

درباره برنامه ششم توسعه (۸)  
ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی  
(مطالعه موردی برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه)

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۴۲۴۳

اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. مفاهیم و چارچوب نظری
۳	۱-۱. محیط حقوقی (نظام حقوقی)
۶	۱-۲. سازوکار ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری و رویکرد این نوشتار
۸	۲. جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۱۱	۳. تأثیرات قانون برنامه چهارم توسعه بر نظام حقوقی
۱۱	۳-۱. فرآیند تصویب قانون برنامه چهارم توسعه و ویژگی‌های آن
۱۲	۳-۲. تصویری از تحولات محیط حقوقی با تصویب قانون برنامه چهارم توسعه
۱۸	۴. ارزیابی قانون برنامه چهارم توسعه در پرتو ویژگی‌های محیط حقوقی خوب
۱۹	۴-۱. وضوح
۲۱	۴-۲. ثبات نسبی
۲۵	۴-۳. سازگاری
۲۹	نتیجه‌گیری
۳۰	پیوست‌ها
۳۱	منابع و مأخذ



درباره برنامه ششم توسعه (۸)  
ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی  
(مطالعه موردی برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه)

چکیده

امروزه اهمیت انجام ارزیابی‌های مختلف در مراحل پیش و پس از تصویب هر قانون توسط قوه مقننه و تصویب هر نوع مقررہ توسط دیگر قوای حکومتی، بر همگان آشکار شده است. مهمترین دلیل تصدیق اهمیت و ضرورت انجام این ارزیابی‌ها، تأثیرات اجتناب‌ناپذیر قوانین و به‌طور کلی مقررات، بر حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و... است. اما تصویب هر قانون، ابتدا و بیش از همه، محیط حقوقی را سوای تأثیرگذاری بر حوزه‌های مذکور متأثر می‌کند. در این گزارش تلاش شده است با بررسی موردی قانون برنامه چهارم توسعه، تأثیرات قانون مذکور و دیگر قوانین بر نظام حقوقی ایران تبیین و تشریح شود. در واقع، سؤال اصلی پژوهش پیش رو آن است که قوانین برنامه توسعه، چه تأثیراتی را بر محیط حقوقی کشور نهاده‌اند و این تأثیرگذاری، مستلزم در نظر گرفتن چه ملاحظاتی در تدوین و تصویب قوانین مذکور است.

بدین منظور، ابتدا به تبیین برخی مفاهیم کلیدی برای این پژوهش از جمله محیط حقوقی، ارزیابی تأثیرات مقررات - مقرراتگذاری، و ارزیابی تأثیرات قانون - قانونگذاری پرداخته شده است. بخش دوم به اهمیت، نقش و جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی اختصاص داده شده است. در بخش سوم، تلاش شده است تصویری کلی از قانون برنامه چهارم توسعه ارائه شود؛ در آخر، مهمترین ویژگی‌های نشئت گرفته از نظریه‌های حقوقی برای محیط حقوقی مطلوب شرح داده شده و قانون برنامه چهارم در پرتو شاخصه‌هایی که برای محیط حقوقی مطلوب برشمرده شده، مورد ارزیابی قرار گرفته است.

از ارزیابی تأثیرات قانون برنامه چهارم توسعه بر محیط حقوقی چنین برمی‌آید که به‌طور کلی جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران و کیفیت و کمیت تدوین و تصویب قانون مذکور، با اصول قانونگذاری از یکسو و اصول ضروری برای محیط حقوقی مطلوب ازسوی دیگر، مغایرت دارد. برای رفع این نقیصه مهم در نظام قانونگذاری، بازنگری اساسی در جایگاه و شیوه صورتبندی این قانون، به‌ویژه از حیث کیفیت و کمیت مفاد آن، ضروری به‌نظر می‌رسد. در بخش پایانی تأکید شده است که باید پیش از تصویب قانون برنامه ششم توسعه، دستکم تأثیرات مفاد قوانین چهارم و پنجم توسعه بر محیط حقوقی به‌طور دقیق و جامع ارزیابی شود؛ گرچه با توجه به اینکه فرآیند تدوین و

تنقیح قوانین و مقررات هنوز به انجام نرسیده است، این ارزیابی در حال حاضر با دشواری‌ها و موانع بسیاری مواجه است.

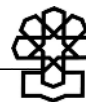
## مقدمه

هدف اصلی این گزارش، بررسی موردی تأثیر قانون برنامه چهارم توسعه بر محیط حقوقی است. قانون مذکور حاوی احکام پرشماری در خصوص امور اقتصادی بود و کمتر قانونی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان یافت که در حجمی مشابه با قانون برنامه چهارم توسعه، محیط حقوقی و اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار داده باشد. تاکنون تحقیقی راجع به این پرسش در واقع مبنایی، که قوانین برنامه توسعه چه تأثیراتی بر محیط حقوقی نهاده است، انجام نشده است. پاسخ به این پرسش از طریق بررسی موردی تأثیرات قانون برنامه چهارم توسعه بر نظام حقوقی کشور، می‌تواند برای تأمل و بازنگری نقش قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی به کار آید.

تولد هر قانون و به‌طور کلی تولد هر مقرره، به درجات مختلف، محیط حقوقی مربوط به هر حوزه را متأثر می‌سازد. این تأثیرگذاری بسته به اهمیت، گستردگی و موضوع هر مقرره، متفاوت است. قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به لحاظ اهمیت، قوانینی بی‌بدیل شمرده می‌شوند. این اهمیت به حدی است که برخی از صاحب‌نظران و سیاستمداران، این نوع قوانین را واجد ارزشی فراتر از یک قانون عادی می‌دانند. این قوانین گرچه زمانمند و موقت هستند (پنج سال)، اما بی‌تردید بر دیگر اجزای نظام حقوقی (اعم از قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مانند اینها) و همچنین بر اوضاع و احوال اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تأثیرگذارند.

روش این گزارش، روشی هنجاری است.<sup>۱</sup> تحلیل هنجاری محیط حقوقی از جنبه‌های مختلف واجد اهمیت است. چنان‌که گفته شد، هر قانونی که به عرصه نظام حقوقی کشور پا می‌گذارد، فضایی از این عرصه را به خود اختصاص می‌دهد و لاجرم با طیف گسترده‌ای از مقررات از پیش موجود در آن حوزه نسبتی برقرار می‌کند. آگاهی از نظام حقوقی موجود پیش از تصویب مقرره و همچنین، تأثیرات آن بر اجزای تشکیل‌دهنده آن محیط، از جمله پیش‌نیازهای اساسی توفیق هر مقرره - و در این بحث، قانون برنامه توسعه - برای نیل به اهداف پیش‌بینی‌شده محسوب می‌شود.

۱. برای مطالعه در خصوص روش‌های هنجاری و همچنین توصیفی - تحلیلی، ر. ک: حسن وکیلان، «گونه‌شناسی قدرت سیاستگذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها»، راهبرد، ش ۶۳، سال بیست‌ویکم، تابستان ۱۳۹۱، صص ۲۷۷-۲۸۰.

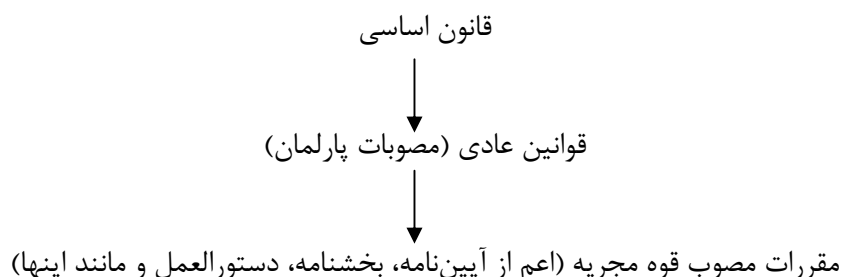


## ۱. مفاهیم و چارچوب نظری

### ۱-۱. محیط حقوقی (نظام حقوقی)

چنان‌که گفته شد، محیط حقوقی مشتمل بر مجموعه‌ای از مقررات الزام‌آور برای تابعان نظام حقوقی است. طبعاً به‌لحاظ نظری، محیط حقوقی هر حوزه، موضوع مطالعه علم حقوق با توسل به روش‌های مختص این رشته - نظیر روش هنجاری که در ادامه توضیح داده خواهد شد - است. در موضوع مورد بررسی این گزارش، برخی از مسائلی که به‌نظر می‌رسد از خصلتی کاملاً «حقوقی» برخوردارند، به این شرح قابل ذکر هستند: شناسایی مرجع قانونگذاری، شناسایی دیگر مراجع مقرراتگذاری، حیطة صلاحیت‌ها و اختیارات هر یک از مراجع، کنترل و نظارت بر مصوبات هر یک از مراجع به‌لحاظ مطابقت با قانون اساسی و قوانین عادی (در خصوص مصوبات قوه مجریه)، ضمانت اجرای مغایرت با هنجار حقوقی برتر (نظیر قانون اساسی) و حدود اختیارات و رویه مرجع رسیدگی به مغایرت هر یک از مقررات با قانون اساسی. در مسائل اخیر، آنچه اهمیت دارد، سلسله‌مراتب شفاف میان هنجاری حقوقی است. این سلسله‌مراتب در بسیاری از نظام‌های حقوقی با تصویر زیر قابل نمایش است:

### نمودار ۱. سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی



اما شکل ساده و درواقع کلاسیک سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، نمی‌تواند پیچیدگی سلسله‌مراتب چنین هنجارهایی را در کشورهایی مانند ایران توضیح دهد. برای مثال چنان‌که یکی از صاحب‌نظران معتقد است، به‌طور کلی می‌توان گفت در نظام جمهوری اسلامی ایران با دو مقوله قانونگذاری «به‌معنای عام» و قانونگذاری «به‌معنای خاص» مواجهیم؛ بدین شرح که گرچه قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری به معنای خاص را برای مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته است، اما نهادهایی همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی

امنیت ملی، کارکردی را ایفا می‌کنند که می‌توان آن را قانونگذاری به معنای عام دانست.<sup>۱</sup> پی بردن به تعدد نهادهایی که به‌نحوی از انجا در نظام حقوق اساسی ایران به قانونگذاری یا مقرراتگذاری می‌پردازند، کار چندان دشواری نیست. برای مثال، در «راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»، «مرجع تصویب قانون» به این شرح تعریف شده است: «منظور از مرجع تصویب (قانون) مرجعی است که به استناد قانون اساسی یا تفویض مجلس یا احکام رهبری اجازه وضع قانون را داشته یا دارد». در ادامه «فهرست و مستند مراجع یاد شده» به ترتیب زیر برشمرده شده‌اند:

**جدول ۱. مراجع تصویب مقرر در نظام حقوقی ایران و مستندات آن**

۱	مقام معظم رهبری	اصل یکصد و نهم قانون اساسی
۲	مجلس شورای اسلامی	اصل هفتاد و یکم قانون اساسی
۳	شورای نگهبان	اصل نود و هشتم قانون اساسی
۴	همه‌پرسی	اصل پنجاه و نهم قانون اساسی
۵	مجمع تشخیص مصلحت نظام	اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی
۶	مجلس خبرگان رهبری	اصل یکصد و هشتم قانون اساسی
۷	شورای عالی امنیت ملی	اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی
۸	شورای عالی انقلاب فرهنگی	فرمان حضرت امام خمینی (ره) مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶
۹	شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران	فرمان رهبری
۱۰	شورای پشتیبانی جنگ	فرمان حضرت امام خمینی (ره) مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۹
۱۱	مجلس شورای ملی	اصول اول و پانزدهم و بیست و هفتم قانون اساسی سال ۱۲۸۵ با اصلاحات در سال ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶
۱۲	مجلس سنا	اصول چهل و سوم و بیست و هفتم قانون اساسی سال ۱۲۸۵ با اصلاحات در سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶
۱۳	کمیسیون مجلس	اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی
۱۴	دولت در زمان فترت مجلس و یا با تفویض اختیار قانونگذاری	۱. لایحه قانونی مربوط به تصویب نامه‌هایی که از تاریخ ۱۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۴۰ تا تاریخ افتتاح مجلسین (۱۴ مهرماه ۱۳۴۲ از هیئت وزیران صادر شده...) ۲. قانون مربوط به ۴۴ فقره تصویب‌نامه‌های دوره فترت مصوب ۱۳۵۰*

\* اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (تهیه و تنظیم)، راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، صص ۸۱-۸۲. همچنین در همین اثر، «نوع قانون (از جهت سطوح قانونگذاری - با لحاظ ترتب [ترتیب] قوانین بر یکدیگر) به ولایی، حکومتی، اساسی و عادی» تقسیم شده است. «نوع قانون» در سامانه مذکور به شرح زیر تقسیم‌بندی و درج شده است:

- ۱. ولایی: تصمیمات و فرامین رهبری.
  - ۲. حکومتی: تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی پشتیبانی جنگ.
  - ۳. اساسی: قانون اساسی و تغییرات و تفسیرهای آن.
  - ۴. عادی: مصوبات مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری، شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، شورای انقلاب فرهنگی، مجلس شورای ملی، مجلس سنا و دولت (در زمان فترت مجلس).
  - ۵. آیین‌نامه قانونی: آیین‌نامه‌ای که قانونگذار (برای اجرای قانونی دیگر) خود رأساً تصویب می‌کند.
  - ۶. اساسنامه قانونی: اساسنامه‌ای که قانونگذار خود رأساً برای شرکت‌ها و یا مؤسسات تصویب نموده یا می‌نماید.
- ر. ک: همان، صص ۱۰۷-۱۰۸. سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس زیر قابل دسترسی است:

<http://dotic.ir>

۱. محمدحسین زارعی (گفتگو)، در: «کندوکاوی در: جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام» (میزگرد)، راهبرد، ش ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، ص ۳۹۱.



اوصاف توضیح داده شده در خصوص ویژگی‌های محیط حقوقی، بیانگر تصویری مغشوش از این محیط است که آثاری مخرب، به‌ویژه بر فعالیت‌های اقتصادی، گذارده است. محیط حقوقی با کیفیات ترسیم شده، شناسایی قانونی مراجع ذیصلاح برای مقرراتگذاری را نیز با معضل مواجه کرده است. این ابهام صلاحیتی، به‌ویژه در دامنه و حدود اختیارات مقرراتگذاری توسط مجلس و دولت، آشکار شده است. برای مثال، یکی از مجادله‌برانگیزترین موضوعات در نظام حقوق اساسی ایران، موضوع مرجع اصلاح اساسنامه شرکت‌هاست که همواره چالشی در روابط قوای مقننه و مجریه شمرده شده است. توضیح این‌که طبق بخشی از اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس «می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» را به دولت تفویض کند. بر این اساس در «قانون تعیین مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها» (مصوب ۱۳۶۶/۹/۲۲) مقرر شد: «... تصویب یا انجام هرگونه تغییر و اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می‌شوند، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارت ذیربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی برعهده هیئت وزیران خواهد بود». ابهام در عبارت‌بندی قانون پیش‌گفته سبب شد تا لایحه‌ای برای تفسیر مفاد آن به این شرح به مجلس تقدیم شود: «آیا در مواردی که مجلس شورای اسلامی اجازه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله مؤسساتی را که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است به دولت داده است، اصلاح اساسنامه در هر مورد نیازمند کسب مجوز مجدد از مجلس شورای اسلامی است، یا اصلاح اساسنامه، که در واقع اصلاح تصمیم دولت است، برعهده هیئت وزیران می‌باشد». نظر مجلس در قالب «قانون استفساریه درخصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت» (مصوب ۱۳۷۷/۱/۳۰) به این ترتیب اعلام شد: «هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت محسوب می‌شود، با هیئت وزیران است».

اما ابهام صلاحیتی و اختلاف قابل توجه با تصویب مفاد «قانون برنامه سوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷) راجع به اعطای اختیار «اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها» به دولت و تکرار آن به‌نحو اندکی متفاوت در «قانون برنامه چهارم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) پدید آمد، بدین شرح که در ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه به دولت اجازه داده شد تا به‌منظور ساماندهی شرکت‌های دولتی، «نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها... اقدام کند». نکته مبهم این بود که آیا می‌توان با استناد به مفاد گفته شده، برای دولت اختیار تغییر، اصلاح و تصویب همه شرکت‌های دولتی را که پیش‌تر اساسنامه آنها به تصویب مجلس رسیده است قائل شد؟ برای روشن شدن این ابهام دو لایحه با عناوین «استفساریه ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه...» (در سال ۱۳۸۳) و نیز «لایحه تعیین مرجع اصلاح و تغییر اساسنامه دستگاه‌های

دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی» (در سال ۱۳۸۴) به مجلس تقدیم شد. در واقع دولت در پی آن بود که با توسل به مفاد قانون برنامه چهارم توسعه، از اختیار مطلق تصویب و اصلاح اساسنامه شرکت‌ها برخوردار شود، در حالی که به نظر می‌رسد نمی‌توان قائل به چنین اختیاری برای دولت بود.<sup>۱</sup> ابهام در قانون و به‌ویژه نسبت مبهم مفاد قانون اساسی و قانون برنامه توسعه، سبب شد تا دولت - که بنا بر بسیاری از دلایل از جمله زمانبر بودن اصلاح اساسنامه شرکت‌ها از طریق تقنین و تعارض این امر با ماهیت امور اجرایی - در پی به‌دست آوردن این صلاحیت بود، از طرق مختلفی برای نیل به این منظور اقدام کند که شرح آن خارج از حیطه بررسی این گزارش است.

شرح مختصر گفته شده، علاوه بر آنکه بیانگر محیط حقوقی مبهم و همچنین اختلاف‌نظرهای قوای مقننه و مجریه در خصوص حوزه صلاحیت مقرراتگذاری است، نشانگر ایفای نقش ناموفق قانون برنامه توسعه در حل‌وفصل این‌گونه اختلاف‌ها و ابهام‌زدایی از نظام حقوقی است. حتی در نمونه مطرح شده این واقعیت قابل توجه است که مفاد قانون برنامه توسعه به پیچیدگی هر چه بیشتر این مسئله انجامیده است.

## ۲-۱. سازوکار ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری و رویکرد این نوشتار

هر نوع مقرره، کم و بیش تأثیراتی آشکار و نهان بر محیط کسب‌وکار می‌گذارد. ارزیابی این تأثیرات به شیوه‌های مختلف پیشینی (ناظر به آینده) و پسینی (ناظر به گذشته) صورت می‌گیرد که فرآیند «ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری» (RIA)<sup>۲</sup> خوانده می‌شود. ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری، به فرآیندهایی گفته می‌شود که تحلیل نظام‌مند مقررات جدید یا از پیش‌موجود را برعهده دارند. در واقع، خصیصه اصلی ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری این است که «فرآیندی محسوب می‌شود که از طریق آن، مداخلات مقرراتگذارانه به‌نحو نظام‌مند و سازگار به‌منظور بهبود برون‌دادها و تصمیم‌گیری‌های مقرراتی ارزیابی می‌شود».<sup>۳</sup> در تعریفی مختصر، «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» (OECD) ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری را به این شرح تعریف کرده است: «رویکرد تحلیلی مبتنی بر مدارک و اطلاعات نسبت به

۱. برای مطالعه راجع به پیشینه تاریخی این موضوع و همچنین تحلیل دیدگاه‌های مختلف در خصوص صلاحیت مجلس یا دولت در زمینه مسئله مورد بحث، ر. ک.: یحیی مزروعی، «بررسی مرجع تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی از منظر قانون اساسی و قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۲۷۵، خردادماه ۱۳۸۹.

2. Regulatory Impact Assessment

3. Peter Ladegaard, "Improving Business Environments Through Regulatory Impact Analysis- Opportunities and Challenges for Developing Countries", Paper Prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment, Cairo, Egypt, 29 November to 1 December 2005, p. 2.



ارزیابی هزینه‌ها، پیامدها و تأثیرات جانبی احتمالی مصوبات»<sup>۱</sup>.

آنچه در ادبیات ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری چشمگیر است، فراوانی نوشته‌های مربوط به ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری به‌نحو پیشینی - به‌معنای ارزیابی تأثیرات مقررہ پیش از تصویب - است. ارزیابی تأثیرات پسینی قانون یا هر مقررہ، یعنی ارزیابی پس از تصویب و اجرا، به دلایل مختلف آنچنان مورد توجه قرار نگرفته است.<sup>۲</sup>

هدف اصلی این گزارش، چنان‌که گفته شد، تبیین ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر محیط حقوقی است. در گزارش پیش‌رو، بر مطالعه موردی تأثیر قانون برنامه چهارم توسعه بر نظام قانونگذاری و به‌طور کلی نظام مقرراتگذاری، تمرکز خواهد شد. این روش به این دلیل اتخاذ شده است که به‌نظر می‌رسد دامنه تحلیلی علم حقوق، اولاً و بالذات، هنجارهای هر حوزه و تحلیل محتوا و نسبت‌های آن با هنجارهای عالی‌تر و دانی‌تر است. به‌بیان دقیق‌تر، این روش هنجاری، با هدف تحلیل مؤلفه‌های موجود در هر نظام حقوقی - شامل قانون اساسی، قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها، اساسنامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و سایر مفاد الزام‌آور و لازم‌الاجرا - صورت می‌گیرد.

رویکرد این گزارش نیز طبعاً با روش‌شناسی آن در ارتباط است. چنان‌که گفته شد، در ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری، اتخاذ رویکرد بین‌رشته‌ای ضروری است. طبعاً این رویکرد، ناقص تقسیم کار تخصصی هر یک از رشته‌ها نیست. آنچه توجه به آن اهمیت دارد، این است که علم حقوق، بررسی و مطالعه هنجارهای معتبر حاکم در نظام حقوقی را برعهده دارد، نه ارزیابی نتایج و پیامدهای اعمال مقررات بر اجزای مختلف نظام اقتصادی و اجتماعی. به همین ترتیب، در بحث ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری نیز می‌توان قائل به تقسیم کار پیش‌گفته شد، به این ترتیب که آنچه در این گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرد، ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری یا قانونگذاری بر هر یک از اجزای تشکیل‌دهنده محیط حقوقی است. این ارزیابی، از نوع «هنجاری» است و محدود به تحلیل هنجارهای جاری در نظام حقوقی است. بی‌تردید، تأثیرگذاری قانونی با گستردگی، حجم و تعدد احکام قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی، قابل مقایسه با دیگر قوانین نیست. به همین دلیل است که در این گزارش تلاش خواهد شد با بررسی تأثیرات قانون برنامه چهارم توسعه بر محیط حقوقی، بستری برای ارزیابی دیگر قوانین مهم از این منظر مهیا شود.

۱. کالین کرکپاتریک، «اصول ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن»، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۰۱، خردادماه ۱۳۹۱، صص ۳-۴.  
۲. برای مطالعه دلایل این امر، ر.ک: احمد مرکزالمیری، «نسبت ارزیابی تأثیرات و ارزیابی اجرای قانون؛ بررسی موردی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم»، در: دومین همایش نقش پژوهش در فرآیند قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳، صص ۲۱۹-۲۵۶.

## ۲. جایگاه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

در مباحث پیشین بر این نکته تأکید شد که قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ما، به‌رغم موقتی بودن، از اهمیت شایان توجهی برخوردار است. جایگاه مذکور، مرهون این باور - و کردار قوای حکومتی مبتنی بر آن - است که توسعه، لاجرم نیازمند برنامه‌ریزی است و بهترین ابزار برای برنامه‌ریزی، قانون است.<sup>۱</sup> ایران از جمله کشورهایی است که این راهکار را برگزیده و برنامه‌ریزی توسعه را مبتنی بر تصویب برنامه در قالب قانون به پیش برده است.

برنامه‌ریزی برای توسعه از طریق قانون، از پیش از انقلاب اسلامی مورد توجه سیاستگذاران ایرانی قرار گرفت. در این راستا، قوانین برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی، ادامه روندی است که قانونگذار پیش از انقلاب اسلامی به‌موجب قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱) با عنوان «برنامه عمرانی پنج‌ساله» مقرر کرده بود. در بند «۳» ماده (۱) قانون مذکور، برنامه عمرانی پنج‌ساله، برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد». در مجموع، پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، پنج برنامه عمرانی به تصویب رسید و تا حدودی اجرا شد.

پس از انقلاب اسلامی نیز سنت تصویب قانون برنامه توسعه ادامه یافت. یکی از نکات قابل توجه درباره جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران این است که به‌رغم اهمیت قانون برنامه توسعه، نامی از این قانون در مفاد قانون اساسی به چشم نمی‌خورد، گرچه در مفاد متعدد آن به‌شرح زیر به «برنامه» اشاره شده است:

نخست، در بند «۲» اصل چهل‌وسوم تأکید شده است: «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه ... در شکل تعاونی... باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد». آنچه گفته شد، طبق صدر همین اصل، یکی از ضوابطی است که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس آن استوار می‌شود،

دوم، در ابتدای اصل چهل‌وچهارم مقرر شده است: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است...»،

سوم، در اصل یکصدم، فلسفه تشکیل شوراهای، «... پیشبرد و ترویج برنامه‌های اجتماعی،

۱. برای مطالعه تجربیات کشورهای دیگر راجع به توسعه اقتصادی از طریق برنامه‌ریزی، ر.ک.: فیروز توفیق، تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.



اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم...» ذکر شده است،

چهارم، در اصل یکصد و چهارم تصریح شده است: «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها... شورایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران... تشکیل می‌شود...»

پنجم، بر اساس اصل یکصد و بیست و هشتم، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه، بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد...».

آنچه از پنج مورد اشاره شده به برنامه در قانون اساسی برمی‌آید، این است که گرچه اشاره‌ای به برنامه‌ریزی از طریق قانون ویژه نشده، اما نظام جمهوری اسلامی ایران، برنامه‌ریزی توسعه از طریق تقنین را در ادامه سنت نظام حقوقی پیشین تداوم بخشیده است.

تاریخچه تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه در ایران با توجه به رویدادهای خاصی که کشور با آن مواجه بوده است، تاریخ پرفراز و نشیبی بوده است. مختصر اینکه بین سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۶۷ عملاً برنامه مصوبی برای دولت وجود نداشت. در اواخر جنگ مجدداً ضرورت برنامه‌ریزی به خصوص با هدف بازسازی اقتصاد کشور، تهیه برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. سال ۱۳۷۳ به علل و دلایل مختلف، اقتصاد کشور بدون برنامه مصوب اداره شد. هر چند در اواخر همان سال بالاخره برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۷۴-۱۳۷۸) با اصلاحات گسترده آن توسط کمیسیون برنامه و بودجه به تصویب رسید، این برنامه به دلیل برخی پیامدهای منفی سیاست‌های اقتصادی پیشین نتوانست به همه اهداف خود دست یابد.<sup>۱</sup> لایحه برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۲ تهیه شد و در اواخر دوره مجلس ششم توسط دولت هشتم برای بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد در دوره هفتم در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ به تصویب رسید.

در طی تصویب برنامه‌های توسعه، اهداف و آمل و نگرش‌های سیاستگذاران در تمامی اجزای حکومت در مفاد قانون برنامه توسعه قابل مشاهده است؛ به این ترتیب که در هر یک از برنامه‌های توسعه، جهت‌گیری‌های متفاوتی قابل استنباط است. البته این نکته قابل تأمل است که چرا با وجود اینکه حاکمیت در طول پنج برنامه توسعه در جمهوری اسلامی ایران تغییری نداشته است، اما رویکردها در هر برنامه توسعه متحول شده است. به نحو اجمالی، می‌توان پاسخ به سؤال پیش‌گفته را در این واقعیت یافت که رویکردهای دولت‌های حاکم در هر دوره در برنامه‌های توسعه، بازتابی تمام‌عیار داشته است.

۱. بهروز هادی‌زنوز، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۱۷-۱۸.

طبعاً جایگاه قانون برنامه توسعه با توجه به اهمیت آن در نظام اقتصادی و ... در نظام حقوقی نیز جایگاهی منحصر به فرد است. چنان که گفته شد، گرچه تعریفی از «برنامه عمرانی پنج‌ساله» در قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) وجود دارد، اما قانونگذار جمهوری اسلامی ایران از هرگونه تعریف مجدد قانون برنامه توسعه اجتناب کرده است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل این اجتناب را بتوان علاقه قانونگذار به تداوم موقعیت مبهم قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی دانست؛ زیرا از یک‌سو، قانونگذاران بهتر از هر شخصی و نهادی به این امر واقفند که قانون برنامه توسعه، قانونی «عادی» شمرده می‌شود و به همین ترتیب در سلسله‌مراتب حقوقی واجد جایگاه عالی‌تری نسبت به سایر قوانین نیست؛ اما از سوی دیگر، به دلیل گستردگی و شمول قانون برنامه توسعه و تأثیرگذاری شدید آن بر محیط حقوقی، ابهام در موقعیت آن می‌تواند به نوعی اهمیت و جایگاه شاخص آن را در سلسله‌مراتب نظام حقوقی تثبیت کند.

با توجه به اصول قانون اساسی و اصول حقوقی، به نظر نمی‌رسد بتوان قانون برنامه توسعه را قانونی «ارگانیک»<sup>۱</sup> دانست؛<sup>۲</sup> یعنی قوانینی که در نظام حقوقی برخی از کشورها، از جمله فرانسه، در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی واجد جایگاهی بین قانون اساسی و قانون عادی هستند و به عبارت دیگر، ارزشی بیش از قانون عادی دارند، گرچه آنها نیز یک قانون عادی مصوب مجلس هستند. جایگاه خاص قوانین ارگانیک، برآمده از ضرورت حد نصاب خاص برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه آنها در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آنها در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است.<sup>۳</sup>

با توجه با آنچه گفته شد، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان قانون برنامه توسعه را قانونی «مهم» توصیف کرد؛ با این توضیح که صرفاً دو مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی وجود دارد که می‌تواند به‌عنوان نشانه‌ای برای «اهمیت» قانون برنامه توسعه مورد توجه قرار گیرد:

نخست، براساس ماده (۲۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس (اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۲۶)، «اصلاح قانون

## 1. Organic

۲. قوانین ارگانیک، به قوانینی گفته می‌شود که گرچه منشأ تقنینی عادی دارند، یعنی توسط پارلمان به تصویب می‌رسند، اما «به‌مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند»، از جمله قانون انتخابات، قانون تقسیمات کشوری و قانون صلاحیت انجمن‌ها و شوراهای محلی؛ ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، ۱۳۸۳، ص ۱۱۲؛ همچنین این نظر نیز قابل طرح است که قوانینی با عنوان «قوانین خاص و سازمان‌دهنده» (متمايز از «قوانین معمولی») در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قابل شناسایی هستند؛ این دسته از قوانین، تفصیل یا سازماندهی یک یا چند اصل قانون اساسی را بر عهده دارند؛ از جمله اصول مربوط به شوراها، امنیت و مصونیت، مطبوعات، و تأمین اجتماعی؛ ر. ک.: محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۹، صص ۱۶۴-۱۶۵.

۳. جرجیوس ترانتاس، «مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری»، ترجمه احمد مرکز‌المیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۳۱۶۲، شهریورماه ۱۳۹۲، ص ۱۳.



برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح با رأی دوسوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود و هر گونه اصلاح نیز با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد بود». گرچه باید بر این نکته تأکید کرد که این اصلاحیه نسبت به ماده پیشین، نوعی عقب‌نشینی از جایگاه قانون برنامه توسعه محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

دوم، در تبصره «۱۰۰» ماده (۲۱۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (اصلاحی ۱۳۸۷/۹/۲۶) مقرر شده است: «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد...».<sup>۲</sup> آنچه از دو مقرره گفته شده برمی‌آید، چیزی بیش از صرف اهمیت قانون برنامه توسعه نیست؛ بنابراین نمی‌توان به لحاظ حقوقی، شأنی فراتر از یک قانون عادی برای قانون برنامه توسعه قائل بود. اما در حوزه فرا حقوقی، قانون برنامه توسعه نقشی فوق‌العاده حائز اهمیت در مناسبات به‌ویژه اقتصادی ایفا می‌کند. در حوزه اقتصادی به هیچ‌وجه نمی‌توان قانون برنامه توسعه را هم‌ردیف و قابل مقایسه با دیگر قوانین دانست؛ زیرا چنان‌که توضیح داده شد، نظام برنامه‌ریزی کشور مبتنی بر این قانون است.

### ۳. تأثیرات قانون برنامه چهارم توسعه بر نظام حقوقی

#### ۳-۱. فرآیند تصویب قانون برنامه چهارم توسعه و ویژگی‌های آن

چنان‌که گفته شد، لایحه برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۲ تهیه شد و در اواخر دوره مجلس ششم توسط دولت هشتم برای بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی (دوره ششم) تقدیم شد. مجلس با اصلاحاتی لایحه دولت را تصویب کرد و به شورای نگهبان جهت تأیید ارائه داد. شورای نگهبان ایرادهای متعددی بر مصوبه مجلس وارد کرد. از آنجا که دوره کار مجلس ششم رو به پایان بود و زمان کافی برای بررسی مجدد ایرادهای متعدد شورای نگهبان نبود، مجلس ششم مصوبه خود را برای اظهارنظر نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع کرد.<sup>۳</sup> اما با پایان یافتن دوره مجلس ششم و آغاز به کار مجلس هفتم، مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبه مجلس ششم را به مجلس بازگرداند تا توسط نمایندگان دوره هفتم مورد بازنگری قرار گیرد. به‌رغم اختلاف‌نظرهای کلی نمایندگان مجلس ششم و مجلس هفتم، قانون برنامه چهارم توسعه با اصلاحاتی که محدود به رفع ایرادات شورای نگهبان بود، در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ برای دوره‌ای پنج‌ساله تصویب رسید.

۱. متن پیشین ماده مذکور به این شرح بود: «اصلاح برنامه مصوب تنها در قالب طرح و لوایح خاص خود قابل پذیرش است و نمی‌توان در ضمن لوایح بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح قانونی آن را اصلاح یا تغییر داد».

۲. برای مطالعه در این باره، ر.ک: احمد مرکزالمیری، «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، مجلس و پژوهش، سال هجدهم، ش ۶۷، پاییز ۱۳۹۰، صص ۲۱۷-۲۲۰.

۳. زنوز، پیشین، ص ۱۸.

این قانون مشتمل بر ۱۶۱ ماده و در پنج بخش تدوین شد.<sup>۱</sup> در مجموع مواد قانونی برنامه چهارم توسعه، تهیه ۱۱۲ سند مختلف (شامل ۲۸ سند استانی، ۲۵ سند ملی، ۱۰ برنامه استانی و ۴۹ لایحه، طرح، قانون و برنامه دیگر) برعهده قوای سه‌گانه (عمدتاً قوای مجریه و قضائیه) نهاده شد. با توجه به گستردگی موضوعات این اسناد، تهیه آنها مستلزم اختصاص بخش مهمی از توان تخصصی دستگاه‌های مربوط بود و به همین دلیل، تا پایان اجرای برنامه چهارم، بسیاری از این اسناد تهیه نشد.

اهداف مصرح در قانون برنامه چهارم توسعه، نیز بسیار گسترده بود، به نحوی که ۹۶ هدف کلی مختلف در این قانون احصا شده بود.<sup>۲</sup> این اهداف گاه چنان کلی و آرمانی بودند که ضرورت داشت برای هرکدام از آنها برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت جداگانه‌ای تنظیم شود؛ برای مثال، «استقرار عدالت و ثبات اجتماعی»، «ارتقای رضایتمندی عمومی»، «تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری»، «ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید»، صرفاً تعدادی از این اهداف بودند.

## ۲-۳. تصویری از تحولات محیط حقوقی با تصویب قانون برنامه چهارم توسعه

چنان‌که در قسمت‌های پیشین تأکید شد، قوانین برنامه توسعه نقشی بسیار فراتر از یک قانون عادی در نظام حقوقی ایفا می‌کنند. یکی از مهمترین دلایل این وضعیت، احکام متعدد قوانین برنامه درخصوص تکلیف دولت به ارائه لایحه و در نهایت تقنین در موارد خاص است. در واقع تصویب قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، نه به معنای تصویب یک قانون، بلکه به معنای قانونگذاری یا تکلیف به قانونگذاری در موارد متعدد است. این رویکرد حتی در اسناد پشتیبان قانون برنامه توسعه نیز به‌وضوح قید شده است. برای مثال، محور نهم «سند تلفیقی اسناد توسعه‌بخشی و فرابخشی برنامه چهارم توسعه»، به «توسعه فرهنگی» اختصاص داده شده است. بند «الف» قسمت «سیاست‌ها و اقدامات اجرایی بخشی»، مربوط به «فرهنگ و هنر» است. در ذیل عنوان «فرهنگ و هنر» یکی از عناوین اصلی به «ساماندهی حقوق فرهنگی (قوانین و مقررات فرهنگی» اختصاص داده شده و به‌ویژه

۱. برنامه چهارم توسعه در سه سطح تهیه شد: سطح نخست، لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود که متشکل از هفت بخش و پانزده فصل و ۲۴۷ ماده بود که تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، اما در قانون تصویب شده، تعداد مواد به ۱۶۱ ماده کاهش یافت. سطح دوم، شامل برنامه‌ها و سندهای توسعه بخشی، فرابخشی و استانی بود. در این رابطه، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند برنامه توسعه بخش مربوط به خود را حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۳ تهیه کرده و به تصویب هیئت وزیران برسانند. این اسناد مبنای اصلی تنظیم برنامه‌ها و بودجه‌های سالیانه بودند. سطح سوم، به تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی برای تسهیل اجرای احکام برنامه اختصاص داشت؛ ر.ک.: مرجان فقیه‌نصیری، برنامه‌ریزی توسعه، مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد اول)، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸، ص ۱۲۱؛ همچنین ر.ک.: فیروز توفیق، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵، صص ۷۴-۷۶.

۲. ر.ک.: ایمان پوست‌فروش‌تهرانی و دیگران، «مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفندماه ۱۳۸۶. در این گزارش، اهداف، سیاست‌ها، اقدامات و ماده مربوط در قانون برنامه چهارم توسعه در قالب ستون‌هایی در جدول قید شده‌اند.



بر تهیه لوایح و آیین‌نامه‌ها به شرح زیر تأکید شده است.<sup>۱</sup>  
در جدول زیر، تکالیف مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه در ارتباط با قانونگذاری و همچنین عناوین قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی ذکر شده است.

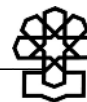
جدول ۲. تکالیف قانونگذارانه مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه

ردیف	شماره ماده	بند یا تبصره	تکلیف به قانونگذاری	عنوان قانون تصویب شده	تاریخ تصویب
۱	(۱۵)	«ج»	گسترش بورس و سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور	قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۴/۹/۱
۲	(۳۳)	«ل»	بازنگری و اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات	---	---
			قانون امور گمرکی	قانون امور گمرکی	۱۳۹۰/۹/۱۶
			قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی	قانون توسعه محدوده منطقه آزاد ارس	۱۳۸۵/۵/۲۹
				قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی بیست‌وسه منطقه ویژه اقتصادی	۱۳۸۹/۷/۴
				قانون ایجاد مناطق جدید ویژه اقتصادی	۱۳۸۹/۹/۲۸
				قانون الحاق جزایر هندورابی و فارور کوچک و بزرگ به محدوده منطقه آزاد کیش	۱۳۸۹/۹/۲۸
				قانون ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند، مراغه، آستارا و سهلان	۱۳۸۹/۱۰/۲۵
۳	(۳۴)		بازنگری، اصلاح و تصویب قوانین و مقررات لازم برای توسعه فعالیت‌های دریایی	قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی قانون حفاظت از دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی در	۱۳۸۷/۲/۱۵ ۱۳۸۹/۵/۲۷

۱. فهرست لوایح و آیین‌نامه مذکور به شرح زیر است:

- تهیه لایحه امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛
  - تهیه لایحه نظام صنفی بخش فرهنگ (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛
  - تهیه لایحه استقلال حرفه‌ای روزنامه‌نگاری (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛
  - تهیه و اجرای طرح نظام جامع حقوقی مطبوعات، رسانه‌ها و تبلیغات (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛
  - تهیه آیین‌نامه پوشش بیمه بیکاری اصحاب فرهنگ و هنر (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛
  - تهیه لایحه کاهش سن بازنشستگی اصحاب خبر و مطبوعات (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)؛
  - تهیه لایحه برخورداری عناوین شاغل در امور خبری از مزایای مشاغل سخت و زیان‌آور (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی).
- به نقل از: سند تلفیقی اسناد توسعه بخشی و فرابخشی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، تهران، ۱۳۸۶، صص ۲۱۱-۲۴۱.

تاریخ تصویب	عنوان قانون تصویب شده	تکلیف به قانونگذاری	بند یا تبصره	شماره ماده	ردیف
	مقابل آلودگی به مواد نفتی				
۱۳۸۴/۳/۱۰	قانون کنوانسیون چارچوب حفاظت از محیط‌زیست دریایی دریای خزر				
۱۳۸۸/۳/۶	قانون اصلاح ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران	بازنگری، اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد با مقررات مناطق آزاد		(۳۵)	۴
۱۳۸۸/۵/۷ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶	قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲				
۱۳۸۶/۱۱/۸	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (فصل نهم)	لایحه تسهیل شرایط رقابتی و ضدانحصار	«الف»	(۳۸)	۵
۱۳۸۶/۱۱/۸	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (فصل نهم)	تدوین «لایحه جامع تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات»	«ه»	(۴۱)	۶
—	—	تهیه لایحه امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ	«الف»	(۱۱۶)	۷
۱۳۸۶/۸/۸	قانون مدیریت خدمات کشوری	تعریف و تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط و محدوده و تکالیف امور حاکمیتی و تصدیگری، زیربنایی و موارد واگذاری دستگاه‌های مختلف	«د»	(۱۳۶)	۸
۱۳۹۱/۳/۲	قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱/۳/۲)				
۱۳۹۰/۴/۸	قانون تشکیل وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت	لایحه تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها	«الف»	(۱۳۷)	۹
۱۳۸۹/۱۰/۱۲	قانون تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان				
۱۳۹۰/۳/۱۳	قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی				
—	—	استقرار نظام شایسته‌گرایی و ایجاد ثبات در خدمات مدیران		(۱۴۱)	۱۰



چنان که از جدول ۲ برمی آید، به موجب ۱۰ ماده قانون برنامه چهارم توسعه، ۱۸ قانون به تصویب مجلس رسیده است.

در جدول ۳، تکالیف مقرر شده مربوط به وضع آیین نامه یا بخشنامه که در قانون برنامه چهارم توسعه، قید شده است. در این جدول، برای نمونه، صرفاً تکالیف مقرراتگذارانه مربوط به موضوع «محیط کسب و کار»<sup>۱</sup> آمده است. در واقع، این جدول، بیانگر مهمترین آیین نامه ها، اساسنامه ها و بخشنامه هایی است که به موجب تکالیف مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه، به اجزای محیط حقوقی کسب و کار افزوده شده اند.

جدول ۳. تکالیف مربوط به وضع آیین نامه یا بخشنامه در قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۲</sup>

تاریخ تصویب	عنوان مقرر تصویب شده	تکالیف به وضع آیین نامه، تصویب نامه یا دستورالعمل	بند یا تبصره	شماره ماده	م.ع.ع
۱۳۸۶/۱۱/۲۸	تصویب نامه در خصوص تعیین قیمت آزاد برق با توجه به افزایش قیمت نفت خام و قیمت آزاد حامل های انرژی و تغییر ترکیب سوخت نیروگاه ها در سال ۱۳۸۶	تثبیت قیمت های فروش بنزین، نفت و گاز، برق، آب، نرخ خدمات فاضلاب، ارتباطات تلفن و مرسولات پستی براساس قیمت های پایان شهریورماه ۱۳۸۳	«۲»	(۳)	۱
۱۳۸۹/۹/۲۷	تصمیم نمایندگان ویژه رئیس جمهور در خصوص تعیین متوسط قیمت آب شهری و روستایی، خدمات دفع فاضلاب و ضرایب تبعیض قیمت استانی از تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۸				
_____	_____	تبدیل وضع کارکنان شرکت هایی که ماهیت حاکمیتی دارند و به شکل سازمانی مناسب تغییر وضعیت داده اند	«ه»	(۷)	۲
۱۳۸۵/۷/۱۲	آیین نامه چگونگی بازپرداخت بدهی های دولت به بانکها		جزء		
۱۳۸۷/۹/۳۰	اصلاح ماده (۶) ضوابط بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی	چگونگی بازپرداخت بدهی های دولت به بانک مرکزی و بانکها	«۱» بند «ج»	(۱۰)	۳
۱۳۸۴/۵/۱۰	تصویب و ابلاغ شده است				

۱. طبق بند «ج» ماده (۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، «محیط کسب و کار»، عبارت است از «مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آنها می باشند».

۲. این جدول به ویژه با استفاده از اطلاعات مندرج در گزارشی با این مشخصات تکمیل شده است: محمد قاسمی، «پیش نیازهای اجرایی قانون برنامه چهارم توسعه (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۷۶۱۵، اسفندماه ۱۳۸۵.

تاریخ تصویب	عنوان مقرر تصویب شده	تکلیف به وضع آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا دستورالعمل	بند یا تبصره	شماره ماده	ع.ق.ع
۱۳۸۴/۱۲/۲۷	تصویب و ابلاغ شده است	پرداخت ۳ درصد از سپرده قانونی			۴
۱۳۸۵/۲/۱۷	اصلاحیه	بانک‌ها جهت اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن و تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی		(۱۱)	
۱۳۸۴/۹/۵	موضوع این ماده (قسمتی که مربوط به گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی و زودبازده و کارآفرین بوده) تصویب و ابلاغ شده است				۵
۱۳۸۴/۵/۱	تصویب و ابلاغ شده است	تنظیم تعهدات ارزی کشور		(۱۳)	
۱۳۸۵/۸/۶	اصلاحیه				۶
۱۳۸۹/۱/۲۹	آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس	گسترش بورس و سرمایه‌گذاری خارجی در بازار سرمایه کشور	«ج»	(۱۵)	
۱۳۹۱/۲/۱۷	اصلاح ماده (۵) اساسنامه سازمان بورس و اوراق بهادار				
۱۳۹۱/۲/۳۰	تصویب و ابلاغ شده است				
۱۳۸۴/۳/۱۶	تصویب و ابلاغ شده است				۷
۱۳۸۶/۶/۲۱	تصویب‌نامه در خصوص واگذاری اختیار هیئت وزیران به وزیران عضو هیئت عالی واگذاری در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی	واگذاری سهام شرکت‌ها بیمه تجاری		(۱۶)	
۱۳۸۴/۵/۱۱	تضمین بازپرداخت تسهیلات اعتباری برای احداث ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی دشت عباس، عین خوش و فکه	چگونگی تعیین عناوین و سهم حمایت دولت در طرح‌های شبکه‌های آبیاری، زهکشی و طرح‌های تأمین آب	«ط»	(۱۷)	۸
۱۳۸۴/۴/۱	تصویب و ابلاغ شده است				
۱۳۸۴/۴/۲۱	اصلاحیه				
۱۳۸۵/۳/۷	اصلاحیه				۹
۱۳۸۵/۵/۲۹	آیین‌نامه ساماندهی فعالیت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی (سایت‌های اینترنتی ایرانی)	انجام حمایت‌های لازم از اشخاص حقیقی و حقوقی در محیط‌های رایانه‌ای و اینترنتی که در جهت توسعه فضاهای مجازی فرهنگی، هنری و مطبوعاتی فعالیت می‌کنند و ضوابط استفاده از شبکه‌های اطلاع‌رسانی کابلی و کانال‌های ماهواره‌ای	«ط»	(۱۰۴)	
۱۳۸۶/۶/۲۵	بررسی و تصویب دستورالعمل اجرایی صدور پروانه‌های ارائه خدمات ورود و فروش - تولید و فروش تجهیزات رادیویی و گزارش وضعیت و اقدام‌های انجام شده در خصوص یکی از دارندگان پروانه ارائه خدمات انتقال داده‌ها از طریق خطوط کابلی (PAP) توسط سازمان در جلسه شماره ۲۸				



تاریخ تصویب	عنوان مقرر تصویب شده	تکلیف به وضع آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا دستورالعمل	بند یا تبصره	شماره ماده	ع.ع
۱۳۸۴/۱۲/۱۸	اختصاص مبلغی از محل اعتبارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی برای تکمیل کلیه کتابخانه‌ها و فضاهای فرهنگی استان لرستان و احداث و تکمیل مساجد استان	ضوابط کمک به تکمیل مراکز فرهنگی و هنری نیمه‌تمام بخش غیردولتی	«ل»	(۱۰۴)	۱۰
—	—	اعطای مجوز فعالیت به متقاضیان تشکیل مؤسسات غیردولتی خدمات حفاظتی و... و واگذاری بخشی از خدمات انتظامی به آنها		(۱۲۲)	۱۱
۱۳۸۴/۱۱/۱۳	موافقت هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۳ در مرکز استان بوشهر نسبت به اختصاص مبلغی جهت تقویت تشکل‌های جوانان و ازدواج جوانان	اجازه به‌کارگیری و استفاده از جوانان در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و خدمات اجتماعی		(۱۲۶)	۱۲
—	—	تبدیل اسناد و اوراق پرونده‌های قضایی به اسناد الکترونیکی		(۱۳۱)	۱۳
۱۳۸۴/۲/۱۴	تصویب و ابلاغ شده است.	نحوه تشکیل جلسات و اختیارات هیئت‌ها و نحوه انتخاب کارشناسان و خبرگان ثبتی و چگونگی تهیه نقشه تفکیکی و میزان مبالغ دریافتی و هزینه نمودن آن	جزء «۴»	(۱۳۳)	۱۴
۱۳۸۴/۱۰/۱۸	تعیین تعرفه‌های واحدهای تجاری و خدماتی و واحدهای مسکونی ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی بند «د»				
۱۳۸۵/۶/۷					
—	—	اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی	«ه»	(۱۳۸)	۱۵
۱۳۸۴/۵/۱۱	آیین‌نامه بندهای «و» و «ی» تهیه و تصویب و ابلاغ شده است	کاهش حجم تصدی‌ها و کوچک‌سازی دولت و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور	«ک»	(۱۴۵)	۱۶

چنان‌که در جدول ۳ قابل مشاهده است، به موجب ۱۶ ماده در قانون برنامه چهارم توسعه که در آنها تکالیفی مبنی بر وضع مقررات برای دولت در نظر گرفته شده بود، ۲۶ مقرر (با احتساب اصلاحیه‌های آنها) به تصویب دولت رسیده است.

در مجموع از جداول فوق چنین می‌توان نتیجه‌گیری کرد:

نخست، قانون برنامه توسعه به فرصتی برای تصویب قوانین بیشتر و متورم کردن بیش از پیش نظام حقوقی تبدیل شده است؛ از این طریق، قانونگذار برای خود و پیش از آن، برای دولت تکالیفی

قانونگذارانه پیش‌بینی می‌کند که چه‌بسا در طول دوره کوتاه تدوین و تصویب قانون برنامه توسعه، فرصتی برای ارزیابی نیاز به قانونگذاری در آن حوزه توسط دولت و مجلس و همچنین ارزیابی تأثیرات آن قوانین در حوزه‌های مختلف وجود نداشته باشد. این در حالی است که اساساً به‌نظر می‌رسد کارویژه فراهم کردن بستر قانونگذاری و مقررانگذاری، برای قانون برنامه توسعه، قابل توجیه نباشد.

دوم، از جداول فوق چنین برمی‌آید که قوانین برنامه توسعه در دو سطح بر محیط کسب‌وکار تأثیرگذارند: نخست، به روشی مستقیم، یعنی به‌موجب احکام مربوط به هر یک از مؤلفه‌های کسب‌وکار- که خارج در حوزه بررسی این گزارش است - و دوم، به روشی غیرمستقیم یعنی توصیه‌های مقررانگذارانه برای هر یک از قوا و دستگاه‌های حکومتی و طبعاً متأثر کردن نظام حقوقی مربوط.

#### ۴. ارزیابی قانون برنامه چهارم توسعه در پرتو ویژگی‌های محیط حقوقی خوب

در این بخش، به ارزیابی قانون برنامه چهارم توسعه به‌لحاظ مطابقت با ویژگی‌های یک قانون «خوب» پرداخته شده است؛ این ویژگی‌ها نشئت گرفته از نظریه «حاکمیت قانون» است و اگر قانونی فاقد ویژگی‌های مذکور باشد، نمی‌تواند نقش مطلوبی در نظام حقوقی ایفا کند. توضیح اینکه در آثار مربوط به نظریه حقوقی ویژگی‌هایی برای قانون برشمرده شده است. برای مثال، اصول مربوط به حاکمیت قانون یا اصول مربوط به «اخلاق درونی قانون»<sup>۱</sup> که توسط لون فولر<sup>۲</sup> صورت‌بندی شده است،<sup>۳</sup> می‌تواند در پاسخ به این سؤال مطرح شود که ویژگی‌های یک قانون خوب چیست.<sup>۴</sup> در ادامه، سه ویژگی اساسی محیط حقوقی خوب، یعنی وضوح و شفافیت، ثبات نسبی و پیش‌بینی‌پذیری و سازگاری اجزا مورد

1. The internal morality of law

2. Lon L. Fuller (1902-1978) فیلسوف حقوق آمریکایی

۳. این اصول در اثر فولر با مشخصات زیر تبیین شده است:

Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1969.

۴. هشت اصل فهرست شده توسط فولر عبارتند از:

۱. قانون عام باشد،
۲. قوانین باید منتشر شده و یا به اطلاع افراد ذینفع رسانده شوند،
۳. قوانین نباید عطف به‌ماسبق شوند،
۴. قوانین باید واضح و روشن باشند،
۵. قوانین نباید متناقض باشند،
۶. قوانین نباید امر غیرممکن را مطالبه کنند،
۷. قوانین نباید به‌طور مکرر تغییر کنند،
۸. عمل مقامات رسمی باید با قانون منطبق باشد.

ر. ک: برایان بیگس، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی، ۱۳۸۹، صص ۲۶۲-۲۶۶.

همچنین، برای مطالعه ویژگی‌های نظام حقوقی مطلوب برای محیط کسب‌وکار، ر. ک: احمد مرکزالمیری، «حاکمیت قانون و

محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۵۳۸، اسفندماه ۱۳۹۲.



بررسی قرار گرفته است.

تذکر این نکته مفید است که در آثار متعدد در حوزه نظریه حقوقی، از منظرهای متنوع، ویژگی‌های متعددی برای قانون - و طبق آنچه توضیح داده شد، محیط حقوقی - برشمرده شده است.<sup>۱</sup> در این گزارش، صرفاً به توضیح و ارزیابی سه ویژگی وضوح، ثبات نسبی و سازگاری، پرداخته شده است. شاید بتوان گفت سه ویژگی پیش‌گفته، ویژگی‌های حداقلی قانون و طبعاً محیط حقوقی، محسوب می‌شوند که در خصوص آنها توافق کلی وجود دارد و اختلاف‌نظرهایی که برای مثال راجع به ویژگی «معطوف به عدالت بودن» قانون مطرح شده، در خصوص آنها طرح نشده است.

#### ۱-۴. وضوح

آنچه به‌عنوان یکی از ویژگی‌های محیط حقوقی مطلوب قابل تأکید است وضوح یا شفافیت نظام حقوقی به‌عنوان یک کل است. این ویژگی نظام حقوقی برآمده از وضوح یا شفافیت تک‌تک اجزای این نظام، یعنی قوانین و آیین‌نامه‌های دولتی و سایر مصوبات است. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد وضوح نظام حقوقی «به وضوح هر یک از مصوباتی بستگی دارد که تشکیل‌دهنده نظام حقوقی است. یک ساختمان با کیفیت بالا نمی‌تواند از [مصالحی] با کیفیت پایین ساخته شود. کمیت مصوبات، نظام استفاده شده برای ساماندهی آنها و ارتباط ایجادشده بین آنها، همه نقشی قاطع ایفا می‌کنند».<sup>۲</sup>

آنچه به‌ویژه در محیط کسب‌وکار دارای اهمیت محوری است وجود قوانینی با ویژگی وضوح یا شفافیت است که در واقع عناصر تشکیل‌دهنده نظامی حقوقی برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری، قابلیت اتکا برای برنامه‌ریزی، دسترسی‌پذیری،<sup>۳</sup> اطمینان از اوضاع و احوال پیش‌رو و خلاصه، الزامات ضروری برای فعالیت در حوزه‌های مختلف باشد. قانون باید چنان واضح و روشن باشد که مجریان و تابعان، منظور آن را به‌خوبی دریابند و با به‌کار بستن آن در راستای هدف قانون، امور جامعه سیاسی مطابق نظام معین اداره شود. یک قانون متناقض، مبهم یا مغلق، موجب سردرگمی مجریان و تابعانی خواهد بود که

۱. برای نمونه، دو دسته از ویژگی‌ها با عناوین «ذاتی» و «عرضی» برای قانون برشمرده شده است؛ محمد راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۲۷-۴۴؛ همچنین برای مطالعه بیشتر راجع به این موضوع، ر. ک.: هربرت هارت، مفهوم قانون، تهران، نشر نی، ۱۳۹۰.

۲. جرارد کاسینگناک، «قانون واضح»، ترجمه احمد مرکزالمیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۳۷۰، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱، ص ۵.

۳. قابل دسترسی بودن (Accessibility) قوانین و مقررات، که یکی از ویژگی‌های اساسی آنها محسوب می‌شود، نشئت گرفته از نظریه حاکمیت قانون است و بدین معناست که قوانین و مقررات، اولاً باید برای عموم منتشر شوند و در دسترس همگان قرار گیرند و ثانیاً واضح و قابل فهم باشند؛ زیرا فقط قوانین و مقرراتی با این ویژگی‌ها می‌توانند توسط تابعان رعایت شوند؛ همچنین، ر. ک.:

N. A. Florijn, "Quality of Legislation: A Law and Development Project", in J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, Amsterdam, Leiden University Press, 2008, p. 78.

می‌خواهند (و باید) قانون را به‌اجرا درآورند یا از آن پیروی کنند.<sup>۱</sup>

ابهام و پیچیدگی قوانین، هم بر شهروندان و هم بر حکومت آثاری سوء دارد. مهمترین آثار سوء این وضعیت بر شهروندان را می‌توان شامل دربرداشتن هزینه‌های اداری برای شهروندان به‌منظور فهم و بهره‌برداری از قوانین، دشوار ساختن اتخاذ تصمیمات، دامن زدن به نابرابری به‌ویژه در استفاده از خدمات عمومی، لطمه‌زدن به امنیت حقوقی و در مجموع، افزایش هزینه‌های مبادله دانست. آثار سوء ابهام و پیچیدگی قوانین بر مقامات حکومتی را نیز می‌توان در دو دسته کلی هزینه‌های مدیریتی و هزینه سیاسی مورد توجه قرار داد، هزینه‌های مدیریتی به تعلل و دیوان‌سالاری بیش از حد در تصمیم‌گیری‌های اداری توسط مقامات اداری و کارمندان در صورت ابهام قوانین و مقررات، مربوط می‌شود. هزینه‌های سیاسی ابهام قوانین نیز برآمده از هزینه‌های ناشی از استفاده دولت از قوه قهریه برای تمکین شهروندان از قانون مربوط است، در حالی‌که چه‌بسا یکی از مهمترین دلایل این عدم تمکین، پیچیدگی و ابهام قوانین باشد.<sup>۲</sup>

البته باید به این نکته نیز توجه کرد که شفافیت و وضوح، موضوعی طیف‌گونه است؛ قانونگذار باید برای همه تلاش خود را برای تصویب قانون شفاف و واضح به‌کار گیرد، اما بسته به متغیرهایی از جمله زمان، چه‌بسا از یک ماده قانونی که تصور می‌شده در زمان تصویب از ویژگی وضوح و صراحت برخوردار است، تفاسیر گوناگونی صورت پذیرد.

یکی از مهمترین مثال‌ها، می‌توان از ابهام ماده (۱۶۱) قانون برنامه چهارم توسعه یاد کرد. توضیح اینکه ماده (۸۹) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»،<sup>۳</sup> قانون مذکور را از شمول ماده (۱۶۱) قانون برنامه چهارم توسعه، مستثنا کرده است. در ماده اخیر تصریح شده بود: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی‌الثر می‌باشد». بنابراین قانونگذار با علم به اینکه موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با قانون برنامه چهارم توسعه مغایر است، حکم مندرج در ماده (۸۹) را وضع کرد. با این وضعیت می‌توان گفت که

۱. راسخ، پیشین، ص ۳۳.

۲. ر. ک: باقر انصاری، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۱، سال ششم، پاییز ۱۳۸۶، صص ۳۸-۴۱.

۳. عنوان قانون مذکور در ابتدا، «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) بود. یکی از رویه‌های عجیب و قابل انتقاد قانونگذار این بود که چنان‌که از عنوان قانون مذکور برمی‌آید، برخی مفاد آن واجد حوزه‌های مشترک با قانون برنامه چهارم توسعه است. گرچه هیچ یک از مفاد قانون برنامه چهارم توسعه به‌نحو صریح توسط این قانون اصلاح نشده است، اما اینکه قانونی حاوی مفاد ظاهراً غیرموقت، در قالب عنوانی مبتنی بر اصلاح قانون موقت (قانون برنامه چهارم توسعه) صورت گرفته است، یکی از ایراداتی که باعث شد قانونگذار در قالب ماده واحده‌ای با عنوان «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱)، عنوان قانون اصلی را به قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» تغییر دهد.



قانونگذار به این واقعیت اذعان کرده است که تا پایان اعتبار قانون برنامه چهارم توسعه (بهمن‌ماه ۱۳۸۹)،<sup>۱</sup> چه‌بسا همزمان مفادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با قانون برنامه چهارم توسعه مغایر بوده، اما در عین حال دارای اعتبار بوده است. این وضعیت وضعیتی است که می‌توان آن را «محیط حقوقی مبهم» توصیف کرد.

## ۲-۴. ثبات نسبی

ویژگی بعدی فوق‌العاده با اهمیت برای نظام حقوقی و طبعاً هر یک از مقررات، ثبات نسبی است که قابلیت پیش‌بینی اوضاع و احوال را نیز به دنبال دارد. یکی از مهمترین الزامات قانون برای انجام کارکرد راهنمایی شهروندان، ثبات و پایداری نسبی قوانین است. اگر قوانین دائماً تغییر یابند و اصلاح شوند، مردم برای اینکه در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره این نگرانی برای آنها وجود خواهد داشت که قانون، آن‌گونه که آنها از آن اطلاع داشته‌اند، دستخوش تغییر شده است. در این حالت یکی از عناصر اصلی نظام تصمیم‌گیری آنان برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا بلندمدت، غیرقابل اتکا خواهد بود.<sup>۲</sup>

ازسوی دیگر، چنان‌که قانون به‌طور مکرر تغییر کند و از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهند بود.<sup>۳</sup> یکی از مهمترین کارکردهای حاکمیت قانون، فراهم آوردن فضایی امن و غیرقابل نقض است تا شهروندان در آن فضا با اطمینان خاطر، قادر به برنامه‌ریزی و همچنین ایفای تعهدات خود نسبت به دیگران باشند.<sup>۴</sup>

برای نمونه، هایک<sup>۵</sup> در یکی از آثار خود راجع به‌معنای حاکمیت قانون، اهمیت ویژگی ثبات قوانین را به این شرح تبیین کرده است: «هیچ چیزی، شرایط موجود در یک جامعه آزاد را از شرایط موجود

۱. لازم به ذکر است که برای نخستین بار در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، قانونگذار مجبور شد به‌دلیل ارائه دیر هنگام و با تأخیر لایحه برنامه توسعه پنجم (۱۳۸۸/۱۰/۲۰)، مدت اعتبار قانون برنامه چهارم توسعه را - که علی‌الاصول در تاریخ ۱۳۸۸/۶/۱۱ منقضی می‌شد - به این شرح در قسمتی از جزء «الف» بند «۹» «قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور» تمدید کند: «... تا تاریخ لازم‌الاجرا شدن برنامه پنجم، کلیه احکام قانون برنامه چهارم توسعه... و آخرین تغییرات صریح و ضمنی آن مشروط به عدم مغایرت با احکام (بندها و ردیف‌های) این قانون تنفیذ می‌گردد...». توضیح اینکه به موجب ماده (۸) قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰)، «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید...». بر این اساس، دولت مکلف بوده است حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۸۸، لایحه برنامه توسعه را به مجلس ارائه کند.

۲. جوزف رز، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، ش ۱۱، ص ۳۹۷. همچنین برای مطالعه بیشتر در این باره، ر. ک: احمد مرکز‌المالیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

۳. پل دلونی، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قانون»، در: وکیلان، صص ۳۳۳-۳۳۴.

4. See T. R. S Allan, "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Vol. 3, London, Macmillan, 1998, p. 372.

5. Friedrich A. von Hayek

در یک جامعه تحت لوای حکومت استبدادی، شفاف‌تر از رعایت اصول موسوم به [حاکمیت] قانون در جامعه اول، تمیز نمی‌دهد. جدای از تمامی مسائل فنی، این عبارت بدین معناست که دولت در همه فعالیت‌هایش محدود به قواعدی نسبتاً ثابت و از پیش اعلام شده است - قواعدی که پیش‌بینی توأم با اطمینان رضایت‌بخش از نحوه استفاده مراجع قدرت از قوای [قهریه] در شرایط معین و برنامه‌ریزی امور فردی شخص بر مبنای این دانش را ممکن می‌سازد.<sup>۱</sup>

پیش از هایک، پی‌ریزی مفهوم حاکمیت قانون در اثر ماکس وبر با عنوان «اقتصاد و جامعه»<sup>۲</sup> در خصوص روابط میان «قانون عقلانی» و توسعه اقتصادی مورد تأکید قرار گرفته است. وی استدلال می‌کند که گونه آرمانی<sup>۳</sup> از «عقلانیت منطقی شکلی»<sup>۴</sup> به‌عنوان نظامی از قواعد عام و اجرا شده در سطح جهانی، در مرکز صنعتی شدن غربی قرار دارد. این‌گونه از قانون، پایه برتری حقوقی و طبیعت قانون «مدرن» و بنابراین «دولت مدرن» است.<sup>۵</sup> از نظر وبر، مهمترین عنصر نظام حقوقی دارای این ویژگی‌ها، میزان بالای ثبات و قابلیت محاسبه است. ویژگی‌های مذکور افراد را قادر به پیش‌بینی اقدامات سایر افراد و گروه‌ها و دولت می‌سازد. در این حالت افراد قادر به مشارکت تضمین شده در دادوستدهای اقتصادی خواهند بود. این نظام قواعد، پدیدآورنده نظم اجتماعی است که برای دولت مدرن ضروری است، دولتی که توسعه اقتصادی در آن امکانپذیر است. بنابراین از نظر وبر، «این قواعد شکلی،/بزراری هستند که از طریق آنها افراد وارد دادوستدهای اقتصادی قابل پیش‌بینی می‌شوند که در نهایت به رشد اقتصادی منجر خواهد شد».<sup>۶</sup>

با این اوصاف، چنانچه تصویب قانونی، ثبات نسبی و قابلیت پیش‌بینی‌پذیری اوضاع و احوال را مختل کند، می‌توان آن را قانونی ناقض اصول ضروری برای فراهم کردن محیط حقوقی خوب دانست. به‌نظر می‌رسد قوانین برنامه توسعه، قوانینی با مشخصه‌های مذکور باشند. مهمترین دلیل برای این ادعا این است که گرچه قوانین برنامه توسعه برای مدت موقت (پنج‌ساله) معتبر است، اما از آنجا که علی‌الاصول قرار است این قانون سند محوری و راهنمای توسعه برای مدت پنج سال باشد، ضروری است که به‌نحوی تنظیم شود که دچار تغییرات مکرر نشود. مروری اجمالی بر فهرست مصوبات دوره‌های هفتم و هشتم مجلس در خصوص اصلاح این قانون، بیانگر عدم ویژگی ثبات مورد انتظار از قانون برنامه است.

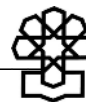
۱. ر. ک.: فریدریش فون هایک، راه بردگی، ترجمه فریدون تفضلی و حمید پاداش، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۹۰، صص ۱۲۱-۱۲۲.  
 ۲. Max Weber, *Economy and Society*, 1968.  
 به نقل از: آلوارو سانتوس، «بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۲۵، تیرماه ۱۳۹۱، ص ۱۶.

3. Idial Type

4. logically Formal Rationality

۵. همان، ص ۱۶.

۶. همان، صص ۱۶-۱۷.



چنان‌که در پیوست ۱ قابل مشاهده است، برای مثال، ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، پس از گذشت حدود چهار ماه از تصویب، به موجب «قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه...» اصلاح شده است. گرچه قانون برنامه توسعه قانونی موقتی است (پنج‌ساله)، اما رویه‌ای که قانونگذار ایرانی در پیش گرفته است، اصلاح زودهنگام و مکرر این قانون است.<sup>۱</sup>

نکته پایانی قابل ذکر در این بخش، ارزیابی یکی از آثار مثبتی است که قانون برنامه توسعه به باور برخی صاحب‌نظران برای ثبات محیط حقوقی به ارمغان می‌آورد؛ به این شرح که قوانین برنامه توسعه، اغلب حاوی برخی محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها هستند که تا حدی دولت و مجلس را در برخی از امور تقنینی و اجرایی محدود می‌کنند و همین امر، می‌تواند فضایی را با درجه از اطمینان و قابلیت پیش‌بینی برای شهروندان و به‌ویژه فعالان اقتصادی فراهم آورد. برای مثال، در قانون برنامه توسعه چهارم، چهار مورد از چنین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها به شرح زیر مقرر شده بود:

نخست؛ در فراز پایانی بند «ج» ماده (۱) مقرر شده بود: «استفاده از حساب ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی بودجه عمومی ممنوع است»؛

دوم؛ در بند «ب» ماده (۲) تصریح شده بود که «به‌منظور برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای در طی سال‌های برنامه»، «تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی ممنوع می‌باشد».

سوم؛ در ماده (۴) چنین مقرر شده بود: «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم یا غیرمستقیم) و حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوطه تصویب شده است برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون در طی سال‌های این برنامه ممنوع می‌باشد».

چهارم؛ بر اساس فراز ابتدایی بند «د» ماده (۳۳)، «برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع می‌باشد».

براساس بررسی‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، هیچ‌یک از ممنوعیت‌های پیش‌گفته، مانع از خودداری دولت از اعمال مغایر با آنها در طول سال‌های اعتبار برنامه چهارم توسعه نشد. برای مثال، ارقام مندرج در جدول زیر نشان‌دهنده بدهی روزافزون بخش دولتی به سیستم بانکی بین سال‌های اجرای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹) است.<sup>۲</sup>

۱. برای مطالعه راجع به ارزیابی ثبات قوانین و راهکارهایی برای ثبات قوانین در ایران، ر. ک: احمد مرکز‌مالگیری، «درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛ ۲. ثبات قوانین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۶۷۰، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی وضعیت برخی متغیرهای اقتصاد کلان ایران (حوزه‌های فرابخشی)، ویرایش دوم، شماره مسلسل ۱۳۱۲۵، شهریورماه ۱۳۹۲، ص ۵۳.

(هزار میلیارد ریال)

## جدول ۴. بدهی دولت به سیستم بانکی

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی	۲۳۶	۲۵۶	۲۸۱	۲۹۲	۳۶۵	۵۵۳	۶۷۸
دولت	۱۳۶	۱۶۰	۱۸۹	۲۰۷	۲۸۵	۴۶۹	۵۲۸
شرکت‌ها و مؤسسات دولتی	۱۰۰	۹۶	۹۲	۸۵	۸۰	۸۴	۱۵۰
بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی	۱۲۳/۲	۱۳۱/۴	۱۳۱/۸	۱۳۰/۳	۱۳۵	۲۲۲/۶	۲۱۸/۹
دولت	۱۰۱/۳	۱۰۴/۱	۹۷/۹	۹۱/۴	۹۲/۲	۱۷۳	۹۳/۹
شرکت‌ها و مؤسسات دولتی	۲۲	۲۷/۳	۳۳/۹	۳۸/۸	۴۲/۷	۴۹/۶	۱۲۵

مأخذ: آمار بانک مرکزی.

همچنین در جدول زیر، با وجود تصریح بند «ج» ماده (۱)، مجموع برداشت بودجه‌ای از حساب ذخیره ارزی، قید شده است.<sup>۱</sup>

## جدول ۵. مجموع برداشت بودجه‌ای از حساب ذخیره ارزی

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰
مجموع برداشت بودجه‌ای از حساب ذخیره ارزی	۶۹،۳۸۳	۱۴۲،۵۷۳	۱۰۶،۹۹۴	۲۵۰،۹۷۶	۱۳۳،۱۱۷	۲۱،۶۶۷	۱۰۰،۰۱۶

مأخذ: گزارش‌های عملکرد بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی.

به نظر می‌رسد این پیش‌فرض که تصویب ممنوعیت یا محدودیتی در قالب قانون برنامه توسعه، دولت را برای نقض آن ممنوعیت یا محدودیت دچار محدودراتی کرده یا ضمانت اجرای بیشتری را بر آن حکم قانونی به دنبال می‌آورد، قابل دفاع نیست. شواهد متعدد بیانگر آن است که نوع قانونی که دولت مایل به اجرای آن نیست، یا ممنوعیتی که دولت به دلایل مختلف آن را نقض می‌کند، به صرف تصریح در قانون برنامه توسعه یا قانون دیگر، در میزان اجرا یا تبعیت دولت از حکم قانونی تأثیرگذار نیست. در واقع شاید بتوان گفت ثبات و فضای پیش‌بینی‌پذیری که قانونگذار با تصریح ممنوعیت یا محدودیتی خاص در پی آن بوده است، اساساً از طریق قانونگذاری حاصل نخواهد شد و نیازمند اتخاذ تدابیری غیر از قانونگذاری است. این نکته اساسی است که انتظار قانونگذار ایرانی باید از کارکرد قانون و به‌طور خاص قانون برنامه توسعه، تعدیل شود. اگر چنین شود، آن‌گاه قانونگذار می‌تواند با واقع‌بینی بیشتر، به قانونگذاری اقدام کند. واقع‌بینی در موضوع مورد بحث، مستلزم انتظار حداقلی و واقع‌بینانه از تأثیر قانون برنامه توسعه بر عملکرد دولت و وضعیت اقتصادی کشور است. در صورت

۱. همان، ص ۴۴.



اتخاذ این رویکرد، قانونگذار تلاش خواهد کرد به جای آنکه در قالب قانونی مطول و بلندپروازانه، هر پنج سال یکبار نظام حقوقی کشور را تحت تأثیر قرار دهد، به نظارت مؤثرتر برای اجرای قوانین موجود از طریق ابزارهای نظارتی مبتنی بر قانون اساسی و پالایش محتوای نظام حقوقی موجود همت گمارد.

### ۳-۴. سازگاری

اگر مهمترین هدف قانون، راهنمایی شهروندان در برنامه‌ریزی و تعقیب اهداف شخصی‌شان است، این کارکرد مستلزم سازگاری اجزای قانون از یک‌سو و سازگاری در اجزای نظام حقوقی از سوی دیگر است. یک نظام حقوقی از هنجارهای گوناگونی تشکیل یافته است و این نظام نمی‌تواند به‌نحو کارآمد به هدف خود برسد؛ مگر اینکه همواره از یک سازگاری و هماهنگی برخوردار باشد. از دیگر سو، هر قانونی لاجرم متعلق به یک نظام حقوقی است و نمی‌تواند خارج از آن وجود داشته باشد. نظام حقوقی که اجزای آن یکدیگر را نفی و نقض می‌کنند یا موجب ابهام و پیچیدگی‌های لاینحل می‌شوند، به هیچ وجه نمی‌تواند کارکردهای مورد نظر را انجام دهد.<sup>۱</sup>

توضیح بیشتر اینکه هر نظام حقوقی، یک کل محسوب می‌شود که هر قانون به‌طور منفرد به‌عنوان یکی از اجزای این نظام، باید در هماهنگی و سازگاری با این کل باشد. به این دلیل است که در تصویب قوانین جدید، اولاً به هماهنگی اجزای یک قانون با یکدیگر و ثانیاً به هماهنگی آن قانون با دیگر اجزای نظام، توجه کافی معطوف شود. ضرورت مقابله با «ناهماهنگی عملی»،<sup>۲</sup> تأکیدی بر سازگاری میان اجزای یک نظام حقوقی از دیدگاه سوین‌انگ<sup>۳</sup> است. به‌نظر وی، این وضعیت زمانی پدید می‌آید که برای نمونه، یک قانون رفتاری را تجویز می‌کند، در حالی که یک قانون به‌دنبال ممنوعیت آن رفتار است.<sup>۴</sup>

از منظر دیگر می‌توان گفت «سازگاری» قوانین مصوب از این ایده سرچشمه می‌گیرد که محتوای قانون موضوعه نباید به‌گونه‌ای باشد که به مراعات و مجادلات دامن زند، این ایده دو پیامد به‌دنبال دارد: نخست، قوانین موضوعه نباید با قانونی در سطح بالاتر (سطح قانون اساسی) یا همان سطح در تعارض باشد و در واقع هیچ مقرره‌ای نباید با قوانین جاری ناسازگار باشد، دوم، اینکه قانون موضوعه نباید واجد نقص باشد، به‌نحوی که برای مثال حتی قانونی که شکلی استاندارد از قرارداد ارائه می‌کند، نباید هیچ مسئله‌ای را حل‌ناشده باقی بگذارد، مسائلی از قبیل تعیین مؤلفه‌های قرارداد وضعیت ماهوی و شکلی، شرایط ضروری برای اثبات وقوع قرارداد بین طرفین، قابلیت استناد به قرارداد در مقابل

۱. راسخ، پیشین، صص ۱۵۳-۱۵۴.

2. Practical Disharmony

3. Svein Eng; (استاد دپارتمان حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه اسلو، نروژ).

۴. سوین‌انگ، «تورم قانونگذاری و کیفیت قانون»، در: حسن و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۹۳.

اشخاص ثالث، ضمانت اجرای نقض شروط گفته شده و تعیین اشخاصی که می‌توانند به آن قرارداد استناد کنند.<sup>۱</sup>

برای مثال، چنان‌که گفته شد، ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) با گذشت حدود چهار ماه به موجب «قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲) به نحو اساسی اصلاح شد. یکی از نکاتی که به لحاظ اصول قانونگذاری در این اصلاحیه قابل توجه است، تبصره پایانی (تبصره «۷») این ماده است که به موجب آن مقرر شد: «احکام مغایر با این ماده واحده در موارد آتی این قانون لغو می‌گردد». رویکرد قانونگذار در این اصلاحیه، در مقابل رویکرد کلی قانون برنامه چهارم توسعه قرار دارد؛ یعنی رویکرد تثبیت قیمت‌ها و محدودیت دولت در افزایش قیمت بنزین، نفت و گاز و برخی خدمات اساسی در مقابل رویکرد افزایش تدریجی قیمت‌ها، حذف یارانه‌ها، آزادسازی و واقعی کردن قیمت‌های به‌ویژه حامل‌های انرژی. به نظر می‌رسد این اصلاحیه بسیاری از مفاد قانون برنامه توسعه را تحت تأثیر قرار داده و حکم به لغو «احکام مغایر با این ماده واحده در موارد آتی» انسجام و سازگاری قانون برنامه توسعه چهارم را نقض کرده است.

نمونه گفته شده، نمونه‌ای از نقض سازگاری درونی قانون برنامه توسعه با اصلاح یکی از مواد این قانون بود. اما در مواردی، سازگاری مورد انتظار از محیط حقوقی با محتوای برخی مفاد قانون برنامه توسعه نقض می‌شود. برای مثال، در ماده پایانی قانون برنامه چهارم توسعه (ماده (۱۶۱)) تصریح شده است: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی‌الآثر می‌باشد». یکی از معانی مستفاد از این حکم آن است که در طول سال‌های مورد نظر برای اجرای قانون برنامه چهارم (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹) برخی از قوانین و مقررات مغایر با قانون مذکور ملغی‌الآثر شد و پس از انقضای قانون برنامه چهارم توسعه مجدداً از اعتبار برخوردار شدند. در واقع با توجه به این حکم می‌توان نظام حقوقی را در وضعیتی سیال تصور کرد، به این معنا که با تصویب قانون برنامه چهارم توسعه، «قوانین و مقررات» مغایر با این قانون (که البته عناوین و مفاد آنها معلوم نبود)، صرفاً برای مدت زمان موقت (دوره اجرای قانون برنامه توسعه چهارم) به‌طور موقت به تعلیق درآید و پس از این دوره، مجدداً از اعتبار قانونی برخوردار شود. این وضعیت، قطعاً ناقض سازگاری نظام حقوقی است.

یکی از مهمترین دلایل عدم برخورداری نظام حقوقی ایران از ویژگی سازگاری، ناهمخوانی بین «تقویم انتخاباتی کشور» و «تقویم برنامه‌ها» است. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران اظهار کرده است، یکی از نکات منفی راجع به نظام برنامه‌ریزی در کشور ما این است که «...هیچ ارتباطی بین تقویم سیاسی [انتخاباتی] کشور و تقویم برنامه‌ها وجود ندارد و هر کدام مسیر خود را طی می‌کنند. مثلاً شرایطی مثل سال ۱۳۸۴ پیش می‌آید که یک دولت برنامه را می‌نویسد و یک مجلس تصویب می‌کند. بعد در

۱. دلونی، پیشین، ص ۳۲۹.



زمان اجرا یک دولت و یک مجلس دیگر بر سرکار می‌آیند که اساساً اولویت و رویکردی متفاوت با دولت و مجلس قبلی دارند. طبیعتاً این برنامه و دولت و مجلس جدید با هم هماهنگی و همخوانی ندارند بنابراین یا باید برنامه کنار گذاشته شود یا دولت رویکرد خود را تغییر دهد که این یک تعارض مسئله‌ساز است»<sup>۱</sup>.

چنان‌که در ابتدای گزارش اشاره شد، هر برنامه با جهت‌گیری خاصی تهیه می‌شود که در واقع، برآیند دیدگاه‌های قوه مجریه حاکم و تا حدی قوه مقننه است. بدین ترتیب نمی‌توان مجموع قوانین برنامه‌های توسعه را واجد خصیصه نظام‌مندی و تداوم دانست. این انقطاع که کاملاً در برخی از دوره‌های تدوین قانون برنامه توسعه مشهود است - از جمله قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه - حتی با تصویب اسناد عالی همچون سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام که با انگیزه جهت دادن کلی به سیاست‌های تقنینی و اجرایی طراحی شده‌اند، نیز ترمیم نشده است.

آنچه گفته شد، می‌تواند همچنین تحت عناوین «فقدان نظام برنامه‌ریزی» و «امتناع برنامه‌ریزی» مورد توجه قرار گیرد. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران بر این باور است که فقدان نظام برنامه‌ریزی سبب ناسازگاری برنامه توسعه با نظام حقوقی به‌ویژه به‌دلیل ناهمخوانی و ناهماهنگی تهیه‌کنندگان و مجریان برنامه است. چنان‌که وی اظهار کرده است: «مشکل دیگری که نداشتن نظام برنامه‌ریزی ایجاد کرده است، سلیقه‌ای شدن تدوین برنامه است. در جاهایی مشاهده می‌شود که برنامه محتوایی کاملاً بودجه‌ای پیدا کرده است و در جای دیگر به برنامه‌ریزی استراتژیک نزدیک شده است. برنامه در بعضی بخش‌ها کاملاً اجرایی است و در بعضی قسمت‌ها اصلاً با شرایط همخوانی ندارد. ... همچنین به‌علت نبود نظام برنامه‌ریزی در سطح دستگاه‌های اجرایی تشتت ایجاد شده است، یعنی دستگاه‌های اجرایی یک واحد برنامه‌ریزی در ساختار خود دارند که بر اساس یک منطق خاص تصمیماتی می‌گیرند که لزوماً با آنچه که در ذهن تهیه‌کنندگان برنامه‌های توسعه‌ای است، هماهنگی و انطباق ندارد. بنابراین نحوه سازگاری بین دستگاه‌هایی که در سطح کلان قرار است برنامه را تدوین کنند و نیز دستگاه‌هایی که باید مجری آن برنامه‌ها باشند، تعیین نشده است. یعنی اینکه مشخص نیست دستگاه‌های مجری چگونه باید نقطه‌نظر و دیدگاه‌های خود را به تهیه‌کنندگان برنامه منعکس کنند و سازمان‌های برنامه‌ریز چگونه نظر دستگاه‌های مجری را با نظام فکری حاکم بر برنامه انطباق دهند. این هم مشکلی شده است که دستگاه‌ها در عمل تا لحظات آخر تهیه برنامه نمی‌دانند برنامه چه پیش‌بینی‌هایی دارد»<sup>۲</sup>.

از دیگر دلایلی که می‌توان آن را از جمله مهمترین دلایل نقض ویژگی سازگاری محیط حقوقی پس از تصویب هر یک از قوانین برنامه توسعه دانست، معضلی است که با عنوان «معضل بستر حقوقی

۱. مسعود نیلی (گفتگو)، مهرنامه، ش ۸، سال اول، دی‌ماه ۱۳۸۹، صص ۱۴۲-۱۴۳.

۲. محمد قاسمی (گفتگو)، «ناسازگاری قوانین با برنامه‌های توسعه مانع اجرای برنامه‌هاست»، هفته‌نامه برنامه، ش ۱۴۱، ۲۱ آبان‌ماه

برنامه» از آن یاد شده است. به این شرح که «... برنامه در خلأ قانونی تدوین نمی‌شود، بلکه بر بستری از قوانین تدوین می‌شود. قوانینی مثل برنامه و بودجه، قانون محاسبات عمومی و قوانینی که یک سری وظایف را برای دولت پیش‌بینی کرده‌اند و نیز مجموعه قوانین تأسیس دستگاه‌ها. ... آیا با وجود این مجموعه قوانین و مقررات امکان برنامه‌ریزی وجود دارد و آیا این قوانین و مقررات با مجموعه جدیدی که به‌عنوان برنامه ایجاد خواهد شد سازگاری دارند یا خیر و ما برای سازگار کردن آنها، فکری کرده‌ایم؟ ... تصور کرده‌ایم که در برنامه هرچه بخواهیم می‌توانیم پیش‌بینی کنیم و هر قانونی را هم که بخواهیم، می‌توانیم نفی کنیم. به همین دلیل در برنامه‌های توسعه دو ماده مشهور داریم یکی اینکه همه دستگاه‌ها مشمول این قانون هستند و دیگر اینکه همه قوانینی که با این قانون مغایرت دارند، لغو می‌شوند»<sup>۱</sup>.

انبوهی از احکام با طیف گسترده‌ای که از ماهیت سیاستگذارانه تا احکام موردی را در برمی‌گیرد، سبب شده‌اند تا قانون برنامه توسعه در واقع به کشکولی از احکام کلی و جزئی تبدیل شود و محیط حقوقی را با تلاطم مواجه کند. در تصویب مفاد قانون برنامه چهارم (و چه بسا قانون برنامه توسعه‌های پیشین و پس از آن) راجع به سازگاری مفاد آن با مقررات حاکم و جاری کسب‌وکار تأمل کافی صورت نگرفته است؛ شاهد این مدعا آن است که مطالعات پشتیبان لایحه قانون برنامه چهارم توسعه درخصوص نظام حقوقی جاری در دسترس نیست. از سوی دیگر، قوانین و مقررات مربوط به هر حوزه خاص (برای مثال حوزه کسب‌وکار)، حجم معتناهایی از مفاد قانونی را در برمی‌گیرد که به شدت نیازمند تدوین و تنقیح است. با این اوصاف، ارزیابی تأثیر قانون برنامه توسعه بر محیط حقوقی هر حوزه خاص، مستلزم دستکم تدوین و تنقیح نظام حقوقی و بررسی نظام‌مند تأثیر هر ماده از قانون برنامه توسعه بر مفاد قانونی معتبر، به‌ویژه از حیث سازگاری و انسجام نظام حقوقی است.<sup>۲</sup>

#### ۱. همان.

۲. البته لازم به ذکر است که برخی از مفاد قانونی که اخیراً به تصویب رسیده - در صورت اجرا - می‌تواند به انسجام و سازگاری نظام حقوقی کمک کند؛ برای مثال، در بخشی از ماده (۴) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵)، چنین مقرر شده است: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند...»

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی.

۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین.

۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده...».

راجع به کیفیت و کمیّت اجرای این ماده مهم قانونی، گزارشی در دست نیست.



با توجه به مطالب توضیح داده شده در این گزارش، می‌توان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مباحث مطرح شده را به شرح زیر ارائه کرد:

۱. قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران متکفل وظایفی شده‌اند که به نظر می‌رسد فراتر از طاقت یک قانون عادی است. در واقع می‌توان قوانین برنامه توسعه را مشتمل بر تعداد قابل توجهی مفاد اساسی دانست که قابلیت تدوین و تصویب در ده‌ها قانون را دارا هستند. بار مقرراتی موجود در یک قانون، از جمله عوامل ناکارایی آن در اجرا نیز محسوب می‌شود.

۲. انتظار قانونگذار و دولت از قانون برنامه توسعه به هیچ‌وجه قابل برآورده شدن به نظر نمی‌رسد. انعکاس سیاست‌های کلان و آرزوها و مطالبات بلندپروازانه در قالب قانونی با عنوان قانون برنامه توسعه، نتوانسته و نمی‌تواند نیل به آنها را تسریع کند، زیرا اولاً قانون باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد که به نظر می‌رسد قانون برنامه توسعه فاقد آن ویژگی‌هاست و ثانیاً تصویب این مفاد با اهمیت و تأثیرگذار، بدون انجام رویه‌های ارزیابی پیشینی از تأثیرات خرد و کلان آن بر حوزه‌های مختلف، از جمله محیط حقوقی، صورت می‌گیرد. این امر، یکی از دلایل عدم اجرا یا اجرای ناقص این قوانین است که در رویه تنفيذ کثیری از مفاد قانون برنامه پیشین در قانون برنامه جدید متجلی می‌شود.

۳. ویژگی‌هایی برای قانون و چنان‌که توضیح داده شد، محیط حقوقی خوب، الزامی است؛ مهمترین این ویژگی‌ها - که نشئت گرفته از ویژگی‌های ضروری برای قانون در سنت اندیشه‌ورزی راجع به حاکمیت قانون است - عبارتند از: وضوح یا شفافیت، ثبات نسبی و سازگاری. به نظر می‌رسد قوانین برنامه توسعه نه تنها از ویژگی‌های یک قانون خوب کم‌بهره‌اند، بلکه پس از تصویب، بر محیط حقوقی تأثیراتی عمده برجای می‌گذارند که در هنگام تصویب توجهی به آنها نمی‌شود. بر این اساس، ضروری است دولت پیش از تصویب قانون برنامه توسعه بعد (قانون برنامه ششم توسعه)، ارزیابی تأثیرات مفاد قوانین چهارم و پنجم توسعه بر محیط حقوقی کشور را به‌طور دقیق و جامع ارزیابی کند؛ البته چنان‌که گفته شد، با توجه به اینکه فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات هنوز به انجام نرسیده است،<sup>۱</sup> این ارزیابی در حال حاضر با دشواری‌ها و موانع بسیاری مواجه است.

۱. لازم به ذکر است که در تبصره بند «۱» ماده «۳» «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) مقرر شده بود «تمام دستگاه‌های حکومتی و عمومی موضوع ماده (۲) این قانون موظفند ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه مقررات مصوب خود را تنقیح نموده و به‌طور مستمر ادامه دهند. همچنین ظرف ۶ ماه پیشنهاد تنقیح کلیه قوانین مربوط به خود را به معاونت [معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی] ارسال نمایند...». چندی بعد، مهلت یاد شده، تمدید شد. به این ترتیب که در جزء «الف» تبصره بند «۱» «قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸) مقرر شد: «تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتفی شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند». با این حال، متأسفانه اجرای این فرآیند حیاتی، که پیش‌نیاز هر نوع ارزیابی تأثیرات قوانین بر یکدیگر، ارزیابی تأثیرات قوانین بر محیط حقوقی (و همچنین محیط اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی) و دیگر اصلاحات قانونی در کشور شمرده می‌شود، همچنان به تعویق افتاده است.

پیوست‌ها

پیوست ۱. فهرست قوانین اصلاحی قانون برنامه چهارم توسعه در دوره هفتم قانونگذاری

ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب
۱	قانون اصلاح ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۳/۱۰/۲۲
۲	قانون اصلاح ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۴/۴/۲۱
۳	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۴/۷/۲۷
۴	قانون اصلاح ماده (۱۴۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اصلاح ماده (۶۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۳۸۴/۱۰/۱۱
۵	قانون اصلاح ماده (۳) و جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و متمم بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور	۱۳۸۴/۱۰/۱۴
۶	قانون اصلاح ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای مقاوم‌سازی مدارس بدون استحکام	۱۳۸۵/۱/۳۰
۷	قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور	۱۳۸۵/۷/۱۲
۸	قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور	۱۳۸۵/۸/۱۰
۹	قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور تأمین کسری اعتبار دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی کشور	۱۳۸۵/۱۱/۴
۱۰	قانون اصلاح جزء «۳» بند «ب» ماده (۱۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱	۱۳۸۶/۱/۲۶
۱۱	قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳	۱۳۸۶/۳/۲۲
۱۲	قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به منظور تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کشور	۱۳۸۶/۹/۷
۱۳	قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	۱۳۸۶/۱۱/۱۸
۱۴	قانون اصلاح بند «و» ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جداول مربوط و اختصاص معادل تا دویست و پنجاه میلیون (۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار برای ماهواره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۷/۱/۲۵



## پیوست ۲. فهرست قوانین اصلاحی قانون برنامه چهارم توسعه در دوره هشتم قانونگذاری

ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب
۱	قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	۱۳۸۷/۳/۲۵
۲	قانون اصلاح ماده (۱) و جدول ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۷/۴/۹
۳	قانون اصلاح بند «ح» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳	۱۳۸۷/۸/۲۲
۴	اصلاح بند «۲» تبصره «۱» ماده (۵۳) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۸/۳/۲۶
۵	قانون اصلاح ماده (۱۱۷) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موضوع ماده (۳۶) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳	۱۳۸۸/۷/۵
۶	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۸/۷/۷
۷	قانون الحاق یک تبصره به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	۱۳۸۹/۳/۴
۸	قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	۱۳۸۹/۱۲/۱۱

## منابع و مأخذ

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (تهیه و تنظیم)، راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۹.
۲. انصاری، باقر. تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۱، سال ششم، پاییز ۱۳۸۶.
۳. اینگ، سوین. تورم قانونگذاری و کیفیت قانون، در: حسن و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۴. بیگس، برایان. فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی، ۱۳۸۹.
۵. پوست‌فروش‌تهرانی، ایمان و دیگران. مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفندماه ۱۳۸۶.
۶. ترانتاس، جرجیوس. مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری، ترجمه احمد مرکز‌المیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۱۳۱۶۲، شهریور ۱۳۹۲.
۷. دلونی، پل. نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قانون، در: حسن و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۸. راسخ، محمد. بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۹. جوزف، در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، ش ۱۱، تابستان ۱۳۸۸.
۱۰. زارعی، محمدحسین (گفتگو). در: کندوکاوی در: جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام (میزگرد)، راهبرد، ش ۲۰،

- تابستان ۱۳۸۰.
۱۱. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر اقتصاد کلان، جلد اول، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳.
  ۱۲. سند تلفیقی اسناد توسعه بخشی و فرابخشی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۶.
  ۱۳. سانتوس، آوارو. بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۲۵، تیرماه ۱۳۹۱.
  ۱۴. فقیه‌نصیری، مرجان. برنامه‌ریزی توسعه، مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد اول)، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸.
  ۱۵. قاسمی، محمد (گفتگو). ناسازگاری قوانین با برنامه‌های توسعه مانع اجرای برنامه‌هاست، هفته‌نامه برنامه، ش ۱۴۱، ۲۱ آبان ۱۳۸۴.
  ۱۶. قاسمی، محمد. پیش‌نیازهای اجرایی قانون برنامه چهارم توسعه (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۷۶۱۵، اسفندماه ۱۳۸۵.
  ۱۷. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، ۱۳۸۳.
  ۱۸. کاسینگناک، جرارد، قانون واضح، ترجمه احمد مرکز‌المیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۳۷۰، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱.
  ۱۹. کرکپاتریک، کالین. اصول ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۰۱، خردادماه ۱۳۹۱.
  ۲۰. بررسی وضعیت برخی متغیرهای اقتصاد کلان ایران (حوزه‌های فرابخشی) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ویرایش دوم، شماره مسلسل ۱۳۱۲۵، شهریورماه ۱۳۹۲.
  ۲۱. مرکز‌المیری، احمد. نسبت ارزیابی تأثیرات و ارزیابی اجرای قانون؛ بررسی موردی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم، در: دومین همایش نقش پژوهش در فرآیند قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
  ۲۲. مرکز‌المیری، احمد. تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)، مجلس و پژوهش، سال هجدهم، ش ۶۷، پاییز ۱۳۹۰.
  ۲۳. مرکز‌المیری، احمد. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
  ۲۴. مرکز‌المیری، احمد. حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۵۳۸، اسفندماه ۱۳۹۲.
  ۲۵. مزروعی، یحیی. بررسی مرجع تصویب اساسنامه شرکت‌های دولتی از منظر قانون اساسی و قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۲۷۵، خردادماه ۱۳۸۹.
  ۲۶. وکیلیان، حسن. گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها، راهبرد، ش ۶۳، سال بیست‌ویکم، تابستان ۱۳۹۱.
  ۲۷. نیلی، مسعود (گفتگو). مهنرنامه، ش ۸، سال اول، دی‌ماه ۱۳۸۹.
  ۲۸. هادی‌زنوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
  ۲۹. هاشمی، محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۹.



۳۰. هایک، فریدریش فون. راه بردگی، ترجمه فریدون تفضلی و حمید پاداش، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۹۰.
31. Allan, T. R. S. "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 3, London, Macmillan, 1998.
  32. Florijn, N. A. "Quality of Legislation: A Law and Development Project", in J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects* (Amsterdam: Leiden University Press, 2008),
  33. Ladegaard, Peter, "Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis-opportunities and Challenges for Developing Countries", Paper Prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment, Cairo, Egypt, 29 November to 1 December 2005.





شماره مسلسل: ۱۴۲۴۳

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۸) ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی (مطالعه موردی برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: محسن رنایی، ابوالفضل پاسبانی صومعه، محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری

۲. مقرراتگذاری

۳. نظام حقوقی

۴. محیط حقوقی

۵. حاکمیت قانون

۶. ارزیابی تأثیرات قانون

۷. قانون برنامه چهارم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۱۹