

تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مهديه صانعي*

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی حقوقی توسعه، مطالعه‌ای میان‌رشته‌ای میان حقوق و اقتصاد است که در آن روش‌ها و ابزارهای اقتصادی برای بررسی و طراحی برنامه‌ریزی مطلوب، جهت نیل به توسعه به کار می‌رود. تحلیل اقتصادی، نگرشی بر ایجاد فرصت و افزایش بصیرت کارگزاران حقوقی ایجاد می‌کند و «وسیله» در نظر گرفته می‌شود نه «هدف»، و در جهت تخصیص بهینه منابع جهت برنامه‌ریزی مطلوب گام برمی‌دارد؛ از این رو، طراحی آن مهم است؛ زیرا با طراحی نادرست به اهداف دست پیدا نمی‌کنیم. دولت‌ها اعمال‌کننده حاکمیت و اقتدار عمومی‌اند که برنامه‌ریزی را جهت دستیابی به توسعه، مطابق با قانون اساسی و اسناد بالادستی انجام می‌دهند. هدف از به کارگیری تحلیل اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه، شناسایی منطق برنامه‌ریزی در نظام حقوقی ایران و پیش‌بینی تعاملات آینده برنامه‌ریزی است. این مقاله با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی در پی پاسخ به این سؤال است که تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی توسعه در سلسله مراتب نظام حقوقی ایران چگونه است؟ و تحلیل اقتصادی چه کمکی به برنامه‌ریزی توسعه می‌کند؟ سپس با ابزارهای اقتصادی، از قبیل کارایی، هزینه - فایده، انحصار، رقابت، تعادل و نظریه بازی‌ها به تحلیل می‌پردازد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحلیل اقتصادی بصیرت برنامه‌ریزان را افزایش می‌دهد و امکان سنجش و مقایسه برنامه‌های توسعه را جهت دستیابی به بهترین و کم‌هزینه‌ترین نسخه مطلوب توسعه که شامل وضع قوانین مختلف است، امکان‌پذیر می‌کند و نهایتاً هدف گذاری آینده سهل‌تر می‌شود.

واژگان کلیدی

تحلیل اقتصادی، هزینه - فایده، نظام حقوقی توسعه، نظریه بازی‌ها.

* عضو هیئت علمی گروه حقوق مالی - اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران.
m_sanaeei@azad.ac.ir

مقدمه

تحلیل اقتصادی حقوق، یکی از تحولات فکری مهم در دهه‌های اخیر است. این تحلیل، پدیده‌های حقوقی را با ابزارهای اقتصادی تحلیل می‌کند و قواعد حقوقی و قضایی را چنان تنظیم می‌کند که به تخصیص بهینه منابع و افزایش ثروت در جامعه منتهی می‌شود. در این نگرش اصلاح نظام حقوقی و قضایی محور است؛ اما آنچه معیار اصلاح را مشخص می‌کند، نتایجی است که از تحلیل‌های اقتصادی حاصل می‌شود و به عبارت دیگر، این هدف، کارایی اقتصادی است که جهت‌گیری‌های حقوقی را مشخص می‌کند. به‌طور کلی نگرش تحلیل اقتصادی حقوق، دارای اهداف زیر است: ۱. پیش‌بینی آثار غیرمنتظره قوانین و فراهم کردن چهارچوبی تحلیلی برای درک اهداف و تحولات نظام حقوقی (کارکرد انتقادی)؛ ۲. فراهم کردن زمینه تغییر در قواعد حقوقی در صورت آشکار شدن عدم تطابق میان الگوهای مورد مطالعه و واقعیت، و پیشنهاد راه‌حلی‌هایی به قانونگذار در زمینه نوع قوانینی که لازم است تصویب شود (کارکرد هنجاری)؛ ۳. پیش‌بینی این امر که در آینده چه قانونی به تصویب خواهد رسید (کارکرد پیش‌گویانه) (یادی‌پور، ۱۳۸۹: ۵۰-۵۱).

امروزه توسعه در پرتو سیاست‌های کلی، قانون اساسی و قوانین عادی هر کشور، در قالب برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی می‌شود (Kingsbury, Mckay, & Hunt, 2004: 245). از مهم‌ترین بایسته‌های تحقق اهداف توسعه، وجود برنامه‌ریزی کارآمد است (شاکری، ۱۳۹۴: ۸). ایران برای برنامه‌ریزی از ابزار قانون بهره برده است؛ اما به‌رغم تجربه چندین دهه برنامه‌ریزی در وضع قانون برنامه توسعه متناسب با اهداف موردانتظار حاصل نشده است. حال آنکه ایران از لحاظ منابع، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه همواره جایگاه مناسبی داشته است (نورمحمدی، ۱۳۸۱: ۷)؛ از این‌رو ضرورت دارد نظام برنامه‌ریزی کشور، که به تصویب قانون توسعه کشور ایران منجر می‌شود، بررسی شود و این امر با تحلیل اقتصادی امکان‌پذیر است. البته منظور از برنامه روح و تفکر حاکم بر مسیر رشد و تعالی کشور است که در یک مجرای منسجم و هماهنگ قرار می‌گیرد. معنای برنامه و برنامه‌ریزی اعم از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه فرهنگی و اقتصادی و اجتماعی است و دربرگیرنده تمام مفاهیم فوق است که در یک قالب یکپارچه نمایان می‌شود؛ زیرا مفهوم توسعه همه جنبه‌های زندگی بشری را دربر می‌گیرد؛ از این‌رو، برنامه‌ریزی آن نیز باید همه‌جانبه باشد (غمامی و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۳۹-۲۴۱). تحلیل اقتصادی، نگرشی است که با روش‌های اقتصادی به‌ویژه اقتصاد خرد، به تبیین برنامه‌ریزی توسعه می‌پردازد و با ابزارهای اقتصادی، بر بنیان ایجاد فرصت و افزایش بصیرت تصمیم‌گیران و کارگزاران حقوقی می‌پردازد. روش این تحلیل به دنبال بررسی برنامه‌ریزی جاری و طراحی برنامه‌ریزی مطلوب است. برنامه‌ریزی

وسیله است نه هدف؛ از این رو، وقتی برنامه‌ریزی را وسیله‌ای جهت نیل به اهداف در نظر می‌گیریم، طراحی آن اهمیت پیدا می‌کند؛ زیرا با طراحی نادرست به اهداف دست پیدا نمی‌کنیم (Congleton, 2005: 368). هدف از به‌کارگیری تحلیل اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه، شناسایی منطق برنامه‌ریزی در نظام حقوقی ایران از یک سو و پیش‌بینی تعاملات آینده برنامه‌ریزی از سوی دیگر است^۱. بدین منظور دو نگرش اثباتی و هنجاری به شناخت بهتر موضوع کمک می‌کنند. به کمک نگرش اثباتی، وضعیت برنامه‌ریزی حقوقی توسعه در جامعه و نحوه واکنش افراد به برنامه‌ریزی‌های انجام گرفته به عنوان محرک اقتصادی بررسی می‌شود. این نگرش بدون تغییر برنامه‌ریزی توسعه، درصدد است به هدف کارایی دست یابد؛ زیرا کارایی را در بطن برنامه‌ریزی‌های انجام گرفته می‌داند؛ اما نگرش هنجاری، اصلاح برنامه‌ریزی‌های توسعه را برای ایجاد بهترین شرایط ممکن از نظر کارایی ضروری می‌داند؛ نگرشی که اصلاح برنامه‌ریزی‌های توسعه را تاجایی که منجر به افزایش رفاه جامعه شود، مجاز می‌شناسد. از دیدگاه تحلیل اقتصادی، معیار هزینه - فایده ابزاری مناسب برای ارزیابی نتایج برنامه‌ریزی‌های توسعه است؛ ابزاری که به سیاست‌گذار کمک می‌کند تا با ارزیابی هزینه‌ها و منافع برنامه‌ریزی‌های انجام شده، سیاستی را که منطبق با اصول و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران است، تعیین کند. بدین سان سیاست‌گذار می‌تواند به تخصیص بهینه منابع، درجایی که با کمبود مواجه است، دست یابد.

ایران از جمله کشورهای در حال توسعه است که به دنبال اصلاح نظام اقتصادی است و در بند دوازدهم اصل سوم قانون اساسی و نیز اصل چهارم و سوم قانون اساسی، نظام اقتصادی را مبتنی بر اقتصاد صحیح و عادلانه و اسلامی می‌داند. همچنین در مقدمه قانون اساسی اقتصاد، وسیله نامیده شده است نه هدف؛ از این رو تبیین برنامه‌های اقتصادی ایران، با تبیین برنامه‌های اقتصادی کشورهای دیگر متفاوت است. کشورهای دیگر اقتصاد را هدف می‌دانند و همین نکته تفاوت‌های بسیاری در مسیر برنامه‌ریزی‌ها و توسعه و پیشرفت و گام به جلو ایجاد خواهد کرد. اقتصاددانان معتقدند که هر گونه تغییر در قوانین و برنامه‌ریزی‌ها، بر متغیرهای اقتصادی اثرگذار است و نهایتاً تخصیص منابع را متأثر می‌سازد؛ از این رو، وضع قوانین و برنامه‌ریزی‌های توسعه بدون توجه به اصلاحات نظام اقتصادی و عدم استفاده از ابزارهای اقتصادی می‌تواند به شکست این اصلاحات منجر شود. با تحلیل اقتصادی این امکان فراهم می‌شود که بتوان از ابزارها و روش‌های اقتصادی برای تبیین و پیش‌بینی قوانین استفاده کرد (کاشی، ۱۳۸۶: ۱۴۴). تفکر انسان در نظام برنامه‌ریزی قانونی، نقش اصلی را ایفا می‌کند و نادیده گرفتن عقلانیت حقوقی، دستیابی به هدف را در پرتو

۱. کورن هاووزر از این دو مسئله تحت عنوان مسائل علی (Causal Question) و مسائل پیامدنگر (consequential question) یاد می‌کند.

برنامه‌ریزی بعید می‌کند (Klase, & Esther-Mirjam, 2005: 86). کشورها با توجه به اهداف جامعه خود در قانون اساسی و اسناد بالادستی، به برنامه‌ریزی توسعه می‌پردازند و براساس هزینه - فایده شاخص‌هایی را انتخاب، و هزینه‌های مختلفی را برای آن پرداخت می‌کنند و منافع موردانتظاری نیز به‌دست می‌آورند. هرچه میزان شاخص‌ها بیشتر باشد، میزان انحصار کاهش می‌یابد و قدرت انتخاب اشخاص بیشتر می‌شود (Sapru, 2006: 218). در بسیاری از کشورها از برنامه‌ریزی متمرکز استفاده نمی‌شود و به‌صورت زمانبندی‌های کوتاه‌مدت و منطبق با شرایط پیش‌آمده برنامه‌ریزی می‌شود. به نظر می‌رسد بعضی از اهداف بزرگ و بلندمدت باید به‌صورت متمرکز برنامه‌ریزی شود و بعضی از موارد می‌تواند به‌صورت موردی و کوتاه‌مدت برنامه‌ریزی شود. این مقاله بنا دارد تا با روش تحلیلی - توصیفی به این سؤال پاسخ دهد که: تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چگونه است؟ و تحلیل اقتصادی چه کمکی به برنامه‌ریزی توسعه می‌کند؟ فرضیه این است: تحلیل اقتصادی با ابزارهای اقتصادی انجام می‌گیرد و به ما در شناخت موسع برنامه‌ریزی توسعه برای حال و آینده کمک می‌کند و نگرشی بر بنیان ایجاد فرصت و افزایش بصیرت تصمیم‌گیران و کارگزاران حقوقی ایجاد می‌کند و با تحلیل اقتصادی آثار نهادها و برنامه‌ریزی را پیش‌بینی می‌کند و امکان سنجش و مقایسه میان برنامه‌های توسعه را جهت دستیابی به بهترین و کم‌هزینه‌ترین نسخه مطلوب توسعه (که شامل وضع قوانین مختلف است) امکان‌پذیر می‌سازد و نهایتاً هدف‌گذاری درباره آینده سهل‌تر می‌شود.

در زمینه پیشینه این تحقیق، درخصوص برنامه‌ریزی، مطالعاتی صورت گرفته است؛ ولیکن موضوع این تحقیق، در آثار تحلیل اقتصادی حقوق توسعه و تبیین برنامه‌ریزی در سلسله‌مراتب نظام حقوقی ایران (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین برنامه توسعه، قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و رویه قضایی) با ابزارهای اقتصادی موردتوجه قرار نگرفته است؛ ازاین‌رو، این اثر بدیع محسوب می‌شود. در اینجا ابتدا مفاهیم تحلیل اقتصادی و ابزارهای اقتصادی، سپس سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی حقوقی توسعه و نهایتاً تحلیل اقتصادی آن تبیین و بررسی می‌شود.

۱. مفاهیم و مبانی

در این قسمت به شرح مفاهیم پرداخته می‌شود.

۱-۱. مفهوم تحلیل اقتصادی

تحلیل اقتصادی حقوق به معنای بررسی مفاهیم و نهادهای حقوقی با ابزارهایی است که اقتصاددانان به کار می‌برند. فرایند به‌کارگیری روش تحلیل اقتصادی در مطالعه حقوق به سه گام اصلی تجزیه می‌شود: ۱. نهادها و مفاهیم حقوقی باید به نهادها و مفاهیم اقتصادی تبدیل شوند، ۲. این مفاهیم با استفاده از

ابزارهای مناسب تحلیل اقتصادی شوند، ۳. نتایج به دست آمده به حوزه حقوق تعمیم یابند (آقای طوق، ۱۳۹۲: ۱۱۷-۱۱۶). در تحلیل اقتصادی می‌خواهیم با ابزارهای اقتصادی، موضوعات حقوقی را بررسی کنیم و اقتصاد به مثابه روشی است که با استفاده از آن، می‌توان پدیده‌های مختلف را تبیین کرد؛ اما درباره برنامه‌ریزی توسعه، می‌خواهیم با ابزارهای اقتصادی، برنامه‌ریزی حقوقی توسعه را بررسی کنیم. تحلیل اقتصادی، دارای دو بعد هنجاری و اثباتی می‌باشد. این تفکیک در نحوه نگرش در فعالیت‌های دو مکتب اقتصادی شیکاگو و مکتب ییل یا سبک ییل^۱ ریشه دارد.

۱-۱-۱. تحلیل اثباتی

نگرش اثباتی با فعالیت‌های مکتب شیکاگو و با انتشار کتاب *تحلیل اقتصادی حقوق* تألیف ریچارد پاسنر در سال ۱۹۷۰ اهمیت فراوانی یافت. این تحلیل، به دنبال تبیین علل ظهور قاعده یا پدیده و چرایی اصلاح آن است و چستی قاعده یا پدیده و آثار قواعد آن تحلیل می‌شود و نهایتاً اصلاح آن مدنظر قرار می‌گیرد. همچنین به توصیف مقررات حقوقی و تخمین آثار آن در حوزه‌های اجتماعی می‌پردازد و اثر قواعد حقوق موضوعه بر روی رفتار گروه هدف، توصیف و رصد می‌شود. آن را تحلیل «هست‌مدار» می‌نامند؛ یعنی اثر مثبت یا منفی قوانین در سطح فردی و اجتماعی تخمین زده می‌شود و به تحلیل وضعیت موجود قوانین و برنامه‌ریزی‌های توسعه می‌پردازد. تحلیل اقتصادی در نوع اثباتی، ابزاری است که تبیین‌کننده و توصیف‌کننده برنامه‌ریزی‌های موجود توسعه است و می‌توان آثار و پیامدهای برنامه‌ریزی توسعه را ارزیابی کرد. (یادی پور، ۱۳۸۹: ۷۸)

در این نگرش، دو سؤال اساسی مطرح می‌شود: ۱. برنامه‌ریزی‌های توسعه اعمال شده از سوی نظام برنامه‌ریزی چه اثری در جامعه داشته است؟ ۲. اگر دستیابی به کارایی، هدف برنامه‌ریزی توسعه باشد، در این صورت آیا برنامه‌ریزی‌های توسعه توانسته کارایی اقتصادی را در خود وارد سازد (Hanson, Jon D; Hanson, Kathleen; & Hart, 2009: 300). تحلیل اثباتی مدعی است که برنامه‌ریزی‌های توسعه ریشه‌های اقتصادی دارد؛ به عبارت دیگر سیاست‌گذار، کارایی را به عنوان هدفی اجتماعی در برنامه‌ریزی‌ها گنجانده است (Miceli, 2004: 2).

۱-۲. تحلیل هنجاری

ریشه‌های تحلیل اقتصادی هنجاری به مکتب ییل در دهه ۱۹۷۰ برمی‌گردد. از دیدگاه این مکتب قواعد حقوقی را باید در جهت رفع نواقص موجود در بازار تغییر داد. این اصلاحات تا حدی لازم است که بتوان به آنچه برای جامعه مطلوب است، دست یافت. اقتصاددانان با نگرش هنجاری به مطالعه آنچه شایسته است و نیز مشروعیت اقدامات می‌پردازند؛ مثلاً براساس نظریه‌های اقتصادی

شایسته است بازار در رقابت کامل باشد تا کارایی لازم را داشته باشد. تحلیل اقتصادی حقوق از لحاظ هنجاری نیز با این فرض آغاز می‌شود که بازارهای رقابتی کامل، مطلوبیت تأمین می‌کند و اصولاً تخصیص کارایی منابع از لحاظ خصوصی، از نظر اجتماعی نیز مطلوب و کارا خواهد بود و باعث رفاه جامعه خواهد شد و فرض بازار رقابت کامل فقط در حد تئوری است؛ بنابراین اقتصاد هنجاری در مقام اصلاح عدم کارایی بازار و دستیابی به مطلوبیت و کارایی اجتماعی، دخالت حقوق را پیشنهاد می‌کند (باقری، و نصراللهی، ۱۳۹۵: ۱۹۶). تحلیل اقتصادی هنجاری درصدد پاسخ به دو پرسش اساسی است: ۱. آیا کارایی باید تنها هدف قانون باشد؟ ۲. در صورتی که هدف، کارایی باشد، تغییر در برنامه‌ریزی‌های توسعه تا چه اندازه برای دستیابی به آن مجاز است؟ به این تحلیل، تحلیل نتیجه‌گرا نیز می‌گویند؛ زیرا هدف این تحلیل آن است که مطلوبیت یا عدم مطلوبیت یا عدم مطلوبیت رفتارها، قواعد و سیاست‌ها را با توجه به نتایج آن‌ها ارزیابی کند. این نوع تحلیل از عوامل تأثیرگذار بر روی رفاه جامعه برای توجیه تحلیل‌های خود استفاده می‌کند. بدین سان عواملی که بر مطلوبیت افراد اثر می‌گذارند، بر میزان رفاه افراد نیز تأثیر دارند (Zamir & Medina, 2010: 11).

تحلیل اثباتی برنامه‌ریزی حقوق توسعه، آثار مختلف برنامه‌ریزی‌ها را در جامعه بیان و پیش‌بینی می‌کند و به ما کمک می‌کند تا تعیین کنیم که شیوه برنامه‌ریزی توسعه مناسب بوده است یا خیر؟ اما این بدین معنا نیست که بگوییم حتماً این شیوه باید اجرا شود؛ بلکه در اینجا تحلیل هنجاری است که تعیین می‌کند آیا این شیوه برای جامعه سود خواهد داشت یا خیر؟ تحلیل هنجاری در برگرفته دو مفهوم اساسی است: کارایی یا عدم کارایی. آنچه اقتصاددانان از بررسی قواعد حقوقی با قالب اقتصادی دنبال می‌کنند، چیزی جز دست‌یافتن به کارایی نیست. ضوابط و معیار رفاه اجتماعی نیز باید مشخص شود تا بتوان بینش صحیحی از کارایی را در ذهن تداعی کرد.

۲-۱. ابزارهای تحلیل اقتصادی

از نظریات و ابزارهای اقتصاد خرد در تحلیل اقتصادی استفاده می‌شود که به برخی از آن‌ها پرداخته می‌شود:

۱-۲-۱. حداکثرسازی

در اقتصاد فرض می‌شود که هر عامل و کارگزاری چیزی را حداکثر می‌کند. مصرف‌کننده‌ها مطلوبیت را، بنگاه‌ها سود را، و مؤسسات خیریه رفاه اجتماعی را حداکثر می‌سازند. چون اکثریت مردم رفتار عقلانی دارند و عقلانیت نیازمند حداکثرسازی است و الگوهایی که فرض حداکثرسازی را در نظر می‌گیرند، کارگر هستند؛ اما چون وضعیت‌های قابل‌دسترس برای کارگزار، با محدودیت مواجه هستند، مصرف‌کننده باید بهترین ترکیبی را که محدودیت او اجازه

می‌دهد، گزینش کند تا او را به اهداف نزدیک‌تر کند. این رتبه بندی میان محدودیت‌ها از کم به زیاد (براساس میزان کسب مطلوبیت) با تابع مطلوبیت نامگذاری می‌شود. مصرف‌کننده مطلوبیت خود را مشروط به محدودیت خود حداکثر می‌کند (کوئرویلن، ۱۳۹۲: ۵۹۸) مصرف‌کننده‌ها معمولاً شقوقی را برمی‌گزینند که با حصول به هدف‌هایشان سازگارترند. انتخاب بهترین شقی که محدودیت اجازه می‌دهد می‌تواند به صورت ریاضی به عنوان حداکثرسازی تشریح شود. تعداد انتخاب‌های مصرف‌کننده از کم به زیاد براساس میزانی که کسب مطلوبیت می‌کند، رتبه بندی می‌شوند. اقتصاددان‌ها این همراهی را تابع مطلوبیت می‌نامند.

۲-۲-۱. تعادل

بازار یکی از مفاهیم بنیادین در علم اقتصاد است. در هر جایی که زمینه انجام مبادله فراهم شود، عناصر تشکیل‌دهنده بازار نیز تشکیل می‌شود؛ به عبارت دیگر، رقابت عوامل اقتصادی در محل بازار به انجام می‌رسد (غمامی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۶۲). عرضه و تقاضا نیز در چنین جایی سازمان‌دهی می‌شود. تعادل، تعاملی است که به راه خود ادامه می‌دهد تا زمانی که نیروهای خارج از سیستم آن را دچار اختلال نکنند. اقتصاددانان فرض می‌کنند تعامل و برخورد کارگزاران به سوی تعادل پیش می‌رود؛ چه این تعامل در بازار باشد چه در انتخابات و انجمن‌ها و بازی‌ها. میان تعادل و حداکثرسازی ارتباط وجود دارد؛ یعنی تعامل حداکثرسازی تا جایی که تعادل وجود داشته باشد، پیش می‌رود. رفتار مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در مجموع موجب می‌شود که میزان تقاضا و عرضه در بازار به تعادل برسد. نقطه تعادل جایی است که مصرف‌کنندگان دیگر حاضر نیستند کالا را گران‌تر خریداری کنند و تولیدکنندگان نیز حاضر نیستند مقادیر بیشتری از کالا را تولید کنند. این نقطه تعادل به زبان اقتصاددانان، قیمت بهینه یا قیمت کارا نامیده می‌شود (شیروی، ۱۳۹۹: ۷۶).

۲-۳-۱. کارایی

فرایند تولید زمانی کارآمد است که یکی از دو شرط زیر را داشته باشد: ۱. تولید همان مقدار محصول، با ترکیب نهاده‌های کمتر مقدور نباشد، ۲. با استفاده از همان ترکیب نهاده، تولید بیشتر ممکن نباشد. کارایی روش ایزاری است که در تحلیل اقتصادی به کار برده می‌شود تا سیاست‌ها و رفتارهای مختلف بررسی شود. هرچه سیاست‌های اتخاذشده به کارایی اقتصادی بیشتر منجر شود و ثروت عمومی را افزایش دهد، بیشتر دفاع‌پذیر خواهد بود. هر سیاستی که به کاهش رفاه عمومی منجر شود و سرجمع منافع را کاهش دهد، کمتر دفاع‌پذیر خواهد بود. کارایی همیشه با سیاست‌گذاری تناسب دارد، چون همیشه بهتر است سیاست‌های با هزینه کمتری اعمال شود تا هزینه بیشتر.

کارایی به شیوه‌های زیر بیان می‌شود: «کارایی پارتو» و «کارایی کلدور-هیکس» که برای

ارزیابی رفاه جامعه استفاده می‌شود.

الف - کارایی پارتو

کارایی پارتو زمانی محقق می‌شود که وضع فردی را بهبود بخشید، بدون اینکه وضع طرف دیگر را بدتر کند (Posner, 2006: 10). تا زمانی که بتوان منافع شخص یا اشخاصی را زیاد کرد، بدون آنکه به دیگران ضرری وارد شود، کارایی محقق نشده است و باید به سمت آن حرکت کرد؛ مثلاً اگر بتوان هزینه تولید کالا را کاهش داد، بدون آنکه به تولیدکننده آسیب وارد شود، باید به آن سمت حرکت کرد؛ چون هنوز کارایی پارتو محقق نشده است؛ اما اگر کاهش قیمت کالا به کاهش منافع تولیدکننده منجر شود، کارایی پارتو وجود ندارد. مشکل کارایی پارتو این است که به عدالت توزیعی توجه ندارد.

ب - کارایی کلدور - هیکس

برخلاف معیار پارتو که تغییر در سیاست یا تغییر و بهبود رفاه برای همه یکسان بود و کسی از این دگرگونی زیان نمی‌دید، کارایی کلدور - هیکس بر مبنای هزینه - فایده و حداکثرسازی منافع و ثروت و رفاه تمرکز دارد. چنانچه سرجمع منافع چیزی که حاصل می‌شود از هزینه‌های آن زیادتر باشد، این امر در جهت کارایی کلدور - هیکس توجیه‌پذیر است؛ هرچند این امر موجب شود که منافع اشخاص کاهش یابد. بنابراین اگر اخذ مالیات از ثروتمندان و توزیع آن بین تهی‌دستان در مجموع موجب شود که رفاه اقتصادی حاصل شود و منافع آن از هزینه‌های آن زیادتر باشد، این امر کارایی اقتصادی دارد؛ هرچند دارایی ثروتمندان از این طریق کاهش پیدا کند (شیروی، ۱۳۹۹: ۷۷).

۱-۲-۴. رقابت و انحصار

رقابت کامل، پایه‌ای‌ترین شکل بازار است. در اکثر موارد مبنای تحلیل را تشکیل می‌دهد که دارای ویژگی‌های زیر است:

۱. تعداد فروشندگان و مصرف‌کنندگان زیاد است، ۲. کالاهای تولیدشده همگن است، ۳. ورود به صنعت و خروج از آن آزاد است یا به سهولت انجام می‌شود، ۴. اطلاعات کامل درباره بازار آزاد در دسترس است؛ یعنی تعداد زیادی بنگاه وجود دارند که هیچ کدام با تصمیم انفرادی نمی‌توانند روی قیمت بازار تأثیر بگذارند. در مقابل بازار با رقابت کامل، انحصار وجود دارد که دارای ویژگی‌های زیر است:
۱. وجود تنها یک فروشنده و یک کالای همگن، ۲. عدم وجود کالای جانشین، ۳. وجود موانع برای ورود به صنعت. انحصار و رقابت در دو سر یک طیف قرار دارند. انحصار در جایی به کار خود ادامه می‌دهد که موانعی وجود دارد و دیگران نمی‌توانند با آن رقابت کنند.

در بازار انحصاری، انحصارگر به دنبال کاهش قیمت نیست و انحصارگر تعیین‌کننده قیمت است، و به ترجیحات مصرف‌کنندگان چندان اهمیت نمی‌دهد؛ زیرا سلطه وی بر بازار موقعیتی را برای وی ایجاد می‌کند که انگیزه‌ای برای وی جهت تغییر در روند تولید یا محتوای تولید به وجود نمی‌آورد. این برخلاف بازار رقابت کامل است. انحصار کامل از منظر اقتصاد، وضعیتی است که به نتایج نامطلوب از جمله کاهش کارایی، کاهش رفاه جامعه و کندشدن جریان نوآوری و ابداع منتهی می‌شود (کاشی، ۱۳۸۶: ۶۷). برای خروج از انحصار، انحصارزدایی از طریق اجازه ورود بنگاه‌های رقیب به بازار است. با ورود یک یا چند بنگاه دیگر به بازار و تبدیل وضعیت مونوپولی به دیوپولی^۱ تسلط بنگاه انحصارگر بر بازار تا حدود زیادی از بین می‌رود. انحصار به دلیل اخلاص در جریان تخصیص منابع، به رفاه مصرف‌کنندگان آسیب می‌زند و این ضررهای رفاهی^۲ نشانه منافع بالقوه‌ای است که در اصل، تجارتی رقابتی می‌توانست در پی داشته باشد، ولی عملکرد بنگاه انحصارگر آن را از بین می‌برد (Miceli, 2004: 347).

۱-۲-۵. هزینه - فایده

اقتصاددانان، تحلیل هزینه - فایده را عبارت از بررسی چگونگی اتخاذ یک تصمیم اقتصادی از طریق مقایسه هزینه‌های انجام کار با منافع ناشی از آن می‌دانند (Bishop, 2004: 57). این تحلیل از تحلیل‌های اقتصاد خرد است که به قانونگذار کمک می‌کند تا میزان دقیق سود مالی ناشی از هزینه‌های اجتماعی را به دست آورد. این تحلیل ابتدا سود مالی ناشی از ارزش‌های اجتماعی را محاسبه می‌کند و سپس آن را با هزینه‌های مالی مقایسه می‌کند (Fowles, Byrnes & Hickert, 2005: 40).

به کارگیری تحلیل هزینه - فایده در مسائل حقوق برنامه‌ریزی با مناقشاتی همراه است؛ از جمله اینکه اخلاق‌گرایان می‌گویند نمی‌توان ارزش‌های اخلاقی را با معیارهای پولی سنجید و بر روی آن‌ها قیمت گذاشت. عموماً دو نوع سیاست‌گذاری درباره برنامه‌ریزی توسعه در جوامع وجود دارد. برخی از حقوق‌دانان معتقدند که سیاست برنامه‌ریزی باید براساس منافع جامعه اولویت‌بندی شود. بدین ترتیب منافع مهم‌تر در اولویت‌های بالاتر قرار می‌گیرند و در نتیجه حمایت‌های بیشتری را می‌طلبند. طرفداران این نوع سیاست‌گذاری مجموعه‌ای از منافع را که جامعه باید از آن‌ها حمایت کند، فهرست‌بندی، و سیاست‌های برنامه‌ریزی را براساس آن تنظیم می‌کنند. همچنین تحلیل هزینه - فایده چهارچوب ساده برای ارزیابی سیاست‌ها است. در این نوع تحلیل، سیاستی که سود آن برای جامعه بیش از هزینه آن است، انتخاب می‌شود. هزینه عبارت است از نتیجه نامطلوبی که در سیستم ایجاد می‌شود، یا نتیجه مطلوبی که در سیستم از وقوع آن ممانعت می‌شود. سود به نتیجه مطلوبی گفته می‌شود که در سیستم

1. Duopoly

2. Welfare losses

ایجاد می‌شود، یا نتیجه نامطلوبی که سیستم از وقوع آن جلوگیری به عمل می‌آورد. در تحلیل اقتصادی، هزینه عبارت است از هزینه فرصت^۱. به دست آوردن هر چیز برابر است با ارزش چیزهای دیگری که باید از دست داد (کالوو و ژنوفری واگ، ۱۳۸۳: ۸۹).

۱-۲-۶. نظریه بازی‌ها^۲

حقوق اغلب با موقعیت‌هایی مواجه می‌شود که در آن تصمیم‌گیرندگان بسیار کمی مطرح هستند که در آن عمل بهینه یکی، بستگی به انتخاب افراد دیگر دارد. این موقعیت‌ها شبیه بازی‌هایی هستند که انسان باید در آن‌ها درباره یک راهبرد تصمیم بگیرد. راهبرد هر طرف بازی مانند عملی است که در پاسخ به دیگر طرف‌های بازی اجرا می‌شود. نظریه بازی با هر موقعیتی مواجه باشد، در آن راهبرد خیلی مهم است (کوتر، و یولن، ۱۳۹۲: ۵۷). رفتار راهبردی به معنای رفتار حساب‌شده (عقلانی) براساس رفتار یا واکنش موردانتظار طرف مقابل است. مطالعه نحوه رفتار افراد در موقعیت‌های خطیر و راهبردی به عهده نظریه بازی‌ها است. شخص در اقدامات خود باید به واکنش افراد دیگر به اقدام خود توجه کند. فروض اصلی نظریه بازی‌ها عبارت است از فردگرایی و عقلانیت و ارتباط متقابل افراد (Voiget, 2011: 146). در نظریه بازی‌ها بیش از سی مدل مختلف از بازی‌ها وجود دارد؛ مانند معمای زندانی^۳ که هر کدام موقعیت‌های خاصی را بررسی و

1. Opportunity cost
2. Theory Games; Game Theory
3. Prisoner's dilemma

توکر در ۱۹۵۰ م، معمای زندانی را مطرح کرد که مهم‌ترین و پرکاربردترین بازی‌ای است که اقتصاددانان به آن توجه کرده‌اند و در تحلیل اقتصادی کاربرد زیادی دارد؛ بدین صورت که دو شخص به‌طور مشترک جرمی انجام می‌دهند، دستگیر می‌شوند و جداگانه بازداشت، و بازجویی می‌شوند. پلیس از آن‌ها به‌صورت انفرادی بازجویی می‌کند و سعی دارد یکی را علیه دیگری تحریک کند. شواهد علیه آنان کامل است. اگر بازجوکننده با همان شواهد موجود نتیجه‌گیری کند، در آن صورت کمترین مجازات برای متهمان در نظر گرفته می‌شود (مثلاً دو سال زندان)؛ اما اگر یکی اعتراف کند و دیگری اعتراف نکند، آنکه اعتراف کرده است، به یک سال زندان و دیگری به نه سال زندان محکوم می‌شود. اگر هر دو اعتراف کنند، هر کدام به شش سال زندان محکوم می‌شوند؛ بنابراین هریک از دو زندانی، راهبردهایی پیش‌روی خود دارند. براساس پیش‌بینی نظریه بازی‌ها، به‌رغم هر کاری که متهم دوم انجام دهد، متهم اول اعتراف می‌کند؛ زیرا مدت کمتری در زندان خواهد بود. متهم دوم نیز همین مسیر را دنبال می‌کند و وی نیز اعتراف می‌کند؛ در نتیجه هر کدام از بازیگرها راهبردی واحد را صرف‌نظر از رفتار رقیب خود انتخاب می‌کنند؛ یعنی اعتراف راهبرد غالب است و هر دو به شش سال زندان می‌روند. این راهحل تعادلی است و دلیلی بر هیچ کدام وجود ندارد که این راهبرد را تغییر دهند. به این وضعیت که هیچ کدام از طرفین دوست ندارند آن را تغییر دهند، تعادل نش گفته می‌شود. در این تعادل تا زمانی که رقیب راهبرد خود را تغییر نداده است، تغییر راهبرد نفعی ندارد.

تحلیل می‌کنند. به کارگیری نظریه بازی‌ها چهارچوبی بصیرت‌زا است؛ به گونه‌ای که این نظریه چهارچوبی علمی ارائه می‌دهد که داده‌های آن به‌طور نظام‌مندی تبدیل به دانش مستقل می‌شود و همواره می‌توان آن را توسعه داد و به نتایج بیشتری دست یافت (Simon, 2011: 185).

۲. سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی توسعه در نظام حقوقی ایران

برنامه‌ریزی توسعه در ایران مبتنی بر قانون است؛ از این‌رو، به بررسی سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی می‌پردازیم و آن را تحلیل اقتصادی نیز می‌کنیم.

۲-۱. برنامه‌ریزی توسعه در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به‌صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی منظم و صحیح ترسیم کرده است (پوست‌فروش تهرانی، و رمزیار، ۱۳۸۹: ۱-۳۴). اهداف کلان اقتصادی، همچون تحقق عدالت اقتصادی، حذف نابرابری‌ها و تبعیض‌ها، تحقق اشتغال کامل، تأمین مسکن، تعاون و مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی، در اصول مختلف آن آمده است و این‌ها با برنامه‌ریزی جهت توسعه ایران اسلامی محقق خواهد شد. تفصیل موضوعات اقتصادی در سند حقوق اساسی تا جایی است که از آن به‌عنوان الگوی اقتصادی یاد شده است که نقش دولت در اقتصاد با ابزار و هدف و مسئولیت‌های گوناگون از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است (شقایق شهری و حسن‌پور، ۱۳۹۹: ۳۷-۴۰). مطابق اصل چهل‌وسوم، تنظیم برنامه اقتصادی کشور، یکی از ضوابط تأمین استقلال اقتصادی جامعه معرفی شده است (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۱). همچنین در ابتدای اصل چهل‌وچهارم مقرر شده است: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی، با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است». همچنین در مقدمه قانون اساسی آمده است: برنامه اقتصادی حکومت اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و اقتصاد، وسیله در نظر گرفته شده است نه هدف، و این موضوع با نظام‌های اقتصادی دیگر رایج در دنیا متفاوت است. نظام اقتصادی ایران طبق قانون اساسی مبتنی بر اقتصاد صحیح و عادلانه و اسلامی استوار است؛ از این‌رو، در مباحث اقتصادی، بیشتر به دنبال عدالت هستیم و اقتصاد ابزار و وسیله‌ای است تا ما را به هدف عدالت برساند. در اصل دهم، به ضرورت برنامه‌ریزی جهت آسان کردن تشکیل خانواده اشاره شده است. اصل چهل‌وسوم در مقام ذکر مبانی اقتصاد است که از مهم‌ترین اصول قانون اساسی در زمینه برنامه‌ریزی اقتصادی است. عبارت برنامه‌ریزی اقتصاد، در بند دوم، به مفهوم خاص برنامه‌ریزی اشاره دارد. اصل چهل‌وچهارم شاه‌بیت اصول اقتصادی برای برنامه‌ریزی است. از باب نظارت، دولت حق مداخله در اقتصاد را خواهد داشت (گرونیوگن و آنت ون دن برگ، ۱۳۹۱: ۴۶۸).

در اصول یک صد و بیست و ششم و یک صد و سی و چهارم، رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را به طور مستقیم برعهده دارد و با همکاری وزرا برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۱). اصل پنجاه و دوم نیز با اشاره به بودجه، برنامه مالی کشور را یک ساله معرفی می کند. از مجموع اصول قانون اساسی و روح حاکم بر آن می توان مؤلفه های محتوایی نظام برنامه ریزی را از تعداد دیگری از اصول استنباط کرد که به اهداف و راهبردهای کلان اداره کشور و نظام سیاسی و اقتصادی آن اشاره می کند و این اهداف در برنامه های جاری کشور مدنظر قرار می گیرد؛ مانند اصل سوم مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح که علاوه بر بیان راهبرد کلی، می تواند هدف برنامه های بلندمدت و میان مدت و کوتاه مدت تلقی شود. همچنین اصول چهاردهم و یک صد و پنجاه و دوم و یک صد و پنجاه و پنجم درخصوص سیاست خارجی و جهت دهی برنامه ریزی روابط بین المللی است. نظریه کلی قانون اساسی درخصوص نظام برنامه ریزی، از طریق سرلوحه قرارداد اصول کلی، حقوق ملت، مبنای حاکمیت، نظام اقتصادی و سیاست خارجی در برنامه ریزی های کلان و ادواری تجلی می یابد. در ادامه اصل دوم، استفاده از علوم و فنون و تجارب بشر بیان شده است که باید سرلوحه تمام سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های کلان باشد (رستمی، و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۵۴). قانون اساسی به دنبال طرح روش خاص برنامه ریزی نبوده است تا دولت مکلف به ارائه لایحه در قالب قانون برنامه شود و برنامه ریزی مدنظر در قانون اساسی به صورت کلی مطرح شده است؛ اما در اصولی مانند اصل یک صد و بیست و ششم قانون اساسی که ترتیبی درباره برنامه ریزی تعیین شده است، رئیس جمهور مکلف به تبعیت از آن است (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۲).

۲-۲. برنامه ریزی توسعه در سیاست های کلی نظام

در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در بند یک اصل یک صد و دهم، تعیین سیاست های کلی نظام، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت، جزء وظایف و اختیارات رهبری تعیین شد. طبق اصل پنجاه و هفتم، قوای حاکم در ایران، زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت هستند. طبق اصل دوم، از الزامات ولایت مطلقه فقیه و ولایت امر، جاری ساختن تدابیر و سیاست های ولی فقیه است. قانون گذاری دارای دو بعد شکلی و ماهوی است. ماهیت قوانین را سیاست گذار تعیین می کند و شکل و نحوه اجرای قانون را قانون گذار معین می کند (غلامی، و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۵۱-۷۲)؛ از این رو، سیاست های کلی نظام، ماهیت و جهت گیری قوانین را و نیز آنچه برای هدایت جامعه مورد نیاز است، معین می کند. سیاست های کلی ابلاغ شده، جهت گیری و ماهیت قوانین و سند بالادستی قوانین است و حرکت بخش های مختلف نظام را هم جهت می کند. سه مرحله در اجرای

سیاست‌های کلی نظام وجود دارد: ۱. تدوین سیاست‌های کلی و ابلاغ آن‌ها، ۲. مطالبه رهبری از قوای سه‌گانه برای ارائه برنامه‌های اجرایی، ۳. نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام که رهبری انجام می‌دهد (طحان نظیف، و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۱-۱۲۴). اهداف کلان نظام، در قالب چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی ابلاغی مشخص شده است (شقایق شهری و حسن‌پور، ۱۳۹۹: ۲۱۰)؛ از این‌رو، چهارچوب برنامه‌ریزی توسعه، در قالب سیاست‌های کلی نظام شکل می‌گیرد؛ برای مثال سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم را مقام معظم رهبری در محورهای کلی سه‌گانه «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه علم و فناوری»، «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» ابلاغ فرموده است و به نظر می‌رسد این رهنمودهای کلی از جنس سیاست‌های کلی نظام هستند که دولت و مجلس از نظر سیاسی و حقوقی ملزم به رعایت آن‌ها هستند. البته در تعیین چگونگی سیاست‌های کلی نظام، سخنی از برنامه‌ریزی در قانون اساسی به میان نیامده است (دیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۵-۷۶). در سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی و علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی، الهام‌بخش جهان اسلام، و با تعامل سازنده در روابط بین‌الملل معرفی شده است و بیان شده سیاست‌های موجود در این سند می‌بایست در تهیه برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه کشور، رعایت شود (تشکیلی و نصیری و شفيعی و گرشاسبی، ۱۳۸۸: ۱۴۵). با وجود مدل تفکیک قوا، مصرح در اصل پنجاه‌هفتم، به‌نوعی تفکیک وظایف در نظام برنامه‌ریزی را نیز مقرر می‌کند (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۶۲).

۲-۳. برنامه‌ریزی توسعه در قوانین برنامه‌های توسعه

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

۱. برنامه جامع است و برای مدت پنج‌سال تصویب می‌شود.
 ۲. حاوی سیاست‌ها و هدف‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی است.
 ۳. منابع مالی موردنیاز دولت و شرکت‌های دولتی و خصوصی برای عملیات عمرانی در آن پیش‌بینی می‌شود.
 ۴. دربردارنده میزان اعتبارات عمرانی و جاری دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی جهت وصول به اهداف است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۵۴).
- درواقع قانون برنامه پنج‌ساله، دارای سه ویژگی «برنامه‌ای بودن»، «موقتی بودن و زمان‌مند بودن»، «همسو با اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بودن» است که به‌منظور حفظ تناسب

عنوان و محتوای این قوانین، باید احکام و مفاد مندرج در این دسته از قوانین با این ویژگی‌ها، تناسب و همخوانی داشته باشند (ابریشمی‌راد، و کدخدامرادی، ۱۴۰۱: ۳۵۳). بسیاری از مفاد قانون برنامه توسعه، فاقد ویژگی‌های ماهوی قانون و در عوض، واجد ویژگی‌های سیاستی است. وجود اسناد بالادستی همانند سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز بیست‌ساله و قانون اساسی و نحوه ارتباط آن‌ها با برنامه‌های میان مدت، موجب شده است چتر سیاستی بلندمدت بر فضای برنامه‌ای میان مدت کشور حاکم نباشد و بعضاً کشور با افراط و تفریط در رویکردی ارشادی و سیاست‌های تعدیل، بدون بسترسازی لازم جهت وضع قانون برنامه توسعه مواجه باشد (مرکز مالمیری، ۱۳۹۰: ۲۳۰). قالبی تحت عنوان قوانین برنامه در هیچ یک از اصول قانون اساسی و به تبع آن در سلسله مراتب منابع حقوقی مشاهده نمی‌شود. قدر متیقن است که قوانین برنامه صرفاً می‌تواند تحت عنوان قانون عادی تلقی شود و هیچ برتری بر دیگر قوانین ندارد. تنظیم قانون برنامه در قالب برنامه‌های سنواتی یکی از راهکارهای رئیس جمهور در برنامه‌ریزی کشور است. تکلیف قوه مجریه مبنی بر ارائه برنامه‌ای میان مدت در قالب قوانین برنامه پنج ساله از هیچ یک از اصول قانون اساسی استنباط نمی‌شود و این روش صرفاً الگویی انتخابی است که به صورت رویه درآمده است و یک راهکار برنامه‌ریزی است (دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۱-۷۳). همچنین قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور شامل احکام دائمی است که به دلیل آنکه بسیاری از مطالب هر پنج سال یکبار در متن برنامه‌های پنج ساله تکرار می‌شد، این قانون تصویب شد. در آن، مطالبی است که برای تمام برنامه‌های توسعه قابلیت اجرا دارد و الزامی است؛ از این رو، می‌توان در این قانون نیز برنامه‌های بلندمدت و همیشگی نظام جمهوری اسلامی ایران را ملاحظه کرد. عناوین مختلف در برنامه دوم تا هفتم توسعه لحاظ شده است و در قالب عناوین تولید و رفاه، شاخص‌های پولی و قیمت‌ها، بازار کار، اشتغال و بهره‌وری، عدالت و فقرزدایی، جهانی شدن اقتصاد و تجارت جهانی و نهایتاً دولت و ساختار اقتصادی در این محورها دسته‌بندی شده‌اند (شقافی شهری، و حسن پور، ۱۳۹۹: ۲۱۰-۲۱۴)؛ برای مثال سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» تعیین شده است و سیاست‌های اقتصادی با نرخ رشد اقتصادی متوسط هشت درصد در طول برنامه، با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید اعم از منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت تعیین شده است. همچنین اصلاح ساختار بودجه از طریق شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت تأدیه بدهی‌ها و واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام. شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه و ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت تعیین شده است. در قانون برنامه هفتم توسعه درخصوص رشد هشت درصدی و مردمی سازی اقتصاد و جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌های دولت

و نیز اصلاح ساختار مالی نظام بانکی و سیاست‌های پولی و ارزی مناسب و اصلاح ساختار بودجه صحبت شده است. با بررسی قوانین برنامه پنج‌ساله، ملاحظه می‌شود که قانونگذار، قوانین برنامه را بستری برای تحقق همه برنامه‌ها و اهداف نظام قانونگذاری قلمداد کرده است. بر همین مبنا، بخش‌هایی از این قوانین، غیرمتناسب و ناسازگار با ویژگی‌های برنامه‌ای بودن و زمانمند بودن است؛ مانند تأسیس سازمان یا تشکیلات دائمی در قوانین برنامه که با ویژگی برنامه‌ای بودن و موقتی و زمانمند بودن همخوانی ندارد (ابریشمی‌راد، و کدخدای، ۱۴۰۱: ۳۶۸).

۲-۴. برنامه‌ریزی توسعه در قوانین عادی

از جمله مهم‌ترین اصول صلاحیت‌بخش، اصل هفتادویکم قانون اساسی است که حیطه تقنینی مجلس شورای اسلامی را در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌داند، به شرطی که وفق اصل هفتادودوم مغایر شرع و قانون اساسی نباشد؛ از این رو، تقنین برای برنامه‌ریزی توسعه ضروری است؛ تاجایی که به نظر برخی از صاحب‌نظران، قانون مهم‌ترین ابزار دولت‌ها در برنامه‌ریزی است. از مهم‌ترین قوانین، قانون برنامه و بودجه است که اصول پنجاهویکم و پنجاه‌ودوم قانون اساسی با اشاره به تعیین سازوکار مالیاتی و بودجه در قانون عادی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برنامه‌ریزی درخصوص منابع درآمدی و هزینه‌ای است. در ماده یک قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، سه نوع برنامه از نظر ابعاد زمانی تعریف و پیش‌بینی شده است که محور اصلی نظام بودجه و برنامه‌ریزی تلقی می‌شود:

۱. برنامه درازمدت: منظور برنامه‌ای است که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای دوره‌ای ده‌ساله یا طولانی‌تر جهت راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله پیش‌بینی می‌شود.
۲. برنامه عمرانی پنج‌ساله: منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج‌سال تنظیم می‌شود و به تصویب مجلس می‌رسد.
۳. برنامه سالانه: منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالانه تنظیم، و همراه بودجه کل کشور به مجلس شورای ملی تقدیم می‌شود.

۲-۵. برنامه‌ریزی توسعه در آیین‌نامه‌ها

طبق اصل یک‌صدوسی‌وهشتم قانون اساسی، دولت صلاحیت تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل را دارد. در واقع تصمیمات دولتی، برنامه‌ریزی به مفهوم عام هستند؛ از این رو، علاوه بر مواردی که هیئت وزیران مأمور تدوین آیین‌نامه‌های مصرح در قوانین برنامه و غیر آن می‌شوند، دولت نیز برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه می‌پردازد؛ بنابراین مصوبات هیئت دولت، کمیسیون‌های دولت، بخش‌نامه‌های مقامات دولتی

بخشی از نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور محسوب می‌شوند و تحت عنوان «اسناد و مقررات پایه‌ای در نظام برنامه‌ریزی» تلقی می‌شوند (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۶۶).

۲-۶. برنامه‌ریزی توسعه در رویه قضایی

دادگاه‌ها و به‌طور خاص قوه قضائیه به‌طور عام، می‌توانند قوی‌ترین و کارآمدترین نهاد برای حفظ و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان باشند. قانون اساسی این اختیار و ابتکار عمل را به قوه قضائیه اعطا کرده است تا با نیازسنجی و برنامه‌ریزی در حوزه قضایی خود، لوایح مورد نیاز را جهت تصویب از طریق قوه مجریه به‌منظور سیر مراحل تصویب به قوه مقننه تقدیم کند. بنابراین قوه قضائیه و رئیس قوه طبق اصل یک‌صد و پنجاه و هشتم قانون اساسی، با استفاده از اختیارات خود بر فرایند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در حوزه قضایی تأثیرگذار هستند. در این زمینه لوایح تنظیمی این قوه پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی به‌نوعی برنامه‌ریزی به مفهوم عام در امور قضایی محسوب می‌شود و باید با برنامه‌های کشور هماهنگی داشته باشد (دیرنیا، ۱۳۹۸: ۸۰).

۳. تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی توسعه

برای تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی توسعه، باید سه گام برداشته شود: ابتدا عناوین حقوقی به اقتصادی تبدیل شود، سپس از ابزارهای اقتصادی استفاده شود و تحلیل شود، و در گام سوم تحلیل‌ها و نتایج به حوزه حقوق تعمیم داده شود. عرصه سیاسی هم مانند عرصه اقتصاد است و نظریه دولت را می‌توان استفاده کرد؛ به این صورت که در یک سرزمین (بازار)، دولت (فروشنده یا عامل یا تولیدکننده) وجود دارد و در طرف دیگر شهروند یا مردم (خریدار، اصیل، مصرف‌کننده) هستند. دولت (تولیدکننده) به دنبال برنامه‌ریزی و خط‌مشی دادن و قانونگذاری (تولید) است و قانون یا خدمات (کالای همگن) تولید می‌کند و مردم (مصرف‌کننده و خریدار) به دنبال بهترین و کم‌هزینه‌ترین کالاها (خدمات عمومی و قوانین) هستند. از آنجایی که قدرت در دست حاکمیت است، مواردی (کالاهایی) مانند خدمات عمومی، امنیت، دفاع ملی و سیاست خارجی کالاهایی انحصاری هستند و در این عرصه قدرت (بازار)، به صورت نفوذناپذیر (انحصاری) است. البته در بیشتر کشورهای دنیا مباحث امنیت، سیاست، دفاع ملی جزء موارد انحصاری و نفوذناپذیرند. طبق نظریه کنندگی^۱، دولت به نمایندگی از شهروندان قدرت سیاسی را اعمال می‌کند و دولت‌کننده شهروندان است. ازمنظر تحلیل اقتصادی می‌توان برای دفاع از برنامه‌ریزی‌های توسعه و ضرورت آن، که دولتمردان انجامش می‌دهند، به نظریه کنندگی استناد کرد. در این نظریه

وضعیت‌هایی بررسی می‌شود که در آن‌ها عامل (دولتمردان) می‌خواهند به برنامه‌ریزی توسعه پردازند و موقعیت مناسب‌تری در مقایسه با اصیل (مردم) دارند. گاهی عوامل مختلفی از جمله تعارض منافع و اطلاعات نامتقارن مشکلاتی ایجاد می‌کنند. درواقع اطلاعات نامتقارن بدین معنا است که عامل (دولتمردان) درخصوص برنامه‌ریزی توسعه دارای اطلاعات بیشتری درباره اصیل (مردم) هستند. داشتن این اطلاعات بیشتر، باعث می‌شود دولتمردان (عامل) در موقعیت بهتری در مقایسه با مردم (اصیل) قرار بگیرند. اصیل نمی‌تواند به تمام اطلاعات عامل دست یابد؛ اما طبق قاعده «ما لا یدرک کله لا یتراک کله» اصیل تمام تلاش خود را به کار می‌بندد تا حدامکان به اطلاعات عامل در برنامه‌ریزی‌های توسعه دست یابد (آقای طوق، ۱۳۹۲: ۱۵۱). برای شکست انحصار، بحث تفکیک قوا مطرح شده است. تفکیک قوا نیز یعنی برنامه‌ریزی در سه قوه تا بتوانند به انجام وظایف محوله پردازند. با توجه به اینکه ۹۸/۲ درصد از مردم در سال ۱۳۵۸ به جمهوری اسلامی رأی مثبت دادند؛ ازاین‌رو، قانون اساسی درجهت خواست و حداکثرسازی آرمان‌ها و نظرها و مطالبات مردم پیش رفته است و با حداکثرسازی مطلوبیت خواسته‌ها و مطالبات مردم تدوین شده است.

طبق نگرش اثباتی، برنامه‌ریزی حقوقی توسعه منطبق با چستی و چرایی برنامه‌ریزی و منطبق با عقلانیت است و تحلیل هست‌مدار برنامه‌ریزی توسعه است؛ یعنی با تحلیل اثباتی، اثر برنامه‌ریزی‌های انجام‌شده بر فاکتورهای فردی و اجتماعی مشخص می‌شود (Todar & Smith, 2012: 112). این نگرش به تبیین نتایج و اثری که از برنامه‌ریزی توسعه ناشی می‌شود، می‌پردازد و به دنبال علل ظهور برنامه‌ریزی‌های توسعه و چرایی و اصلاح آن‌ها است. در نگرش هنجاری به بررسی آنچه برنامه‌ریزی توسعه شایسته است که باشد، پرداخته می‌شود و اینکه برنامه‌ریزی توسعه چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد و اینکه آیا برنامه‌ریزی‌های توسعه برای جامعه سود خواهد داشت یا نه؟ تحلیل اثباتی به دنبال تعیین تأثیر قواعد حقوقی و هست‌مدار است؛ درحالی‌که تحلیل هنجاری به دنبال آن است که قواعد حقوقی را کارآمدتر کند و به آنچه شایسته است که باشد، می‌پردازد و به برنامه‌ریزی درباره آینده اشاره دارد. همچنین اگر انحصار قدرت برنامه‌ریزی به شکل مطلق در دست یک نهاد باشد، می‌توان آثار نامطلوب انحصار از جمله ناکارآمدی را در آن مشاهده کرد (Posner, 2006: 4-48). در اقتصاد، آثار نامطلوب انحصار، افزایش قیمت و کاهش تولید و کاهش اضافه رفاه مصرف‌کننده است. در عرصه برنامه‌ریزی حقوقی توسعه می‌توان از آثاری چون کاهش خدمات عمومی، کاهش پاسخگویی، افزایش مخارج دولت و خطر استثمار شهروندان توسط برنامه‌ریزی‌های انحصاری نام برد. انحصار قدرت سیاسی در دست دولت، سودآورترین و پرخطرترین انحصار به شمار می‌رود. ازراه‌های شکست انحصار برنامه‌ریزی توسعه در دست یک نهاد، تفکیک وظایف تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی توسعه میان نهادهای مختلف است و این به نفع

مصرف کنندگان (شهروندان) است (Hall, 2002: 36). این انحصار در برنامه‌ریزی در سیاست‌های کلی نظام دیده می‌شود؛ زیرا قسمت‌های دیگر باید از سیاست‌های کلی تبعیت کنند. همچنین واگذاری صلاحیت برنامه‌ریزی به یک نهاد، زمانی که باعث انحصار نشود، در صورتی توجیه‌پذیر است که باعث کاهش «هزینه معاملاتی» شود؛ بدین صورت که منافع ایجادشده از طریق واگذاری صلاحیت برنامه‌ریزی به یک نهاد، بیشتر از هزینه‌های ایجادشده نهاد‌های مختلف باشد و در چنین وضعیتی باید مطلوبیت پارتو و رجحان پارتو وجود داشته باشد؛ یعنی بدون اینکه به منافع کسی ضرر برسد، حداقل وضع یک فرد بهتر شود.

در تحلیل اقتصادی هزینه - فایده برنامه‌ریزی توسعه می‌توان گفت هزینه‌های برنامه‌ریزی و در نظر گرفتن واکنش‌های فواید اجرای برنامه‌ریزی این هزینه‌ها، مهم هستند و انتخاب رویکرد و شاخص‌های برنامه‌ریزی کارآمد با توجه به منابع کمیاب جهت برنامه‌ریزی مهم است و با مطالعه علمی هزینه‌های برنامه‌ریزی توسعه، بینشی صحیح از میزان هزینه - فایده‌ها را به وجود می‌آورد و از هزینه‌های ناشی از انتخاب شاخص‌های نامناسب، که به ازدست رفتن فرصت‌های آتی منجر می‌شود، جلوگیری می‌کند؛ از این رو، برای پیشگیری و مقابله با هزینه‌های برنامه‌ریزی نادرست، از روش‌ها و ابزارهای اقتصادی استفاده می‌شود.

در قانون اساسی با انحصار در شاخص‌های برنامه‌ریزی مواجه نیستیم. البته بهتر است رقابت و انحصار را در دو سر یک طیف لحاظ کنیم که یک سر آن انحصار و سردیگر آن، بازار آزاد و رقابت کامل است. درباره برنامه‌ریزی توسعه در قانون اساسی می‌توان گفت شاخص‌های متعدد با توجه به چهارچوبی که سیاست‌های کلی نظام مشخص کرده، لحاظ شده است. به نوعی رقابت کامل و بازار آزاد در برنامه‌ریزی وجود ندارد؛ زیرا ساختار نظام ما به لحاظ عقیدتی، ایدئولوژیک است و بعضی عوامل از آن خود به خود حذف می‌شود؛ مثلاً در این نظام، انتظار تصویب قانون همجنس‌گرایی وجود ندارد. شاخص‌های مختلف در برنامه‌های توسعه، اعم از اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، لحاظ شده است و افراد زیادی می‌توانند از این برنامه‌ریزی‌ها منتفع شوند. به نوعی بازار رقابتی در چهارچوب مورد نظر وجود دارد. البته نمی‌توان در یک جامعه بازار رقابتی کامل در نظر گرفت. هرچه میزان شاخص‌های بیشتری در برنامه‌ریزی لحاظ شده باشد، رقابت بیشتر می‌شود و جامعه به سمت پویایی بیشتر خواهد رفت. همین مسئله درباره برنامه قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها و رویه قضایی نیز وجود دارد؛ به طوری که در قوانین عادی که باید از سلسله مراتب بالادستی خود نیز تبعیت داشته باشد، دایره رقابت به دلیل محدود شدن شاخص‌های برنامه‌ریزی، محدودتر می‌شود و همین امر درباره آیین‌نامه‌ها و رویه قضایی نیز صادق است؛ به گونه‌ای که با در نظر گرفتن طیف بازار آزاد و انحصار می‌توان گفت هرچه به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام نزدیک‌تر باشیم، در طیف بازار

آزاد و رقابت بیشتری از لحاظ شاخص‌های متعدد برنامه‌ریزی هستیم و هرچه به رویه قضایی نزدیک‌تر می‌شویم به طیف انحصار نزدیک‌تر می‌شویم؛ زیرا دامنه شاخص‌ها کمتر می‌شود. از لحاظ کارایی پارتو اگر برنامه‌ریزی‌های توسعه موجب شود بدون آنکه به کسی ضرر وارد شود، تهی‌دستان وضعیت مالی بهتری پیدا کنند، این امر مطابق کارایی پارتو است؛ اما اگر دولت برای تحقق عدالت اقتصادی بخشی از درآمد ثروتمندان را از آن‌ها اخذ کند و به فقرا بدهد، این مطابق با کارایی پارتو نیست؛ زیرا بهبود وضع فقرا سبب آسیب به ثروتمندان می‌شود. براساس کارایی پارتو، هدف برنامه‌ریزی توسعه باید در جهت افزایش میزان رفاه جامعه باشد و مانع از این شود که وضعیت رفاه دیگران را به مخاطره اندازد. اگر هدف برنامه‌ریزی‌های توسعه حمایت از عدالت توزیعی باشد، با معیار پارتو سازگاری کمتری دارد (باقری و نصراللهی، ۱۳۹۵: ۱۹۶)؛ اما طبق کارایی کلدور - هیکس، تغییر و اصلاح برنامه‌ریزی‌های توسعه با توجه به مقتضیات جامعه مقدور است و اگر در برنامه‌ریزی‌های توسعه اشتباهی روی دهد، امکان تجدیدنظر وجود دارد؛ هرچند وضعیت عده‌ای را از حالت قبل بدتر کند؛ زیرا منافعی که از این تغییر برای برنامه‌ریزی توسعه حاصل می‌شود، به میزانی است که می‌توان خسارت زیان‌دیدگان برنامه‌ریزی قبلی را جبران کرد یا افراد بیشتری را از این برنامه‌ریزی منتفع کرد (North, Mantzavinos, & Sharing, ۲۰۰۴: ۱۵۹). از مجموع سلسله مراتب برنامه‌ریزی‌های حقوقی به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی به دنبال عدالت توزیعی و حمایت از مستضعفان و محرومان است، حتی اگر منجر به کاهش حمایت از سایر قشرها شود و به دنبال شاخص‌های مشخص و محدودی در هر دوره هستیم، مانند اقتصاد مقاومتی؛ از این رو، به نظر می‌رسد با کارایی کلدور - هیکس تطابق بیشتری دارد.

طبق مفهوم حداکثرسازی، دولتمردان طبق قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، هرچه شاخص‌های بیشتری را در برنامه‌ریزی‌ها لحاظ کنند، حداکثرسازی مطلوبیت‌های نظام جمهوری اسلامی بیشتر می‌شود و با زندگی و تعاملات مردم در یک حالت تعادل قرار می‌گیرد. همچنین طبق نظریه بازی‌ها، رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص نظام، در پی انتخاب اهداف بهینه و راهبردهای متناسب برای کشور است؛ به صورتی که با انتخاب و تعیین یک شاخص، بازی سیاست و اداره کشور جهت‌دار می‌شود؛ مثلاً با انتخاب سیاست اقتصاد مقاومتی، همه قوانین و اداره امور با جهت‌گیری اقتصاد مقاومتی اداره می‌شود.

البته در نقد برنامه‌ریزی توسعه، بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند که نتایج معجزه‌آمیزی که از برنامه‌ریزی توسعه انتظار می‌رفت، حاصل نشده است و عده‌ای معتقدند برنامه‌ریزی ملی، خود مانعی بر سر راه توسعه است. در مجموع به نظام برنامه‌ریزی ایران، ایرادهای بنیادین وارد است. فرایند برنامه‌ریزی رایج در ایران به زعم بسیاری بازطراحی جدی نیاز دارد. تصمیم‌سازی متمرکز،

پایین بودن مشارکت ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی، ناکارآمدی نظارت بر اجرا، چالش‌های تصویب برنامه‌های تهیه‌شده ازجمله این موارد است. نظام برنامه‌ریزی در ایران باید بازتعریف شود و با شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی توسعه‌گرا، مسیر تهیه برنامه توسعه مطلوب هموارتر شود (مهرعلی‌تبار فیروزجائی، و گرائی‌نژاد، ۱۴۰۱: ۸۹). اجماع نظری کلی درخصوص عدم اجرای بایسته قوانین برنامه توسعه در قوانین برنامه چهارم، پنجم و ششم در میان صاحب‌نظران وجود دارد. ارزیابی‌ها نشان‌دهنده حدود ۳۰ درصد اجرای برنامه‌ها است (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۱: ۱۰). درباره برنامه هفتم، با تحلیل اقتصادی می‌توان گفت درنظر گرفتن رشد اقتصادی ۸ درصدی، هدفی آرمانی است؛ زیرا بستر لازم برای تحقق آن فراهم نیست و بهتر است سیاست‌گذاران دلایل عدم رشد اقتصادی در برنامه‌های قبلی را بررسی کنند و از ایجاد هزینه بیشتر برای عدم اجرای برنامه‌های توسعه بکاهند. همچنین از نقطه تعادل در برنامه‌ریزی در سیاست‌ها و برنامه‌های هفتم توسعه دور شده‌ایم که اهداف در آن‌ها، آرمانی به نظر می‌آیند.

در یکی از گزارش‌های آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، ایرادها عبارت‌اند از: الف - ایرادهای شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی، ب - ایرادهای فرایند برنامه‌ریزی، ج - ایرادهای محتوای برنامه، د - ایرادهای اجرای برنامه.

در این ایرادها، پیش‌نیاز برنامه‌ریزی به آسیب‌هایی مانند فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، نبود اطلاعات و آمارهای جامع در ساختار سیاسی و اجتماعی کشور پرداخته است. از ایرادهای اجرای برنامه می‌توان به سرعت و گسترش تحولات سیاسی - اقتصادی کشور، وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر، قابلیت‌های اداری ضعیف دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده، عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون، انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون و تداخل زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور اشاره کرد (مرکز مالمیری، ۱۴۰۲: ۳۹).

برای عدم اثربخشی قوانین برنامه‌های توسعه در ایران نکات دیگری نیز می‌توان بیان کرد:

۱. بسیاری از مواد قانونی برنامه‌های توسعه فاقد متولی مشخص‌اند یا شاخص مشخصی برای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی دولت وجود ندارد.

۲. میان‌دوره فعالیت قوای مجریه و مقننه با دوره زمانی برنامه‌های توسعه، تطابق زمانی وجود ندارد و این امر از ضمانت اجرای برنامه‌ها کاسته است (جهانگرد، ورمزیار، ۱۳۹۱: ۷۳-۷۷).

به‌طور کلی صاحب‌نظران در نظام برنامه‌ریزی ایران، بر اجرایی نبودن بسیاری از احکام برنامه یا نادیده گرفتن پیش‌نیازهای مختلف برای اجرایی کردن مفاد قانونی، به‌ویژه از حیث مالی - بودجه‌ای، تأکید کرده‌اند. به نظر می‌رسد اصلاح نظام برنامه‌ریزی در ایران، نیازمند بازنگری در کیفیت و سازوکار قانونگذاری از یک سو، و اجرا از سوی دیگر است و می‌توان گفت اصلاح نظام

برنامه‌ریزی، مستلزم نظام حکمرانی به‌طور کلی است (مرکز مالیری، ۱۴۰۲: ۵۱).

نتیجه‌گیری

دولت‌ها اعمال‌کننده حاکمیت و اقتدار عمومی‌اند؛ از این‌رو، بر مبنای ایدئولوژی، آرمان‌ها، اهداف و اصول کلان جامعه خود، ناچار از ترسیم اهداف و راهبردهای جزئی‌تر در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، علمی و قضایی هستند. این عملیات طی برنامه‌ریزی انجام می‌شود و نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مبتنی بر قانون است. برنامه‌ریزی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است و سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌ریزی‌ها را مشخص می‌کند و قسمت‌های دیگر سلسله مراتب نظام حقوقی باید از سیاست‌های کلی نظام تبعیت داشته باشند. با کمک تحلیل اقتصادی از ابزارهای اقتصادی استفاده می‌کنیم و برنامه‌ریزی حقوقی توسعه را تحلیل می‌کنیم تا برای سیاست‌گذاران اصلی، فرصت و بصیرت حقوقی ایجاد کند. این ابزارهای کمک‌کننده عبارت‌اند از: هزینه - فایده، کارایی (پارتو و کلدور - هیکس)، انحصار و رقابت، عامل - اصل، حداکثرسازی مطلوبیت و نظریه بازی. با تحلیل اثباتی، می‌توان برنامه‌ریزی‌ها را از لحاظ آنچه هست، تبیین کرد و با تحلیل هنجاری برنامه‌ریزی شایسته تبیین می‌شود. یعنی برنامه‌ریزان به‌ویژه تعیین‌کنندگان سیاست‌های کلی نظام، باید با تحلیل اثباتی برنامه‌ریزی‌ها را تحلیل کنند و با تحلیل هنجاری درباره آینده و آنچه شایسته است، اقدام کنند. هرچه سیاست‌های کلی نظام، شاخص‌های بیشتری را از مطالبات عاملان لحاظ کند، مطلوبیت به حداکثر خواهد رسید و این امر در سلسله مراتب ظهور خواهد یافت. در قانون اساسی با بیشترین میزان رقابت در چهارچوب‌های کلی نظام مواجه هستیم؛ زیرا به شاخص‌های متعددی اشاره شده است و از نظر هزینه - فایده هم با توجه به انواع شاخص‌ها و در نظر گرفتن برنامه‌ریزی در قسمت‌های مختلف، منافع بیشتری نصیب افراد مختلف می‌شود. این تحلیل در سیاست‌های کلی نظام هم وجود دارد؛ زیرا بعد از قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام وجود دارد که تعیین‌کننده شاخص‌های مختلف در برنامه‌ریزی است که در چهارچوب مشخص شده، پس از قانون اساسی، بیشترین رقابت و منافع را دارد. سپس قانون برنامه‌های توسعه و قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها و رویه قضایی است که به ترتیب دارای رقابت و منافع بیشتر هستند. به نظر می‌رسد از لحاظ کارایی تصمیمات برنامه‌ریزان، مبتنی بر کارایی کلدور - هیکس است و به عدالت توزیعی و حمایت از محرومان توجه دارد. به نظر می‌آید هرچه برنامه‌ریزی ما متمرکزتر باشد، با انحصار بیشتر، رقابت کمتر، هزینه‌های بیشتر و منافع کمتر روبه‌رو خواهیم بود.

پیشنهاده‌ها

۱. پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاران و قانونگذاران در برنامه‌ریزی‌ها و برنامه‌های توسعه، همیشه به نقطه تعادل توجه داشته باشند و از آن دور نشوند؛ زیرا دوری از تعادل، باعث اتخاذ وضع

برنامه‌ها و قوانین آرمانی می‌شود نه واقعی، به‌طوری که با تورم قوانین مواجه می‌شویم که کارایی لازم را نیز ندارند.

۲. برای نگارش برنامه‌های توسعه بعدی، پیشنهاد می‌شود که سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان، تحلیل اقتصادی برنامه‌ریزی‌های قبلی را مطالعه کنند تا از اجرا و میزان عملیاتی‌شدن برنامه‌ها مطلع شوند.
۳. منافع و هزینه‌های سیاست‌های اتخاذ شده در برنامه‌ریزی‌های قبلی توسعه مشهود است و با توجه به اینکه رضایت مردم نیز در جمهوری اسلامی ایران ملاک و مهم است، با تحلیل اقتصادی می‌توان دریافت که آیا این هزینه‌ها، ارزش و مطلوبیت داشته است یا خیر، و اینکه با توجه به مباحث جهانی‌شدن و تغییرات مختلف، آیا توانسته‌ایم تعادل در میان ارزش‌ها و ایدئولوژی را در برنامه‌ریزی‌های توسعه حفظ کنیم یا خیر.
۴. پیشنهاد می‌شود طبق نظریه‌بازی‌ها، سیاست‌های کلی نظام (به‌دلیل اهمیت و تأثیرگذاری)، شاخص‌های بیشتر و رویکردهای نظام بازار آزاد را مدنظر قرار دهد تا تعاملات متعادل‌تر، هزینه‌ها کمتر، منافع بیشتر، رقابت بیشتر، مطلوبیت بیشتر و تعاملات سازنده‌تر شود و در منابع دیگر نیز این سیاست‌ها تأثیر مناسب بگذارند.

کتابنامه

- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۲). *تحلیل اقتصادی حقوق (حقوق اساسی)*. تهران: خرسندی.
- ابریشمی‌راد، محمد امین؛ و کدخدای مرادی، کمال (۱۴۰۱). نگاهی انتقادی به محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در جمهوری اسلامی ایران. *تحقیقات حقوقی*، شماره ۹۸، صص ۳۴۷-۳۷۲.
- باقری، محمود؛ و نصراللهی، علی (۱۳۹۵). کارایی اقتصادی ضمانت اجرای کیفری قانون بازار اوراق بهادار. *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۶، شماره ۲، صص ۱۸۷-۲۰۶.
- پوست‌فروش تهرانی، ایمان؛ ورمزیار، حسن (۱۳۸۹). ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب. *دفتر مطالعات برنامه و بودجه*، صص ۱-۳۴.
- تشکینی، احمد؛ و فقیه نصیری، مرجان، شفیعی، افسانه، گرشاسبی، علیرضا (۱۳۸۸). *برنامه‌ریزی توسعه: مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران*. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- جهانگرد، اسفندیار؛ و ورمزیار، حسن (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران، بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و پس از انقلاب. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۲۵۹۱.
- دبیرنیا، علیرضا (۱۳۹۸). جایگاه قوانین برنامه توسعه در قوانین اساسی ایران، برنامه‌ریزی در راستای

وظایف قوه قضائیه. مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۶، ص ۶۹-۸۶.

رستمی، ولی؛ و ابراهیمی، محمود (۱۳۹۷). قانون اساسی ایران و نظام برنامه‌ریزی. فصلنامه دانش حقوق عمومی، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره ۱۹، ص ۴۹-۷۲.

شاگری، عباس (۱۳۹۴). درباره برنامه ششم توسعه، مشکلات برنامه‌ریزی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی.

شقایق شهری، وحید؛ و حسن‌پور، سعیده (۱۳۹۹). ارزیابی میزان تحقق اهداف اقتصادی قانون اساسی ج. ا. ایران. جستارهای اقتصادی/ایران، شماره ۳۴، ص ۳۷-۶۱.

شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۹). حقوق اقتصادی. تهران: سمت.

طحان‌نظیف، هادی؛ و هادی‌زاده، علی (۱۳۹۷). ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱، ص ۱۰۱-۱۲۴.

غلامی، علی؛ و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۲). مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام. فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۱، ص ۵۱-۷۲.

غمامی، سید محمد مهدی، و آجرلو، اسماعیل، اسماعیلی، محسن، اکرمی، روح‌الله، الفت پور، محمد علی (۱۳۹۶). دائرةالمعارف حقوق عمومی. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

کاشی، خداداد (۱۳۸۶). حوزه و وسعت قانون رقابت با توجه به ساختار اقتصادی. مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۲۳.

کالوو، پیترو؛ و فری‌واگ، ژئو (۱۳۸۳). اقتصاد خرد (حمیدرضا ارباب، مترجم). تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.

کوثر، رابرت؛ و یولن، تامس (۱۳۸۸). حقوق و اقتصاد (یدالله دادگر؛ و حامده اخوان، مترجمان). انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشکده تربیت مدرس.

گرونیوگن، جان؛ اسپیتیهون، آنتوان؛ و آنتون دن برگ (۱۳۹۱). مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا (اصلاح قودجانی، مترجم). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، (۱۴۰۱) مجموعه پیشنهادهای بخش خصوصی درباره تبصره‌های لایحه بودجه ۱۴۰۲، منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های اقتصادی اتاق ایران.

مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۹۱). مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، کد موضوعی ۲۳۰.

مرکز مال‌میری (۱۳۹۰). تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی. فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۶۷، ص ۲۱۳-۲۵۱.

- مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۲). تأملی بر الزامات اجرای قانون با بر قوانین برنامه توسعه. فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۱۱۵، ص ۲۱-۵۸.
- مهرعلی تبار فیروزجائی، مرتضی؛ و گرائی نژاد، غلامرضا (۱۴۰۱). فراتحلیل مطالعات هفتادسال برنامه‌ریزی توسعه، به‌منظور کاربست در تنظیم نظام‌نامه تدوین برنامه هفتم توسعه. فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال سوم، شماره ۹.
- نورمحمدی، خسرو (۱۳۸۱). چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرایند تدوین و اجرای برنامه توسعه، همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، تهران.
- یادی پور، مهدی (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر حقوق و اقتصاد، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- Bishop, Matthew (2004). *Essential Economics*, Published by Profile Books Ltd 58A Hatton Garden, London EC1N 8LX p. 57
- Congleton, Roger D (2005). constitutional design, early constitutional analysis. Available at: [http://rdc1.net/class/BayreuthU/constitutional design index. Html](http://rdc1.net/class/BayreuthU/constitutional%20design%20index.html).
- Fowles, Richard; Byrnes, Edward C. & Hickert, Audrey O (2005). The Cost of Crime: A Cost/ Benefit Tool for Analyzing Utah Criminal Justice Program Effectiveness. Commission on Criminal and Juvenile Justice & Criminal Justice and Juvenile consortium, University of Utah, 04.
- Hall, Peter (2002). *Urban and Regional Planning*. London: Routledge.
- Hanson, Jon D; Hanson, Kathleen; & Hart, Melissa R (2009). Law and Economic, Harvard Law school Public Law & Legal. *Theory Working Paper Series Paper No. 1014*.
- Kingsbury, R; McKay, John; & Hunt,??? (2004). *key Issue in Development*, New York: Palgrave.
- Klase, Matthias; & Esther-Mirjam, Sent (2005). Conceptual History of the Emergence of Bounded Rationality. *History of Political Economy*, Vol 37, No. 1.
- Miceli, Thomas J. (2004). *The Economic Approach to Law..*
- North, Douglass Cecil (2004). Learning Institutions and Economic Performance. *Perspective on Politics*, vol 2, No 1.
- Posner, Richard A (2006). An Economic Theory of the Criminal Law. *Columbia Law Review*, Vol 85, No 6.
- Sapru, Phi (2006). Administration Theories and Management Thought. Delhi: Published by Prentice Hall of India, vol.2, No3.
- Simon, Herbert (2011). Rational Decision Making in Business Organizations. Nobel Memorial Lecture of 8 December 1978. Published by American Economic Association, Vol 69, No 4
- Todar Michael & Smith, Stehhan (2012). *Economic Development*, 11th ed Boston, Mass, Addison-Wesely.
- Voigt, Stefan (2011). Positive Constitutional Economics II-A Survey of Recent Developments. *Public Choice*, Vol 146.
- Zamir, Eyal & Medina, Barak (2010). *Law, Economic and Morality*, Oxford University Press.