

بررسی تحلیلی و واکاوی اصلاحات ساختاری برنامه توسعه هفتم در پرتو حقوق

امیر حسین بامتی طوسی^۱

گروه اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

برنامه‌های توسعه در ایران طی دهه‌های گذشته به عنوان یکی از ابزارهای اصلی سیاستگذاری میان مدت به کار گرفته شده‌اند، اما بررسی عملکرد آن‌ها نشان می‌دهد که به رغم صرف منابع گسترده، دستیابی به اهداف توسعه‌ای با چالش‌های ساختاری مواجه بوده است. این مقاله با رویکردی تحلیلی و حقوقی، لایحه برنامه هفتم توسعه را بررسی می‌کند و نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از احکام آن فاقد انسجام مفهومی، سازوکار اجرایی روشن و جایگاه حقوقی مشخص است. تحلیل محتوای لایحه حاکی از تداخل احکام برنامه‌ای با قوانین دائمی، ضعف در تعیین متولیان اجرا، فقدان شاخص‌های سنجش پذیر، و کمبود سازوکارهای نظارتی است. همچنین، تناقض میان تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای، نبود ظرفیت نهادی کافی، و عدم آمادگی ساختار مالی کشور برای اجرای بودجه‌ریزی میان مدت، اجرای احکام برنامه را با تردیدهای جدی روبه‌رو می‌کند. یافته‌های پژوهش تأکید می‌کند که برای ارتقای کارآمدی نظام برنامه‌ریزی در ایران، اصلاحات حقوقی، تقویت نهادهای اجرایی و ایجاد سازوکارهای ارزیابی مستمر ضروری است. بدون این اصلاحات، خطر تکرار چرخه ناکامی برنامه‌های پیشین همچنان محتمل خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: برنامه هفتم توسعه، حکمرانی مالی، ارزیابی حقوقی، نظام برنامه‌ریزی ایران، اصلاحات نهادی

Analytical Review and Legal Examination of the Structural Reforms in Iran's Seventh Development Plan

¹ نویسنده مسئول

Abstract

Over recent decades, development plans in Iran have served as one of the principal instruments of medium-term public policymaking. However, assessments of their performance indicate that despite the substantial resources devoted to their formulation, achieving development objectives has been hindered by persistent structural challenges. Adopting an analytical and legal approach, this article examines the Draft Seventh Development Plan and demonstrates that a significant portion of its provisions lack conceptual coherence, clear implementation mechanisms, and a well-defined legal status. The content analysis reveals overlaps between programmatic provisions and permanent laws, ambiguity in the designation of responsible institutions, an absence of measurable indicators, and weak oversight mechanisms. Moreover, the misalignment between the political and programmatic timelines, insufficient institutional capacity, and the limited preparedness of Iran's fiscal structure for medium-term budgeting further undermine the feasibility of implementing the plan's provisions. The findings emphasize that enhancing the effectiveness of Iran's development planning system requires legal reforms, strengthened institutional capacity, and the establishment of continuous evaluation mechanisms. Without such reforms, the risk of repeating the persistent cycle of underperformance observed in previous development plans remains high.

Keywords: Seventh Development Plan, fiscal governance, legal assessment, Iran's planning system, institutional reforms

برنامه‌ریزی توسعه، طی هفتاد و پنج سال گذشته، یکی از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی در ایران برای هدایت نظام تصمیم‌گیری و جلوگیری از رفتارهای ناهماهنگ و سلیقه‌ای بوده است. از آغاز برنامه‌ریزی عمرانی در دهه ۱۳۲۰ تا تدوین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، همواره انتظار می‌رفت این اسناد بتوانند گذار کشور از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب را تسهیل کنند؛ با این حال، بررسی‌های آسیب‌شناسانه نشان می‌دهد که هیچ‌یک از این برنامه‌ها، علیرغم تلاش‌های قابل توجه و صرف منابع انسانی و کارشناسی گسترده، به توسعه‌یافتگی پایدار منجر نشده‌اند (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۲۱). این ناکامی مزمن، ضرورت بازاندیشی در مبانی حقوقی و نهادی برنامه‌ریزی را دوجندان می‌کند.

پرسش محوری این پژوهش آن است که «حلقه مفقوده» نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران چیست و چرا فرآیند تدوین برنامه‌های پنج‌ساله با خروجی ملموس و کارآمد مواجه نمی‌شود. فرضیه اصلی مقاله آن است که ابهام در جایگاه حقوقی برنامه‌ها، ضعف در سازوکارهای نهادی لازم برای اجرای آن‌ها، و فقدان معیارهای حقوقی روشن برای تدوین احکام برنامه‌ای از مهم‌ترین چالش‌های این حوزه است. چنانچه در برخی گزارش‌های پژوهشی نیز تصریح شده، عدم تعیین دقیق سطح هنجاری برنامه‌های توسعه باعث شده است قوانین عادی بتوانند احکام برنامه را نادیده بگیرند یا حتی نقض کنند (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۱۲).

در این چارچوب، لایحه برنامه هفتم توسعه اهمیت ویژه‌ای می‌یابد؛ زیرا این لایحه حاوی مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری و سیاستگذاری‌های جدید است که در صورت فقدان بنیان‌های حقوقی و نهادی مناسب، می‌تواند زمینه‌ساز ناهماهنگی، تعارض و اختلال در نظام تصمیم‌گیری شود. از این رو، واکاوی حقوقی این لایحه ضرورتی دوگانه دارد: نخست، برای سنجش میزان انطباق آن با اصول حقوق اساسی و قانون‌گذاری صحیح؛ و دوم، برای ارزیابی کارآمدی و قابلیت اجرای احکام پیشنهادی در بستر نهادی ایران. این مقاله با همین رویکرد، تلاش می‌کند تصویری روشن از چالش‌های حقوقی برنامه هفتم ارائه دهد و به پرسش‌های اساسی درباره کفایت و انسجام آن پاسخ دهد.

۱. مبانی نظری و حقوقی برنامه‌های توسعه در ایران

برنامه‌ریزی توسعه در ایران بر پایه این برداشت شکل گرفته است که حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب نیازمند یک سند میان‌مدت، هماهنگ و الزام‌آور است. ادبیات توسعه، برنامه را فرآیندی هدفمند می‌داند که در آن شناخت دقیق وضع موجود، ترسیم آینده مطلوب و تعیین مسیر گذار میان این دو مرحله، سه رکن اصلی را تشکیل می‌دهند (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۵۵). از این رو برنامه توسعه سندی صرفاً توصیفی نیست، بلکه نقشه‌راهی هنجاری و

تعهدآور برای دستگاه‌های اجرایی است. این مفهوم در ایران نیز کمابیش پذیرفته شده و از برنامه‌های عمرانی دهه ۱۳۲۰ تا برنامه‌های پنج‌ساله پس از انقلاب، همواره این سه رکن اساس کار بوده‌اند.

در گام بعد، تعریف قانونی برنامه در ماده ۱ قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ به‌عنوان «برنامه جامع اقتصادی و اجتماعی پنج‌ساله» بیان شده و عناصر بنیادین آن شامل هدف‌ها، سیاست‌ها، منابع مالی و ابزارهای لازم ذکر شده است. این تعریف نشان می‌دهد که برنامه باید ویژگی‌های ماهوی مشخصی داشته باشد: (۱) هدف‌محوری، (۲) وجود سازوکار تحقق اهداف، و (۳) موقتی بودن و داشتن زمان‌بندی دقیق (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۱۲). بنابراین هر حکمی که فاقد یکی از این ویژگی‌ها باشد، ماهیت برنامه‌ای نداشته و از نظر حقوقی محل ایراد است؛ زیرا برنامه، برخلاف قوانین دائمی، برای دوره‌ای محدود و با هدف رفع مسائل خاص طراحی می‌شود.

یکی از مهم‌ترین الزامات شکلی برنامه‌های توسعه آن است که احکام آن نباید نقش قوانین دائمی را ایفا کنند. تکرار قوانین موجود در قالب حکم برنامه یا اصلاح قوانین جاری از طریق برنامه توسعه، موجب برهم خوردن سلسله‌مراتب حقوقی و اختلال در فرایند قانون‌گذاری می‌شود (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۹۲). این مشکل در برنامه‌های قبلی و حتی در پیش‌نویس برنامه هفتم نیز مشاهده شده است؛ جایی که بخش‌هایی از لایحه، به‌جای تعیین هدف و ابزار موقتی، ماهیت قانون دائمی پیدا می‌کنند. این امر از منظر اصول قانون‌گذاری، به‌ویژه اصل ۸۵ قانون اساسی که بر تصویب قوانین از مسیر رسمی تأکید دارد، محل اشکال جدی است.

از منظر نظری، جایگاه برنامه‌های توسعه در هرم قواعد حقوقی ایران همواره مبهم بوده است. اگرچه برنامه‌ها در مجلس تصویب می‌شوند، اما از آنجا که ماهیتشان موقتی است، در مقام تعارض با قوانین دائمی، رویه واحدی وجود ندارد (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۳۰). این ابهام باعث شده برخی دستگاه‌ها احکام برنامه را برتر از قوانین جاری بدانند و برخی دیگر آنها را توصیه‌ای تلقی کنند. در کشورهای دیگر معمولاً «قانون برنامه» جایگاهی مشخص و تفکیک‌شده از قوانین عادی دارد؛ اما در ایران، این مرزبندی غایب است و همین موضوع میزان الزام‌آوری و اثرگذاری برنامه‌ها را تضعیف کرده است.

تحلیل تاریخی نیز نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی توسعه در ایران بدون توجه کافی به بنیان‌های نهادی لازم پیش رفته است. از برنامه هفت‌ساله مشرف نفیسی تا برنامه‌های پس از انقلاب، همواره شکاف میان دستورالعمل‌های برنامه و ظرفیت نهادی اجرای آن وجود داشته است (نفیسی، ۱۳۲۶، ص. ۴۴). برنامه‌ها معمولاً اهداف بلندپروازانه و

سیاست‌های پیچیده را پیش‌بینی می‌کردند، اما دستگاه‌های اجرایی فاقد ابزار، هماهنگی و منابع کافی برای اجرا بودند. این عدم انطباق، برنامه‌ها را به اسنادی تشریفاتی و کم‌اثر بدل کرده است.

در کنار ابهام‌های حقوقی، چالش‌های نهادی نیز به ناکارآمدی برنامه‌ریزی دامن زده است. مهم‌ترین آنها عدم تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای است؛ یعنی دوره پنج‌ساله برنامه با دوره چهارساله دولت‌ها همخوانی ندارد و همین امر انگیزه لازم برای اجرای کامل برنامه را کاهش می‌دهد (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۴۷). بسیاری از طرح‌های برنامه‌ای در آغاز دوره دولت بعد نیمه‌تمام باقی می‌مانند و پیوستگی لازم میان دولت‌های مختلف ایجاد نمی‌شود. این مسئله یکی از ریشه‌های بنیادی بی‌ثباتی برنامه‌ریزی در ایران است.

از سوی دیگر، برنامه‌های توسعه اگر فاقد شاخص‌های قابل سنجش باشند، عملاً تبدیل به مجموعه‌ای از توصیه‌ها می‌شوند. احکام برنامه باید با اهداف کمی، شاخص‌های ارزیابی و ابزار اجرای مشخص همراه باشند؛ در غیر این صورت، دستگاه‌های اجرایی قادر به پایش پیشرفت برنامه نخواهند بود (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۱۸). بسیاری از مواد برنامه‌های گذشته و حتی بخش‌هایی از برنامه هفتم فاقد اهداف کمی یا سازوکار نظارتی بوده‌اند. این نقص سبب شده که امکان ارزیابی عملکرد برنامه در پایان دوره وجود نداشته باشد و گزارش‌های نظارتی جنبه کلی و غیرتحلیلی پیدا کند.

سرانجام، باید به چالش محوری «تعامل میان قوانین جاری و احکام برنامه» اشاره کرد. برای اجرای مؤثر برنامه، هماهنگی نهادی، سازگاری قانونی و ظرفیت اجرایی شرط لازم است. در حالی که در ایران، بسیاری از احکام برنامه بدون توجه به قوانین دائمی، ساختار دستگاه‌ها، ظرفیت مالی و محدودیت‌های اجرایی نوشته شده‌اند (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۱۱۰). نتیجه آن شده است که برنامه‌ها بیش از آنکه سند اجرایی باشند، به فهرستی از آرزوها و سیاست‌های کلی تبدیل شوند که قابلیت اجرا ندارند. از این منظر، تحلیل حقوقی برنامه هفتم توسعه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است تا بتوان مشخص کرد کدام مواد با اصول برنامه‌ریزی و قواعد حقوقی سازگارند و کدام یک نیازمند اصلاح.

۲. تحلیل حقوقی لایحه برنامه هفتم توسعه

۲-۱. ایرادات شکلی و محتوایی احکام برنامه‌ای

یکی از اساسی‌ترین نقدهایی که در ادبیات حقوقی برنامه‌های توسعه در ایران مورد تأکید قرار گرفته، ابهام مفهومی و هنجاری احکام برنامه‌ای است. مطابق ماده ۱ قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱، حکم برنامه‌ای باید هدف، سازوکار و زمان‌بندی مشخص داشته باشد و از حیث ماهیت، موقتی و میان‌مدت تلقی شود (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۵۵). با این حال،

بررسی لایحه برنامه هفتم نشان می‌دهد که بسیاری از مواد، به جای تعیین هدف مشخص، به بیان کلیاتی مبهم یا آرمان‌گرایانه بسنده کرده‌اند. چنین احکامی که فاقد عناصر سه‌گانه هدف-ابزار-زمان هستند، در چارچوب حقوقی برنامه نمی‌گنجند و از منظر قانون‌گذاری صحیح محل ایراد جدی محسوب می‌شوند (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۱۲).

ایراد مهم دیگر، تبدیل لایحه برنامه هفتم به بستری برای اصلاح قوانین دائمی است. در برخی مواد مشاهده می‌شود که دولت یا مجلس تلاش کرده‌اند از مسیر برنامه‌های پنج‌ساله، بخشی از قوانین عمومی کشور را اصلاح یا تخصیص دهند. این امر به دلیل موقتی بودن برنامه و عدم امکان واگذاری قانون‌گذاری به برنامه، مغایر با اصول قانون اساسی و قواعد حاکم بر سلسله‌مراتب هنجارهاست (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۳۸). در نظام‌های حقوقی تثبیت‌شده، برنامه‌ها تنها جهت‌دهنده سیاست‌های کلان هستند و نباید جایگزین فرایند قانون‌گذاری عادی شوند.

از دیگر ایرادات شکلی لایحه برنامه هفتم، عدم انسجام ساختاری میان مواد مرتبط با یک حوزه سیاستی است. احکام مربوط به یک موضوع مشخص در بخش‌های مختلف برنامه پراکنده شده و فاقد پیوستگی شکلی و محتوایی‌اند. این امر موجب دشواری در اجرا، نظارت و ارزیابی عملکرد می‌شود. یک برنامه توسعه باید مجموعه‌ای هماهنگ و منسجم از اهداف و ابزارهای مرتبط ارائه دهد؛ نه آنکه هر ماده به صورت منفصل و بدون ارتباط منطقی نگاشته شود (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۱۰۲). این پراکندگی، نشانه نبود نگاه راهبردی در تدوین برنامه است.

از منظر محتوایی نیز، لایحه برنامه هفتم با فقدان شاخص‌های کمی و قابل ارزیابی مواجه است. بسیاری از احکام برنامه به صورت توصیه‌ای، فاقد اعداد، شاخص‌ها و معیارهای سنجش نگارش یافته‌اند. عدم وجود شاخص‌های قابل ارزیابی سبب می‌شود که برنامه پس از پنج سال امکان سنجش اثربخشی نداشته باشد و عملکرد دستگاه‌ها قابل ردیابی نباشد (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۲۰). برنامه‌ای که قابلیت سنجش نداشته باشد، عملاً برنامه نیست؛ بلکه فهرستی از نیات و آرزوهاست.

یکی دیگر از ایرادات مهم، ابهام در تعیین مسئول اجرا در تعداد قابل توجهی از مواد لایحه است. بسیاری از احکام بدون تعیین «متولی اصلی»، «نهاد همکار» و «نهاد ناظر» نوشته شده‌اند. این موضوع باعث تداخل وظایف، کاهش پاسخگویی و افزایش هزینه اجرا می‌شود. مطابق اصول علم سیاست‌گذاری، هر حکم الزام‌آور باید دقیقاً مشخص کند چه نهادی مکلف به اقدام است و سازوکار هماهنگی میان دستگاه‌ها چگونه است (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۴۷). فقدان این تعیین تکلیف، برنامه را فاقد ضمانت اجرا می‌کند.

ایراد دیگر مربوط به عدم تناسب و امکان‌پذیری احکام برنامه‌ای است. برخی مواد لایحه بدون توجه به ظرفیت مالی، اداری و نهادی کشور تدوین شده‌اند. به عنوان نمونه، تعیین اهداف گسترده مالی یا ساختاری بدون پیش‌بینی منابع پایدار یا ابزار اجرای لازم، برنامه را غیرواقع‌بینانه و غیرقابل تحقق می‌سازد. قانون‌گذاری برنامه‌ای باید با اصول واقع‌گرایی نهادی هماهنگ باشد؛ زیرا برنامه فاقد امکان‌پذیری، نه تنها اجرا نمی‌شود بلکه موجب بی‌اعتمادی نهادی نیز می‌گردد. (Spackman, 2002, p. 14)

از منظر حقوق اساسی نیز برخی مواد با ممنوعیت‌های قانون اساسی مانند اصل ۵۲ و ۸۵ در تعارض‌اند. احکام برنامه‌ای که به طور مستقیم ساختار دستگاه‌های اجرایی یا اختیارات مقامات عمومی را اصلاح می‌کنند، بدون طی مراحل قانون‌گذاری عادی نمی‌توانند معتبر تلقی شوند. این مسئله به‌ویژه در موادی مشاهده می‌شود که به اصلاح ساختار وزارتخانه‌ها یا وظایف حاکمیتی بدون رعایت اصول آیین قانون‌نویسی پرداخته‌اند (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۲۸). این نوع تقنین برنامه‌ای، هم از حیث شکلی و هم از حیث محتوایی محل مجادله حقوقی است.

در نهایت، لایحه برنامه هفتم به دلیل عدم توجه کافی به مبانی نظری برنامه‌ریزی توسعه و فقدان سازوکارهای نظارت و پیگیری اجرای احکام با چالش‌های اساسی روبه‌روست. برنامه باید علاوه بر تعیین هدف، سازوکار سنجش، زمان‌بندی و ضمانت اجرا نیز داشته باشد. اما در لایحه موجود، این عناصر در بخش قابل توجهی از مواد غایب‌اند. همین کاستی‌ها می‌تواند برنامه را از نقش اصلی خود—یعنی جهت‌دهی منسجم به مسیر توسعه کشور—باز دارد و آن را به سندی تشریفاتی تقلیل دهد. (Steunenberg, 2021, p. 36)

۲-۲. بررسی اصلاحات ساختاری پیشنهادی (مواد ۲۵ و ۳۳)

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های لایحه برنامه هفتم توسعه، گنجاندن مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری در حوزه حکمرانی اقتصادی، نهادی و بودجه‌ای است. مواد ۲۵ و ۳۳ از جمله احکامی هستند که اثرگذاری گسترده‌ای بر سازمان‌دهی دولت و فرآیند برنامه‌ریزی مالی دارند. تحلیل حقوقی این مواد نشان می‌دهد که این اصلاحات، علی‌رغم اهداف اعلام‌شده، با چالش‌های حقوقی، نهادی و اجرایی قابل توجهی روبه‌رو هستند. در ماده ۳۳، پیشنهاد تغییر وزارت امور اقتصادی و دارایی به «وزارت تأمین مالی و خزانه‌داری» مطرح شده است؛ تغییری که ماهیت و وظایف و اختیارات یکی از اصلی‌ترین وزارتخانه‌های مالی کشور را به صورت اساسی دگرگون می‌کند (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۲۹). با این حال، لایحه هیچ گونه توضیحی درباره سرنوشت سایر وظایف این وزارتخانه ارائه نکرده و همین امر، حکم مذکور را در زمره احکام نارسا و ناقص قرار می‌دهد.

از منظر حقوق عمومی، تغییر ساختار وزارتخانه‌ها تنها از طریق قانون‌گذاری عادی و با رعایت اصول قانون اساسی امکان‌پذیر است. اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعیین وظایف و مسئولیت‌های هر وزارتخانه را برعهده قانون‌می‌داند و تغییر آنها باید با تصویب مجلس و در قالب تشکیلات دائمی انجام شود. از این منظر، گنجاندن تغییرات بنیادی در ساختار وزارتخانه‌ها در قالب برنامه توسعه، با اصول قانون اساسی و قواعد صحیح قانون‌گذاری سازگار نیست (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۱۰۷). برنامه، سندی موقت و میان‌مدت است و نمی‌توان از آن برای ایجاد تغییرات دائمی ساختار اداری استفاده کرد؛ زیرا این امر تعارضی میان قوانین موقت و دائمی ایجاد کرده و سلسله‌مراتب هنجارها را مخدوش می‌سازد.

افزون بر ایرادات حقوقی، این اصلاحات با ابهام نهادی نیز مواجه‌اند. وزارت امور اقتصادی و دارایی وظایفی گسترده در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی، گمرک، مالیات، خزانه‌داری، تنظیم مقررات مالی و نظارت‌های کلان دارد. جایگزینی این وزارتخانه با نهادی جدید، بدون تعیین دقیق دستگاه‌های متولی وظایفی که از آن حذف می‌شود، باعث سردرگمی نهادی و اختلال در تقسیم کار دستگاه‌ها خواهد شد. لایحه، به جز تغییر عنوان و تمرکز بر تأمین مالی، هیچ‌گونه اشاره‌ای به ساختار جدید، نحوه سازماندهی، ارتباطات بین دستگاهی یا انتقال وظایف نکرده است. این نوع تغییرات، بدون طراحی نهادی دقیق، نه تنها منجر به اصلاح نمی‌شود بلکه می‌تواند موجب گسترش بی‌نظمی و تعارض وظایف شود (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۴۲).

در کنار ماده ۳۳، ماده ۲۵ یکی از مهم‌ترین نوآوری‌های لایحه برنامه هفتم است که استقرار «بودجه‌ریزی غلطان» و تهیه «سند مالی میان‌مدت سه‌ساله» را پیشنهاد می‌کند. در ظاهر، این حکم همسو با روندهای نوین حکمرانی مالی در کشورهای توسعه‌یافته است؛ چرا که استفاده از بودجه میان‌مدت می‌تواند شفافیت مالی، پیش‌بینی‌پذیری مخارج و انسجام برنامه‌ای را افزایش دهد. (Spackman, 2002, p. 22) با این حال، مسئله کلیدی این است که چنین تغییرات زیرساختی، بدون بهبود ظرفیت‌های نهادی، نظام اطلاعاتی و انضباط مالی، در عمل امکان‌پذیر نیست.

یکی از چالش‌های جدی اجرای بودجه‌ریزی سه‌ساله در ایران، عدم ثبات اقتصادی و مالی است. نرخ بالای تورم، نوسانات ارزی و تغییرات مکرر سیاست‌های مالی، امکان تدوین یک بودجه چندساله قابل اتکا را به شدت کاهش می‌دهد. در محیطی بی‌ثبات، پیش‌بینی منابع و مصارف چند سال آینده دشوار و گاه غیرممکن است. تجربه کشورهایی که بودجه میان‌مدت را اجرا کرده‌اند نشان می‌دهد که موفقیت این نظام وابسته به ثبات اقتصادی، انسجام

نهادی و پایبندی سیاسی به سقف‌های مالی تعیین شده است. (Steunenbergh, 2021, p. 38) این پیش‌نیازها در شرایط فعلی ایران تا حد زیادی فراهم نیست.

علاوه بر این، اجرای بودجه میان‌مدت نیازمند وجود یک چارچوب مالی کلان شفاف و پایدار است. در ایران، منابع درآمدی دولت، به‌ویژه درآمدهای نفتی، با نوسانات شدید روبه‌روست و این ناپایداری، قابلیت اتکای هر نوع برنامه مالی چندساله را زیر سؤال می‌برد. همچنین فقدان نظام ارزیابی عملکرد، ضعف پیوند میان برنامه و بودجه، و عدم شفافیت هزینه‌های دولت از دیگر موانع اجرای این نظام است (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۳۵). لایحه برنامه هفتم، بدون پیش‌بینی این الزامات نهادی، به‌صورت دستوری اقدام به معرفی یک نظام بودجه‌ریزی جدید کرده که احتمال موفقیت آن را کاهش می‌دهد.

از منظر حقوق اداری نیز، اجرای بودجه غلطان نیازمند بازتعریف روابط میان سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد، دستگاه‌های اجرایی و مجلس است. این تغییرات نیازمند اصلاحات گسترده در قوانین مرتبط مانند قانون محاسبات عمومی، قانون بودجه‌ریزی، و آیین‌نامه‌های نظارتی است. لایحه اما بدون ارائه نقشه نهادی لازم، صرفاً حکمی کلی صادر کرده است. این امر نشان می‌دهد که حکم ماده ۲۵ فاقد پشتوانه حقوقی و نهادی کافی بوده و صرفاً یک تغییر شکلی در نظام بودجه‌ریزی نیست، بلکه یک اصلاح ساختاری است که نیازمند قانون‌گذاری تخصصی و گسترده است (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۱۲۱).

در مجموع، ارزیابی مواد ۲۵ و ۳۳ نشان می‌دهد که لایحه برنامه هفتم در طرح اصلاحات ساختاری، بیش از حد کلی‌نگر بوده و فاقد شفافیت، امکان‌سنجی و پشتوانه حقوقی لازم است. اصلاح ساختار وزارتخانه‌ها و تغییر نظام بودجه‌ریزی کشور، اصلاحاتی نیستند که بتوان در قالب یک برنامه میان‌مدت پنج‌ساله و بدون طراحی نهادی دقیق آن را اجرایی ساخت. این مواد اگرچه می‌توانند در بلندمدت مفید باشند، اما در وضعیت فعلی، به دلیل ابهامات حقوقی و ضعف‌های نهادی، قابلیت اجرا و اثربخشی محدودی خواهند داشت.

۲-۳. مسئله مدت برنامه و تناقض میان تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای

یکی از اساسی‌ترین چالش‌های نظام برنامه‌ریزی در ایران، مسئله «مدت برنامه» است؛ موضوعی که از نخستین برنامه‌های عمرانی دهه ۱۳۲۰ تاکنون محل بحث و اختلاف نظر بوده است. اساس برنامه‌ریزی توسعه بر تعریف دوره‌ای میان‌مدت استوار است که نه آن‌قدر کوتاه باشد که امکان اجرای پروژه‌های زیربنایی فراهم نشود و نه آن‌قدر بلند که پیش‌بینی‌پذیری اقتصادی کاهش یابد (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۷۸). با این حال، در ایران هیچ‌گاه توافق نظری یا

حقوقی روشنی درباره طول مناسب برنامه وجود نداشته و همین ابهام، کارآمدی نظام برنامه‌ریزی را محدود کرده است.

مشرف نفیسی در گزارش معروف خود درباره برنامه هفت‌ساله نخستین، به‌صراحت هشدار می‌دهد که کوتاه بودن دوره برنامه مانع اجرای عملیات زیربنایی بلندمدت می‌شود و طولانی بودن آن نیز به دلیل عدم قطعیت‌های اقتصادی و تحولات اجتماعی، برنامه را غیرواقع‌گرایانه می‌سازد (نفیسی، ۱۳۲۶، ص. ۴۴). این تحلیل نشان می‌دهد که انتخاب مدت برنامه باید تابع معیارهای نهادی، اقتصادی و اجرایی باشد و نمی‌توان آن را بدون توجه به واقعیت‌های حکمرانی تعیین کرد. با وجود این توصیه‌های تاریخی، هنوز منطق انتخاب بازه پنج‌ساله در برنامه‌های توسعه ایران به‌طور جدی مورد بازنگری قرار نگرفته است.

یکی از عوامل مؤثر در ناکارآمدی برنامه‌های پنج‌ساله، عدم تطابق میان تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای است. دولت‌ها دوره‌ای چهارساله دارند در حالی که دوره اجرای برنامه پنج‌ساله است؛ بنابراین، مجری برنامه و تدوین‌کننده آن غالباً یکسان نیستند. این عدم هم‌زمانی باعث می‌شود تعهد دولت‌ها به اجرای برنامه کاهش یابد و بخشی از احکام مهم برنامه در دوره انتقال دولت‌ها نیمه‌کاره باقی بماند (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۵۲). نتیجه آن کاهش انسجام، بی‌ثباتی در اجرای سیاست‌ها و از دست رفتن زمان ارزشمند برنامه است.

از دیدگاه حامیان اصلاح تقویم برنامه‌ای، مدت برنامه باید با دوره دولت‌ها هماهنگ شود؛ یعنی برنامه چهار ساله شود. استدلال آنان این است که هماهنگی میان مجری و تدوین‌کننده موجب افزایش انگیزه اجرای برنامه می‌شود و از گسست‌های ساختاری جلوگیری می‌کند (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۵۸). این گروه معتقدند تا زمانی که دولت مسئول اجرای برنامه نباشد، برنامه‌های توسعه به اسناد تشریفاتی تبدیل می‌شوند و تحقق اهداف کلان ممکن نمی‌شود. بنابراین کاهش مدت برنامه به چهار سال، راه‌حلی برای افزایش تعهد اجرایی و هماهنگی نهادی تلقی می‌شود.

در مقابل، طیفی از پژوهشگران و متخصصان برنامه‌ریزی معتقدند که تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای شرط کافی برای اجرای برنامه نیست. آنان استدلال می‌کنند که حتی اگر دوره برنامه به چهار سال کاهش یابد، مشکلات نهادی، ضعف حکمرانی، کمبود منابع، عدم ثبات اقتصادی و بی‌انگیزگی دستگاه‌ها همچنان مانع اجرای برنامه خواهند شد (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۴۱). به بیان دیگر، مشکل اصلی در عدم اجرای برنامه، سوءتطبیق زمانی نیست، بلکه شکست در طراحی سازوکارهای حقوقی و نهادی کارآمد است.

از منظر حقوقی نیز، کاهش مدت برنامه بدون اصلاح سازوکارهای نظارت و ارزیابی می‌تواند برنامه را سطحی‌تر کند. برنامه‌های میان‌مدت برای تحقق اهداف توسعه‌ای نیازمند زمان کافی، ثبات سیاستی و پایداری مالی هستند. کوتاه شدن برنامه ممکن است امکان اجرای پروژه‌های بزرگ را کاهش دهد و به سیاست‌گذاری کوتاه‌مدت دامن بزند (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۸۴). در نتیجه، انتخاب مدت برنامه باید مبتنی بر یک تحلیل نهادی جامع باشد، نه صرفاً هماهنگی با دوره ریاست‌جمهوری.

با این حال، لایحه برنامه هفتم توسعه هیچ‌گونه بازنگری جدی در منطق دوره پنج‌ساله ارائه نمی‌دهد و همچنان بر مدل سنتی گذشته تکیه دارد. این در حالی است که تحولات اقتصادی و سیاسی امروز، ضرورت طراحی دوره‌های انعطاف‌پذیرتر و واقع‌بینانه‌تر را مطرح می‌کند. نبود تحلیل نهادی در این لایحه نشان می‌دهد که مسأله مدت برنامه همچنان «پاشنه آشیل» نظام برنامه‌ریزی باقی مانده است. این ضعف، احتمال ناکامی در اجرای برنامه هفتم را نیز تقویت می‌کند.

در جمع‌بندی باید گفت که چالش مدت برنامه و هماهنگی میان تقویم سیاسی و برنامه‌ای، یک مسأله بنیادین در نظام برنامه‌ریزی ایران است و حل آن نیازمند بازنگری در مبانی قانونی و اصلاحات نهادی عمیق است. بدون رفع این شکاف ساختاری، نه برنامه‌های پنج‌ساله و نه نسخه‌های جایگزین قادر نخواهند بود مسیر توسعه کشور را هموار سازند. بنابراین بحث درباره مدت برنامه باید در چارچوب یک نگاه کلان به نظام حکمرانی، ظرفیت نهادی و سازوکارهای اجرای برنامه بازتعریف شود.

۳. ارزیابی کارآمدی و قابلیت اجرای احکام برنامه هفتم توسعه

یکی از محورهای اصلی لایحه برنامه هفتم توسعه، تلاش برای ارتقای کارآمدی حکمرانی مالی از طریق اصلاحات ساختاری و استفاده از ابزارهایی همچون بودجه‌ریزی میان‌مدت است. بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که موفقیت این ابزارها تابع مجموعه‌ای از پیش‌شرط‌های نهادی و اقتصادی است و در فقدان این پیش‌نیازها، نظام بودجه‌ریزی چندساله کارایی خود را از دست می‌دهد. (Spackman, 2002, p. 22) بنابراین ارزیابی قابلیت اجرای احکام برنامه هفتم تنها با تکیه بر اصول نظری کافی نیست و باید در بستر نهادی ایران بررسی شود.

تجارب کشورهای OECD نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی چندساله تنها زمانی موفق است که دولت بتواند چارچوب مالی کلان را با دقت پیش‌بینی کند و ثبات نسبی اقتصادی، نرخ تورم کنترل‌شده و پایداری درآمدهای مالیاتی تضمین شده باشد. (Steunenbergh, 2021, p. 38) در کشورهایی مانند کره جنوبی، نیوزیلند و هلند،

نظام بودجه میان مدت پس از اصلاحات نهادی گسترده و ایجاد سامانه‌های یکپارچه اطلاعات مالی به نتیجه رسیده است. این تجربه‌ها بیانگر آن است که نمی‌توان بودجه‌ریزی میان مدت را بدون اصلاح نهادهای مالی و بدون ثبات اقتصادی استقرار داد.

در ایران اما، شرایط اقتصاد کلان—از جمله نوسانات شدید نرخ ارز، تورم ساختاری و اتکای قابل توجه به درآمدهای ناپایدار نفتی—توان پیش‌بینی مالی را محدود کرده است. لایحه برنامه هفتم در حالی به‌طور دستوری به استقرار بودجه‌ریزی غلطان اشاره می‌کند که به این متغیرهای مهم توجه لازم نشده است (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۳۴). در چنین محیطی، تنظیم بودجه سه‌ساله می‌تواند منجر به خطای پیش‌بینی و ایجاد کسری‌های پنهان شود.

از منظر نهادی، موفقیت اجرای برنامه‌های توسعه منوط به وجود سازوکارهای هماهنگی میان نهادهای سیاست‌گذاری، مالی و اجرایی است. در کشورهایی که برنامه‌های توسعه به‌خوبی اجرا می‌شوند، «سلسله مراتب نهادی» به‌صورت دقیق تعریف شده و نقش هر نهاد در مرحله تدوین، اجرا و نظارت مشخص است (Wildavsky, 1979, p. 77). در ایران اما، تقسیم نقش میان سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد، خزانه‌داری و دستگاه‌های اجرایی در بسیاری از موارد روشن نیست و همین امر اجرای برنامه را با چالش مواجه می‌کند.

عامل مهم دیگر، ظرفیت کارشناسی دستگاه‌های اجرایی است. تجربه برنامه‌های گذشته در ایران نشان داده است که بسیاری از احکام برنامه، حتی اگر از نظر حقوقی و اقتصادی صحیح باشند، به دلیل نبود ظرفیت کارشناسی یا ضعف ابزار اجرایی به مرحله اجرا نمی‌رسند (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۹۲). این ضعف نهادی موجب می‌شود که برنامه‌ها در سطح اسناد سیاستی باقی بمانند و به نتایج عملی نرسند.

یکی دیگر از پیش‌نیازهای اجرای مؤثر برنامه، وجود نظام نظارت و ارزیابی عملکرد است. برنامه‌های توسعه زمانی کارآمدند که دولت بتواند در دوره اجرا، پیشرفت اهداف کمی را به‌صورت منظم پایش کرده و به تناسب تغییر شرایط اقتصادی، سیاست‌ها را تعدیل کند. با این حال، نظام نظارتی ایران عمدتاً پسینی و غیرتخصصی است و فاقد شاخص‌های کمی مناسب برای سنجش پیشرفت برنامه‌هاست (زاگری، ۱۴۰۲، ص. ۳۹). این ضعف، یک مانع ساختاری جدی در مسیر اجرای برنامه هفتم به شمار می‌رود.

بررسی حقوقی احکام برنامه هفتم نشان می‌دهد که بسیاری از مواد با اصول قانون‌گذاری صحیح سازگار نیستند. برنامه‌های توسعه، به دلیل ماهیت موقتی، نمی‌توانند محملی برای اصلاح قوانین دائمی باشند؛ اما لایحه حاضر در

موارد متعدد وارد اصلاح یا بازنگری قوانین مادر شده است (عزیزخانی، ۱۳۹۴، ص. ۴۶). این امر باعث تعارض میان قوانین دائمی و احکام برنامه می‌شود و اجرای آن را با ابهام مواجه می‌کند.

پیامد دیگر عدم انطباق با اصول قانون‌گذاری، اختلال در سلسله‌مراتب هنجارها است. هنگامی که یک برنامه پنج‌ساله، وظایف وزارتخانه‌ها یا ساختار سازمانی دولت را تغییر می‌دهد، این تغییر به دلیل موقتی بودن برنامه فاقد پشتوانه حقوقی پایدار است. این امر موجب می‌شود دستگاه‌های اجرایی در تفسیر میزان الزام‌آوری احکام دچار سردرگمی شوند و برخی مواد برنامه عملاً اجرا نشوند (توفیق، ۱۳۹۳، ص. ۱۰۷). این نوع تقنین، نه تنها ثبات قانونی را مختل می‌کند، بلکه کیفیت حکمرانی را نیز کاهش می‌دهد.

در نهایت، بررسی تطبیقی و نهادی نشان می‌دهد که لایحه برنامه هفتم توسعه، علی‌رغم تلاش برای اصلاح ساختار اقتصادی و مالی کشور، به دلیل ضعف در طراحی نهادی، ابهامات حقوقی و فقدان پیش‌نیازهای اجرایی، با چالش‌های جدی در تحقق اهداف خود مواجه است. برای افزایش کارآمدی برنامه، لازم است احکام آن با اصول قانون‌گذاری، ظرفیت نهادی و شرایط واقعی اقتصاد ملی هماهنگ‌تر شود. در غیر این صورت، احتمالاً این برنامه نیز مانند برنامه‌های گذشته با سطح پایینی از تحقق اهداف روبه‌رو خواهد شد.

نتیجه‌گیری

بررسی تحلیلی لایحه برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که نظام برنامه‌ریزی در ایران همچنان با مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری، نهادی و حقوقی مواجه است که مانع از تحقق کارکرد واقعی برنامه می‌شود. برنامه توسعه باید به‌عنوان سندی میان‌مدت، نقش هدایت‌گر و تنظیم‌گر داشته باشد و مسیر حرکت کشور را از وضع موجود به وضعیت مطلوب ترسیم کند. با این حال، فقدان انسجام میان اهداف، سیاست‌ها و ابزارهای اجرایی و همچنین ابهام در ماهیت و جایگاه حقوقی احکام برنامه، موجب شده است که برنامه هفتم نیز نتواند از ضعف‌های برنامه‌های گذشته عبور کند.

تحلیل مبانی حقوقی برنامه‌ها نشان داد که برای آنکه احکام برنامه‌ای مؤثر باشند، باید سه ویژگی اساسی را دارا باشند: هدف‌مندی، زمان‌بندی و ارائه سازوکارهای اجرایی. هرگونه حکم فاقد این عناصر، از منظر برنامه‌ریزی خارج می‌شود و قابلیت تحقق خود را از دست می‌دهد. در لایحه برنامه هفتم، بخشی از احکام فاقد این ویژگی‌ها هستند و همین امر انسجام و اثربخشی برنامه را کاهش می‌دهد. افزون بر این، تداخل احکام برنامه با قوانین دائمی و

نبود مرزبندی روشن میان این دو، اختلالاتی در سلسله مراتب حقوقی ایجاد کرده و امکان اجرای دقیق احکام را محدود ساخته است.

بررسی اصلاحات ساختاری پیشنهادی در مواد کلیدی لایحه نشان داد که این اصلاحات به دلیل فقدان طراحی نهادی کافی، فاقد ضمانت اجرای لازم هستند. تغییر ساختار وزارتخانه‌ها یا استقرار بودجه‌ریزی چندساله، بدون فراهم کردن زیرساخت‌های حقوقی، نهادی و اطلاعاتی، می‌تواند موجب آشفتگی و سردرگمی در نظام اجرایی شود. این موارد نشان می‌دهد که برنامه هفتم توسعه بیش از آنکه مبتنی بر تحلیل نهادی واقع‌بینانه باشد، در پی اعمال تغییرات کلان بدون امکان‌سنجی دقیق است.

چالش مهم دیگر، ناهماهنگی میان تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای است که موجب کاهش تعهد دولت‌ها به اجرای برنامه‌ها شده است. برنامه‌ای که از سوی دولتی تدوین می‌شود، اغلب توسط دولت دیگر اجرا می‌شود و این عدم هم‌زمانی موجب گسست در سیاست‌گذاری و ناپیوستگی در اجرا است. در کنار این مسئله، ضعف سازوکارهای نظارتی نیز مانع از آن می‌شود که میزان تحقق اهداف برنامه در طول دوره ارزیابی گردد. در نبود شاخص‌های قابل سنجش و پایش مستمر، برنامه عملاً به اسنادی توصیفی بدل می‌شود.

جمع‌بندی مباحث بیانگر آن است که برای آنکه برنامه هفتم توسعه بتواند کارکرد واقعی خود را ایفا کند، لازم است بازنگری عمیقی در شیوه تدوین، محتوا، ساختار نهادی و ابزارهای اجرا انجام شود. برنامه‌ریزی توسعه بدون ثبات اقتصادی، بدون هماهنگی نهادی و بدون نظام نظارتی کارآمد، قادر به ایجاد تحول نخواهد بود. اصلاح این ضعف‌های بنیادی ضرورتی فوری است و در غیر این صورت، تکرار چرخه ناکامی برنامه‌های پیشین محتمل خواهد بود. تنها با ایجاد پیوند واقعی میان سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و ظرفیت نهادی می‌توان امید داشت که برنامه توسعه به ابزاری مؤثر در مسیر پیشرفت کشور بدل شود.

منابع

توفیق، فیروز. (۱۳۹۳). برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

زاگری، زهرا. (۱۴۰۲). ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از مواد و احکام لایحه برنامه‌های پنج‌ساله کشور با استفاده از تجربه برنامه ششم توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.

عزیزخانی، فاطمه؛ پاسبانی صومعه، ابوالفضل. (۱۳۹۴). آسیب شناسی عدم تقارن میان تقویم سیاسی و برنامه ریزی کشور. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

نفیسی، مشرف. (۱۳۲۶). گزارش درباره برنامه هفت ساله. تهران: سازمان برنامه و بودجه.

قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱).

لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۲).

Spackman, Michael. (2002). Multi-Year Perspectives in Budgeting and Public Investment Planning. National Economic Research Associates.

Steunenberg, Bernard. (2021). The Politics Within Institutions for Regulating Public Spending: Conditional Compliance Within Multi-Year Budgets. Constitutional Political Economy, pp. 31–51.

Wildavsky, Aaron. (1979). The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown.

Allen, Richard & Tommasi, Daniel. (2001). Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. OECD.

OECD. (2019). Budgeting and Public Expenditures Review. Paris: OECD Publishing.

IMF. (2018). Fiscal Transparency Handbook. International Monetary Fund.

References

Tofiq, Firooz. (2014). *Planning in Iran and Its Future Outlook*. Tehran: Institute for Management and Planning Studies.

Zaghari, Zahra. (2023). *Expected Formal Characteristics of Articles and Provisions in Five-Year Development Bills: Lessons from the Sixth Development Plan*. Tehran: Majlis Research Center, Economic Research Department.

Azizkhani, Fatemeh, & Pasbani-Soume'eh, Abolfazl. (2015). *A Pathology of the Lack of Alignment Between the Political Calendar and National Development Planning in Iran*. Tehran: Majlis Research Center.

Nafisi, Mashraf. (1947). *Report on the Seven-Year Development Plan*. Tehran: Plan and Budget Organization.

Budget and Planning Law of Iran (1972). *Law on Budget and Planning*. Tehran: Government of Iran.

Draft of the Seventh Five-Year Economic, Social, and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2023). Tehran: Government of Iran.

Spackman, Michael. (2002). *Multi-Year Perspectives in Budgeting and Public Investment Planning*. National Economic Research Associates.

Steunenberg, Bernard. (2021). *The Politics within Institutions for Regulating Public Spending: Conditional Compliance within Multi-Year Budgets*. *Constitutional Political Economy*, 31–51.

Wildavsky, Aaron. (1979). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.

Allen, Richard, & Tommasi, Daniel. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. OECD.

OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditures Review*. Paris: OECD Publishing.

IMF. (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. International Monetary Fund.