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت از فضای باز به فضای کنترل شده ... و مدیریت آب مجازی» مکلف کرده است.

د) احکامی که فاقد اثربخشی کافی برای تحقق اراده قانونگذار هستند

- به موجب بند «ب» ماده (۲۲)، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده «با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور، جذب متخصصان، حفاظت و مقابله با اخلاف در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش خطرپذیری

(ریسک) اجتماعی در محیط کسب و کار» را تهیه کرده و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند. به نظر می‌رسد تهیه و تصویب چنین سندی با توجه به تعدد اسناد قانونی و مقرراتی در این حوزه، نمی‌تواند به بهبود محیط کسب و کار کمک کند. کمالینکه چنین سندی با وجود نزدیکی زمان اتمام اعتبار قانون برنامه توسعه ششم، همچنان تهیه و تصویب نشده است.

ه) احکامی که اجرای آنها نیازمند هماهنگی و انسجام همه دستگاه‌های حاکمیتی است

- «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع ...»، به‌عنوان یکی از تکالیف دولت در جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه در نظر گرفته شده است.
 - در ماده (۲۹)، دولت مکلف شده طی سال اول اجرای قانون برنامه، «سامانه ثبت حقوق و مزایا» را راه‌اندازی کند.
- به انجام رسیدن هر دو تکلیف پیش‌گفته، اراده، همکاری و تعامل همه دستگاه‌های حکومتی را می‌طلبد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

- تصویب احکام پرتعداد، پر حجم و مشحون از عبارات کلی، مبهم و تکالیفی که در موارد بسیاری، غیرقابل اجراست، باری عظیم و در واقع اضافی برای نظام حقوقی محسوب می‌شود. بی‌تردید، تصویب سندی با عنوان قانون برنامه

توسعه - که مقدمات تصویب هفت باره آن در حال انجام است - هزینه مالی و البته هزینه سیاسی عمده‌ای برای نظام جمهوری اسلامی در برداشته و خواهد داشت. باین همه، با توجه به اجرا نشدن یا غیرقابل اجرا بودن بسیاری از مفاد آن، دستاوردی برای حکمرانی در پی نداشته است. بنابراین ضروری است به‌طور محتوایی و شکلی، در تدوین و تصویب قانون برنامه، بازنگری کلی انجام شود. اجرا نشدن مکرر قوانین برنامه توسعه اخیر، نادیده گرفته شدن مفاد آنها توسط دستگاه‌های اجرایی و در مجموع، برآورده نشدن اراده قانونگذار، نشانگر آسیب‌ها و نواقص جدی در قوانین مذکور و ضرورت بازاندیشی در این مسیر است.

- می‌توان ادعا کرد که تنها مفادی از قوانین برنامه توسعه به‌نحو بایسته اجرا شده که ملاحظات مربوط به اجرای آنها با ارزیابی دقیق در قوه مجریه در نظر گرفته شده و در واقع، پیش از تدوین و تصویب حکم، مقدمات اجرایی حکم نیز به‌نحوی فراهم شده است. به‌این ترتیب ادعای باسو مبنی بر اینکه در صورت وجود باور و زمینه‌های لازم برای انجام یک اصلاح یا تغییر، بود و نبود «قانون» تفاوت چندانی ایجاد نمی‌کند، ادعایی قابل تأمل و جدی است. به‌عبارت‌دیگر اجرای اصلاحات مؤثر و کارآمد، به‌صرف نگارش یک حکم، سودایی برآوردنشده است. بی‌تردید، اجرا نیازمند قانون است، اما قانون سهمی بسیار کمتر و جزئی‌تر از سهمی دارد که به‌طور سنتی در اندیشه حاکمیت قانون، حکمرانی و قانونگذاری تصور می‌شده است. سهم قانون، زمینه‌سازی و تسهیل فرایند اجراست، نه فرمانی که به محض ابلاغ، بتوان از برکات و ثمرات آن بهره‌مند شد. در واقع تصویب یک حکم قانونی، نه آغاز راه اجرا، بلکه دست‌کم نیمه راه فرایندی به شمار می‌رود که زمینه‌های اجرا برای طی ادامه مسیر مورد نظر سیاستگذار، مهیا شده است.

- یکی از دلایل اصلی اجرا نشدن قوانین، یا اجرای ناقص قوانین، مداخله بیش از حد اعضای قوه مقننه در شکل‌گیری محتوای قوانین است. لازمه اجرای قانون، هماهنگی و همدلی قوه مجریه با مفاد آن است. این موافقت و مشارکت ضمنی، برآمده از آگاهی قوه مجریه از چندوچون تبدیل احکامی در دنیای هنجارها به اجرا در دنیای واقعی است. فهرست کردن حجم عظیمی از تکالیف برای دولت و دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه توسعه، صرفاً به افزوده شدن مفاد قانونی اجرا نشده می‌انجامد. بر این اساس، مداخله قانونگذار در محتوای قانون برنامه توسعه باید در حد امکان، حداقلی باشد و برعکس، نهادهای اجرایی باید از فضای مانور کافی و مناسب در تدوین و نگارش احکام برنامه برخوردار باشند. بدیهی است که توأم با اجرای توصیه پیش‌گفته، احکام قانون برنامه نیز باید حداقلی بوده و به روشنی از سیاست‌ها و راهبردها، قابل تفکیک باشند. پیش از این، یکی از لوازم اصلی آنچه گفته شد، سپردن تمشیت امور حداقلی به قانون در توسعه و تمرکز قوای حکمرانی بر اصلاح نظام بوروکراسی و کارآمدی اداره است. بدیهی است که قانونگذار نیز باید در رویکرد حداکثری خود در خصوص به‌کارگیری ابزار قانون برای توسعه و دیگر اهداف مطلوب، تجدیدنظر کند. به‌طور خلاصه قانونگذاری در خصوص توسعه باید حداقلی، اثرگذار و مطمئن از اجرا باشد.
- به‌نظر می‌رسد اصلاح نظام برنامه‌ریزی در ایران، نیازمند بازنگری در کیفیت و سازوکار قانونگذاری از یکسو و اجرا از سوی دیگر است. به این ترتیب می‌توان ادعا کرد اصلاح نظام برنامه‌ریزی، مستلزم اصلاح نظام حکمرانی به‌طور کلی است. علاوه بر این، توفیق نسبی قوانین برنامه توسعه نیز منوط به ارتقای نظام حکمرانی است؛ شواهد نشان می‌دهد برنامه توسعه زمانی موفق‌تر است

که کیفیت حکمرانی نیز بهبود پیدا کند. بنابراین سیاستگذاری برای بهبود کیفیت حکمرانی باید در دستور کار برنامه هفتم و نیز فعالان سیاسی کشور باشد (مؤمنی و رجب‌پور، ۱۴۰۱: ۱۱۱).

- به نظر می‌رسد بنیان نظری طرح ایده‌های بدیل برای قانون برنامه توسعه، کارکرد نامناسب قانون برای نیل به توسعه و اهدافی از این قبیل باشد. از جمله این ایده‌های بدیل، «تهیه برنامه ملی» توسط دولت، مصادف با تشکیل دولت در هر دوره است (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۷). علاوه بر این، گرایش و توصیه به تأسیس «آژانس‌های راهبر» توسعه به سبک MITI ژاپن، EPB کره جنوبی و CEPD تایوان، می‌تواند نشانه‌ای از ناکارآمدی و عدم اثربخشی تصویب قانون برنامه توسعه بر سیاق فعلی، یعنی مداخله حداکثری قوه مقننه و کیفیت اجرای آن باشد (محمدی‌ایوانکی، ۱۴۰۱). وجه مشترک سه نهاد مذکور؛ تدارک نهادی واحد، ستادی، متمرکز، هماهنگ و البته وابسته به قوه مجریه و پاسخگو به قوه مقننه، برای پیش بردن برنامه‌های توسعه است (عطار و مرکز‌المیری، ۱۳۹۸).

- هایک می‌نویسد: «جدایی حقوق و اقتصاد، یک تراژدی معنادار و عمیق است» (دادگر، ۱۳۹۰: ۱۳). این تراژدی، به‌ویژه در کیفیت قوانین اقتصادی، به‌وضوح قابل مشاهده است. تدوین قوانین برنامه توسعه از طریق نگارش احکامی در نهادهایی غیر از قوه مجریه و بدون در نظر گرفتن ملاحظات و مقتضیات اجرایی موضوع و با فقدان دسترسی به آمار و اطلاعات و منابع مورد نیاز، پدیدآورنده تراژدی دیگری با عنوان «اجرا نشدن قانون» است. از مهمترین و زیان‌بارترین تالی‌فاسدهای اجرا نشدن قانون، خدشه به مشروعیت و اعتبار قانون است.

- در مقاله حاضر تلاش شد برای دو جریان فکری یا دو اندیشه مختلف، نقطه

تلاقی یا نقطه پیوندی ترسیم شود؛ از یک سو، گزاره حاصل از اندیشه‌ورزی‌های عالمان سیاستگذاری که «اجرا» را مسئله‌ای بسیار مهم و کلیدی در هرگونه مقررات‌گذاری می‌دانند و از سوی دیگر، ایده‌هایی مبنی بر اینکه نقش و سهم قانون در تغییر رفتار شهروندان، در مقایسه با نقش نهادهای غیررسمی (مانند آداب و رسوم، روابط شخصی و اجتماعی، هنجارها و باورها)، بسیار کمتر از آن است که عموم قانونگذاران و به‌طور کلی حکمرانان تصور می‌کنند. نقطه پیوند دو جریان فکری توضیح داده شده، به‌کارگیری کمتر ابزار قانون، و به جای آن، تمرکز بیشتر از طریق ابزارهای نظارتی و تعاملی بر کیفیت نهادها و مقامات و کارمندان اداری و به‌معنای دقیق‌تر، تمرکز بر اصلاح، کارآمدسازی و توانمندسازی نظام بوروکراسی است.

- قوانین برنامه توسعه در ایران، تجسم آشکار تلاش قانونگذار برای تغییر مناسباتی است که متکی بر تعادل‌های پایدار موجود در محیط‌های سیاسی، حقوقی، اجتماعی و ... شکل گرفته‌اند. فقط با تدوین و تصویب یک حکم قانونی و الزام قوه مجریه به اجرای مجموعه‌ای از تکالیف، بدون هرگونه تدابیر هماهنگ‌کننده و تعامل با دیگر قوای حکومتی، نتایج دلخواه حاصل نخواهد شد. تلاش قانونگذارانه، حتی در بینش مشروح در این نوشتار، باید به باورها و هنجارهای تابعان قانون نیز تسری یابد.

منابع و مأخذ

۱. اسمیت، کوین بی. و کریستفر دبلیو. لریمر (۱۳۹۶). درآمدی نظری بر سیاست عمومی، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
۲. اشترینان، کیومرث، سمانه کشور دوست، علی‌اکبر اسدی‌کشه و محمد عادل پناهی (۱۳۹۶). *اجرای پژوهشی: چالش‌های اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران*، تهران، نشر سیاستگذار.
۳. آقاسی‌زاده، فتح‌اله (۱۳۹۹). *هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ آسیب‌ها و چالش‌ها*، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
۴. باسو، کاشیک (۱۴۰۰). *جمهوری باورها: رویکردی جدید به حقوق و اقتصاد*، ترجمه رضا بخشی‌انی و مجید امیدی، تهران، روزنه.
۵. بالدوین، رابرت، مارتین کیو و مارتین لاج (۱۳۹۷). *آشنایی با تنظیم بازار: نظریه، راهبرد و اجرا*، ترجمه محمد صفار، تهران، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۶. براتی، مرتضی (۱۳۹۵). «بررسی عملکرد و موانع تحقق اهداف برنامه پنجم توسعه کشور در بخش پژوهش، فناوری و نوآوری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین، شماره مسلسل ۱۴۸۱۹.
۷. بیگس، برایان (۱۳۸۹). *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی.
۸. پرهیزگاری، سیدعباس، ابوالفضل رزقی و سیدعلی روحانی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه: ۱۳ بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه توسعه و برنامه‌ریزی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۹. ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹). *حکومتداری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم*، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۰. تهرانی، ایمان و حسن ورمزیار (۱۳۹۴). «ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۹۹.

۱۱. جعفر تاش امیری، برزین (۱۳۹۹). «استقرار سیاسی ایران و چالش‌های سیاستگذاری صنعتی کارآمد»، *مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل*، دوره ۳، ش ۲.
۱۲. جهانگرد، اسفندیار و حسن ورمزیار (۱۳۹۱). «مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران؛ ۹. بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۲۵۹۱.
۱۳. حسین‌زاده لنج‌آبادی، توفیق و سیدجعفر حسینی (۱۴۰۱). «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹.
۱۴. حسینی‌نژاد، سیدمرتضی و محمدرضا اقتصادیان (۱۳۸۴). «ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه در مورد کاهش فقر با استفاده از روش «سلطه تصادفی»»، *فصلنامه سیاست‌ها و پژوهش‌های اقتصادی*، دوره ۱۳، ش ۳۶.
۱۵. دادگر، یداله (۱۳۹۰). *درآمدی بر تحلیل اقتصادی حقوق، تهران، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نور علم*.
۱۶. ذاکری، زهرا (۱۴۰۰). «مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۹۹۴.
۱۷. رز، ریچارد و گرین پیفر (۱۴۰۰). *حکمرانی بد و فساد، ترجمه هدایت کارگر شورکی و سعید عطار، تهران، روزنه*.
۱۸. رز، ژوزف (۱۳۹۴). *مفهوم نظام حقوقی: درآمدی بر نظریه نظام حقوقی*، ترجمه علی‌اکبر سیاپوش، تهران، شهر دانش.
۱۹. زرندیان، ندا (۱۴۰۰). «بررسی عملکرد قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در حوزه گردشگری، میراث

- فرهنگی و صنایع دستی»، دفتر مطالعات فرهنگی و آموزش، شماره مسلسل ۱۸۰۹۰.
۲۰. زمانی، رضا و سیداحسان خاندوزی (۱۳۹۴). «درباره برنامه ششم توسعه؛ ۱۴. ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی و دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۴.
۲۱. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۰). «خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۹»، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۲۲. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (ایتان) (۱۳۸۸ الف). «درباره برنامه پنجم توسعه؛ ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷.
۲۳. --- (۱۳۸۸ ب). «ارائه مدلی برای ارزیابی احکام پنج‌ساله توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۹۳۲.
۲۴. شهیدی صادقی، نیوشا، مهدی مختاری پیام، سمیه صدیقی و محمد بختیاری علی‌آباد (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی قوانین برنامه اول تا ششم توسعه در حوزه سلامت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۸۳۱۱.
۲۵. عجم‌اوغلو، دارون و جیمز رابینسون (۱۳۹۳). «نقش نهادها در رشد و توسعه»، در: *جمعی از نویسندگان، نهادها و توسعه*، ترجمه محمود متوسلی، مصطفی سمیعی‌نسب و علی نیکونسبتی، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۲۶. عطار، سعید و احمد مرکز‌مالگیری (۱۳۹۸). «بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجارب کشورهای منتخب: با تأکید بر ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۹، ش ۴.
۲۷. علی‌بیگی علوی، حانیه (۱۴۰۱). «مطالعه تطبیقی برنامه‌های توسعه در ایران و کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، گروه توسعه امور بخشی و محیط زیست.
۲۸. کلمن، جولز ال. و برایان لیتر (۱۳۹۵). «اثبات‌گرایی حقوقی»، ترجمه محمدحسن خویشتن‌دار، در:

- پترسن، دنیس (گردآورنده)، مکاتب معاصر در فلسفه حقوق: کتاب راهنمای بلکول برای فلسفه حقوق، ترجمه یحیی شعبانی [او دیگران]، تهران، ترجمان علوم انسانی.
۲۹. مالوری، فیلیپ (۱۳۸۳). اندیشه حقوقی، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران، آگه.
۳۰. محمدی ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). «مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۲۳۶.
۳۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مدیریت پژوهش‌های اقتصادی) (۱۴۰۱). «نقد و ارزیابی اجمالی نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه».
۳۲. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۸). «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۶، ش ۱۹.
۳۳. --- (۱۳۹۹). «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹.
۳۴. مهرعلی تبار فیروزجایی، مرتضی و غلامرضا گرائی‌نژاد (۱۴۰۱). «فراتحلیل مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه، به منظور کاربست در تنظیم نظام‌نامه تدوین برنامه هفتم توسعه»، فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال ۳، ش ۹.
۳۵. مؤمنی، فرشاد و حسین رجب‌پور (۱۴۰۱). «بررسی وضعیت توسعه فراگیر در دوره برنامه‌های اول تا پنجم توسعه در ایران (۱۳۹۵-۱۳۶۸)، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۹، ش ۱۱۱.
۳۶. هانسون، جان، کاتلین هانسون و ملیسا هارت (۱۳۹۵). «حقوق و اقتصاد»، ترجمه سیدمحمدعلی عبداللهی، در: پترسن، دنیس (گردآورنده)، مکاتب معاصر در فلسفه حقوق: کتاب راهنمای بلکول برای فلسفه حقوق، ترجمه یحیی شعبانی [او دیگران]، تهران، ترجمان علوم انسانی.
۳۷. یوسفوند، سامان (۱۴۰۰). «ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه کشور: آسیب‌شناسی میزان تحقق برخی احکام مرتبط با امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی»، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه

اجتماعی، دفتر امور حمایتی و توانمندسازی.

38. Al-Dahdah, Edouard, Cristina Corduneanu-Huci, Gael Raballand and Ernest Sergenti (2016). "Rules on Paper, Rules in Practice: Enforcing Laws and Policies in the Middle East and North Africa", The World Bank, Directions in Development, Public Sector Governance, RPRP.
39. Florijn, N. A. (2008). "Quality of Legislation: A Law and Development Project", In J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), *Lawmaking for Development: Explorations in to the Theory and Practice of International Legislative Projects*, Amsterdam, Leiden University Press.
40. Michael, Bryane and Aare Kasements (2007). "The Role of Incentive Design in Parliamentary Anti-Corruption Programmes", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 2.