





The University of Tehran Press

## Explaining the Status of Development Planning in the Legal System of the Islamic Republic of Iran

Mahdie Saneei<sup>1</sup> 

1. Department of Financial – Economic law, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: [m\\_saneei@azad.ac.ir](mailto:m_saneei@azad.ac.ir)

Article Info	Abstract
<p><b>Article Type:</b> Research Article</p> <hr/> <p><b>Pages:</b> 685-704</p> <hr/> <p><b>Received:</b> 2021/03/28</p> <p><b>Received in revised form:</b> 2021/08/08</p> <p><b>Accepted:</b> 2021/10/03</p> <p><b>Published online:</b> 2024/03/20</p> <hr/> <p><b>Keywords:</b> <i>development pattern,</i> <i>development planning,</i> <i>development law,</i> <i>planning system.</i></p>	<p>Development law is a branche of law that facilitates human achievement of basic needs and is of interest to various nations. Achieving development requires planning that takes place in the form of a planning system. There are various models for achieving development through which governments exercise sovereignty and public authority, based on the ideology, ideals, principles and goals of society. Based on the constitution and other upstream instruments, governments plan for development according to a purposeful element. Using a descriptive-analytical method, this paper seeks to explain the legal status of development planning in the Iranian legal system and identifies different patterns of development and finally answers the question which development modell matches the legal system of the Islamic Republic of Iran? The findings of this study show that development planning in Iran is not consistent with current economic models and by explaining the legal system of development planning in Iran, an appropriate model will be proposed.</p>
<p><b>How To Cite</b></p>	<p>Saneei, Mahdie (2024). Explaining the Status of Development Planning in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 54 (1), 685-704. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsq.2021.321154.2735">https://doi.com/10.22059/jplsq.2021.321154.2735</a></p>
<p><b>DOI</b></p>	<p>10.22059/jplsq.2021.321154.2735</p>
<p><b>Publisher</b></p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



## تبیین جایگاه برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مهدیه صانعی<sup>۱</sup><sup>۱</sup>. استادیار، گروه حقوق مالی - اقتصادی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: [m\\_saneei@azad.ac.ir](mailto:m_saneei@azad.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<b>نوع مقاله:</b> پژوهشی	امروزه حقوق توسعه یکی از شاخه‌های اصلی از علم حقوق است که دستیابی بشر به خواسته‌های اساسی را تسهیل می‌کند و مورد توجه ملل مختلف است.
<b>صفحات:</b> ۶۸۵-۷۰۴	برای دستیابی به توسعه نیاز به برنامه‌ریزی است که در قالب نظام برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد. الگوهای مختلفی برای دستیابی به توسعه وجود دارد که دولت‌ها به‌عنوان اعمال‌کننده حاکمیت و اقتدار عمومی، بر مبنای ایدئولوژی، آرمان‌ها، اصول و اهداف کلان جامعه خود که در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی متجلی می‌شوند، با توجه به عنصر هدفمندی به برنامه‌ریزی توسعه می‌پردازند. این مقاله با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی در پی تبیین جایگاه حقوقی برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی ایران است و به شناسایی الگوهای مختلف توسعه می‌پردازد و در نهایت به این پرسش پاسخ می‌دهد که نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با کدام یک از الگوهای توسعه، منطبق است.
<b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۰/۰۱/۰۸	یافته‌های این پژوهش، نشان می‌دهد، برنامه‌ریزی توسعه در ایران، با الگوهای اقتصادی رایج، منطبق نیست و در نهایت با تبیین نظام حقوقی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، الگوی مناسب پیشنهاد می‌شود.
<b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۰/۰۵/۱۷	
<b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۰/۰۷/۱۱	
<b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۳/۰۱/۰۱	
<b>کلیدواژه‌ها:</b> الگوهای توسعه، برنامه‌ریزی توسعه، حقوق توسعه، نظام برنامه‌ریزی.	
<b>استناد</b>	صانعی، مهدیه (۱۴۰۳). تبیین جایگاه برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۱)، ۶۸۵-۷۰۴. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jpls.2021.321154.2735">https://doi.com/10.22059/jpls.2021.321154.2735</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jpls.2021.321154.2735
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



## ۱. مقدمه

امروزه این موضع نزد همه حقوقدانان حقوق توسعه پذیرفته شده است که نسخه جهان‌شمول برای برنامه‌ریزی ممکن نیست و در پرتو سیاست‌های کلی، قانون اساسی و قوانین عادی هر کشور، برنامه‌ریزی توسعه رقم می‌خورد. نظام برنامه‌ریزی توسعه محصول اندیشه بشر در خصوص میزان مداخله دولت در نظام اقتصادی و اجتماعی بوده است. توسعه، رشد مداوم اقتصادی یک جامعه و بهبود وضعیت رفاهی افراد است که ناشی از دگرگونی و تحول در بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، علمی و فرهنگی جامعه است (Kingsbury, 2006: 245).

از مهم‌ترین بایسته‌های تحقق اهداف توسعه، وجود برنامه‌ریزی کارآمد است. مراد از نظام برنامه‌ریزی، ترتیبات تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه است (شاکری، ۱۳۹۴: ۸). ایران کشوری است که برای برنامه‌ریزی از ابزار قانون بهره برده است. چند دهه از شروع برنامه‌ریزی در ایران می‌گذرد. سه نوع برنامه یعنی برنامه عمرانی (متکی بر طرح و پروژه)، برنامه جامع ملی (شکل سنتی و متعارف برنامه) و برنامه ساختاری (شناخت چالش‌های اساسی فرایند توسعه) تهیه شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۳). لیکن با وجود تجربه چندین دهه برنامه‌ریزی، موفقیت لازم در وضع قانون برنامه توسعه متناسب با اهداف مورد انتظار حقوق توسعه وضع نشده است.<sup>۱</sup> حال آنکه ایران از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه همواره جایگاه مناسبی در میان کشورها داشته است (نورمحمدی، ۱۳۸۱: ۷). از این رو ضرورت دارد، رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور که به تصویب قوانین توسعه کشور ایران منجر می‌شود، بررسی شود. شایان ذکر است آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران، هدف این مقاله نیست.

در حوزه تدوین و تعیین سیاست‌های کلان برنامه‌ریزی، از آنجا که انسان، محور مباحث حقوق توسعه و در نتیجه برنامه‌ریزی برای قانون بهینه توسعه بوده، از این رو تفکر انسان در نظام برنامه‌ریزی قانونی، نقش اصلی را ایفا می‌کند و نادیده گرفتن عقلانیت حقوقی، دستیابی به هدف را در پرتو برنامه‌ریزی بعید می‌نماید. عقلانیت حقوقی و هدفمندی برنامه‌ریزی امری متغیر و تابع و محصول علل متعددی است که آن علل در برنامه‌ریزی برای توسعه در شکل قانون برنامه توسعه، دخالت دارند (sapru, 2006: 37). با آنکه نسخه واحدی برای توسعه کشورها وجود ندارد، اما الگوهای مختلفی جهت دستیابی به توسعه وجود دارند که کشورها با توجه به ایدئولوژی، آرمان‌ها، اصول و اهداف کلان جامعه خود که در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی متجلی می‌شوند، با توجه به عنصر هدفمندی می‌توانند از این الگوها به‌منظور

۱. دولت‌ها با روش‌های برنامه‌ریزی به دنبال یافتن راه‌هایی به‌منظور بهبود شیوه‌ها و کیفیت زندگی بوده‌اند، ابزارها و تکنیک‌هایی که به نتیجه عمل برنامه‌ریزی منجر می‌شود، به‌شدت تحت تأثیر نحوه انتخاب ابزار و تکنیک و عمل برنامه‌ریز است (Myers, 2000: 4).

دستیابی به برنامه‌ریزی بهتر توسعه، از آنها استفاده کنند و در نهایت کیفیت زندگی انسان‌ها بهترین ارزیابی‌ای است که آیا الگوی مناسب انتخاب شده است یا خیر.

این مقاله بنا دارد تا با روش تحلیلی - توصیفی، به این پرسش پاسخ دهد که نظام حقوقی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، منطبق با کدام یک از الگوهای توسعه جهانی است؟ فرضیه این تحقیق آن است که نظام حقوقی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، با چالش‌های مختلفی مواجه است و از عنصر قانون، جهت برنامه‌ریزی بهره برده است، ولی منطبق با الگوهای اقتصادی رایج نیست. در زمینه پیشینه این تحقیق باید توجه کرد که هرچند در خصوص برنامه‌ریزی، تاکنون تحقیقاتی صورت گرفته است، ولیکن تاکنون موضوع این تحقیق، در آثار حقوق توسعه با تبیین برنامه‌ریزی در نظام حقوقی توسعه با تطبیق الگوهای توسعه؛ مورد توجه قرار نگرفته است، از این رو این اثر بدیع محسوب می‌شود. مبتنی بر مقدمات ذکر شده به منظور پاسخ به پرسش، به مفهوم برنامه‌ریزی و الگوهای توسعه، برنامه‌ریزی توسعه در ایران و تحلیل برنامه‌ریزی توسعه با الگوهای اقتصادی پرداخته می‌شود و در نهایت مبتنی بر موارد ذکر شده، الگوی مناسب جهت برنامه‌ریزی توسعه در ایران، پیشنهاد داده می‌شود.

## ۲. مفهوم برنامه‌ریزی و الگوهای توسعه

در این قسمت مفهوم برنامه‌ریزی و مدل‌های توسعه اقتصادی بررسی می‌شود.

### ۲.۱. مفهوم برنامه‌ریزی توسعه

دولت‌ها به‌عنوان اعمال‌کننده حاکمیت و اقتدار عمومی، بر مبنای ایدئولوژی، آرمان‌ها، اهداف و اصول کلان جامعه خود، ناچار از ترسیم اهداف و راهبردهای جزئی‌تر در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، علمی، قضایی و... هستند. این عملیات طی برنامه‌ریزی انجام می‌شود و از مؤلفه‌های مهم مدیریت و از ابزار اصلی دولت‌ها هستند. خروجی فرایند برنامه‌ریزی، سندهای برنامه و قوانین مختلف است (حسینی صدرآبادی، ۱۳۹۶: ۹۱).

برنامه‌ریزی وسیله تحقق اهداف و یک فرایند جهت دستیابی به اهداف است (Hall, 2002: 1) برنامه‌ریزی توسعه، با تهیه برنامه برای تنظیم و هدایت فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به سوی اهداف متعالی و البته قابل تحقق به کار می‌رود (شاگری، ۱۳۹۴: ۵). برنامه‌ریزی صحیح به توسعه منجر می‌شود. توسعه فرایند چندبعدی است که سبب تغییر عمده در ساختارهای اجتماعی، گرایش‌های مردم و نهادهای ملی و محلی، تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و محو فقر می‌شود. این نگرش، توسعه انسانی نامیده می‌شود و بر رفاه و کیفیت بهتر زندگی تمرکز دارد (نظری، ۱۳۸۵: ۳۱). در مجموع

برنامه‌ریزی در چارچوبی است که به آن نظام برنامه‌ریزی می‌گویند (قاسمی و پناهی، ۱۳۸۷: ۱۱). قانون اساسی بنیادی‌ترین هنجار حقوقی در اصل ۴۴، نظام اقتصادی ایران را به‌صراحت مبتنی بر «برنامه‌ریزی منظم و صحیح» ترسیم کرده است که در برنامه‌ریزی توسعه در قانون اساسی بررسی می‌شود.



شکل ۱. هدف و ماهیت برنامه‌ریزی

از این رو برای برنامه‌ریزی توسعه، باید الگوهای مختلف بررسی شود.

## ۲.۲. الگوهای توسعه اقتصادی جهت برنامه‌ریزی

با شکل‌گیری مفهوم جدید دولت در دو سده اخیر، توجه به اقتصاد از سوی دولت‌ها وارد مرحله جدیدی شد. براساس مداخله یا عدم مداخله دولت در اقتصاد، دو نظام عمده به شرح زیر شکل گرفت: ۱. نظام بازار آزاد یا نظام سرمایه‌داری که بر مبنای عدم مداخله دولت شکل گرفته است؛ ۲. نظام اقتصاد متمرکز یا نظام سوسیالیستی که بر پایه مداخلات دولت در اقتصاد استوار است. در نظام اقتصاد آزاد، قوانین حاکم بر روابط اقتصادی همان قواعد حقوق خصوصی است که جنبه قاعده‌گذاری، بسترسازی و نظام بخشی دارد. اشخاص در چارچوب بازار آزاد، فعالیت می‌کنند. تعاملات بر مبنای عرضه و تقاضا و گفتگو بین طرفین انجام می‌گیرد. در نظام اقتصاد متمرکز، از اینکه چه چیز باید تولید و توزیع شود تا چگونگی تولید و توزیع توسط دولت تصمیم‌گیری می‌شود. فرامین از بالا به پایین صادر می‌شود و افراد و بنگاه‌ها موظف به رعایت دستورهای مقامات دولتی‌اند و قوانین اقتصادی به‌شدت تحت تأثیر سیاست و تصمیمات اداری است. دخالت دولت دلایل متعددی مانند شکست بازار (ناکارآمدی بازار)، تحقق عدالت توزیعی، نقش پدرمآبی از طریق مقررات‌گذاری دارد. البته در عمل هیچ نظام اقتصادی وجود ندارد که تماماً منطبق با بازار آزاد و یا متمرکز باشد. بیشتر کشورها دارای نظام مختلط‌اند که هم مداخله دولت و هم فعالیت بخش خصوصی در آن وجود دارد. اما میزان ترکیب این دو، متفاوت است. به‌گونه‌ای که اگر در کشوری سلطه مقامات دولتی بیش از بازار آزاد باشد؛ آن کشور در دسته کشورهای متمرکز و اگر کشوری فعالیت‌های اقتصادی بر دستورهای مقامات دولتی حاکم شود، در دسته کشورهای بازار آزاد قرار می‌گیرد (شیروی، ۱۳۹۹: ۹۴-۹۵). توجه به الگوی منطقی تصمیم‌گیری در جهت وضع مطلوب قانون توسعه، در کنار عنصر عقلانیت، در سیاست‌گذاری‌های توسعه ضروری است (Ikelegbe, 2006: 45). یکی از مدل‌های مرسوم در حقوق توسعه، بهره‌گیری از الگوی برنامه‌ریزی عقلانی است. به‌وسیله این الگو، فرایندی برای

تصمیم‌گیری صحیح در بخش دولتی یا تدوین و اجرای راهبرد تجارت در بخش خصوصی انجام می‌گیرد. مدل تصمیم‌گیری عقلانی در بین متخصصان توسعه و حقوق توسعه یک رویکرد ساختاری و پی‌درپی برای تصمیم‌گیری است که با هدف جست‌وجوی راه‌حل‌های دقیق برای مشکلات تعریف شده با استفاده از روش‌های دقیق است (North Douglass, 2004: 11). تصمیم‌گیرندگان اطلاعات لازم را با مشاهده، تجزیه و تحلیل آماری یا مدل‌سازی بومی در راستای اهداف کشور، به دست می‌آورند (Simon, 2006: 85). در نهایت ارزیابی موفقیت برنامه‌ها با عملکرد دولت و کیفیت زندگی انسان‌ها مشخص می‌شود که دارای شاخص‌هایی است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از: مداخله‌گرایی دولت که در نهایت باید به تنظیم فعالیت بخش خصوصی با توجیه حفظ حقوق مصرف‌کننده، ممانعت از تمرکز بازار در دست چند بنگاه خاص، شکل‌گیری قدرت بازار، اعمال قوانین ضدانحصار، تنظیم انحصارهای طبیعی منجر شود. همچنین مداخلات دولت باید به کارایی بخش عمومی منجر شود و آزادی‌های سیاسی و اقتصادی شاخص دیگر کارایی دولت است که معمولاً آزادی اقتصادی با آزادی سیاسی توأمان است. هرچه آزادی اقتصادی بیشتر باشد، آزادی سیاسی بیشتر خواهد بود. با توجه به اهمیت زیاد توسعه اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه، با در نظر گرفتن الگوهای توسعه اقتصادی زیر می‌توان برنامه‌ریزی کرد.

## ۱.۲.۲. اقتصاددانان آزادی‌خواه

لیبرال‌ها به دنبال آزادی فردی در فعالیت‌های اقتصادی و رقابت در بازارند و هدف اصلی آنها، پیشینه‌سازی آزادی است و دخالت حداقلی دولت را برای حفاظت از حقوق افراد در مقابل سایرین، تا جایی لازم می‌دانند که به کارایی اقتصادی منجر شود. معتقدند عوامل موجود در بازار توانایی کنترل و تنظیم خود را دارد و نیازی به دخالت دولت ندارند (Krugman, 2010: 59). لیبرال‌ها به دو دسته لیبرال کلاسیک و مدرن تقسیم می‌شوند. لیبرال کلاسیک از جمله جان استوارت میل معتقد به آزادی مدنی، سیاسی و اقتصادی هستند مدارا یا تساهل در آن اصل است و آزادی، رهایی از موانعی است که دولت یا هر نهاد دیگر قرار می‌دهد و احترام به فردیت از اصول مهم است و آزادی مالکیت و بازار آزاد از نتایج آن است. اما لیبرال مدرن معتقد به ترکیبی از عدالت اجتماعی و اقتصادی است نقش بیشتری از دولت را توصیه می‌کند و در عصر روشنگری ریشه دارد (Hobbes, 2016: 108). آنها معتقدند بهترین تخصیص منابع در کشور، در وضعیتی رخ می‌دهد که آزادی انتخاب و محیط رقابتی برای کنشگران، به‌نحو عقلایی، وجود داشته باشد تا پس از تشخیص منافع شخصی خود، به فعالیت در این زمینه بپردازند. در نتیجه برنامه‌ریزی از سوی دولت، خلاف اراده آزاد جامعه و مانع کارایی و رشد اقتصادی است. به اعتقاد آنان، توسعه‌یافته‌ترین کشورها آنهایی هستند که بیشترین فاصله را با نظام برنامه‌ریزی متمرکز دارند و

برنامه‌ریزی، خود، بزرگ‌ترین مانع توسعه‌یافتگی است. این گروه از تجارب کشورهایمانند انگلستان و امریکا یاد می‌کنند. اندیشمندان آزادی‌خواه و طرفداران مکتب اتریش مانند هایک و پیروان آن، در این زمره قرار دارند. برابر این دیدگاه، قانون برنامه توسعه برای رسیدن به عقلانیت و تصمیم‌گیری بخردانه حقوقی باید به برنامه‌ریزی غیرمتمرکز روی بیاورد (Todaro, 2012: 45).

اما در سال ۱۹۳۰ جان مینارد کینز نظریه عمومی اشتغال، بهره و پول را مطرح کرد. تا پیش از کینز، تصور عمومی اقتصاددانان بر آن بود که نوسان‌های اقتصادی، عدم تعادل‌هایی هستند که در کوتاه‌مدت توسط سازوکار بازار اصلاح می‌شوند، اما کینز معتقد بود، نظام بازار به‌خودی‌خود، نمی‌تواند رشد اقتصادی و اشتغال کامل را برای یک دوره طولانی تضمین کند، از این‌رو دولت متعهد بود تا با استفاده از سیاست‌های پولی و مالی، ثبات اقتصادی، برنامه‌ریزی، اشتغال کامل و رشد اقتصادی را تضمین کند و معتقد بودند دست نامرئی در بلندمدت نمی‌تواند اقتصاد را به تعادل برساند، زیرا «در بلندمدت همه ما مرده‌ایم»، از این‌رو از سیاستگذاری فعال دولت در بخش عمومی حمایت می‌کردند که این سیاستگذاری‌ها شامل سیاست‌های پولی بود و بر اقتصاد کلان تأکید می‌کردند (Rebello, 2005: 230). در تقابل با ایده‌های کینزی، ایده‌های نئوکلاسیک‌ها قرار گرفت که به آن پرداخته می‌شود.

### ۲.۲.۲. اقتصاددانان نئوکلاسیک

اقتصاددانان نئوکلاسیک، با توجه به تجارب پس از جنگ جهانی دوم، در همان پارادایم اقتصاد بازار و الگوی سرمایه‌داری تعدیل شده، معتقد بودند افراد در بازار آزاد با عرضه و تقاضا، می‌توانند مطلوبیت و سود را به حداکثر برسانند و در بازار آزاد با ترجیحات عقلانی به فعالیت می‌پردازند. از این‌رو به دخالت حداقلی دولت معتقد بودند (Todaro, 2012: 38).

نئوکلاسیک‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند: ۱. نئوکلاسیک اول که به مکتب نئوکلاسیک دوره رستوراسیون و استبداد ژوئیبه معروف است، از تضارب آرا دو مکتب کلاسیک یا فایده‌گرایی بنتام و مکتب عدالت مطلق کانت، پدید آمد و تلاش بر زدودن کاستی‌های مکتب کلاسیک داشتند؛ ۲. نئوکلاسیک دوم یا مکتب نئوکلاسیک فرانسوی سعی در ایجاد سازش میان مبانی مکتب کلاسیک و دستاوردهای مکتب اثباتی داشت؛ ۳. نئوکلاسیک نوین که تفکرات مکتب کلاسیک را مردود نمی‌داند و از سال ۱۹۷۰ مجدداً رونق یافته است. نقطه آغازین نظریه نئوکلاسیک نوین یا مارژینالیست‌ها در اقتصاد رفاه است (Black J, 2008: 170). آنها معتقدند کشورهای توسعه‌نیافته برای اینکه فاصله زیاد با جوامع توسعه‌یافته را سریع‌تر پر کنند و از تجارب آنها بهره‌گیرند و مقدمات توسعه را فراهم کنند، باید به برنامه‌ریزی بپردازند، اما این برنامه‌ریزی باید در راستای کاهش تمرکز دولتی و گسترش بخش خصوصی

و با محوریت شاخص کارایی و رشد اقتصادی باشد. برنامه پیشنهادی این گروه، تکرار تجربه صنعتی شدن، به شیوه سرمایه‌داری است و به ارائه نسخه‌ای جهان‌شمول، برای تمام جوامع معتقدند (Colin, 2004: 89). برنامه‌ریزی مبتنی بر شاخص‌های کلان اقتصادی و دخالت حداقلی دولت در راستای بازار آزاد همراه با ترجیحات عقلانی در جهت حداکثرسازی مطلوبیت و سود از ویژگی‌های این جریان است.

### ۳.۲.۲. اقتصاددانان سوسیالیست و ساختارگرا

اقتصاددانان سوسیالیست معتقد به ناکارایی سازوکار بازار آزادند و به دخالت دولت در پیشبرد برنامه‌های توسعه کشور حتی در کنترل جمعیت، اشاعه روش‌های کشت و زرع، پیشبرد سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی و... معتقدند و دولت باید فرایند برنامه‌ریزی توسعه را از بالا به پایین و به‌طور متمرکز طراحی کند (Krugman, 2010: 76). نظام برنامه‌ریزی متمرکز، ابتدا در اتحاد جماهیر شوروی شکل گرفت. نظریه‌پردازان چپ، تمایل زیادی به تهیه دستورکار پیشرفت صنعتی شدن برای دولت داشتند و به دلیل ضعف نهادهای غیردولتی؛ دولت، نقش مهمی بر عهده داشت. در این برنامه‌ریزی، دستور کار مفصل و دقیقی از اهداف خرد و کلان تهیه می‌شود، اما بر خلاف نگرش سرمایه‌داری؛ اهداف توزیعی، اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی اولویت دارد. الگوی صنعتی شدن در این جوامع نیز با عبارت‌هایی مانند «راه رشد غیرسرمایه‌داری» معرفی می‌شود. این نگرش با برخی تعدیل‌ها، در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ باعنوان مکتب ساختارگرایی و وابستگی مطرح شد (آلوین سو، ۱۳۸۶: ۲۵).

### ۴.۲.۲. اقتصاددانان نهادگرا

نظریه نهادگرایی، یک نظریه تحول اجتماعی از طریق تمرکز بر تأثیر نهادها بر عملکرد اقتصادی و فرایندهای تحول نهادی است یا نوعی تمرکز بر شکل‌گیری نهادها به‌عنوان علت و پیامد ساختار قدرت و رفتار اجتماعی افراد و گروه‌هاست و به عنوان شیوه‌ای است که اقتصاد از طریق آن سازماندهی می‌شود. نهادها گستره وسیعی از قواعد، سازمان‌ها هنجارهای اجتماعی‌اند که هماهنگی اقدامات انسان‌ها را تسهیل می‌کنند. آنها به‌دنبال اعمال برنامه‌های اصلاحات اقتصادی از طریق بهبود شرایط زندگی با تمرکز بر نهادها، برای همگان هستند. نهادگرایی به دو دسته قدیم و جدید تقسیم می‌شود. اقتصاد نهادگرایی قدیم بر ضرورت وجود نهادهای قوی برای رشد بشر سخن گفته است و بر ویژگی قانون‌گرایی و نقش مرکزی آن در حکومت، ساختارگرایی و تعیین ساختار رفتار، کل‌گرایی و به کل سیستم توجه دارد. این نظریات، نفوذ چندانی نیافت و اقتصاد نهادی جدید رشد یافت (Lowndes, 2015: 57).

اقتصاد نهادی جدید، مبتنی بر نونهادگرایی عمل - عقلانی است که بر مبنای آن عمل عقلانی افراد از طریق قواعد بازی به‌ویژه قوانین و هنجارها کانالیزه می‌شوند و تغییر و ظهور نهادها نتیجه عمل راهبردی افراد



یا مکانیسم‌های مرئی و نامرئی تخصیص کارکرد است و فرد و انتخاب‌های او بر نهادها تأثیرگذار است و افراد را دارای انتخاب‌های عقلایی بر اساس منفعت محوری و بیشینه سازی می‌شناسد (Simon, 2011: 70)

بیشترین کارکرد نهادها بر محافظت از حقوق مالکیت استوار است و اجرای قراردادهای را تضمین می‌کند این نهادها را می‌توان نهادهای «بازارساز» نامید، یعنی در غیاب نهادها؛ یا بازارها تشکیل نمی‌شوند یا اینکه به‌درستی کار نمی‌کنند. سه دسته نهاد بازار ساز وجود دارد که عبارت‌اند از: ۱. نهادهای تنظیم بازار شامل مؤسسات و مقررات تنظیمی و نظارتی در مورد انحصارهای طبیعی و بازارهای مالی؛ ۲. نهادهای ثبات ساز که شامل بانک مرکزی هستند که سبب تورم پایین و ثبات اقتصادی و مالی می‌شوند؛ ۳. نهادهای حمایتی که حمایت‌های بیمه‌ای و اجتماعی را فراهم می‌کنند مانند سیستم‌های بازنشستگی، بیمه‌های بیکاری، صندوق‌های تأمین اجتماعی، مقررات نهادهای تأمین و قضایی. سه شاخص کیفیت حکمرانی، میزان حمایت قانونی از حقوق مالکیت بخش خصوصی و میزان اعمال قوانین و محدودیت‌های اعمال شده بر رهبران سیاسی و گروه‌های ممتاز و صاحب قدرت برای اندازه‌گیری کیفیت محیط نهادی ارائه شده است (نیلی، ۱۳۸۹: ۷۸-۸۰).

اگرچه این دسته در خصوص اهداف رشد و توسعه متعارف، تفاوت اساسی با جریان نئوکلاسیک ندارد، اما در شیوه دستیابی به توسعه بسیار با هم متفاوت‌اند. به بیان دیگر، آنها با نئوکلاسیک‌ها، در روش، اختلاف دارند، نه در هدف. در این دیدگاه، تغییرات نهادی یا قواعد بازی (نه اتکای صرف به سازوکار قیمت‌ها)، مسیر تحول جوامع را در بلندمدت تعیین می‌کند (نورث داگلاس، ۱۳۷۷: ۱۷).

نهادگرایان بیش از توجه به اندازه دولت، بر کارایی و اثربخشی نقش دولت در دستیابی به اهداف توسعه و فراهم کردن شرایط مناسب برای تحول نهادها تأکید می‌کنند. علاوه بر این، آنها نسخه جهان‌شمولی را برای دستیابی به توسعه تدوین نمی‌کنند، صرفاً بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی را به‌عنوان هدف تلقی نمی‌کنند و برای نقش شرایط تاریخی، فرهنگی و نیز ساختارهای سیاسی و حقوقی هر جامعه، اهمیت بسیاری قائل می‌شوند، بنابراین در دیدگاه مذکور، دامنه اصلاحات برای توسعه‌یافتگی بسیار وسیع است و از تغییر نگرش‌ها و ارزش‌ها آغاز می‌شود. نهادگرایان بیشتر، برنامه‌ای با هدف‌گذاری محدود، شفاف و توأم با نظارت و پاسخگویی دولت‌های مردم‌سالار را پیشنهاد می‌کنند (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۰۶). در این نوع مدل، قانون برنامه توسعه، باید شایستگی را بر تلفیق دولت، بازار و بنگاه پایه‌گذاری کند.

### ۳. برنامه‌ریزی توسعه در ایران

برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مبتنی بر قانون است. از این رو با بررسی جایگاه برنامه‌ریزی می‌توان آن را با الگوهای توسعه، تطبیق داد.



شکل ۲. ارتباط میان برنامه توسعه با اسناد بالادست و پایین دست

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس درباره لایحه پنجم توسعه؛ حوزه اقتصاد کلان دفتر مطالعات اقتصادی شماره گزارش ۱۰۲۶۹

### ۱.۳. برنامه‌ریزی توسعه در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به‌صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی منظم و صحیح ترسیم کرده است (پوست‌فروش تهرانی، ۱۳۸۹: ۱-۳۴). در ابتدای اصل ۴۴ مقرر شده است: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است». همچنین در مقدمه قانون اساسی آمده: «برنامه اقتصادی حکومت اسلامی فراهم کردن زمینه‌ی مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است. در اصل ۱۰ به ضرورت برنامه‌ریزی در جهت آسان کردن تشکیل خانواده اشاره شده است. اصل ۴۳ در مقام ذکر مابانی اقتصاد است که از مهم‌ترین اصول قانون اساسی در زمینه برنامه‌ریزی اقتصادی است. عبارت برنامه‌ریزی اقتصاد کشور مذکور در بند ۲ به مفهوم خاص برنامه‌ریزی اشاره دارد. اصل ۴۴ شاه‌بیت اصول اقتصادی قانون اساسی برای برنامه‌ریزی است. در اصل ۳ به ایجاد رفاه و رفع فقر، فراهم کردن خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی در اصل ۲۹ قانون اساسی، فراهم ساختن وسایل آموزش رایگان در اصل ۳۰ و توزیع منابع متناسب با نیازها و استعدادها در اصل ۴۸، از زمره این اصول هستند.

همچنین اصل ۵۱ به لزوم توجه دولت به امکانات آموزش نظامی و فراهم ساختن برنامه‌ریزی برای همه افراد کشور اشاره دارد. اصل ۵۲ نیز با اشاره به بودجه، برنامه مالی کشور را یکساله معرفی می‌کند. اصل ۱۲۶، مسئولیت «امور برنامه و بودجه» را بر عهده رئیس‌جمهور قرار داده است.

از مجموع اصول قانون اساسی و روح حاکم بر آن می‌توان مؤلفه‌های محتوایی نظام برنامه‌ریزی را استنباط کرد، مانند بند ۱۰ اصل ۳ مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور، علاوه بر بیان راهبرد کلی، می‌تواند به‌عنوان هدف برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و حتی کوتاه‌مدت تلقی شود. همچنین اصول ۱۴ و ۱۵۲ و ۱۵۵ در خصوص سیاست خارجی است. نظریه کلی قانون اساسی در خصوص نظام برنامه‌ریزی، از طریق سرلوحه قرار دادن اصول کلی، حقوق ملت، مبانی حاکمیت، نظام اقتصادی و سیاست خارجی در برنامه‌ریزی‌های کلان و ادواری تجلی می‌یابد. در بند «ب» ذیل اصل ۲، اشاره به استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشر و تلاش در پیشبرد اهداف آن، ذکر شده که باید سرلوحه تمام سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان باشد (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۵۴-۵۵). از این رو برنامه‌ریزی موردنظر در قانون اساسی، آنچنان مهم است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری دولت (قوه مجریه) نبوده و در تهیه و تنظیم و اجرای آن علاوه بر مشارکت قوای سه‌گانه، مردم نیز از طریق شوراهای در این امر مشارکت دارند (اصول ۳، ۷ و ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی به این موضوع پرداخته است).

### ۲.۳. برنامه‌ریزی توسعه در سیاست‌های کلی نظام

در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در بند ۱ اصل ۱۱۰، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، جزو وظایف و اختیارات رهبری تعیین شد. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم در ایران، زیر نظر ولایت مطلقه هستند. طبق اصل ۲، جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه ایمان به امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلامی که این رهبری در چارچوب ولایت فقیه تحقق پیدا می‌کند. از این رو یکی از الزامات ولایت مطلقه فقیه در جامعه ما، جاری ساختن تدابیر ولی فقیه و سیاست‌های ایشان در جامعه است. قانونگذاری در جامعه دارای دو بعد شکلی و ماهوی است. ماهیت قوانین را سیاستگذار و شکل و نحوه اجرای قانون را قانونگذار معین می‌کند.

از این رو سیاست‌های کلی نظام، ماهیت و جهت‌گیری قوانین و نیازهایی را که برای هدایت جامعه وجود دارد، رهبری نظام معین می‌کند. از این منظر سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده، جهت‌گیری و ماهیت قوانین و سند بالادستی قوانین است و همچنین حرکت بخش‌های مختلف نظام را هم‌جهت و هم‌سو می‌نماید تا ما از یک مجموعه منسجم و یکپارچه برخوردار باشیم. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز مطابق با بند ۲ اصل ۱۱۰ بر عهده رهبری است که به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است.

سه مرحله در اجرای سیاست‌های کلی نظام وجود دارد: ۱. تدوین سیاست‌های کلی و ابلاغ آنها، ۲. مطالبه رهبری از قوای سه‌گانه برای ارائه برنامه‌های اجرایی و ۳. نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۵۶). سیاست‌های کلی نظام در خصوص برنامه‌های توسعه در قالب عناوین مختلف از جمله اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی شامل موارد زیر است: رعایت عدالت اجتماعی، تقویت و ترجیح ارزش‌های انقلابی، گسترش تولید داخلی، تصحیح و اصلاح نظام اداری و قضایی، اهتمام به بخش‌های اجتماعی مانند امنیت عمومی و قضایی و فرهنگ، جهت دادن کلیه فعالیت‌های اجرایی به سمت رشد معنویت، رعایت اولویت در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و غیر زیربنایی، بی‌نیاز کردن کشور از خارج، تقویت بنیه دفاعی، تدابیر لازم در مجموعه بانکی کشور. که این موارد در قالب سیاست‌های کلی نظام در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران ابلاغ شده است. از این رو چارچوب برنامه‌ریزی توسعه، در قالب سیاست‌های کلی نظام شکل می‌گیرد. برای مثال سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسط مقام معظم رهبری، در محورهای کلی سه‌گانه «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه علم و فناوری»، «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» ابلاغ شده است. این محورها در زیرشاخه‌های هشت‌گانه ۱. امور اقتصادی، ۲. امور فناوری و اطلاعات، ۳. امور اجتماعی، ۴. امور دفاعی و امنیتی، ۵. امور سیاست خارجی، ۶. امور حقوقی و قضایی، ۷. امور فرهنگی و ۸. امور علم و فناوری و نوآوری و در مجموع در قالب هشت شاخص تعیین و ابلاغ شده است.

همچنین در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، که در سال ۱۳۸۲ توسط رهبری تهیه شده است، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل معرفی شده است که این سند به سران قوا ابلاغ شد. در این سند نیز چشم‌انداز یا برنامه بیست‌ساله توسعه کشور مشخص و بیان شده است که در تهیه برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه کشور، سیاست‌ها و هدف‌های موجود در این سند می‌بایست رعایت شود (تشکینی، ۱۳۸۸: ۴۵). با وجود مدل تفکیک قوا مصرح در اصل ۵۷ با برشمردن قوای حاکم در کشور و فعالیت زیر نظر ولایت مطلقه امر، به‌نوعی تفکیک وظایف در نظام برنامه‌ریزی را نیز مقرر می‌کند. بر این اساس امور اجرایی برنامه‌ریزی به قوه مجریه واگذار می‌شود اگر نیاز به تقنین باشد، قوه مقننه صلاحیت خواهد داشت و نظارت قضایی را نیز قوه قضائیه اعمال خواهد کرد. این قوا از نظر طولی ذیل رهبری قرار دارند و پیرو سیاست‌های کلان ابلاغی رهبری بند ۱ اصل ۱۱۰ به انجام وظایف خود می‌پردازند (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۶۲).

#### ۴. برنامه‌ریزی توسعه در قوانین برنامه‌های توسعه

در هیچ‌یک از قوانین، قانونگذار تعریف دقیق و مشخصی از قانون برنامه توسعه ارائه نکرده است. مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱، چهار ویژگی برای برنامه عمرانی پنج‌ساله در نظر گرفته شده است:

۱. برنامه جامع است و برای مدت ۵ سال تصویب می‌شود؛
۲. حاوی سیاست‌ها و هدف‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است؛
۳. منابع مالی مورد نیاز دولت و شرکت‌های دولتی و خصوصی برای عملیات عمرانی در آن پیش‌بینی می‌شود؛
۴. دربردارنده میزان اعتبارات عمرانی و جاری دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی جهت وصول به اهداف است.

این تعریف ناشی از عام و موسع بودن این سند قانونی است. در تاریخ نظام حقوقی برنامه‌ریزی در ایران، ماهیت قوانین برنامه توسعه یکی از ابهامات مهم بوده است؛ اگرچه اغلب این قوانین به قانون برنامه‌های دولت معروف بوده‌اند، اما ضابطه‌ای در این زمینه و الزامی به رعایت آن از سوی پارلمان وجود نداشت. کارویژه این قوانین در نظام حقوقی ایران مشخص نبود. و بالتبع مشخص نبوده است که در قوانین برنامه‌های توسعه چه گزاره‌هایی باید تصویب و اجرا شود. اگرچه در موارد مختلفی مانند اصول ۴۴ و ۱۳۴ قانون اساسی به ترتیب از تنظیم برنامه‌های دولت و برنامه‌ریزی اقتصادی بحث شده است، ولی به‌طور خاص در خصوص قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرره‌ای ندارد. ظاهراً قانونگذار اساسی بیشتر به مفهوم لغو برنامه و لزوم برنامه‌ریزی در حوزه‌های مختلف نظیر برنامه دولت و برنامه‌ی اقتصادی توجه داشته و تعریفی از قوانین برنامه توسعه ارائه نکرده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۱۶). به عبارت دیگر، اگرچه قانون اساسی اهداف و آرمان‌های مورد نیاز برای برنامه‌ریزی را ترسیم کرده است ولی گامی در خصوص تعریف و ساختارهای برنامه‌ریزی برداشته است. این وضعیت نه‌تنها در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تغییری نکرد، بلکه تاکنون قوانین عادی نیز در خصوص تعریف قوانین برنامه‌ی توسعه و ماهیت آن تلاش نکرده‌اند. عدم تعیین ماهیت این قوانین سبب شد تا قوه مقننه در خلال این قوانین موقت، در خصوص موضوعات دائمی قانونگذاری کند و در بسیاری از موارد قوانین دائمی را اصلاح و نسخ کند. این اقدامات تقنینی دائمی در قوانین برنامه موقت پنج‌ساله موجب ظهور «احکام دائمی» در این قوانین شد. قانون «احکام دائمی برنامه‌های توسعه» در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به تصویب قوه مقننه رسید (طحان نظیف، ۱۳۹۷: ۱۱۸).

**جدول ۱. برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**

دوره زمانی	برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی
۱۳۷۲-۱۳۶۸	برنامه اول توسعه
۱۳۷۸-۱۳۷۴	برنامه دوم توسعه
۱۳۸۳-۱۳۷۹	برنامه سوم توسعه
۱۳۸۸-۱۳۸۴	برنامه چهارم توسعه
۱۳۹۴-۱۳۹۰	برنامه پنجم توسعه
۱۴۰۰-۱۳۹۶	برنامه ششم توسعه
۱۴۰۴-۱۳۸۴	چشم‌انداز ۲۰ ساله توسعه

**۱.۴. برنامه‌ریزی توسعه در قوانین عادی**

از جمله مهم‌ترین اصول صلاحیت بخش، اصل ۷۱ قانون اساسی است که حیطة تقنینی مجلس را تام و در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی دانسته، به شرطی که وفق اصل ۷۲ مغایر شرع و قانون اساسی نباشد. از این رو تقنین برای برنامه‌ریزی توسعه ضروری است؛ تا جایی که به نظر برخی صاحب‌نظران، قانون مهم‌ترین ابزار دولت‌ها در برنامه‌ریزی است. از مهم‌ترین قوانین، قانون برنامه و بودجه است که اصول ۵۱ و ۵۲ با اشاره به تعیین سازوکار مالیاتی و بودجه در قانون عادی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برنامه‌ریزی در خصوص منابع درآمدی و هزینه‌ای است همچنین در ماده یک قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، سه نوع برنامه از نظر ابعاد زمانی تعریف و پیش بینی شده است که مبنا و محور اصلی نظام بودجه و برنامه‌ریزی، نظارت مالی و همچنین هماهنگ‌کننده امور اقتصادی کشور تلقی می‌شود:

۱. برنامه درازمدت: منظور برنامه‌ای است که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای یک دوره

ده‌ساله یا طولانی‌تر به‌عنوان راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله پیش‌بینی می‌شود؛

۲. برنامه عمرانی پنج‌ساله: منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلس می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود؛

۳. برنامه سالانه: منظور برنامه عملیاتی اجرایی دولت است که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم

مجلس شورای ملی می‌شود. قانون برنامه و بودجه نیازمند تغییر و تحول است. دلایلی نیز ضرورت

بررسی و بازنگری قانون برنامه و بودجه را تأیید می‌کند که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

تصویب قوانین تکمیلی در چارچوب قوانین برنامه و بودجه، قانون برنامه‌های توسعه، قانون وصول برخی از درآمدها، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، تحولات علمی که در این بازه زمانی در

عرصه‌های برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظارت به‌وقوع پیوسته است (میرجلیلی، ۱۳۹۷: ۲۸۵).

همچنین تصویب برخی از قوانین توسط مجلس شورای اسلامی، هرچند به‌عنوان قانون برنامه بخش خاصی، نامگذاری نشده است، ولی به لحاظ خصوصیت و محتوا می‌توان آنها را به‌عنوان قانون برنامه و یا حداقل قانون سیاستگذاری بودجه‌ای و مالی در نظر گرفت. تصویب قوانینی مانند قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۹۰/۱۱/۰۶، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۸۰/۱۱/۲۷ و اصلاحیه ۸۴، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت ۹۳/۱۲/۰۴.

#### ۲.۴. برنامه‌ریزی توسعه در آیین‌نامه‌ها

طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، دولت صلاحیت تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل را دارد. در واقع تصمیمات دولتی به‌نوعی برنامه‌ریزی به مفهوم عام هستند. بر این اساس علاوه‌بر مواردی که هیأت وزیران مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مصرح در قوانین برنامه و غیر آن می‌شوند، دولت نیز حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. بنابراین مصوبات هیأت دولت، کمیسیون‌های دولت، بخشنامه‌های مقامات دولتی بخشی از نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور محسوب می‌شوند و با عنوان «اسناد و مقررات پایه‌ای در نظام برنامه‌ریزی» تلقی می‌شوند (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۶۶).

با تبیین نظام برنامه‌ریزی حقوقی توسعه ایران، مشخص شد که قانون اساسی در اصول مختلف به بحث برنامه‌ریزی و برنامه پرداخته است. اما نقش سیاست‌های کلی نظام، بسیار حائز اهمیت است. رهبری پس از مشورت با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، به تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌پردازد و سپس آن را برای اجرا، ابلاغ می‌کند؛ سپس در قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، طبق سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری، به تعیین اولویت‌های مختلف پرداخته می‌شود. سپس این سیاست‌ها در قوانین عادی بر حسب نیاز کشور، قانونگذاری می‌شوند و بعد از آن در آیین‌نامه‌های دولتی تجلی می‌یابد. در واقع برنامه‌ریزی توسعه در ایران، از بالا به پایین صورت می‌گیرد.

#### ۵. تحلیل برنامه‌ریزی توسعه با الگوهای اقتصادی

به‌منظور یافتن الگوی انطباقی جمهوری اسلامی ایران با الگوهای رایج اقتصادی و برای پاسخ به پرسش اصلی مقاله باید گفت در الگوی اقتصاددانان آزاد، با توجه به اینکه آنها معتقد به آزادی انتخاب و داشتن محیط رقابتی برای کنشگران و آزادی بازاری، مناسب کشورهایی با بازار آزاد و حداقل دخالت دولت است و به برنامه‌ریزی غیرمتمرکز معتقدند، این الگو سازگاری با نظام حقوقی ایران ندارد، زیرا در نظام حقوقی

ایران به‌صراحت به برنامه‌ریزی اشاره شده است و همچنین نوع نظام اقتصادی ایران، مبتنی بر بازار آزاد نیست و دخالت دولت در امور مختلف وجود دارد.

در الگوی اقتصاددانان نئوکلاسیک، با توجه به آنکه اعتقاد به برنامه‌ریزی جهت کاهش تمرکز دولت و گسترش بخش خصوصی دارند و برنامه‌ریزی را بر شاخص‌های کلان اقتصادی با اولویت بازار آزاد قرار داده‌اند، به‌نظر می‌رسد نظام ایران در برنامه‌های مختلف توسعه به‌خصوص برنامه چهارم به بعد، و با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سعی در کاهش دخالت دولت در امور و گسترش بازار آزاد داشته و به الگوی نئوکلاسیک تمایل داشته است؛ اما همچنان بر برنامه‌ریزی متمرکز از بالا به پایین تأکید دارد و با توجه به اینکه بازار آزاد و تمرکز دولت دو سر یک طیف قرار دارند به هر میزان به سمت بازار آزاد حرکت شود می‌بایست از تمرکز دولت کاسته شود.

در الگوی اقتصاددانان سوسیالیست و ساختارگرا، با توجه به اینکه این نظام برنامه‌ریزی معتقد به برنامه‌ریزی متمرکز است و دولت در آن نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند و به‌دنبال اهداف توزیعی، اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی در برنامه‌ریزی‌ها توجه دارد به‌نظر می‌رسد این الگو نیز با توجه به ساختار حقوقی و اقتصادی ایران، منطبق نیست، زیرا با اینکه نظام ایران دارای برنامه‌ریزی متمرکز است و از بالا به پایین یعنی از سیاست‌های کلی نظام آغاز می‌شود، اما در برنامه‌های توسعه خود به‌دنبال کاهش تمرکز دولتی و دخالت‌های دولت در امور مختلف از طریق واگذاری به بخش‌های خصوصی است، از این‌رو با این الگو منطبق نیست.

در الگوی اقتصاددانان نهادگرا، با توجه به اینکه آنها، بیش از اندازه دولت، به کارایی و اثر بخشی نقش دولت معتقدند و افراد را بر مجموعه‌های نهادی مانند فرهنگ، دولت، مقررات، ایدئولوژی و... تأثیرگذار می‌دانند و طبق اقتصاد نهادی جدید که مبتنی بر نونهادگرایی عمل - عقلانی است که بر مبنای آن عمل عقلانی افراد از طریق قواعد بازی به ویژه قوانین و هنجارها کانالیزه می‌شوند و فرد و انتخاب‌های او را بر نهادها تأثیرگذار می‌دانند و افراد را دارای انتخاب‌های عقلایی بر اساس منفعت‌محوری و بیشینه‌سازی می‌شناسند و با توجه به اینکه نهادها می‌بایست در راستای «بازارسازی» پیش روند و کارایی دولت را بیشتر سازند؛ به‌نظر می‌رسد نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران، فاصله زیادی با اقتصاد نهادی دارد، زیرا الگوی نهادی با توجه به وجود نهادهای تنظیم بازار، حمایتی و ثبات ساز؛ می‌بایست سه شاخص کیفیت حکمرانی، میزان حمایت قانونی از حقوق مالکیت بخش خصوصی و میزان اعمال قوانین و محدودیت‌های اعمال شده بر رهبران سیاسی و گروه‌های ممتاز و صاحب قدرت در آن تثبیت شده باشد.

به‌نظر می‌رسد نوع برنامه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران، منطبق با اقتصاددانان نهادگرا نیز نیست و در شرایط فعلی ایران، فاصله زیادی با اقتصاد نهادگرایی دارد، زیرا نهادهای ثبات ساز، حمایتی و تنظیم بازار در برنامه‌های مختلف توسعه، به‌وجود نیامده‌اند یا در صورت وجود، بسیار ضعیف هستند و نهاد قدرتمندی نیستند. نظام برنامه‌ریزی ایران، متمرکز و از بالا به پایین است اما طبق تحلیل‌های انجام‌گرفته منطبق با



الگوهای رایج اقتصادی نیست. نظام اقتصادی ایران نه منطبق با نظام‌های متمرکز است و نه منطبق با نظام بازار آزاد. از این رو با نظام متمرکز اقتصادی (تصمیم‌گیری از مرکز)؛ به سمت نظام بازار آزاد تمایل یافته و برنامه‌ریزی می‌کند که از برنامه چهارم توسعه به این سمت حرکت کرده است، اما توازن، میان حرکت بیشتر به سمت بازار آزاد و کاستن از اقتدارات دولتی وجود نداشته است.

## ۶. نتیجه

با بررسی تحلیلی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران، می‌توان گفت که نظام برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر قانون است. بدین صورت که اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح دانسته است و بخش‌های دولتی شامل صنایع بزرگ و مادر، به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است و بخش خصوصی را مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی دانسته است. سیاست‌های کلی نظام، نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در سلسله‌مراتب نظام برنامه‌ریزی توسعه دارد که رهبری پس از مشورت با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، به تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌پردازند و سپس آن را برای اجرا، ابلاغ می‌کنند؛ سپس در قوانین برنامه‌های توسعه، طبق سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری، به تعیین اولویت‌های مختلف پرداخته می‌شود. سپس این سیاست‌ها در قوانین عادی بر حسب نیاز کشور، قانونگذاری می‌شوند و پس از آن در آیین‌نامه‌های دولتی تجلی می‌یابد. نظام برنامه‌ریزی ایران، متمرکز و از بالا به پایین است، اما در عین حال نظام برنامه‌ریزی ایران طبق تحلیل‌های انجام گرفته منطبق با الگوهای رایج اقتصادی نیست. نظام اقتصادی ایران نه منطبق با نظام‌های متمرکز است و نه منطبق با نظام بازار آزاد. از این رو با نظام متمرکز اقتصادی (تصمیم‌گیری از مرکز)، به سمت نظام بازار آزاد تمایل یافته و برنامه‌ریزی می‌کند که از برنامه چهارم توسعه به این سمت حرکت کرده است. صرف برنامه‌ریزی بدون شناخت جامع ظرفیت‌های داخلی و عدم ارتباط مؤثر با خارج میسر نخواهد شد. از این رو پیشنهاد می‌شود بهترین الگوی اقتصادی برای نظام جمهوری اسلامی ایران، الگوی اقتصادی نهادگراست که می‌بایست شایستگی را بر تلفیق دولت، بازار و بنگاه پایه‌گذاری کند که با برنامه‌ریزی‌های لازم و تغییر ساختار درآمدت می‌توان به سمت این الگوی اقتصادی پیش رفت. البته اقداماتی هم در جهت کوچک شدن نقش دولت و کارایی بیشتر صورت گرفته است که در برنامه‌ریزی‌های توسعه به آن پرداخته شده است. از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بهتر است به سمت نهادسازی ثبات ساز، حمایتی و تنظیم‌کننده در جهت بازارسازی پیش رویم. البته کارایی یا موفقیت در برنامه‌ریزی و نیز آسیب‌شناسی برنامه‌ها در نوشتار دیگری بررسی می‌شود.

## منابع

## ۱. فارسی

## الف) کتاب‌ها

۱. اجلالی، پرویز و عسگری، علی و رفیعیان، مجتبی و نارویی، مهناز (۱۳۹۴). تجربه برنامه‌ریزی در جهان، پیدایش و سیر تطور. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲. آقایی طوق، مسلم؛ شمس، عرفان؛ فریادی، مسعود و مشهدی، علی (۱۳۸۹). مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۳. آلوین سو (۱۳۸۶). تعبیر اجتماعی و توسعه. ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. برمکی، افشین (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و امور برنامه‌ریزی اقتصاد کلان و ارزیابی برنامه.
۵. تشکینی، احمد؛ حسینی، سیدشمس‌الدین؛ عریانی، بهاره؛ فقیه‌نضیری، مرجان (۱۳۸۸). برنامه‌ریزی توسعه: مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران. ج ۱، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۶. شاکری، عباس (۱۳۹۴). درباره برنامه ششم توسعه، مشکلات برنامه‌ریزی در ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.
۷. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۹). حقوق اقتصادی، تهران: سمت.
۸. قاسمی، محمد؛ پناهی، علی و خضری، محمد (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و دست‌اندرکاران. تحت نظارت علمی علی‌اکبر شبیری‌نژاد، ج ۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. گرونیوگن، جان؛ اسپیت‌هون، آنتوان و آنت ون دن برگ (۱۳۹۱). مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا. ترجمه اصلاصن قودجانی، ج ۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. مدرسی، منصور (۱۳۸۵). فرهنگ توصیفی واژگان برنامه‌ریزی توسعه. تهران: معاونت امور اداری و منابع انسانی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران، دوره قبل از انقلاب اسلامی، تهران.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱). بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی در ایران. تهران.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی. کد موضوعی ۲۳۰.
۱۴. مظاهری، مرتضی (۱۳۸۵). آموزش و پرورش و توسعه انسانی. تهران: سپیده تابان.
۱۵. نورث، داگلاس سی (۱۳۷۷). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی. ترجمه محمدرضا معینی، تهران:

سازمان برنامه و بودجه.

۱۶. نورمحمدی، خسرو (۱۳۸۱). *چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرایند تدوین و اجرای برنامه توسعه*. تهران: همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران.
۱۷. نیلی، مسعود (۱۳۸۹). *دولت و رشد اقتصادی در ایران*. تهران: نی.

## (ب) مقالات

۱۸. پوست فروش تهرانی، ایمان و رمز یار، حسن (۱۳۸۹). *ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب*. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱-۳۴.
۱۹. حسینی صدآبادی، ایرج (۱۳۹۶). *مفهوم، ویژگی‌ها و شاخصه‌های قانون برنامه در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه، حقوق اقتصادی در سیاستگذاری عمومی*. مجموعه مقالات نخستین همایش نقد و تحلیل قوانین برنامه پنج‌ساله از منظر حقوق اقتصادی، تهران، میزان، ج ۱، ۸۹-۱۰۴.
۲۰. جعفری، انوش، قنبری، حمیده (۱۳۹۶). *مطالعه موانع توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران*. پژوهش ملل، ۲۱، ۴۷-۶۱.
۲۱. خاندوزی، سید احسان (۱۳۸۹). *ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران*. فصلنامه برنامه و بودجه، ۱۲۹-۱۵۵.
۲۲. رستمی، ولی و ابراهیمی، محمود (۱۳۹۷). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی*. فصلنامه دانش حقوق عمومی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۹، ۴۹-۷۲.
۲۳. طحان نظیف، هادی و هادی‌زاده، علی (۱۳۹۷). *ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران*. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۲۱، ۱۰۱-۱۲۴.
۲۴. غلامی، علی و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۲). *مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام*. فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، ۲(۱)، ۵۱-۷۲.
۲۵. کردیچه، محمد (۱۳۸۷). *مروری بر تاریخچه برنامه‌ریزی در ایران*. هفته‌نامه برنامه، ۲۷۷، ۶۷-۱۱۶.
۲۶. مرکز مالگیری (۱۳۹۰). *تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی*. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۱۸(۶۷)، ۲۱۳-۲۵۱.
۲۷. میرجلیلی، سید حسین (۱۳۹۷). *نقد کتاب توسعه اقتصادی*. پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ۱۸(۱)، ۲۷۵-۲۹۹.

## ۲. انگلیسی

### A) Books

- Hall, p. (2002). *Urban and Regional Planning*. 4<sup>th</sup> ed, London, Routledge.
- Ikelegbe, A. O. (2006). *Public Policy Analysis: Concept, Issues and Cases*. Lagos: Imprint Services.
- Kingsbury, R., Mckay, John and Hunt (2004). *key Issue in Development*. (New York: Palgrave).

4. Krugman, P., & Obstfeld, M. (2010). *International Economics, Theory and Policy*, Pearson Series in Economics. 9<sup>th</sup> ed.
5. Simon, W. (2006). *Toyota jurisprudence: legal theory and rolling rule regimes*. In *Law and New Governance in the EU and the US*, eds. de Burca and J Scott. Oxford: Hart Publishing.
6. Todar M., & Smith, S. (2012). *Economic Development*, 11<sup>th</sup> ed Boston, Mass; Addison-Wesely.

#### B) Article

7. Allmendinger, P. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Planning theory*, 1(1), 50-85.
8. Anderson, E. (2000). Beyond Homo Economicus: New Developments in Theories of Social Norms. *Philosophy and Public Affairs*, 29(2), 49-73.
9. Brion, D., J. (2000), Norms and Values in Law and Economics. in *Bouckaert. Boudwijn and De Gerrit (eds), Encyclopedia of Law and Economics*, Chentelham:Edward Elgar, 1, 230-268.
10. Black, J. (2008). Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a Post-Regulatory World, *Current legal Problems*, 54, 150-189.
11. Colin, H. (2004). Re-stating Politics Re-Politicizing the state. *Neoliberalism Issue of the Political Quarterly*, 75, 50-95.
12. Hobbes, T. (2016). Liberal Neutrality. *planning theory*, 2(1), 101-146.
13. Klase, Matthias & Esther-Mirjam, S. (2005). Conceptual History of the Emergence of Bounded Rationality. *History of Political Economy*, 37(1), 120-158.
14. Lowndes, V. (2015). Institutionalism, Theory in Political Science. *Perspective on Politics* 2<sup>nd</sup> Edition, 3, 48-83.
15. North Douglass C., Chrysostomos Mantzavinos and Syed Sharing (2004). Learning Institutions and Economic Performance. *Perspective on Politics*, 2(1), 10-43.
16. Melser, D. (2004). The Act of Thinking. *The MIT Press*, 78-130.
17. Myers, D. (2000). Constructing the future in planning university of southern California. *paper forthcoming in the Journal of planning education and research*, 1-45.
18. Rebelo, S. (2005). Real business cycle models: past, present and future. *The Scandinavian journal of economics*, 107(2), 217-238
19. Simon, H. (2011). Rational Decision Making in Business Organizations. *Nobel Memorial Lecture of 8 December 1978*. Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, Pennsylvania, 65-90
20. Sapru, R. (2006). Administration Theories and Management Thought. *Delhi, Published by Prentice Hall of India*, 2(3), 30-68.