

درباره برنامه ششم توسعه (۱۳)
بررسی رعایت برخی اصول قانون نویسی
در قانون برنامه پنجم توسعه

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۳۰
دی‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	۱. ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین
۴.....	۱-۱. عدم تعارض با قوانین یا سیاست‌های کلی قبلی
۶.....	۱-۲. عدم کلی‌گویی
۷.....	۱-۳. عدم مهمل‌گویی
۱۰.....	۱-۴. رعایت اصول نگارشی
۱۲.....	۱-۵. عدم ایجاد زمینه سوءاستفاده
۱۴.....	۲. ویژگی‌های مورد نیاز برای قوانین تکلیفی
۱۴.....	۲-۱. مشخص بودن متولی اجرا
۱۷.....	۲-۲. وجود قابلیت ارزیابی و داشتن شاخص
۲۰.....	۲-۳. دارا بودن ضمانت اجرای مناسب
۲۲.....	۳. ویژگی‌های مختص به مواد قانون برنامه
۲۳.....	۳-۱. نگرش‌ها و اصول حاکم بر برنامه‌های توسعه
۲۴.....	۳-۲. برخی از اصول قانون‌نویسی مختص قوانین برنامه‌ای
۲۵.....	۳-۳. موقتی بودن احکام قانون برنامه
۲۸.....	۳-۴. وجود زمانبندی مناسب
۳۰.....	۳-۵. عدم تکرار سیاست‌های کلی
۳۱.....	جمع‌بندی و خلاصه نتایج
۳۴.....	منابع و مأخذ



درباره برنامه ششم توسعه (۱۳)
بررسی رعایت برخی اصول قانون نویسی
در قانون برنامه پنجم توسعه

چکیده

گزارش حاضر به بررسی برخی از مهمترین ویژگی‌های لازم برای تدوین یک قانون برنامه مطلوب می‌پردازد. الزامات، ویژگی‌ها و اصولی که باید در تهیه متن قوانین مورد توجه قرار گیرد، ذیل سه بخش «ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین»، «ویژگی‌های مربوط به قوانین تکلیفی» و «ویژگی‌های مختص به قوانین برنامه»، معرفی و با ذکر مثال‌هایی از نقض یا رعایت این اصول تشریح شده است.

میزان رعایت این اصول و ویژگی‌ها در مواد مربوط به فصل اقتصادی (مواد ۶۹) تا (۱۷۷)) و فصل نظارت و بودجه (مواد ۲۱۳) تا (۲۳۴)) قانون برنامه پنجم توسعه، مورد بررسی قرار گرفته و نتایج این مطالعه در انتهای گزارش در قالب چند جدول تلخیص شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بالغ بر ۸۰ درصد از مواد دو فصل مذکور از قانون برنامه پنجم توسعه، فاقد حداقل یکی از ویژگی‌های ضروری برای قانون برنامه مطلوب است.

این مطالعه به لحاظ کمی مشتمل بر ۵۶ درصد از مواد قانون برنامه پنجم توسعه است و می‌توان انتظار داشت که نتایج حاصل از این مطالعه، قابل تسری به سایر مواد قانون برنامه پنجم توسعه نیز باشد. چارچوب طراحی شده در این گزارش برای ارزیابی مواد قانون برنامه پنجم توسعه، می‌تواند به‌منظور ارزیابی لوائح برنامه توسعه آتی نیز مورد استفاده قرار گیرد.

مقدمه

قانون را به‌عنوان یک «دستور کلی (و گاهی جزئی) که به‌وسیله مرجع صالح انشا شده و به‌وسیله مقام قانونگذار تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیتدار برسد»^۱ تعریف نموده‌اند. بنابر یک تعریف دیگر، قانون، نظامی از قواعد است که برای کنترل رفتارها، توسط نهادهای اجتماعی به اجرا درآورده می‌شود.^۲ یکی از صاحب‌نظران، تمرکز سیاستمداران و محققان از ابتدای دهه ۱۹۸۰ را بر ضرورت ارتقای کیفیت ارزیابی قانون می‌داند. از نظر وی کیفیت قانون در این معنا «با قابلیت اجرا، سازگاری، فهم‌پذیر

۱. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، ص ۵۱۷.

2. Robertson, Crimes Against Humanity, 90.

بودن، شفافیت، وضوح، سادگی و در دسترس بودن تعریف شده است.^۱

برخی از مشخصات اصلی یک قانون عبارت است از:^۲

– ثبات قانون: یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون که همواره در نظریه حاکمیت قانون بر آن تأکید می‌شود، ضرورت ثبات قانون است. اقدام قانونگذاران برای ایجاد تغییرات مستمر در نظام حقوقی، از طریق وضع قوانین جدید و اصلاحات مکرر آنها، اصل «قطعیت حقوقی»^۳ را تضعیف می‌کند. از سوی دیگر، چنانچه 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.^۴ 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. ثبات قوانین، نقشی ویژه در برآوردن انتظارات مشروع^۵ شهروندان به‌عنوان یکی از اصول نشئت گرفته از حاکمیت قانون ایفا می‌کند.

– عام بودن: یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون، عام بودن^۶ آن است. یکی از مشهورترین صاحب‌نظرانی که بر این ویژگی قانون تأکید کرده، هایک است. به باور او، قوانین باید به‌نحوی طراحی شوند که از قابلیت انطباق با تعداد نامعینی از موارد آینده برخوردار بوده، نه اینکه صرفاً در مورد اشخاص، گروه‌ها و موارد معین، قابل اعمال باشند.^۷

– واضح بودن: 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 می‌خواهند (و باید) قانون را به اجرا درآورند یا از آن پیروی کنند.^۸

همچنین هنگامی می‌توان گفت در یک جامعه قانون حاکم است و به‌وسیله آن، حاکمیت امور کشور اداره می‌گردد که اصول زیر رعایت گردد.^۹

۱. پاسخگویی حکومت، عوامل و مقامات آن در مقابل قانون همانند اشخاص و نهادهای خصوصی.

۱. کوئن جی مویل، ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، ص ۲۸۰.

۲. این قسمت برگرفته از گزارش تأثیر کمیته و کیفیت مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۳۱۳، ۱۳۹۰.

3. Legal Certainty

۴. پل دلونی، نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۳۳۳-۳۳۴.

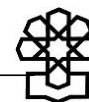
5. Legitimate Expectations

6. Generality

۷. ر. ک.: فردریش فون‌هایک، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌ا... فولادوند، تهران، لوح فکری، ۱۳۸۲، صص ۱۹۷-۱۹۸.

۸. محمد راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، ص ۳۳.

۹. پروژه عدالت جهانی <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>



۲. باثبات و عادلانه بودن قوانین و حفاظت از حقوق اساسی مانند امنیت و مالکیت.

۳. شفافیت و کارآیی فرآیند تصویب، اجرا و نظارت قانون.

۴. اجرای بهنگام عدالت توسط مسئولین مستقل و بی طرف.

در کنار لحاظ ویژگی‌های ساختاری حکومت جهت نیل به اصول و اهداف فوق، رعایت برخی از مهمترین اقتضات قانون‌نویسی - که در این گزارش به آنها خواهیم پرداخت - نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق حاکمیت قانون دارد. در واقع در صورت بی‌توجهی به برخی اصول در قانون‌نویسی، قانونگذار به هدف اصلی وضع قانون که همانا اجرای قانون و حاکمیت آن در جامعه است، دست نخواهد یافت. به‌طور خاص به‌منظور تدوین قوانین برنامه که ناظر به حل مسائل مشخصی در یک بازه زمانی معین می‌باشند، توجه ویژه به الزامات و قواعد قانون‌نویسی اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند.

گزارش حاضر به بررسی برخی از مهمترین ویژگی‌های لازم برای تدوین یک قانون برنامه مطلوب می‌پردازد. الزامات، ویژگی‌ها و اصولی که باید در تهیه متن قوانین مورد توجه قرار گیرد، ذیل سه بخش «ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین»، «ویژگی‌های مربوط به قوانین تکلیفی^۱» و «ویژگی‌های مختص به قوانین برنامه»، معرفی و با ذکر مثال‌هایی از نقض یا رعایت این اصول، تشریح شده است. میزان رعایت این اصول و ویژگی‌ها در مواد مربوط به فصل اقتصادی (مواد ۶۹) تا (۱۷۷)) و فصل نظارت و بودجه (مواد ۲۱۳) تا (۲۳۴)) قانون برنامه پنجم توسعه، مورد بررسی قرار گرفته و حاصل این بررسی در انتهای گزارش در قالب چند جدول تلخیص شده است. این مطالعه به لحاظ کمی مشتمل بر ۵۶ درصد از مواد قانون برنامه پنجم توسعه است و می‌توان انتظار داشت که نتایج حاصل از این مطالعه، قابل تسری به سایر مواد قانون برنامه پنجم توسعه نیز باشد.

۱. ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین

در این بخش مهمترین ویژگی‌های یک قانون مطلوب، مستقل از آنکه قانون برنامه پنج‌ساله باشد یا قانون موضوعی و اینکه آیا ناظر به تعیین تکالیفی برای دستگاه‌های مختلف است یا صرفاً در پی تعیین چارچوب روابط حقوقی، مورد بررسی قرار می‌گیرد. مصادیقی از نقض یا رعایت این اصول در قانون برنامه پنجم توسعه ذکر شده است:

۱. منظور از قوانین تکلیفی در این مطالعه، قوانینی است که تکلیف مشخصی را برای هر یک از فوای سه‌گانه یا دستگاه‌های اجرایی تعیین نموده است.

شکل ۱. ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین

عدم تعارض با سایر قوانین: رعایت نشدن این اصل ناشی از عدم اشراف یا بی‌توجهی به سایر قوانین و اسناد بالادستی است.

عدم کلی‌گویی: منظور از کلی‌گویی استفاده از عباراتی است که افاده معنای عام می‌کند و حکم صریح و قابل سنجشی را بیان نمی‌کنند.

عدم مهمل‌گویی: منظور عباراتی بی‌هوده و لغو است که نیاز به ذکر آنها در متن قانون نیست و تنها باعث افزایش حجم قانون می‌شود.

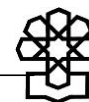
رعایت اصول نگارشی: اصطلاح‌سازی، پیچیده‌نویسی و پراکندگی موضوعی در بندهای یک ماده، از موارد عدم رعایت اصول نگارشی است.

عدم ایجاد زمینه سوءاستفاده: تدوین قوانین با حسن نیت ولی بدون توجه به جوانب مسئله ممکن است منجر به سوءاستفاده شود.

۱-۱. عدم تعارض با قوانین یا سیاست‌های کلی قبلی

بدیهی است نظام قانونی کشور باید دارای انسجام و سازگاری درونی باشد. در مواردی که قوانین در طول یکدیگر باشند، باید قوانین تابعه در راستای قوانین متبوع خود باشند و در مورد قوانینی که در عرض یکدیگر قرار دارند نیز، نباید مفاد یکی موجب نقض دیگری شود، مگر به صورت کاملاً آگاهانه و عامدانه و با تصریح این مطلب در متن قانون. در غیر این صورت، علاوه بر آنکه بسترهای حقوقی فضای کسب‌وکار مخدوش می‌شود، باب سوءاستفاده از قانون نیز گشوده شده و قوانینی که به منظور انتظام بخشی به روابط و فعالیت‌ها تصویب شده‌اند، خود موجب بی‌نظمی و هرج و مرج خواهد شد. لذا لازم است نهادهای قانونگذار و ناظر، این مورد را در تصویب قوانین لحاظ نمایند.

مثال بارزی از این ویژگی نامطلوب در قانون برنامه پنجم توسعه، در ماده (۹۶) این قانون قابل مشاهده است. همچنین بندهای «ب» و «و» از ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه، نمونه دیگری از تعارض قانون با قوانین گذشته است.



ماده (۹۶)

اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار است

در این بند قانونی، بدون تصریح تعارض و نقض قوانین قبلی در متن قانون، عملاً شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر بانک مرکزی نقض شده است. در واقع طبق ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، بانک مرکزی جزء دستگاه‌های اجرایی بوده و لذا مشمول مواد مندرج در این قانون است و بر این اساس اداره امور بانک مرکزی باید مطابق با ماده (۵) این قانون باشد. اما ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه، به صورت کاملاً غیرمستقیم و ضمنی، موجب نقض شمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری بر بانک مرکزی شده است و حتی مذاکرات کمیسیون‌های مجلس نشان می‌دهد قانونگذار در زمان تصویب این حکم، به این مطلب اشاره نداشته است.

ماده (۲۲۴)

ب) هرگونه پرداخت توسط خزانه از جمله پرداخت حقوق و مزایای مستمر دستگاه‌های اجرایی و موارد ضروری یا از محل تنخواه‌گردان خزانه فقط با تأیید و تخصیص اعتبار ازسوی معاونت مجاز است. و) کلیه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و کمک‌ها و سایر اعتبارات و ردیف‌های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواتی به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یاد شده بر اساس مفاد موافقتنامه‌های متبادله دستگاه با معاونت و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار ازسوی معاونت، قابل تعهد، پرداخت و هزینه است.

بندهای «ب» و «و» از ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه دلالت بر صلاحیت معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در موضوع تخصیص اعتبار دارد. این در حالی است که مفاد ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ این صلاحیت را به وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان یاد شده به صورت مشترک داده بود که در نهایت به دلیل نادرستی حکم مندرج در بندهای «ب» و «و» ماده (۲۲۴) قانون فوق و ایرادات وارد بر آن، قانونگذار مجدداً در بند «د» ماده (۲۸) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ حکم ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه را احیا کرد.

بررسی تعارض احکام مواد قانون برنامه پنجم توسعه با سایر قوانین، نیاز به تسلط کامل بر سایر

۱. ماده (۳۰) - کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می‌شود. نحوه تخصیص اعتبارات فوق‌الذکر و دوره‌های آن به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

قوانین دارد و تنها با بررسی قانون برنامه پنجم توسعه، نمی‌توان در مورد میزان رعایت یا عدم رعایت این اصل اظهار نظر کرد. لذا در مطالعه حاضر، مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه، از این منظر مورد بررسی قرار نگرفته است.

۲-۱. عدم کلی‌گویی

منظور از کلی‌گویی در این مطالعه، استفاده از عباراتی است که افاده معنای عام می‌کنند و حکم صریح و قابل سنجشی را بیان نمی‌کند. عباراتی همچون «اقدامات مؤثر»، «حمایت‌های لازم»، «حسب ضرورت»، «رفع مشکلات و موانع» و... که به کرات نیز در متن قانون برنامه پنجم توسعه دیده می‌شود، مثال‌هایی از کلی‌گویی است. در صورت کلی‌گویی در قانون، قابلیت ارزیابی دقیق اجرای قانون از بین خواهد رفت و دستگاه متولی اجرای قانون، می‌تواند هر اقدام کوچک یا بزرگ و مرتبط یا غیرمرتبط خود را در راستای این قانون توجیه و گزارش نماید. در واقع قانونگذار با کلی‌گویی و عدم تعیین جهت و تکلیف مشخص برای دستگاه اجرایی، عملاً تکلیف قانونی خاصی تعیین نکرده و دستگاه اجرایی مربوطه، همواره می‌تواند ادعای اجرای کامل این قانون را داشته باشد یا براساس رأی خود تفسیری متفاوت از نظر قانونگذار را اعمال کند. مثال‌هایی از کلی‌گویی در مواد قانون برنامه پنجم توسعه در ادامه مشخص شده است.

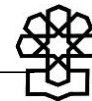
ماده (۸۰)

«به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کار آفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های زیر را انجام دهد:

ب) رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر».

ماده (۸۱)

ج) نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است. نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد».



ماده (۱۰۲)

تبصره «۲»- وزارت بازرگانی مجاز است حسب ضرورت از طریق اعطای مجوز واردات بدون انتقال ارز، نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام نماید.

در موارد فوق، عباراتی مانند «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه»، «با توجه به»، «حد مطلوبی از ذخایر»، «به نحوی که مورد توجه قرار گرفته»، «حسب ضرورت» عباراتی کلی است و مقام مجری می‌تواند هر اقدام خود را در راستای قانون توجیه نماید. لذا عملاً تصویب چنین قوانینی با عدم تصویب آنها تفاوتی نخواهد داشت. در واقع دستگاه مجری همواره می‌تواند ادعا کند که «در راستای رفع مشکلات و موانع رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط اقدام نموده»، «در تعیین نرخ ارز، به رقابت‌پذیری، تورم داخلی و خارجی و حد ذخایر خارجی توجه داشته» و «هرگاه ضرورت تشخیص داده، مجوز واردات بدون انتقال ارز اعطا نموده» است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد در حداقل ۳۰ درصد از مواد بررسی شده قانون برنامه پنجم توسعه، اصل «عدم کلی‌گویی» رعایت نشده است.

۳-۱. عدم مهمل‌گویی

آوردن عباراتی در متن قانون که نیاز به ذکر آنها نیست و تنها باعث افزایش حجم قانون می‌شود را مهمل‌گویی می‌نامیم. یکی از مثال‌های بارز مهمل‌گویی در برنامه پنجم توسعه، برخی از جوازهایی است که در قانون برنامه به دولت داده شده درحالی که هیچ‌گونه منع قانونی قبلی و یا نیاز به اخذ مجوز از مجلس وجود نداشته است. تکرارهای غیرضروری و تأکید بر بدیهیات نیز نوع دیگری از مهمل‌گویی در قانون است.

ماده (۹۵)

به‌منظور تضمین بازپرداخت وجوه متعلق به سپرده‌گذاران بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری در صورت ورشکستگی، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها با رعایت شرایط ذیل اقدام نماید...».

در ماده (۹۵) به بانک مرکزی اجازه داده شده است که به ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها اقدام کند. یقیناً تأسیس نهاد جدیدی نظیر صندوق ضمانت سپرده‌ها، نیازمند مجوز قانونگذار است و از این جهت خدشه‌ای بر ماده فوق وارد نیست. اما با توجه به مفهوم «اجازه»، تعیین سقف زمانی در این ماده

کاری مهمل و بیهوده است. در واقع اعطای مجوز همراه با تعیین سقف زمانی به این معنی خواهد بود که این مجوز صرفاً در سال اول برنامه برقرار است و بانک مرکزی بعد از اتمام سال اول برنامه اجازه تأسیس صندوق ضمانت سپرده‌ها را نخواهد داشت.

البته برخی از صاحب‌نظران حقوقی، ذکر لفظ «اجازه» در متن قانون را، نه به معنای «اختیار» دستگاه اجرایی برای عمل به آن حکم، بلکه معادل با «تکلیف» می‌دانند و در کلیه مواردی که قانونگذار، مجوز یک اقدام را به مقام مجری داده است، این حکم را معادل با تکلیف بر مقام مجری برای انجام آن اقدام تلقی می‌نمایند. در صورتی که این تفسیر مبنا قرار گیرد، نقد فوق برقرار نخواهد بود، اما متأسفانه این برداشت (یکسان انگاشتن اجازه و تکلیف در قانون) عمومی نبوده و در عمل، دستگاه مجری با استناد به لفظ «اجازه»، بهانه‌ای برای شانه خالی نمودن از اجرای حکم قانونی فراهم می‌نماید.

همچنین ذکر این نکته ضروری است که زمانبندی برای قوانینی که ماهیت تکلیفی (تکلیف به دستگاه مجری برای انجام یک اقدام) و برنامه‌ای دارند امری ضروری و لازم می‌باشد و عدم تعیین سقف زمانی موجب سوءاستفاده خواهد شد. اما تعیین سقف زمانی همزمان با اعطای مجوز (به معنای اختیار دستگاه مجری) مصداق مهمل‌گویی است.

بین حداقل ۱۰ درصد از مواد بررسی شده که دارای ماهیت اجازه بوده‌اند، سقف زمانی نیز تعیین شده است که با توجه به توضیحات فوق، مصداق مهمل‌گویی در قانون است.

ماده (۱۰۱)

به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت می‌تواند:

الف) نسبت به ارائه لایحه ساماندهی واحدهای غیردولتی پخش کالا تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید به نحوی که استانداردهای مورد نیاز برای فعالیت پخش، ابزارهای نظارتی و مدیریتی دولت و نیاز سیاست‌های رقابتی مورد توجه قرار گرفته و اختلاف قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده کاهش یابد.

این ماده از قانون برنامه پنجم توسعه، به دولت اجازه ارائه لایحه ساماندهی واحدهای غیردولتی پخش کالا را داده است. این در حالی است که مطابق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، ارائه لایحه به مجلس، از اختیارات قانونی دولت است و نیازی به اجازه مجدد در قانون برنامه پنجم توسعه نبوده است. البته چنان که بیان شد، برخی از کارشناسان استفاده از لفظ اجازه در قانون را از منظر حقوقی، مساوی



با تکلیف می‌دانند؛ ولی از آنجا که این موضوع به صراحت مشخص نشده است، می‌تواند منشأ بهانه‌ای برای شانه خالی کردن دستگاه‌ها از تکالیف قانونی باشد.

همچنین لازم به ذکر است در این مورد خاص، مجلس در صدد الزام و تکلیف دولت به ارائه لایحه بود، لکن تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، دال بر عدم جواز مجلس برای الزام دولت به ارائه لایحه، باعث ایجاد این مشکل شده است. البته این تفسیر جای تأمل دارد، زیرا شورای نگهبان در موارد متعدد، آرا و نظرات متفاوتی در خصوص اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ارائه داده است.

ماده (۹۶)

اداره امور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون پولی و بانکی و مصوبات شورای پول و اعتبار است.

...

تبصره «۲» - کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون مکلف به رعایت مفاد این ماده هستند.

ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه به منظور پایان دادن به مناقشه بانک مرکزی با وزارت تعاون و نیروی انتظامی به تصویب رسیده است. زیرا قبلاً وزارت تعاون، تعاونی‌های اعتباری را از شمول احکام ناظر به ثبت نهادهای پولی و اعتباری مستثنا می‌دانست. در هر حال، مواد قانون برنامه برای کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی، از جمله وزارتخانه‌ها لازم الاجراست و نیاز نیست که در تبصره «۲» این قانون تأکید شود که وزارت تعاون مکلف به رعایت مفاد این ماده است. البته تصریح نام دستگاه‌های مذکور، به منظور تأکید بیشتر و پیشگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی آتی بوده است.

ماده (۱۰۴)

بند «ج» تبصره - به دولت اجازه داده می‌شود با لحاظ منافع ملی تا پایان سال اول برنامه ترتیبات قانونی لازم برای اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات شامل ارائه مشوق‌های صادراتی مندرج در این قانون و دیگر قوانین مربوطه که جنبه دائمی دارند را به عمل آورد!

طبق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، دولت می‌تواند لوایح قانونی خود را پس از تصویب در هیئت وزیران به مجلس تقدیم کند. با توجه به توضیحات قبل، اجازه به دولت برای «انجام ترتیبات قانونی برای

۱. استفاده از لفظ «انجام ترتیبات قانونی لازم برای اصلاح قانون» در این ماده بدین منظور استفاده شده است که بتوان علیرغم تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی دولت را مکلف به ارائه لایحه نمود. البته باز هم به جای تکلیف از لفظ اجازه استفاده شده است.

اصلاح قانون»، عبارتی مهمل است، زیرا که دولت این اجازه را طبق قانون اساسی دارد.^۱ از سوی دیگر قرار دادن سقف زمانی برای این اقدام نیز با توجه به مفهوم اجازه، مصداق دیگری از مهمل‌گویی در قانون است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد در حداقل ۱۰ درصد از مواد مورد بررسی در قانون برنامه پنجم توسعه، مصادیقی از «مهمل‌گویی» وجود دارد.

۴-۱. رعایت اصول نگارشی

در نگارش متن قانون باید رعایت اصول نگارشی مورد توجه جدی قرار گیرد. در غیر این صورت به کیفیت قانون تصویب شده لطمه وارد خواهد شد. اصطلاح‌سازی^۲، پیچیده‌نویسی، پراکندگی موضوعی در بندهای یک ماده، ذکر کلمات مبهم و دو پهلو^۳، استفاده از کلمات زائد و جمله‌بندی طولانی^۴، مثال‌هایی از موارد عدم رعایت اصول نگارشی هستند. در ادامه برخی از موارد عدم رعایت اصول نگارشی در مواد قانون برنامه پنجم توسعه بیان شده است.

ماده (۷۴)

در راستای شکل‌گیری بازارهای رقابتی و تحقق بند «ی» ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، چنانچه شرکت مشمول واگذاری در حال واگذاری برای اجرای موضوع فعالیت یا تأمین عوامل تولید از جمله مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات و یا محل و ترکیب آنها و یا نرخ تأمین عوامل تولید شامل مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات آن مشمول رعایت ضوابط خاصی از سوی دستگاه‌های دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باشد، ضروری است قبل از واگذاری، کلیه اطلاعات مربوط به تداوم و یا عدم تداوم و همچنین تغییرات احتمالی این الزامات براساس ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار افشا گردد.

در مثال فوق مشکل پیچیده‌نویسی و جمله‌بندی طولانی مشهود است.

۱. البته این عبارت به منظور پیشگیری از ایراد شورای نگهبان نسبت به «الزام دولت به ارائه لایحه» آورده شده است، اما مشکل مهمل بودن این عبارت (اجازه به دولت برای انجام ترتیبات قانونی) همچنان پابرجاست.

۲. شیوه‌نامه نگارش قانون، ص ۱۴۳.

۳. همان، ص ۱۵۶.

۴. همان، ص ۱۵۲.



ماده (۱۲۴)

دولت به منظور توسعه بخش تعاون و ارتقای سهم آن به بیست و پنج درصد (۲۵٪) اقتصاد ملی تا پایان برنامه با رویکرد ایجاد اشتغال، گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار متوسط و کم درآمد جامعه، با رعایت تکالیف و اختیارات مقرر در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

الف) افزایش سهم تعاونی‌ها به پانزده درصد (۱۵٪) در بازار پولی کشور تا سال چهارم برنامه از طریق فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت صدور مجوز فعالیت مؤسسات مالی و پولی و بانک‌های تعاونی.

ج) وزارت تعاون وظایف حاکمیتی و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دیگر تشکل‌های تعاونی وظایف تصدیگری بخش تعاون را بر عهده خواهند داشت. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد مشترک وزارت تعاون و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و حداکثر ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. هرگونه دخالت دولت در امور اجرایی، مدیریتی، مجامع و انتخابات اتاق‌های تعاون ممنوع است. مفاد این بند نافی وظایف قانونی نظارتی وزارت تعاون نیست.

در این ماده مشاهده می‌شود که دو موضوع کاملاً متفاوت «افزایش سهم تعاونی‌ها به پانزده درصد (۱۵٪) در بازار پولی کشور» و «نحوه تقسیم وظایف بین وزارت تعاون و اتاق تعاون» در یک ماده گنجانده شده است.

ماده (۱۰۵)

الف) ادغام شرکت‌های تجاری، مادامی که موجب ایجاد تمرکز و بروز قدرت انحصاری نشود، به شکل یک‌جانبه (بقای یکی از شرکت‌ها - شرکت پذیرنده) و ادغام دو یا چندجانبه (محو شخصیت حقوقی شرکت‌های ادغام‌شونده و ایجاد شخصیت حقوقی جدید - شرکت جدید)، در چارچوب اساسنامه آن شرکت در سایر شرکت‌های تجاری موضوع ادغام، مجاز است.

امور موضوع این بند شامل مواردی که شرعاً قابل انتقال نمی‌باشد نمی‌گردد.

کلیه حقوق و تعهدات، دارایی، دیون و مطالبات شرکت یا شرکت‌های موضوع ادغام، به شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید منتقل می‌شود.

کارکنان شرکت‌های موضوع ادغام به شرکت پذیرنده یا شرکت جدید انتقال می‌یابند. در صورت عدم تمایل برخی کارکنان با انتقال به شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید، مزایای

پایان کار مطابق مقررات قانون کار توسط شرکت مزبور به کارکنان یاد شده پرداخت می‌شود. در مورد نیروی کار مازاد مطابق قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ عمل می‌شود.

سرمایه شرکتی که از ادغام شرکت‌های موضوع این بند حاصل می‌گردد تا سقف مجموع سرمایه شرکت‌های ادغام شده در آن، از پرداخت مالیات موضوع ماده (۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحیه‌های آن معاف است.

در این ماده نیز کلیه جزئیات مرتبط با موضوع ادغام شرکت‌های تجاری، در قالب یک بند قانونی ذکر شده است که لازم است این کار در قالب بندها و تبصره‌های مختلف صورت گیرد و موضوعات دسته‌بندی گردد. همچنین لازم به ذکر است که این قبیل احکام ماهیتاً دائمی هستند و باید به قوانین دائمی نظیر قانون تجارت ملحق گردند.

در حداقل ۲۰ درصد از مواد بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، رعایت اصول نگارشی مورد توجه قرار نگرفته است.

۵-۱. عدم ایجاد زمینه سوءاستفاده

عدم لحاظ تمامی جوانب در نگارش یک حکم قانونی، ممکن است زمینه‌هایی را برای سوءاستفاده از آن ایجاد نماید. لذا در فرآیند قانونگذاری، باید قوانین از این منظر نیز مورد بررسی قرار گیرند و تدابیر لازم جهت جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی اندیشیده شود. برای مثال در کلیه مواردی که یک مجوز برای خروج از قواعد و مقررات مرسوم به هر یک از دستگاه‌ها داده می‌شود، الزام آن دستگاه به شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی عمومی و سریع نسبت به موارد خروج از قاعده، می‌تواند احتمال بروز فساد و سوءاستفاده از قانون را کاهش دهد.

ماده (۸۶)

ب) دولت مجاز است با تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی تحت نظارت بانک مرکزی، سازوکار لازم را برای توسعه آنها فراهم نماید.

در این ماده سقف و نحوه حمایت‌های مالی و شیوه انتخاب صندوق‌های قرض‌الحسنه مشخص نشده است. هرچند اجرای این ماده نیاز به تصویب آیین‌نامه توسط هیئت وزیران و یا دستورالعملی توسط



بانک مرکزی دارد، لکن متن ماده فاقد چنین الزامی است. لذا مجوزهای اعطا شده در این ماده، در صورت عدم شفاف‌سازی جزئیات اقدامات، می‌تواند زمینه‌ساز سوءاستفاده گردد. برای مثال ممکن است انتخاب صندوق‌های قرض‌الحسنه، خصوصاً برای حمایت مالی، کاملاً سلیقه‌ای و مبتنی بر روابط (و نه مبتنی ضوابط) انجام شود.

ماده (۱۰۲)

تبصره «۲»- وزارت بازرگانی مجاز است حسب ضرورت از طریق اعطای مجوز واردات بدون انتقال ارز، نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام نماید.

در این ماده نیز اعطای مجوز واردات به افراد خاص، بدون پذیرش رقابت، دسترسی باز و شفاف‌سازی فرآیند انتخاب این افراد و افشای مجوزهای صادره، می‌تواند موجب ایجاد رانت‌های متعدد و زمینه‌ساز فساد گردد.

ماده (۱۰۴)

الف) به منظور ارتقای مشارکت بنگاه‌ها و افزایش سهم تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، اتحادیه شرکت‌ها (کنسرسیون‌ها)، شرکت‌های مدیریت صادرات و شرکت‌های بزرگ صادراتی و دارای تنوع محصول، دولت مجاز است کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم خود در حوزه صادرات غیرنفتی را از طریق این تشکل‌ها اعطا نماید.»

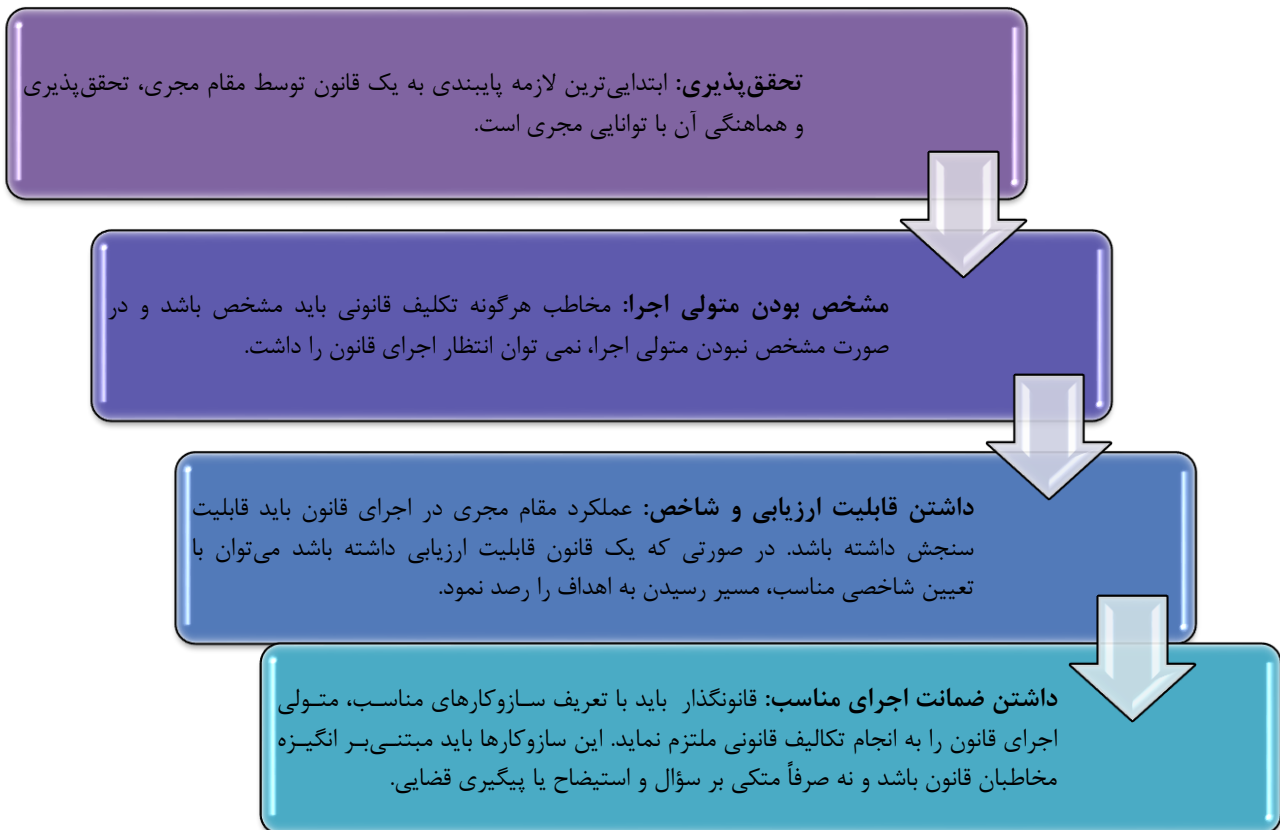
در این ماده نیاز است که نحوه واگذاری کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم به تشکل و اتحادیه‌ها و همچنین شیوه اقدام تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، اتحادیه شرکت‌ها و... در تخصیص این مشوق‌ها مشخص شده و شفاف گردد، تا امکان تشخیص میزان منصفانه بودن و کارآمدی سازوکارهای مربوطه وجود داشته باشد.

در حدود ۱۰ درصد از مواد بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، احکامی تصویب شده است که زمینه‌ساز سوءاستفاده و بعضاً فسادزا هستند.

۲. ویژگی‌های مورد نیاز برای قوانین تکلیفی

یقیناً هر حکم قانونی، تکلیفی را برای آحاد جامعه و یا قوای حکومتی تعیین می‌نماید و از این منظر، کلیه قوانین «تکلیفی» هستند. اما در این گزارش، منظور از قوانین تکلیفی، صرفاً آن دسته از قوانینی است که تکلیف مشخصی را برای قوای حکومتی و دستگاه‌های زیرمجموعه آنها تعیین نموده است. از میان ۱۳۲ ماده بررسی شده در فصل‌های اقتصادی و نظارت و بودجه قانون برنامه پنجم توسعه، ۶۴ ماده از نوع «تکلیفی» بوده‌اند. مهمترین ویژگی‌هایی که قوانین تکلیفی باید دارا باشند، عبارتند از:

شکل ۲. ویژگی‌های مورد نیاز برای قوانین تکلیفی



۲-۱. مشخص بودن متولی اجرا

یک قانون تکلیفی مطلوب باید به‌طور صریح، مسئول و متولی اجرای آن قانون را نیز معین نماید. در این صورت قانونگذار می‌تواند بر اجرای قانون نظارت نموده و مطابق با وظایف مندرج در قانون، از مجری قانون پاسخگویی طلب نماید. در صورت عدم تعیین متولی اجرا یا تعیین چندین متولی به موازات هم، این امکان وجود خواهد داشت که دستگاه‌های مختلف، دیگری را موظف به اجرای آن حکم قانونی بدانند



و لذا از زیر بار تکالیف آن شانه خالی نمایند.
تعدادی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه که در آنها متولی اجرای قانون به طور صریح مشخص نشده است، در ادامه ذکر خواهد شد.

ماده (۱۴۴)

به منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت پذیری و کاهش قیمت تمام شده وزارتخانه‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، بازرگانی و مسکن و شهرسازی با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهمنامه‌ای که به تأیید معاونت می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی اقدام نمایند.

در این ماده به علت تعدد متولیان اجرا، مسئولیت هریک از این متولیان مبهم و نامشخص باقی مانده است و نظارت مجلس بر اجرای قانون و مطالبه پاسخگویی از مسئولین اجرایی با مشکل مواجه می‌شود. در واقع هر یک از دستگاه‌های مذکور در این ماده می‌تواند دیگری را عامل عدم انعقاد تفاهمنامه معرفی نماید و امکان مطالبه و نظارت از میان خواهد رفت.

ماده (۱۵۷)

در جهت توسعه فعالیت‌های معدنی و ارتقای نقش معدن در اقتصاد ملی دولت موظف است در سقف بودجه سنواتی:

الف) نقشه‌های پایه زمین‌شناسی، شناسایی، پی‌جویی و اکتشاف عمومی کلیه ظرفیت‌های (پتانسیل‌های) معدنی کشور را تهیه و پس از بلوک‌بندی محدوده‌ها، ادامه عملیات را به بخش غیردولتی واگذار نماید.

ب) به منظور ساماندهی امر اکتشاف در کشور، پایگاه جامع علوم زمین را با استفاده از اطلاعات کلیه دستگاه‌های ذیربط تا سال دوم برنامه راه‌اندازی کند.

ج) نسبت به تکمیل زیرساخت‌های لازم برای معادن بزرگ و مناطق معدنی و صنایع انرژی بر معدنی کمک نماید.

در این ماده و همچنین مواد زیادی از قانون برنامه پنجم توسعه، «دولت» به عنوان متولی اجرا مشخص شده است. تعیین «دولت» به عنوان متولی اجرا، به علت گستردگی دستگاه‌ها، به نوعی شانه خالی کردن از مشخص کردن متولی اجرا برای این مواد به حساب می‌آید.

باید توجه داشت که «دولت» دارای دو شأن اجرایی (که میان دستگاه‌های اجرایی توزیع شده) و

مقرراتگذاری (که در اختیار هیئت وزیران است) است. در صورتی که قانونگذار بخواهد تکلیفی از نوع مقرراتگذاری (تصویب آیین‌نامه و...) برای دولت تعیین نماید، باید از عبارت «هیئت دولت» استفاده نماید و اگر بخواهد تکلیفی از نوع اجرایی برای دولت تعیین نماید، باید با ذکر دستگاه مسئول و دستگاه‌های همکار، متولیان اجرا با صراحت کامل مشخص گردند.

البته گفتنی است که برخی از مواد به‌علت پیچیدگی موضوع و یا نیاز به همکاری چند دستگاه از لحاظ ماهوی با مشکل تعدد متولی اجرا روبرو هستند. با پذیرش این نکته باید در تدوین قوانین تلاش شود که تا حد امکان در این مسائل وظایف بخش‌های گوناگون به‌صورت صریح مشخص شود یا اینکه یک دستگاه به‌عنوان محوریت کار مشخص گردد، نه اینکه به‌عنوان مسئله‌ای نامشخص به دولت و دیگر مجریان واگذار گردد.

در هر حال موضوع تعیین روشن متولی اجرا در تعدادی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است برای مثال:

ماده (۱۰۹)

واردات هر نوع کالا به کشور موقوف به رعایت ضوابط فنی، ایمنی و بهداشتی قرنطینه‌ای است که پس از تصویب مرجع ذیصلاح مربوط، توسط وزارت بازرگانی به گمرک ابلاغ می‌شود. رعایت این ضوابط برای ترخیص کالاهای وارداتی از جمله کالاهای متروکه، ضبطی قطعیت یافته، کالاهای بلاصاحب، صاحب متواری و مکشوفات قاچاق الزامی است.

ماده (۱۲۰)

سازمان امور مالیاتی مکلف است پایگاه اطلاعات مؤدیان مالیاتی شامل اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای اشخاص حقیقی را تا پایان برنامه و اشخاص حقوقی را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به پایان رساند.

ماده (۱۱۲)

ز) به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری، سازمان‌های مناطق آزاد موظفند حداقل یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومین و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند.

در حداقل ۴۰ درصد از مواد تکلیفی بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، «متولی اجرا» یا به‌طور کلی تعیین نشده و یا به ذکر عناوین کلی مانند «دولت» اکتفا شده است.



۲-۲. وجود قابلیت ارزیابی و داشتن شاخص

یکی دیگر از معیارهای یک قانون مطلوب، قابلیت ارزیابی آن است. عملکرد مجری قانون باید قابلیت سنجش داشته باشد تا قانونگذار بتواند بر عملکرد او نظارت نماید. تصویب احکام قانونی بدون قابلیت ارزیابی، در برخی از موارد با عدم تصویب آن مساوی است و کمکی به رسیدن به اهداف نگارش قانون نمی‌نماید.

در صورتی که یک قانون قابلیت ارزیابی داشته باشد، می‌توان با تعیین شاخصی مناسب، مسیر رسیدن به اهداف را رصد نمود. کمی نمودن اهداف، با از بین بردن تفسیرپذیری و کلی‌گویی، به مقام مجری توانایی برنامه‌ریزی جهت نیل به اهداف و به قانونگذار امکان بازخوردگیری از اقدامات انجام داده شده را خواهد داد. البته باید توجه داشت که در همه موارد، وجود قابلیت ارزیابی، به معنی لزوم تعیین شاخص نیست. برخی از اقدامات قابل ارزیابی هستند ولی به دلیل ماهیت رقومی (صفر و یکی) نیاز به شاخص ندارند. از جمله ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه که در ادامه ذکر خواهد شد.

ماده (۷۸)

دولت موظف است در جهت حمایت از تولیدات داخلی، کالاها و خدمات مورد نیاز خود را با اولویت از تولیدکنندگان داخلی خرید نماید.

ماده (۱۰۴)

د) دولت تدابیر و اقدام‌های مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضدقیمت‌شکنی (ضد دامپینگ) در مواردی که کالایی با شرایط غیرمعارف و با امتیاز قابل توجه به کشور وارد می‌شود را اتخاذ و اعمال نماید.

ماده (۱۰۵)

ب) دولت موظف است شرایط پیشگیری از ایجاد تمرکز، اعمال بروز قدرت و انحصار و همچنین دامنه مفید و مجاز ادغام‌ها را مطابق فصل (۹) قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» پیش‌بینی نماید.

عبارت‌هایی مانند «با اولویت»، «شرایط غیرمعارف»، «امتیاز قابل توجه»، «پیش‌بینی شرایط پیشگیری از انحصار» و... عباراتی است که قابلیت ارزیابی را مختل کرده و اندازه‌گیری میزان اجرا طبق این مواد را با مشکل مواجه خواهد نمود. در واقع این عبارات به متولیان اجرا اجازه می‌دهد که هر اقدام خود را، در راستای قانون معرفی نمایند.

مثال‌هایی از قانون برنامه پنجم توسعه نیز وجود دارد که نیازمند تعیین شاخص هستند، ولی در متن قانون شاخصی برای ارزیابی آنها تعیین نشده است.

ماده (۸۰)

به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های زیر را انجام دهد:

(ب) رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر.

ماده (۸۶)

(ب) دولت مجاز است با تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه مردمی تحت نظارت بانک مرکزی، سازوکار لازم را برای توسعه آنها فراهم نماید.

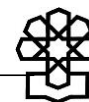
ماده (۱۰۱)

به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت می‌تواند:

(ج) نسبت به توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات ایران (ایران کد) به منظور ایجاد نظام منسجم و یکپارچه برای تبادل اطلاعات مربوط به کالاها و خدمات اقدام نموده و کلیه عرضه‌کنندگان کالا و خدمات را مکلف به اخذ و روزآمد کردن این شناسه (کد) و دستگاه‌های اجرایی ذیربط را موظف به استفاده از آن نماید.

در مواد فوق، «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط»، «تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوق‌های قرض‌الحسنه»، «توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا»، نیازمند تعیین شاخص هستند، در غیر این صورت ارزیابی عملکرد این مواد با مشکل جدی مواجه می‌شود.

موادی از قانون برنامه پنجم توسعه نیز وجود دارد که در آنها به موضوع قابلیت ارزیابی و حتی کمی کردن اهداف و تعیین شاخص توجه شده است مانند:



ماده (۱۲۹)

وزارت نفت موظف است:

د) به منظور افزایش و ارتقای توان علمی، فناوری و نوآوری در صنعت نفت معادل یک درصد (۱٪) از اعتبارات طرح‌های توسعه‌ای سالانه شرکت‌های تابعه را در طول برنامه، جهت ایجاد ظرفیت (پتانسیل) جذب، توسعه فناوری‌های اولویت‌دار نفت، گاز و پتروشیمی و به‌کارگیری آنها در صنایع مرتبط و ارتقای فناوری‌های موجود و بومی‌سازی آنها و کاهش شدت انرژی ضمن مبادله موافقتنامه با معاونت اختصاص دهد و گزارش عملکرد این بند را سالانه به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

ماده (۱۱۷)

تبصره «۲»- دولت مکلف است با اجرای کامل قانون مالیات بر ارزش افزوده، نرخ این مالیات را از سال اول برنامه سالانه یک واحد درصد اضافه نماید؛ به‌گونه‌ای که در پایان برنامه نرخ آن به هشت درصد (۸٪) برسد. سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از نرخ مزبور سه درصد (۳٪) (به‌عنوان عوارض) و سهم دولت پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود.

ماده (۱۳۱)

وزارت نفت مکلف است به منظور افزایش خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ) و خدمات جانبی در خلیج فارس و دریای عمان به میزان سالانه حداقل بیست درصد (۲۰٪) از طریق بخش غیردولتی، طرح جامع مربوط را تدوین و اجرا نماید. وزارت نفت مجاز است حمایت لازم را از بخش غیردولتی در این زمینه به‌عمل آورد.

ماده (۱۱۹)

دولت موظف است در راستای هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی و شفاف‌سازی حمایت‌های مالی اقدامات ذیل را به‌عمل آورد:

الف) جایگزینی سیاست اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به جای معافیت‌های قانونی مالیاتی.

ب) ثبت معافیت‌های مالیاتی مذکور به‌صورت جمعی - خرجی در قوانین بودجه سالانه.

حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد از مواد تکلیفی بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، فاقد «قابلیت ارزیابی» می‌باشند و شاخص‌های مورد نیاز برای سنجش تحقق آنها معرفی نشده است.

۳-۲. دارا بودن ضمانت اجرای مناسب

اساساً الزام آور بودن قاعده حقوقی مستلزم مقرون بودن آن به ضمانت اجرای مادی است که از سوی دولت به متخلفان تحمیل می‌شود. اگر مواد قانون همراه با ضمانت اجرا نباشد، غالباً انگیزه‌ای برای تبعیت از آن و تنظیم رفتار دولتمردان و آحاد مردم وجود نخواهد داشت.^۱

قانونگذار باید با تمسک به ابزار مناسب متولی اجرای قانون را به انجام تکالیف قانونی ملتزم کند. زیرا در غیر این صورت نوشتن قانون امری عبث خواهد بود. پیش‌بینی ضمانت اجرا از وظایف هر قانون‌نویس است، اما باید توجه داشت که هر حوزه از قانون، ضمانت اجرای خاص خود را دارد.^۲ ضمانت‌های اجرا باید متناسب با اهمیت قوانین بوده و قابل اعمال باشند. برای مثال به‌علت هزینه بالای سیاسی برای دولت و مجلس، به سختی می‌توان وزیر یک دستگاه اجرایی را به دلیل عدم رعایت یک بند از ماده‌ای از قانون برنامه استیضاح نمود. در واقع ضمانت اجرای قانون باید سازوکارهایی مبتنی بر انگیزه مخاطبان قانون باشد و نه صرفاً متکی بر سؤال و استیضاح یا پیگیری قضایی.

جریمه نقدی، انفصال از خدمت و درج در پرونده برای مدیران خاطی و کنترل تخصیص بودجه دستگاه خاطی، مثال‌هایی از انواع ابزارهایی است که می‌توانند به‌عنوان ضمانت اجرای یک قانون به کار برده شوند.^۳ در بسیاری از مواد قانون برنامه پنجم توسعه به اصل «لزوم وجود ضمانت اجرای مناسب» توجه نشده است که مثال‌هایی از آن در ادامه می‌آید:

ماده (۶۹)

به منظور بهبود فضای کسب‌وکار در کشور وزارت بازرگانی مکلف است با همکاری اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، اتاق تعاون، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر دستگاه‌های ذیربط با هماهنگی معاونت و در چارچوب بودجه‌های سنواتی، ضوابط و سیاست‌های تشویقی لازم از جمله اهدای جوایز یا اعطای تسهیلات یا کمک‌های مالی، برای استفاده کالاها و خدمات از نام و نشان تجاری در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی با حفظ حقوق معنوی صاحب نشان را تا پایان سال اول برنامه تهیه و برای اجرا ابلاغ نماید.

۱. شیوه‌نامه نگارش قانون، ص ۱۳۰.

۲. همان.

۳. درخصوص انواع ضمانت اجرا رجوع کنید به: دانشنامه حقوقی، ج ۴، ص ۶۶۵ به بعد.



ماده (۷۲)

به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی - صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد.

ماده (۷۸)

دولت موظف است در جهت حمایت از تولیدات داخلی، کالاها و خدمات مورد نیاز خود را با اولویت از تولیدکنندگان داخلی خرید نماید.

در مواد فوق در صورتی که دستگاه‌های متولی در انجام وظایف قانونی خود اهمال کاری کنند، قانونگذار باید از ابزار پر هزینه سؤال و یا استیضاح استفاده کند. استفاده از این ابزارها نیز عملاً در صورت تکرار زیاد تخلفات ازسوی مجری صورت می‌گیرد و از تخلف‌های موردی چشم‌پوشی می‌شود. لذا عملاً ضمانت اجرای مناسب برای تحقق این مواد از قانون برنامه پنجم توسعه وجود نداشته و عملکرد برنامه پنجم توسعه در خصوص مواد یاد شده نیز مؤید این مطلب است. در واقع پایان برنامه پنجم توسعه، نه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات نرخ ارز توسط بیمه مرکزی ارائه می‌شود و نه بخش‌های مختلف دولت، اولویت خرید کالا و خدمات خود را به تولیدکنندگان داخلی می‌دهند (جز در مواردی که قانون دیگری با ضمانت اجرای مناسب وضع گردیده و دستگاه دولتی را محدود نموده است).

طراحی ضمانت اجرایی از جنس سازوکارهای موجود در خود قانون می‌تواند باعث جلوگیری از تخلفات گردد و نیاز به استفاده از ابزارهای سؤال استیضاح را کاهش دهد. مشروط کردن پرداخت‌های بودجه‌ای دستگاه‌ها به تحقق تکالیف مشخص شده و گره زدن منافع دستگاه متولی اجرا با تحقق تکالیف، نمونه‌هایی از این سازوکارهاست که باید بیشتر به آنها توجه شود.

البته در بعضی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه نیز اصل «وجود ضمانت اجرای مناسب» رعایت شده است که نمونه‌هایی از آن در ادامه ذکر می‌گردد.

ماده (۷۷)

«... کلیه اعضای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند یک در هزار رقم فروش کالا و خدمات خود را حسب مورد به حساب اتاق‌های مذکور واریز نمایند و تأییدیه اتاق‌های مذکور را هنگام صدور و تمدید کارت بازرگانی تسلیم کنند».

منوط کردن تسلیم تأییدیه اتاق‌های مذکور مبنی بر واریز ارقام مربوطه به حساب اتاق‌های بازرگانی

و تعاون، هنگام صدور و تمدید کارت بازرگانی، موجب می‌گردد که کلیه اعضای اقدام به پرداخت یک در هزار رقم فروش کالا و خدمات خود به اتاق‌های مذکور کرده و انگیزه تخطی نداشته باشند. به عبارت بهتر وضع چنین سازوکاری اجرای هدف قانون را بدون نیاز به ناظر خارجی تضمین کرده است.

ماده (۷۹)

«... حداکثر سه درصد (۳٪) از هر مرحله تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی در خزانه نگهداری می‌شود و پرداخت آن به دستگاه منوط به ارائه تأیید معاونت مبنی بر رعایت مصوبات موضوع این ماده و دیگر تکالیف قانونی مربوط به بهره‌وری است».

طراحی چنین سازوکارهای تشویقی و تنبیهی اقتصادی در قوانین (منوط نمودن تخصیص اعتبار دستگاه‌ها به رعایت احکام قانون برنامه)، باعث می‌شود مجری انگیزه بیشتری برای اجرای وظایف خود داشته باشد و قانونگذار کمتر نیاز به استفاده از استیضاح و سؤال خواهد داشت.

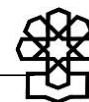
در ۴۰ تا ۵۰ درصد از مواد تکلیفی بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، متولی اجرا «دولت» یا «شورا» معرفی شده است، که در این موارد مجلس نمی‌تواند حتی از ابزار استیضاح وزرا استفاده نماید.

در ۲۰ تا ۳۰ درصد از مواد تکلیفی بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، تنها ضمانت اجرا، «استیضاح وزرا» است و سازوکار مناسب که مبتنی بر انگیزه عاملان اقتصادی و دستگاه‌ها باشد طراحی نشده است.

۳. ویژگی‌های مختص به مواد قانون برنامه

با توجه به تجارب گذشته برنامه‌ریزی و نظر به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته^۱، لازم است تا علاوه بر تغییر در نگرش به نظامات برنامه و توسعه، فرآیندهایی که منجر به تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه می‌شود نیز مورد ارزیابی قرار گیرد. در این خصوص لازم است تا بررسی شود که اصولاً برنامه‌های توسعه به دنبال چه چیزهایی هستند و در آنها می‌خواهیم چه چیزهایی را به دست آوریم. نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های اقتصادی از جمله عواملی است که بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده در برنامه‌ها تأثیر دارد. در صورتی که این عوامل نادیده یا دستکم گرفته شود، احتمال دور افتادن از هدف‌های برنامه افزایش می‌یابد. لذا در این قسمت، پیش از بررسی اصول قانون‌نویسی مختص قوانین برنامه‌ای، مروری

۱. جهت مطالعه بیشتر می‌توانید به گزارش «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران» دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خردادماه ۱۳۸۸؛ مراجعه فرمایید.



بر مهمترین نگرش‌ها و اصول حاکم بر برنامه‌های توسعه خواهیم داشت.

۱-۳. نگرش‌ها و اصول حاکم بر برنامه‌های توسعه

باید توجه داشت که برنامه‌ریزی در قالب قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، دارای سه مقطع «تهیه و تدوین»، «قانونگذاری و تصویب» و «اجرا و نظارت» است. در هر یک از این سه مرحله، باید اصولی مد نظر قرار گیرد تا اثربخشی برنامه حداکثر گردد. در این بخش، تعدادی از نگرش‌ها و اصولی که در این راستا بیان شده است، ذکر می‌گردد.

در حالت کلی مهمترین موضوع‌هایی که نحوه نگرش هر برنامه را تشریح می‌کنند و دست‌اندرکاران برنامه باید آنها را مد نظر قرار دهند عبارتند از:

خواسته‌های برنامه: برنامه باید میان خواسته‌های کمی و خواسته‌های کیفی خود تمایز قائل شود و در عین حال همخوانی میان این خواسته‌ها را مد نظر داشته باشد.

اولویت‌های برنامه: در برنامه‌های اقتصادی، اولویت‌ها با بیان راهبرد^۱ و خط‌مشی^۲ مشخص می‌شود. این مطلب را باید در نظر گرفت که برنامه‌ها باید اولویت اولویت‌ها باشند و باید مشخص کنیم که در طول مدت زمان تعیین شده واقعاً می‌خواهیم چه اقداماتی را به ثمر برسانیم.

کارگزاران اقتصادی متأثر از عملکرد برنامه: برنامه باید معلوم کند که اثر عملیات‌های مختلف برنامه بر روی کدام گروه از کارگزاران است و انتظار چه رفتار و واکنشی از آنها وجود دارد که عامل حرکت اقتصاد در جهت خواسته‌های برنامه باشد و اقتصاد را به مسیر مطلوب برساند.

برخی از مهمترین اصولی که می‌تواند ضامن تحقق اهداف برنامه‌های توسعه باشد عبارتند از:

اصل ثبات و امنیت: اهمیت استثنایی مسئله ثبات و امنیت به دلیل تأثیرهای متقابلی است که در حوزه‌های سه‌گانه ساخت سیاسی - ساخت اجتماعی و ساخت اقتصادی ایجاد می‌کند.^۳

اصل آینده‌نگری: نقطه عزیمت برنامه‌های توسعه، تدوین یک چشم‌انداز روشن و مطلوب و جهت‌گیری به سمت آنها و حرکت در جهت بهبود است.

اصل رویکرد سیستمی: برنامه‌ریزی، فرآیند حرکت به سمت توسعه با وجوه متعدد و به هم پیوسته است و لذا نمی‌تواند با رویکرد جزئی‌نگر و محدود صورت پذیرد.

اصل سازگاری و هماهنگی: هماهنگی بین اهداف، راهبردها و سیاست‌ها با یکدیگر و هماهنگی در اجرا و نظارت، بخش تفکیک‌ناپذیر عنصر عقلانیت و نیز جزئی بسیار مهم در برنامه‌های توسعه است. همچنین سازگاری میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه در این راستا قابل ذکر است

1. Strategy
2. Policy

۲. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴، ص ۱۲۴.

اصل استمرار: برنامه‌ریزی توسعه، فرآیندی مستمر است که در یک چرخه دائمی و تکاملی باید از مطالعات و بررسی‌ها آغاز شود و با تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزشیابی ادامه یابد.

اصل مشارکت: توجه به مشارکت مردم و عوامل گوناگونی که می‌تواند به این امر بیانجامد نکته دیگری است که در آن اتفاق نظر وجود دارد.

اصل زمانبندی: کلیه احکامی که در برنامه به تصویب می‌رسد باید دارای زمانبندی مشخص و روشن باشد تا امکان مطالبه اجرای آن از سوی مقام ناظر وجود داشته باشد.

اصل انعطاف^۱: هرچه برنامه از انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردار باشد خطر تحمل ضرر ناشی از حوادث غیرمترقبه کمتر خواهد بود.

اصل موقتی بودن: قانون برنامه پنج ساله ماهیتاً موقتی است و لذا اصلاح قوانین دائمی در قالب مواد قانون برنامه صحیح نبوده و موجب پراکندگی قوانین می‌گردد.

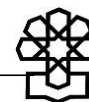
اصل ارزش‌محوری^۲: داشتن تصویری روشن از ارزش یا ارزش‌های محوری در یک برنامه و اجماع در خصوص آنها، موجب همسویی تصمیم‌گیران و مجریان می‌شود و لذا دستیابی به اهداف برنامه را راحت‌تر، سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر می‌کند.

۲-۳. برخی از اصول قانون‌نویسی مختص قوانین برنامه‌ای

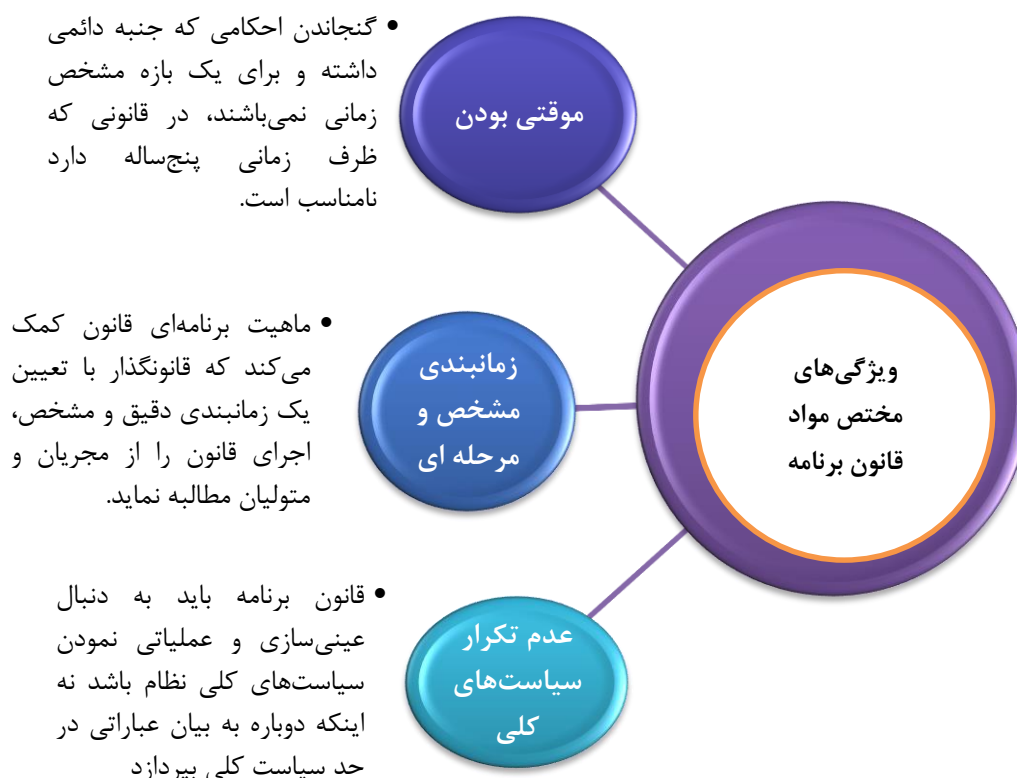
علاوه بر اصول مطرح شده در دو قسمت قبل، قوانین برنامه‌ای باید واجد برخی ویژگی‌های خاص نیز باشند. «موقتی بودن»، «داشتن زمانبندی مشخص» و «عدم تکرار سیاست‌های کلی»، نمونه‌هایی از این اصول است. هرچند برخی از کارشناسان با نگاهی سختگیرانه‌تر قواعد مهم دیگری مانند «تعیین دقیق تخصیص‌های بودجه‌ای»، «مشخص کردن مراحل اجرا» و... را جزء ملزومات قوانین برنامه‌ای به حساب آورده و قوانین فاقد این موارد را در زمره قوانین برنامه‌ای دسته‌بندی نمی‌کنند، اما در این گزارش، به بررسی سه ویژگی نخست که مورد اتفاق نظر صاحب‌نظران است می‌پردازیم.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، درباره برنامه ششم توسعه (۲) - ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، شماره مسلسل ۱۳۹۳، ۱۳۸۰۵.

۲. کن بلانچارد و مایکل اوکانر، ۱۳۹۰.



شکل ۳. ویژگی‌های مختص مواد قانون برنامه



۳-۳. موقتی بودن احکام قانون برنامه

قانون برنامه قانونی است که برای دستیابی به اهداف مشخصی در مدت معین پنج سال به نگارش در می‌آید. گنجاندن احکام و قوانینی که جنبه دائمی داشته و برای یک بازه مشخص زمانی نیستند، در قانونی که ظرف زمانی پنج ساله دارد، علاوه بر آنکه باعث افزایش مواد قانون برنامه و پراکندگی قوانین موضوعی خواهد شد، نیاز به تمدید مکرر در قوانین برنامه بعدی خواهد داشت.

برخی از مواد قانون برنامه پنجم توسعه که به وضوح ماهیت غیربرنامه‌ای دارد به شرح زیر است:

۱. قانون تأسیس صندوق توسعه ملی (ماده ۸۴)،
۲. تعیین اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی (ماده ۸۸)؛^۱
۳. تعیین اعضای شورای پول و اعتبار (ماده ۸۹)؛^۲
۴. تأسیس شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی (ماده ۷۵)،
۵. تأسیس سازمان ملی بهروری (ماده ۷۹).

۱. که درواقع اصلاح ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی کشور است.

۲. که درواقع اصلاح ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور است.

ماده (۷۴)

در راستای شکل‌گیری بازارهای رقابتی و تحقق بند «ی» ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، چنانچه شرکت مشمول واگذاری در حال واگذاری برای اجرای موضوع فعالیت یا تأمین عوامل تولید از جمله مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات و یا محل و ترکیب آنها و یا نرخ تأمین عوامل تولید شامل مواد اولیه یا فروش کالا و خدمات آن مشمول رعایت ضوابط خاصی از سوی دستگاه‌های دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باشد، ضروری است قبل از واگذاری، کلیه اطلاعات مربوط به تداوم و یا عدم تداوم و همچنین تغییرات احتمالی این الزامات براساس ضوابط سازمان بورس و اوراق بهادار افشا گردد.

این ماده از قانون برنامه پنجم توسعه، باید به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ملحق می‌گردد.

ماده (۱۰۵)

الف) ادغام شرکت‌های تجاری، مادامی که موجب ایجاد تمرکز و بروز قدرت انحصاری نشود، به شکل یکجانبه (بقای یکی از شرکت‌ها - شرکت پذیرنده) و ادغام دو یا چندجانبه (محو شخصیت حقوقی شرکت‌های ادغام‌شونده و ایجاد شخصیت حقوقی جدید - شرکت جدید)، در چارچوب اساسنامه آن شرکت در سایر شرکت‌های تجاری موضوع ادغام، مجاز است. این ماده از قانون باید به قانون تجارت ملحق می‌گردد.

ماده (۱۱۲)

«به منظور ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و ایفای نقش مؤثر آنها در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، اعمال مدیریت یکپارچه و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در این مناطق، هم‌پیوندی و تعامل اثرگذار اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و ارائه الگوی توسعه ملی در بخش‌های مختلف:

الف) مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست. سازمان‌های مناطق آزاد منحصرأ براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و



قانون کار اداره می‌شوند.»

این ماده از قانون به‌علت ماهیت غیربرنامه‌ای و مداوم بودن واگذاری اختیارات، باید به قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد» ملحق می‌شد.

ماده (۹۶)

تبصره «۱»- ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، صرافی‌ها و شرکت‌های واسپاری (لیزینگ‌ها) و همچنین ثبت تغییرات نهادهای مذکور فقط با أخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر است.

تبصره «۲»- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی از قبیل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون مکلف به رعایت مفاد این ماده هستند.

تبصره «۳»- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد.

این ماده از قانون برنامه باید به قانون پولی و بانکی ملحق می‌شد در غیر این صورت پس از پایان برنامه پنجم و عدم تکرار این ماده در برنامه ششم توسعه نحوه ایجاد و ثبت نهادهای پولی و اعتباری به حالت قبل از تصویب این قانون برگردانده می‌شود.

دقت در موارد فوق نشان می‌دهد که در بسیاری موارد، احکامی که به‌عنوان مواد مختلف قانون برنامه پنجم توسعه تصویب شده‌اند، اصلاح یا الحاق به قوانین موضوعی هستند. در واقع احکامی هستند که به‌دلیل ماهیت دائمی داشتن، باید به یکی از قوانین موضوعی (نظیر قانون پولی و بانکی، قانون تجارت، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و...) الحاق می‌شدند، ولی به‌دلیل ناآشنایی قانونگذار با قوانین متقدم یا برخی ملاحظات غیرکارشناسی، در قالب قانون برنامه به تصویب رسیده‌اند.

بارزترین شاهد مثال از وجود قوانین غیربرنامه‌ای (ازجمله اصلاح قوانین دائمی و...) در قوانین برنامه، ارائه لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۴ به مجلس شورای اسلامی است. در این لایحه، احکامی از قوانین برنامه توسعه گذشته که ماهیت دائمی داشته‌اند، جمع شده و به منظور تصویب دائمی، تقدیم مجلس شده است. شایان ذکر است که این لایحه شامل ۵۰ ماده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد حداقل ۵۰ درصد از مواد بررسی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، غیرموقتی بوده و به نوعی اصلاح یا الحاق به قوانین دائمی است.

۴-۳. وجود زمانبندی مناسب

احکام و موادی از قانون برنامه که دارای ماهیت برنامه‌ای هستند، باید دارای یک زمانبندی دقیق و مشخص باشند تا امکان نظارت دقیق قانونگذار بر فرآیند اجرای قانون و نهادهای متولی اجرا فراهم گردد. با ایجاد زمانبندی در قانون و همچنین تعیین شاخص می‌توان میزان نیل به اهداف را در زمان‌های مشخص به‌طور دقیق مشاهده نمود. این اصل در مواد متعددی از قانون برنامه پنجم توسعه رعایت نشده است:

ماده (۷۲)

به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی - صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد.

در این ماده از قانون برنامه مشخص نشده است که به بیمه ایران برای فراهم کردن امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها چقدر فرصت داده شده است.

ماده (۱۴۴)

به منظور حمایت از بخش کشاورزی، پایداری تولید و توسعه صادرات و رقابت‌پذیری و کاهش قیمت تمام‌شده وزارتخانه‌های صنایع و معادن، جهادکشاورزی، بازرگانی و مسکن و شهرسازی با سیاستگذاری و برنامه‌ریزی هماهنگ براساس تفاهمنامه‌ای که به تأیید معاونت می‌رسد، نسبت به حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی توسط بخش غیردولتی در قطب‌های تولیدی اقدام نمایند.

در این ماده از قانون برنامه مشخص نشده است که به دستگاه‌های مذکور جهت فراهم کردن مقدمات حمایت هدفمند از استقرار و گسترش صنایع تبدیلی، تکمیلی و نگهداری محصولات اساسی کشاورزی چقدر فرصت داده شده است.

ماده (۱۴۳)

به‌منظور حفظ ظرفیت تولید و نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی و دامی از جمله گندم، جو، ذرت، برنج، دانه‌های روغنی، چغندر قند و نیشکر، گوشت سفید، گوشت قرمز، شیر و تخم‌مرغ، اصلاح الگوی مصرف براساس استانداردهای تغذیه، گسترش کشاورزی



صنعتی و دانش‌بنیان، فراهم نمودن زیرساخت‌های امنیت غذایی و ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار سالانه به میزان هفت درصد (۷٪) نسبت به سال ۱۳۸۸ در طول برنامه اقدامات زیر انجام می‌شود:

ح) صدور سند مالکیت کلیه اراضی کشاورزی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تا پایان برنامه.

در ماده فوق با استفاده از عبارت «تا پایان برنامه» سقف زمانی جهت صدور سند مالکیت کلیه اراضی کشاورزی مشخص شده است. اما می‌توان با تقسیم برنامه به بازه‌های یک، دو و چند ساله، برای مثال با تکلیف عباراتی مانند «ثبت اسناد مالکیت حداقل ۱۵ درصد از اراضی کشاورزی در سال اول»، مراحل اجرای طرح را به صورت دقیق‌تر مورد نظارت قرار داد. در غیر این صورت عملاً نظارت مجلس بر اجرای احکام قانون و مطالبه پاسخگویی از دستگاه مربوطه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ممکن نخواهد بود. در واقع دستگاه مجری همواره با ادعای اینکه در راستای قانون عمل می‌کند، عملاً تا پایان سال آخر برنامه هیچ‌گونه گزارش عملکردی به نهاد قانونگذار ارائه نمی‌کند. البته در برخی از مواد قانون برنامه نیز به موضوع «تعیین زمانبندی مناسب» توجه شده و تلاش شده است که فرآیند اجرایی به صورت مرحله‌ای مشخص گردد برای مثال:

ماده (۱۲۰)

سازمان امور مالیاتی مکلف است پایگاه اطلاعات مؤدیان مالیاتی شامل اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای اشخاص حقیقی را تا پایان برنامه و اشخاص حقوقی را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به پایان رساند. کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی و ذیربط که اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق را در اختیار دارند موظفند مطابق با دستورالعمل تبادل اطلاعات با حفظ محرمانه بودن که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال اول برنامه تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، این اطلاعات را در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهند. تبصره «۱»- سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است از سال دوم اجرای برنامه به منظور تسهیل در دریافت اظهارنامه‌های مالیاتی و سایر اوراقی که مؤدیان مالیاتی مکلف به تسلیم آن می‌باشند و نیز ابلاغ اوراق مالیاتی برای تمام یا برخی از مؤدیان مذکور از فناوری‌های نوین نظیر خدمات پست الکترونیکی، امضای الکترونیکی یا سایر روش‌ها استفاده نماید.

بررسی‌ها نشان می‌دهد حداکثر ۵۰ درصد از مواد مورد بررسی در قانون برنامه پنجم توسعه که ماهیت برنامه‌ای داشته‌اند، دارای زمانبندی مناسب نیز بوده‌اند.

۵-۳. عدم تکرار سیاست‌های کلی

نقش سیاست کلی تعیین مسیر و اهداف بلندمدت یک کشور و ریل‌گذاری برای تمامی قوا می‌باشد. قوه مقننه موظف است در صورت نیاز، در راستای مفاد سیاست کلی قوانین لازم را جهت تسهیل دستیابی به اهداف سیاست کلی وضع نماید و یا قوانین موجود را برای نیل به آن اهداف اصلاح کند. در واقع قوانین مصوب مجلس باید به دنبال عینی‌سازی و عملیاتی نمودن سیاست‌های کلی نظام باشد نه اینکه مجدداً به بیان عباراتی در حد سیاست کلی بپردازد. لکن این اصل روشن در مواد مختلفی از قانون برنامه پنجم توسعه مورد توجه قرار نگرفته است.

ماده (۸۰)

به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های زیر را انجام دهد:

ج) گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از متوسط نرخ بیکاری کشور،
ه) حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب‌وکار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی.

ماده (۹۷)

با توجه به بند «۲۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری شورای پول و اعتبار موظف است طی سال‌های برنامه موارد زیر را انجام دهد:

الف) اصلاح رویه‌های اجرایی، حسابداری و مالی در سامانه بانکی مطابق اهداف و احکام بانکداری بدون ربا،

ب) ترویج استفاده از ابزارهای تأمین مالی اسلامی جدید نظیر صکوک جهت کمک به تأمین مالی اسلامی بانک‌های کشور،

ج) اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت تقویت نظارت بر نهادهای پولی و مالی به منظور تحقق اهداف کلان اقتصادی کشور،

د) افزایش شفافیت و رقابت سالم در ارائه خدمات بانکی در جهت کاهش هزینه خدمات بانکی از طرق ذیل:

۲. راه‌اندازی سامانه نظارتی قوی جهت شناسایی فعالیت‌های غیرمتعارف بانک‌ها هنگام دستکاری نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات به روش‌های خاص.
ه) تقویت نظام‌های پرداخت.



جمع‌بندی و خلاصه نتایج

بررسی‌ها نشان می‌دهد که به دلیل فقدان نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگی و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، عملاً مجموعه‌ای از احکام کلی و اهداف آرمانی، با موضوعات بسیار و متنوع، در برنامه‌های توسعه جمع‌آوری شده است. این کاستی در عمل انحراف بسیار مابین ارقام پیش‌بینی شده در برنامه‌ها با ارقام عملکرد را به وجود آورده است. در این گزارش تلاش شده تا صرفاً از منظر شیوه نگارش قانون برنامه، اصول و ویژگی‌هایی که رعایت آنها در نگارش یک قانون الزامی است بررسی شود. این اصول و ویژگی‌ها در سه گروه زیر تقسیم‌بندی شدند:

الف) ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین

پنج ویژگی به عنوان «ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین» نامگذاری شد. به این معنا که عموم قوانین باید دارای این ویژگی‌ها باشند. این پنج ویژگی عبارتند از:

– **عدم تعارض با قوانین یا سیاست‌های کلی قبلی:** رعایت نشدن این ویژگی به دلیل عدم اشراف یا بی‌توجهی به سایر قوانین و اسناد بالادستی می‌باشد.

– **عدم کلی‌گویی:** منظور از کلی‌گویی استفاده از عباراتی است که افاده معنای عام می‌نمایند. در حداقل ۳۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

– **عدم مهم‌گویی:** مهم‌گویی به معنای آوردن عباراتی در متن قانون است که ذکر یا عدم ذکر آنها تفاوتی در تکالیف یا اختیارات مجری قانون ایجاد نمی‌کند و تنها باعث افزایش حجم قانون می‌شود. در حداقل ۱۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

– **رعایت اصول نگارشی:** اصطلاح‌سازی، پیچیده‌نویسی، پراکندگی موضوعی در بندهای یک ماده، جمله‌بندی طولانی و... از موارد عدم رعایت اصول نگارشی هستند. در حداقل ۲۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه، اصول نگارشی رعایت نشده است.

– **عدم ایجاد زمینه سوءاستفاده:** در برخی از مواد اگرچه قانون با حسن نیت وضع گردیده اما به دلیل ضعف در نگارش، امکان سوءاستفاده را فراهم می‌آورد. در حدود ۱۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

– **بررسی مواد اقتصادی قانون برنامه نشان می‌دهد که در قریب به ۶۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه، حداقل یکی از ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین رعایت نشده است.**

جدول ۱. موارد نقض ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین

درصد	نقض ویژگی‌های عمومی مورد نیاز برای قوانین
حداقل ۳۰	کلی‌گویی
حداقل ۱۰	مهم‌گویی
حداقل ۲۰	عدم رعایت اصول نگارشی
حدود ۱۰	ایجاد زمینه سوءاستفاده
حدود ۵۰	نقض حداقل یکی از ویژگی‌های عمومی قوانین

ب) ویژگی‌های مختص قوانین تکلیفی

در بخش دوم، ویژگی‌هایی مورد بررسی قرار گرفت که مختص گروهی از قوانین است که در این گزارش آنها را «قوانین تکلیفی» نامگذاری نمودیم. منظور از قانون تکلیفی، قانونی است که قانونگذار در آنها تکالیفی را برای دستگاه‌های قوای سه‌گانه تعیین نموده است. ویژگی‌هایی که یک قانون تکلیفی باید واجد آنها باشد عبارتند از:

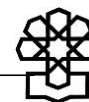
– **تحقق‌پذیری:** ابتدایی‌ترین لازمه پایبندی به یک قانون، تحقق‌پذیری و هماهنگی آن با توانایی مجری است.

– **مشخص بودن متولی اجرا:** دومین ویژگی مورد نیاز قوانین تکلیفی، مشخص بودن متولی اجرای قانون است و در صورت مشخص نبودن متولی اجرا، نمی‌توان انتظار اجرای قانون را داشت. در حداقل ۴۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه، این اصل رعایت نشده است.

– **وجود قابلیت ارزیابی و داشتن شاخص:** پس از مشخص شدن متولی، معیار بعدی یک قانون تکلیفی خوب، قابل ارزیابی بودن آن قانون است. در صورت وجود قابلیت ارزیابی در یک قانون می‌توان با تعیین شاخصی مناسب، مسیر رسیدن به اهداف را رصد نمود. بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که حداقل ۴۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه فاقد قابلیت ارزیابی یا شاخص می‌باشند.

– **ضمانت اجرای مناسب:** قانونگذار باید با تعریف سازوکارهای مناسب، متولی اجرای قانون را به انجام تکالیف قانونی ملتزم کند. این سازوکارها باید مبتنی بر انگیزه مخاطبان قانون باشد و نه صرفاً متکی بر سؤال و استيضاح یا پیگیری قضایی. در حداقل ۴۰ درصد از مواد تکلیفی فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه این اصل رعایت نشده است.

در مجموع بیش از ۷۰ درصد از قوانین تکلیفی موجود در فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه، فاقد حداقل یکی از ویژگی‌های مطلوب مختص قوانین تکلیفی می‌باشند.



جدول ۲. موارد نقض ویژگی‌های مطلوب برای قوانین تکلیفی

درصد	نقض ویژگی‌های مطلوب برای قوانین تکلیفی
حداقل ۴۰	نامشخص بودن متولی اجرا
حداقل ۴۰	عدم وجود قابلیت ارزیابی
حداقل ۵۰	فقدان ضمانت اجرا و شاخص مناسب
حدود ۷۰	نقض حداقل یکی از ویژگی‌های قوانین تکلیفی

ج) ویژگی‌های مختص قوانین برنامه‌ای

آخرین دسته از ویژگی‌هایی که در این گزارش به آنها پرداخته شد، ویژگی‌های مختص به مواد قوانین برنامه‌ای (مانند قانون برنامه پنجم توسعه) می‌باشد. این ویژگی‌ها عبارتند از:

- **موقتی بودن:** گنجاندن احکامی که جنبه دائمی داشته و برای یک بازه مشخص زمانی نیستند در قانونی که ظرف زمانی پنج ساله دارد نامناسب است. بررسی‌ها نشان می‌دهد حداقل ۴۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه، غیرموقتی هستند. گنجاندن چنین قوانینی در قانونی با نام «قانون برنامه پنج‌ساله» جای موجب پراکندگی و نابسامانی بسترهای قانون فضای کسب‌وکار می‌گردد.
 - **وجود زمانبندی مناسب:** ماهیت برنامه‌ای قانون، ایجاب می‌کند که قانونگذار با تعیین یک زمانبندی دقیق و مشخص، اجرای قانون را از مجریان و متولیان طلب نماید. بررسی‌ها نشان می‌دهد حداقل ۴۰ درصد از مواد فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه فاقد زمانبندی می‌باشند.
 - **عدم تکرار سیاست‌های کلی:** قانون برنامه باید به دنبال عینی‌سازی و عملیاتی نمودن سیاست‌های کلی نظام باشد نه اینکه دوباره به بیان عباراتی در حد سیاست کلی بپردازد. بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که حدود ۱۰ درصد از مواد اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه در حد سیاست کلی هستند.
- در مجموع حداقل ۴۰ درصد از قوانین با ماهیت برنامه‌ای موجود در فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه حداقل فاقد یکی از اصول «وجود زمانبندی مناسب» یا «در حد سیاست کلی نبودن» هستند.

جدول ۳. موارد نقض ویژگی‌های مطلوب قوانین برنامه‌ای

درصد	نقض ویژگی‌های مطلوب قوانین برنامه‌ای
حداقل ۴۰	دائمی (غیرموقتی) بودن
حداقل ۴۰	فقدان زمانبندی مناسب در مواد با ماهیت برنامه‌ای
حدود ۱۰	در حد سیاست کلی بودن مواد با ماهیت برنامه‌ای
حداقل ۴۰	نقض حداقل یکی از ویژگی‌های مختص قوانین برنامه‌ای

با توضیحات ارائه شده در این گزارش می‌توان گفت که عدم رعایت هر یک از اصول مذکور موجب

خواهد شد قانون وضع شده به هدف اصلی آن یعنی به اجرا درآمدن و ایجاد نظم در جامعه منتهی نشود. با توجه به بررسی‌های انجام شده از میزان رعایت اصول و ویژگی‌های یاده شده در گزارش می‌توان بدین نتیجه رسید که بیش از ۸۰ درصد از قوانین وضع شده در فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه دارای حداقل یکی از اشکالات فوق‌الذکر می‌باشند. بنابراین به نتیجه رسیدن و به اجرا درآمدن قانون مذکور، از همان بدو تصویب می‌تواند محل تردید باشد.

منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
۲. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.
۳. قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، ۱۳۹۲.
۵. بیگزاده، صفر. شیوه نامه نگارش قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳.
۶. کوئن جی. مویل. ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان؛ در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۷. دلونی، پل. نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۸. مرکز مالگیری، احمد. تأثیر کمیّت و کیفیت مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۳۱۳، ۱۳۹۰.
۹. فون‌هایک، فردریش. آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی، در «در سنگر آزادی»، ترجمه عزت‌ا... فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲.
۱۰. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ۱۳۸۸.
۱۱. مؤمنی، فرشاد. کالبدشناسی یک برنامه توسعه، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۱۲. تهرانی، ایمان. درباره برنامه ششم توسعه (۲)، ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۸۰۵، مرداد ۱۳۹۳.
۱۳. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، بازتاب، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی توسعه، ۱۳۷۸.
۱۴. مرکز مالگیری، احمد. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۱۵. محمد، راسخ. بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. پروژه عدالت جهانی <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>
17. Robertson, Crimes Against Humanity, 90.
18. 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.
19. Norman P. Barry, An Introduction to Political Theory, London, Macmillan, 2000.



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

شماره مسلسل: ۱۴۶۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعباس پرهیزگاری، ابوالفضل رزقی، سیدعلی روحانی

همکار: داریوش ابوحمز

ناظران علمی: حامد ناظمی (دفتر مطالعات حقوقی)، ایمان تهرانی، سیداحسان خاندوزی، ابوالفضل

پاسبانی صومعه (دفتر مطالعات اقتصادی)

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون برنامه پنجم توسعه

۲. اصول قانون‌نویسی

۳. برنامه‌ریزی در ایران

۴. مشخصات قانون مطلوب

۵. ارزیابی قانون



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۲۲