


# Public Organization Management

Vol. (-), (Series -): ---/ 2025

 <https://doi.org/>

## ORIGINAL ARTICLE

### Analyzing the Role of The Islamic Consultative Assembly in The Development Planning Process, Focusing on The Challenge of Intra-plan Incoordination

Ahmad Gholipour<sup>1</sup>, Seyyed Mojtaba Shahraini<sup>2</sup>

1. Ph.D in Public Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. PhD student in public administration, University of Tehran, and Researcher at the Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Tehran, Iran.

#### \*Correspondence

Seyyed Mojtaba Shahraini

E-mail:

[mojtabashahraini@ut.ac.ir](mailto:mojtabashahraini@ut.ac.ir)

Received:

Accepted:

#### How to cite

Gholipour, A. & Shahraini, S.M. (2025). Analyzing the Role of The Islamic Consultative Assembly in The Development Planning Process, Focusing on The Challenge of Intra-plan Incoordination (In Persian).

## EXTENDED ABSTRACT

### Introduction

Despite more than seven decades of experience, Iran's development planning system has performed inadequately in achieving development goals. Scholars attribute this underperformance to various factors, among which the internal incoordination of development plans has received increasing attention. One critical, yet underexplored, factor in this internal incoordination is the role of the Islamic Consultative Assembly (Parliament) in the approval phase of development plans. According to the Iranian Constitution and national laws, the Parliament holds wide-ranging authority to review, amend, and approve development plans. However, empirical evidence suggests that parliamentary interventions—through additions, sector-specific amendments, and reallocation of resources—often intensify incoordination within the plans. Accordingly, the main research question is formulated as follows: How does the Parliament's role in the approval process of development plans contribute to the increase of internal incoordination within these plans?

A review of the existing literature shows that, similar to the issue of internal incoordination within development plans, the role of the Islamic Consultative Assembly (Parliament) in deepening or reproducing such incoordination has received limited scholarly attention. Indeed, within the theoretical literature, there is no study that directly addresses this issue. The existing studies have mostly discussed the Parliament's role in a descriptive and scattered manner, and no systematic examination has been conducted on how its interventions influence internal incoordination within development plans.

Focusing on the Parliament's role during the approval phase of development plans, the present study—drawing on official document analysis and field evidence obtained from expert interviews—seeks to explain how parliamentary interventions contribute to increasing internal incoordination within plans. The findings are expected to fill this research gap and, in doing so, help improve understanding of the issue and enhance the Parliament's role in the national development planning process.

### Methodology

This research is qualitative in nature, exploratory in orientation, and applied in

purpose, utilizing qualitative secondary analysis to address a new central research question. Secondary analysis involves reusing previously collected data to answer new research questions, particularly when the original data are rich and access to participants is limited. The general steps of this method include identifying relevant data, assessing their suitability for the new inquiry, reanalyzing the data, and ensuring the quality of the study. This process enables optimal use of existing resources and reduces the cost and burden of data collection.

The data used in this study includes 14 semi-structured interviews and a set of documents related to Iran's development planning system, which were collected from a previous study by the authors of the paper. The data analysis process was carried out using thematic analysis and the MAXQDA software. In this process, the data were systematically organized into 57 descriptive codes, 14 interpretive codes, and 3 overarching themes. The theoretical framework of Gholipour et al. (2024) guided the analysis, emphasizing that the quality of coordination depends on the presence of a clear, common, and valid basis for the actors involved. In light of this framework, the research question was refined as follows: "What is the basis of the Parliament's intervention in the review and approval process of development plans? Is there a clear, common, and valid basis for such intervention?" To ensure the credibility of the research, the criteria proposed by Lincoln and Guba (1985) — credibility, dependability, transferability, and confirmability — were employed, with appropriate techniques applied for each criterion.

### Findings

The findings of this research are categorized into three overarching themes: "Facilitating Factors," "Main Factors: Divergent Forces; Informal Institutions," and "Consequences." Facilitating factors of internal incoordination within development plans are grouped into three general categories: the disorganized structure of the Parliament, insufficient professional capacity of representatives (an invalid belief system), and process-related challenges in the review of development plans. These factors represent institutional and structural conditions that enable the emergence of misaligned interventions in the form of divergent forces as informal institutions, while also weakening the validity of formal institutions.

The main factors intensifying internal incoordination in development plans due to parliamentary interventions include informal institutions such as localism and sectoralism, which can be considered an invalid basis for action. This situation, rather than encouraging actors to cooperate and pursue national goals through the infusion of national and cross-sectional logic into the plan, directs them toward deepening sectoral logic within the plan, thereby intensifying incoordination.

As a result of divergent forces such as sectoralism and localism, along with some facilitating factors, certain formal institutions governing the process of drafting development plans, such as some principles of the Constitution, the General Policies of the Development Plan, and the spirit of the Parliament's Rules of Procedure, lose their validity. Consequently, due to the lack of a clear, common, and valid basis for the Parliament's intervention in the planning process, extensive changes are made to the plan within the Parliament. This results in the infusion of unprofessional logic into the plan, the emergence of regional demands within the plan, and the optimization of sectoral interests over public organization. These conditions further intensify internal incoordination in the plan, working against the achievement of the plan's goals.

### Discussion and Conclusion

The findings indicate that the main reason for the intensification of these incoordination issues is the absence of a clear, common, and valid basis for parliamentary intervention in the drafting of national development plans. Informal institutions, such as localism and sectoralism, function as divergent forces that weaken formal institutions, including the Constitution, the General Policies of the Development Plan, and the Parliament's Rules of Procedure. Facilitating factors,

such as the insufficient professional capacity of representatives and the overly general nature of the Parliament's Rules of Procedure (an unclear formal institution), further reinforce these divergent forces and undermine the validity of formal institutions.

The ultimate outcome of this process is the intensification of intra-plan incoordination and the consequent failure to achieve the goals of development plans. In other words, a plan that is itself incoordinate cannot effectively fulfill its coordinating function. This research highlights the necessity of revising legal structures, increasing transparency in legislative processes, and better managing institutional interactions in the national development planning process.

Among the limitations of this study are the constraints related to access to members of Parliament and certain institutions involved in the drafting and approval of development plans. In addition, the use of qualitative secondary analysis in this research allowed the responses to the main research question to be presented in an acceptable and satisfactory manner. However, since the data were originally collected for different purposes and the theoretical framework of the study focused on the core concept of the "absence of a clear, common, and valid basis for action," some specific dimensions of the research question may not have been fully addressed.

#### **KEY WORDS**

Islamic Consultative Assembly, Development Planning, Intra-plan Incoordination, Basis of Action, Qualitative Secondary Analysis.



Copyright © 2025 The Authors. Published by Payame Noor University.

This is an open access article under the CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

<https://ipom.journals.pnu.ac.ir/>

فصلنامه علمی

## مدیریت سازمان‌های دولتی

سال -، شماره -، پیاپی -، ۱۴۰۴ (---)

doi <https://doi.org/>

«مقاله پژوهشی»

## واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

احمد قلی‌پور<sup>۱</sup>، سیدمجتبی شهرآیینی<sup>۲</sup>

## چکیده

پژوهش حاضر با هدف واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای انجام شده است. پژوهش حاضر از نوع کیفی، با ماهیت اکتشافی و جهت‌گیری کاربردی است و با استفاده از راهبرد تحلیل ثانویه کیفی انجام شده است. داده‌های پژوهش شامل ۱۴ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با صاحب‌نظران توسعه و مجموعه‌ای از اسناد مرتبط با نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران است که بین پاییز ۱۴۰۲ تا پاییز ۱۴۰۳ گردآوری شده‌اند. فرآیند تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون کینگ و هاروکس و به کمک نرم‌افزار MAXQDA انجام گرفت و در نهایت، داده‌ها در قالب ۵۷ کد توصیفی، ۱۴ کد تفسیری و ۳ مضمون فراگیر سازمان‌دهی شدند. یافته‌های پژوهش نشان داد که فقدان مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه، علت تشدید ناهماهنگی‌های درون‌برنامه‌ای در مجلس است. در این میان، نهادهای غیررسمی نامعتبر همچون محلی‌گرایی و بخش‌گرایی به‌عنوان نیروهای واگرا عمل کرده و اعتبار نهادهای رسمی مانند اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی و آیین‌نامه داخلی مجلس را تضعیف می‌کنند. همچنین عوامل تسهیل‌گر نظیر ظرفیت تخصصی ناکافی نمایندگان (نظام باور نامعتبر) و کلی بودن آیین‌نامه داخلی مجلس (نهاد رسمی نامشخص) نیروهای واگرا را تقویت نموده و اعتبار نهادهای رسمی را تضعیف می‌کند. پیامد نهایی این فرآیند، تشدید ناهماهنگی درون برنامه‌های توسعه و در نهایت، تشدید ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی توسعه است. پژوهش حاضر بر ضرورت بازنگری در ساختارهای حقوقی مرتبط با بررسی برنامه‌های توسعه در مجلس و مدیریت بهتر تعاملات نهادی در فرآیند بررسی برنامه در مجلس تأکید می‌کند.

## واژه‌های کلیدی

مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ریزی توسعه، ناهماهنگی درون‌برنامه‌ای، مبنای کنش، تحلیل ثانویه کیفی

۱. دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
 ۲. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه تهران و پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.

\* نویسنده مسئول: سید مجتبی شهرآیینی  
 رایانامه:  
[mojtbashahraini@ut.ac.ir](mailto:mojtbashahraini@ut.ac.ir)

## استناد به این مقاله:

قلی‌پور، احمد و شهرآیینی، سیدمجتبی (۱۴۰۴). واکاوی نقش مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای.

## مقدمه

جوهره برنامه‌ریزی است (توفیق، ۱۳۹۲).

برای بررسی چرایی ناهماهنگی درونی برنامه‌بایستی فرآیند برنامه‌ریزی را بررسی نمود. مرحله تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان بخش پایانی فرآیند رسمی برنامه‌ریزی، نقش مهمی در تعیین سرنوشت نهایی برنامه دارد. مطابق اصول قانون اساسی و قوانین موضوعه، مجلس از صلاحیت‌های گسترده‌ای در بررسی، اصلاح و تصویب برنامه‌های توسعه برخوردار است؛ اما تجربه‌های مکرر از نقش‌آفرینی نمایندگان مجلس - به‌ویژه در قالب الحاقات، اصلاحات بخشی، و جابجایی منابع و اهداف - حکایت از آن دارد که این مداخلات در بسیاری موارد به افزایش ناهماهنگی درون‌برنامه‌ای منجر شده‌اند (ذاکری، ۱۴۰۰؛ علوی‌منش و همکاران، ۱۳۹۶؛ برمکی، ۱۳۹۳؛ جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۳).

بدین ترتیب، با فرض آنکه برنامه پیشنهادی دولت نیز از آغاز دچار ناهماهنگی باشد، آنچه در مرحله بررسی و تصویب در مجلس روی می‌دهد، نه‌تنها به ترمیم این کاستی‌ها منجر نمی‌شود، بلکه در بسیاری موارد، خود منشأ ناهماهنگی‌های عمیق‌تر درون برنامه می‌گردد. از این‌رو، پرسش اصلی این پژوهش چنین صورت‌بندی می‌شود: نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند تصویب برنامه‌های توسعه چگونه منجر به افزایش ناهماهنگی درون‌برنامه‌ای می‌شود؟

مروری بر ادبیات موجود نشان می‌دهد که نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در تعمیق یا بازتولید ناهماهنگی‌های درون‌برنامه‌ای کمتر پرداخته شده است، به‌گونه‌ای که در ادبیات نظری، پژوهشی که مستقیماً به این مسئله پرداخته باشد وجود ندارد. مطالعات موجود عمدتاً نقش مجلس را به‌صورت توصیفی و پراکنده مطرح کرده‌اند و بررسی نظام‌مند تأثیر مداخلات آن بر ناهماهنگی درون‌برنامه‌ها صورت نگرفته است. پژوهش حاضر با تمرکز بر نقش مجلس در فرآیند تصویب برنامه‌های توسعه و با استفاده از تحلیل اسناد رسمی و شواهد میدانی حاصل از مصاحبه با خبرگان، کوشیده است اثر مداخلات این نهاد بر افزایش ناهماهنگی درون‌برنامه‌ای را تبیین کند. انتظار می‌رود یافته‌های پژوهش ضمن پر کردن شکاف پژوهشی مذکور، به درک بهتر مسئله و بهبود شیوه نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه‌ای کمک کند.

میردال<sup>۱</sup> (۱۹۷۴) توسعه را اینگونه تعریف می‌کند: حرکت رو به بالای (از وضع موجود به وضع مطلوب) کل نظام اجتماعی. با توجه به عمق و گستره این حرکت، هماهنگی میان کنشگران و سایر نقش‌آفرینان توسعه ملی نقش مهمی در دستیابی این مهم و غلبه بر لختگی وضع موجود دارد (تودارو<sup>۲</sup> و اسمیت<sup>۳</sup>، ۲۰۲۱). یکی از مهم‌ترین ابداعات بشر برای رقم زدن هماهنگی‌های مورد نیاز در مسیر توسعه، تعریف عنصری به نام برنامه‌ریزی توسعه ذیل حکمرانی ملی است که در ایران از سال ۱۳۲۷ محقق شد (صمیمی و نورمحمدی، ۱۴۰۰). بررسی تاریخ برنامه‌ریزی توسعه بیانگر آن است که ایران اولین کشور دارای برنامه توسعه در میان کشورهای درحال توسعه است (صمیمی و نورمحمدی، ۱۴۰۰). با این وجود، با گذشت بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه، و علی‌رغم ظرفیت‌های بی‌نظیر انسانی و طبیعی و ژئوپلیتیک، در دستیابی به اهداف توسعه موفق نبوده و در حال حاضر بنا به شاخص‌های جهانی توسعه و نظرات کارشناسی از دیگر کشورهای درحال توسعه؛ مانند کره جنوبی، سنگاپور، ترکیه و... که دیرتر از ایران در مسیر توسعه گام نهاده‌اند، عقب‌مانده‌تر و توسعه‌نیافته‌تر ارزیابی می‌شود (آل‌یاسین، ۱۳۹۹).

در رابطه با دلایل عدم توفیق نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران پژوهش‌های مختلفی انجام شده است. یکی از آسیب‌هایی که در این اسناد به‌عنوان عامل شکست برنامه‌ریزی توسعه در ایران بر آن تأکید می‌شود، آسیب‌های محتوایی برنامه است (برمکی، ۱۳۹۳؛ خاندوزی، ۱۳۸۹؛ پوست‌فروش تهرانی و ورمزیار، ۱۳۸۹). یعنی اینکه ما نتوانسته‌ایم یک برنامه با کیفیت مناسب تهیه کنیم و یکی از آسیب‌های محتوایی برنامه‌ها در قالب ناهماهنگی درونی یا عدم انسجام برنامه بیان می‌شود (نریمانی و همکاران، ۱۴۰۲؛ مصلی‌نژاد، ۱۴۰۰؛ ذاکری، ۱۴۰۰؛ خاندوزی، ۱۳۸۹؛ جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱). این در حالی است که تنها هنگامی می‌توان سندی را برنامه نامید که علاوه بر داشتن هدف و پیش‌بینی وسایل لازم برای تحقق آن، قسمت‌های گوناگون آن با یکدیگر هماهنگ باشند. هماهنگی

1. Myrdal
2. Todaro
3. Smith

قلی‌پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

## مبانی نظری

### برنامه و نظام برنامه‌ریزی

تعاریف متعددی از برنامه وجود دارد: انتخاب کردن، تخصیص نظام‌مند منابع، استفاده بهتر از منابع محدود، تصمیم‌گیری درباره راه‌های گوناگون دستیابی به هدف، تصور آینده دلخواه و راه‌های عملی دست‌یافتن به آن. گرچه هر یک از این تعاریف وجهی از وجوه برنامه‌ریزی را در بر دارد، اما از نظر توفیق (۱۳۹۲)، تعریف ذیل که در چهار بخش ارائه شده، درباره برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه تعریف بهتری است.

۱. برنامه همواره دستور کاری برای آینده است.
۲. در برنامه همواره وسایلی برای تحقق هدف‌ها تدارک دیده می‌شود.
۳. اما دستور کار با هر دو ویژگی بالا لزوماً برنامه‌ریزی نیست. تنها

هنگامی می‌توان سندی را برنامه نامید که علاوه بر داشتن هدف و پیش‌بینی وسایل لازم برای تحقق آن، قسمت‌های گوناگون آن با یکدیگر هماهنگ باشند. هماهنگی جوهره برنامه‌ریزی است.

۴. علاوه بر هماهنگی، ویژگی دیگر برنامه و در نتیجه هنر برنامه‌ریزی، بهینه‌یابی و بهینه‌سازی برای به حداکثر رسانیدن هدف یا هدف‌هایی مانند بیشترین ارزش افزوده، صادرات، سود... یا کمترین هزینه، مصرف آب، آلودگی و... ضمن رعایت سلسله محدودیت‌هاست (توفیق، ۱۳۹۲).

شکل‌گیری گرایش به سمت برنامه‌ریزی را می‌توان مصادف با آغاز ایجاد بوروکراسی مدرن در ایران در نظر گرفت (امیدی، ۱۳۹۱). برنامه‌های توسعه از طریق فرآیند برنامه‌ریزی توسعه تهیه می‌شوند. جدول زیر فرآیند تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های میان‌مدت توسعه در دوران پس از انقلاب را مبتنی بر اسناد قانونی نمایش می‌دهد.

### جدول ۱. فرآیند برنامه‌ریزی توسعه

Table 1. The Development Planning

مرحله	اقدامات	مرجع تصویب	مستند قانونی
۱	ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	رهر معظم انقلاب پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام	اصل ۱۱۰ قانون اساسی
۲	تعیین اهداف کلی برنامه‌های عمرانی (توسعه میان‌مدت)	شورای اقتصاد-هیئت وزیران	بند ۱ ماده ۳ قانون برنامه و بودجه
۳	تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه	شورای اقتصاد-هیئت وزیران	بند ۲ ماده ۳ قانون برنامه و بودجه
۴	تصمیم‌گیری در خصوص چارچوب کلان برنامه	شورای اقتصاد-هیئت وزیران	بند ۳ ماده ۳ قانون برنامه و بودجه
۵	پیشنهاد برنامه	دستگاه‌های اجرایی	ماده ۷ قانون برنامه و بودجه
۶	ایجاد هماهنگی بخشی و منطقه‌ای در شوراهای مشترک	کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی	ماده ۱۰ قانون برنامه و بودجه
۷	کارگروه‌های تخصصی هر کدام گزارش‌هایی از وضعیت بخش و ماموریت‌های خود تهیه و احکام مدنظر خود را تهیه کرده و در قالب گزارش آماده می‌کنند.	کارگروه‌های تخصصی	نظام‌نامه برنامه توسعه
۸	گزارش‌ها و احکام کارگروه‌ها بررسی و نتیجه واحدی شامل تمام موارد ارائه می‌شود.	کارگروه تلفیق برنامه	نظام‌نامه برنامه توسعه
۹	تلفیق برنامه براساس اولویت‌ها	شورای اقتصاد - دولت	ماده ۷ قانون برنامه و بودجه
۱۰	بررسی و تایید لایحه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	شورای اقتصاد - دولت	ماده ۸ قانون برنامه و بودجه
۱۱	تقدیم لایحه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به مجلس شورای اسلامی	رئیس جمهور	اصل ۷۴ قانون اساسی و ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱۲	دریافت و ارجاع لایحه دولت به کلیه کمیسیون‌ها	رئیس مجلس شورای اسلامی	قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

۱۳	ارجاع به کلیه کمیسیون‌ها و دریافت نظرات کتبی اصلاحی آنها	کمیسیون مجلس شورای اسلامی	قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱۴	انتخاب نمایندگان کمیسیون تلفیق لایحه برنامه پنج‌ساله توسعه مجلس شورای اسلامی	کمیسیون مجلس شورای اسلامی	ماده (۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱۵	بررسی لایحه دولت و پیشنهادهای نمایندگان (حذف، تکمیل و اضافه)	کمیسیون تلفیق قانون برنامه پنج‌ساله توسعه مجلس شورای اسلامی	ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱۶	طرح گزارش کار کمیسیون تلفیق لایحه برنامه پنج‌ساله توسعه مجلس شورای اسلامی (نه لایحه دولت) در صحن علنی (حذف، تکمیل و الحاق با نظر نمایندگان حتی بر خلاف نظر کمیسیون تلفیق)	مجلس شورای اسلامی	ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱۷	ارسال مصوبه مجلس درباره لایحه برنامه توسعه به شورای نگهبان و هیات عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام	مجلس شورای اسلامی	ماده (۱۹۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و ماده (۶) آئین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری
۱۸	بررسی مصوبه مجلس در خصوص لایحه برنامه توسعه توسط شورای نگهبان از منظر عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی	شورای نگهبان قانون اساسی	اصل ۹۶ قانون اساسی
۱۹	بررسی مصوبه مجلس در خصوص مغایرت یا عدم انطباق لایحه برنامه با سیاست‌های کلی برنامه توسعه توسط هیات عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعلام نتیجه به شورای نگهبان	هیات عالی نظارت	ماده (۶) آئین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (ابلاغی ۱۴۰۲/۰۶/۲۱)
۲۰	در صورت تأمین نظر شورای نگهبان موضوع به قانون تبدیل و در غیر این صورت به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود.	مجلس شورای اسلامی	ماده (۲۰۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۲۱	در مجمع موضوع مورد بررسی قرار گرفته و سه حالت برای موضوع رخ می‌دهد: • نظر شورای نگهبان تأیید و موضوع براساس نظر شورای نگهبان حذف می‌شود. • نظر مجلس تأیید می‌شود و به مجلس شورای اسلامی منعکس می‌شود. • موضوع به‌عنوان معضل تشخیص داده شده و رهبری موضوع را به‌عنوان معضل اعلام نموده و مسکوت می‌ماند.	مجمع تشخیص مصلحت نظام	اصل ۱۱۲ قانون اساسی
۲۲	تصویب برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه
۲۳	ابلاغ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به رئیس جمهور جهت اجرا	رئیس مجلس شورای اسلامی	اصل ۱۲۳ قانون اساسی و قانون مدنی

ماخذ: آئین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (ابلاغی ۱۴۰۲/۰۶/۲۱) و دانش‌جعفری و همکاران (۱۴۰۰)

قلی پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

به نظر می‌رسید. از این رو مجلسین و کمیسیون‌های تخصصی آن‌ها مجوز درآمد و مخارج برنامه‌ها را بر حسب فصول و بندهای آن تصویب می‌کردند و گزارش برنامه که شامل سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و پیش‌بینی اهداف کلان و بخشی و جزئیات برنامه‌های بخش و طرح‌های بارز بود به تصویب مجلسین نمی‌رسید. در این دوران حدود مداخله مجلس در بررسی و تصویب برنامه‌ها اگرچه نامشخص بود، اما از آنجاکه نمایندگان تابع نظرات شاه بودند و مجلس نقش تشریفاتی در تصویب برنامه‌ها داشت، مشکلی ایجاد نمی‌کرد (هادی زنوز، ۱۳۸۹).

با پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار جمهوری اسلامی، نقش مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه دچار تحولی بنیادین شد. نمایندگان به‌عنوان منتخبان واقعی مردم، به نهادی اثرگذار در تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه بدل شدند و نقش مجلس، برخلاف دوران پیش از انقلاب که عمدتاً صوری بود، به عاملی تعیین‌کننده در شکل‌دهی به محتوای برنامه‌ها ارتقا یافت و مقایسه محتوای لوایح و قوانین برنامه‌های توسعه نیز مؤید این مهم است. این‌درحالی است که بلا تکلیفی در حدود مداخله مجلس در برنامه در این دوران، می‌تواند دست مجلس را برای مداخله بی‌حدومرز و فرصت‌طلبانه در برنامه باز بگذارد (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹). در این راستا شایان ذکر است که صرف تصویب قانون، قادر به تغییر روابط، تعادلات و مناسبات ایجاد شده نبوده و ضروری است که قوانین مصوب مجلس، متناسب با واقعیات و در حدود مقدرات و قابلیت‌های مجری قانون به تصویب رسد (مرکزالمیری، ۱۴۰۲).

در این چارچوب، آگاهی از مبانی حقوقی و قانونی تنظیم‌کننده نقش مجلس در تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. جدول زیر برخی از مهم‌ترین قوانین و مقررات ناظر بر این حوزه را ارائه می‌دهد:

تمرکز پژوهش حاضر، بر مراحل است که مستقیماً با نقش‌آفرینی مجلس در برنامه مرتبط است، که از مرحله ۱۱م در جدول بالا شروع می‌شود.

## هماهنگی و نظام برنامه‌ریزی

هماهنگی دارای دو نقش ابزاری و غایی در رابطه با برنامه و نظام برنامه‌ریزی است. اولاً، هماهنگی به‌مثابه معیار سنجش کیفیت برنامه و نظام برنامه‌ریزی توسعه است. به عبارت دیگر برنامه و نظام برنامه‌ریزی در صورتی که به لحاظ درونی از هماهنگی برخوردار باشند، احتمال موفقیت آن‌ها افزایش خواهد یافت (صمیمی و نورمحمدی، ۱۴۰۰؛ مک‌نود، ۱۹۶۴). ثانیاً، هدف از برنامه و نظام برنامه‌ریزی توسعه ایجاد هماهنگی میان کنشگران ملی در سایر سطوح ملی، محلی، بخشی و ...، جهت افزایش کارایی و هم‌افزایی میان ایشان و همچنین رفع شکست هماهنگی، به‌عنوان یک مانع توسعه است. اساساً برنامه‌ریزی توسعه با این فرض شکل گرفت که توسعه به‌صورت خودبه‌خودی جلو نمی‌رود، و عناصر نظام اجتماعی به‌صورت خودبه‌خودی در جهت توسعه بسیج و هماهنگ نمی‌شود. از این رو فلسفه برنامه‌ریزی توسعه ایجاد حرکتی هماهنگی در جهت دستیابی به وضع مطلوب است (تودارو و اسمیت، ۲۰۲۱؛ رجب‌پور، ۱۳۹۸).

## نقش مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه

نقش مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه را باید در پیوند با ساختار سیاسی هر دوره تاریخی تحلیل کرد. در دوران پیش از انقلاب اسلامی، به‌ویژه پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، مجلس شورای ملی عمدتاً واجد نمایندگان واقعی ملت نبود و به‌جای انعکاس اراده عمومی، تابع منویات قدرت حاکم عمل می‌کرد. برنامه‌های اول و دوم؛ چون مجموعه‌ای از طرح‌ها بودند، تصویب جداول آن‌ها کار ساده‌ای بود، اما تصویب سند برنامه به‌طور کامل و صورت قانونی بخشیدن به اسناد برنامه‌ای، از زمان تهیه برنامه‌های جامع، غیرممکن

## جدول ۲. قوانین ناظر بر نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه

Table 2. Laws Governing the Role of the Parliament in the Development Planning Process

ردیف	شرح قانون	عنوان قانون
۱	قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.	اصل ۵۷ قانون اساسی
۲	لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.	اصل ۷۴ قانون اساسی
۳	طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد	اصل ۷۵ قانون اساسی

	یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.	
۴	رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.	اصل ۱۲۶ قانون اساسی
۵	برنامه عمرانی پنجساله - منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنجسال تنظیم و بتصویب مجلسین میرسد و ...	بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه
۶	<p>به‌منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، پس از تقدیم لایحه مربوط توسط دولت به مجلس، کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌گردد:</p> <p>۱- از کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات نه نفر</p> <p>۲- از هر کمیسیون تخصصی دیگر سه نفر</p> <p>اعضای مذکور در بندهای فوق توسط کمیسیون‌های مربوطه انتخاب و به هیأت رئیسه مجلس معرفی می‌شوند.</p> <p>مأموریت این کمیسیون تا تصویب نهائی قانون برنامه توسعه و یا لایحه بودجه سالانه کل کشور ادامه می‌یابد.</p> <p>تبصره ۱- کمیسیون تلفیق با حضور اکثریت مطلق اعضاء رسمیت می‌یابد.</p> <p>تبصره ۲- پیشنهادات مربوط به حوزه‌های انتخابیه اعضای کمیسیون تلفیق جهت ایجاد ردیف جدید یا افزایش اعتبارات یا تغییر عنوان طرح‌ها در کمیسیون تلفیق بودجه ممنوع است.</p> <p>در صورتی که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در حین رسیدگی به لایحه بودجه به صورت کتبی و رسمی اشتهار یا از قلم‌افتادگی موارد مربوط به حوزه‌های انتخابیه را تأیید کند، موضوع با دوسوم رأی کمیسیون تلفیق قابل تصویب است.</p>	ماده ۴۱ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۷	<p>دولت موظف است حداکثر تا پایان خردادماه سال پایانی قانون برنامه پنجساله توسعه، لایحه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعدی را به مجلس تقدیم کند. این لایحه به‌صورت یک‌شوری و به شرح زیر رسیدگی می‌شود:</p> <p>الف- نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه برنامه ظرف مدت پنج روز (بدون احتساب ایام تعطیل) پیشنهادهای خود در مورد کلیات و جزئیات برنامه را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط ارائه می‌نمایند.</p> <p>ب- کمیسیون‌های تخصصی مکلفند حداکثر ده روز پس از چاپ و توزیع لایحه نسبت به بررسی مفاد برنامه شامل مواد، تبصره‌ها، جداول و ضامنه و نیز پیشنهادهای نمایندگان اقدام و گزارش خود را به کمیسیون تلفیق رسیدگی‌کننده ارائه نمایند.</p> <p>ج- کمیسیون تلفیق موظف است پس از پایان مهلت مذکور در بند (ب) به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی و کلیات و جزئیات برنامه و پیشنهادهای نمایندگان حداکثر ظرف سه هفته رسیدگی و گزارش نهائی خود را به مجلس ارائه نماید و گزارش مسکوت‌ماندن پذیرفته نیست. چنانچه گزارش کمیسیون تلفیق مبنی بر رد کلیات لایحه باشد و در مجلس نیز کلیات لایحه به تصویب نرسد، موضوع به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف مدت یک ماه لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند و اگر کلیات لایحه به تصویب مجلس برسد، به کمیسیون تلفیق اعاده می‌شود تا ظرف مدت پانزده روز گزارش جدید را به مجلس تقدیم کند.</p> <p>د- در صحن جلسه علنی پس از ارائه گزارش کمیسیون تلفیق، ابتداء کلیات برنامه مورد بحث قرار می‌گیرد. در کلیات پنج نفر مخالف و پنج نفر موافق به‌ترتیب یک نفر مخالف و یک نفر موافق و حداکثر هر نفر پانزده دقیقه دیدگاه‌های خود را مطرح می‌کنند. پس از آن دولت و کمیسیون هر کدام حداکثر چهل و پنج دقیقه برای دفاع زمان خواهند داشت. سپس راجع به کلیات برنامه رأی‌گیری خواهد شد. در بررسی کلیات، کفایت مذاکرات پذیرفته نمی‌شود.</p> <p>ه- پس از تصویب کلیات، رسیدگی به جزئیات برنامه آغاز و به مواد و تبصره‌ها و جداول برنامه به‌ترتیب رسیدگی می‌شود. در این بخش جایگزین متن ماده، یا جزئی از ماده و یا تبصره لایحه دولت، حذف کل، مصوبات جایگزینی کمیسیون - های تخصصی و پیشنهادات چاپ شده نمایندگان برای هر ماده یا تبصره یا هر یک از اجزاء در صورتی که آن جزء ماهیت مستقل داشته باشد و حذف جزء و پیشنهادات چاپ شده کمیسیون - های تخصصی به‌ترتیب مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. سپس در مورد اصل ماده یا تبصره یا اجزاء در صورتی که ماهیت مستقل داشته باشند، رأی‌گیری خواهد شد. چنانچه اصل رأی نیارود، موضوع برای رسیدگی مجدد به کمیسیون تلفیق برگشت داده خواهد شد تا در اسرع وقت و حداکثر طبق مهلتی که هیأت رئیسه تعیین خواهد کرد، گزارش مجدد خود را به مجلس ارائه دهد. نمایندگان می‌توانند حداکثر تا پایان همان روز پیشنهادهای خود را به کمیسیون تسلیم نمایند.</p>	ماده ۱۸۰ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس

و- مادام که لایحه برنامه در صحن مجلس مورد بررسی است، مجلس نطق نخواهد داشت و هیچ طرح یا لایحه‌ای جز طرح‌ها و لوایح سه فوریتی و نیز تحقیق و تفحص، استیضاح و رأی اعتماد در دستور قرار نخواهد گرفت و مجلس در تمامی ایام به‌جز ایام تعطیل حداقل شش و حداکثر هشت ساعت جلسه علنی خواهد داشت. در موارد استثناء با تصویب مجلس، این زمان تا ده ساعت قابل افزایش است.

ز- مهلت‌های مذکور در بندهای (ب) و (ج) حسب مورد با تصویب هیأت رئیسه تا دو برابر قابل افزایش است. تبصره ۱- اعضای کمیسیون تلفیق نمی‌توانند در جریان رسیدگی پیشنهاد جدید مطرح کنند. در صورت ضرورت، هیأت‌رئیس کمیسیون تلفیق می‌تواند کارگروه‌هایی را برای بررسی موضوعات معین تشکیل دهد. پیشنهاد آن کارگروه‌ها برای بررسی به کمیسیون تلفیق ارائه می‌شود.

تبصره ۲- جلسات کمیسیون تلفیق در محل صحن علنی مجلس تشکیل می‌شود و مشروح مذاکرات جلسات علنی آن کمیسیون انتشار می‌یابد. نمایندگانی که عضو کمیسیون تلفیق نیستند می‌توانند بدون حق رأی در مذاکرات کمیسیون تلفیق شرکت کنند و به‌عنوان موافق یا مخالف پیشنهادهایی که مطرح می‌شود، اظهار نظر نمایند.

(ماخذ: قانون اساسی، قانون برنامه و بودجه و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس)

هماهنگی . این یکی از معدود تعاریف از ناهماهنگی در حوزه فیزیولوژی است. با توجه به این تعریف و تعریف قلی‌پور و همکاران (۱۴۰۳) از هماهنگی به عنوان نتیجه، می‌توان ناهماهنگی را وضعیتی تعریف کرد با تعدد زائد، عدم انسجام، تضاد و شکاف مشخص می‌شود. بنابراین، هماهنگی و ناهماهنگی دو وضعیت متقابل هستند که تقویت یکی، تضعیف دیگری را به دنبال دارد.

به‌منظور بررسی چرایی چالش ناهماهنگی، ابتدا بایستی کنشگران را مشخص کرد و پرسید که ناهماهنگی میان چه کنشگرانی مسئله است. برای مثال زمانی که هماهنگی درون یک سند خط-مشی، به‌عنوان ترکیبی از کنش‌های خط-مشی، را بررسی می‌کنیم بایستی کنشگران درگیر در تهیه سند را مشخص نمود. در ادامه، بایستی به مبنای کنش کنشگران، شامل نظام باور و نهادهای رسمی و غیررسمی مراجعه نمود و سؤال کرد که آیا مبنای مشخص، مشترک و معتبری برای کنش وجود دارد؟ و چرا؟ (قلی‌پور و همکاران، ۱۴۰۳). در پرتو این چارچوب نظری سوال پژوهش را می‌توان بدین شکل بازتعریف نمود: «مبنای مداخله مجلس شورای اسلامی در فرآیند بررسی و تصویب برنامه چیست؟ آیا مبنای مشخص، مشترک و معتبری وجود دارد؟» جدول زیر ملزومات هماهنگ‌ساز و معیارهای تامین هریک از مبانی کنش از نظر قلی‌پور و همکاران (۱۴۰۳) را نمایش می‌دهد.

همان‌طور که در ردیف ۷ جدول ۲ ملاحظه می‌شود لوایح برنامه‌های توسعه در مجلس شورای اسلامی به‌صورت تک شوری مورد بررسی قرار می‌گیرند. این در حالی است که مرکز پژوهش‌های مجلس پیشنهاد داده که به‌منظور صرفه‌جویی در زمان، تسهیل فرآیند تصمیم‌گیری و آگاهی دولت از ملاحظات کلی مجلس درخصوص برنامه، لوایح برنامه‌های توسعه در مجلس به‌صورت دو شوری مورد بررسی قرار گیرند (ذاکری، ۱۴۰۲).

### هماهنگی (چارچوب نظری)

در این پژوهش به منظور بررسی نقش مجلس در ناهماهنگی‌های درون برنامه از چارچوب نظری قلی‌پور و همکاران (۱۴۰۳) استفاده شده است. ایشان هماهنگی را به شرح زیر تعریف می‌کنند:

- هماهنگی به‌عنوان تابعی از مشخص بودن، مشترک بودن و معتبر بودن مبنای کنش کنشگران که ممکن است فردی یا جمعی، داوطلبانه یا اجباری و رسمی یا غیررسمی باشد، میزانی است که مجموعه کنش‌های کنشگران فردی و سازمانی، دارای نسبت‌های فزاینده هماهنگی (مکمل، هارمونیک، سازگار و همسو) و یا نسبت‌های کاهنده هماهنگی (تضاد، عدم انسجام، شکاف و تعدد زائد) در راستای دستیابی به هدف مشخص و مشترک است.

لغت‌نامه وبستر ناهماهنگی را این‌گونه تعریف می‌کند: نبود

### جدول ۳. مبنای کنش، ملزومات هماهنگ‌ساز و معیارهای تامین ملزومات هماهنگ‌ساز مبنای کنش

Table 3. Basis of Action, Coordination Requirements, and Criteria for Fulfilling Coordination Requirements of the Basis of Action

مبنای	ملزومات	معیار تامین ملزومات هماهنگ‌ساز مبنای کنش
-------	---------	--

کنش		هماهنگ‌ساز
نظام باور	مشخص	میزان پیش‌بینی پذیری کنشگران
	مشترک	تشابه و همخوانی نظام باور کنشگران
	معتبر	میزان انطباق نظام باور کنشگران با واقعیت‌های پیرامونی
فرهنگ (نهادهای غیررسمی)	مشخص	فرهنگ مکتوب کنشگران
	مشترک	تشابه فرهنگی کنشگران
نهادهای رسمی	معتبر	میزان سواق دادن کنشگران به همکاری به منظور حل مشکلات مشترک
	مشخص	آیا نهاد رسمی وجود دارد؟ آیا این مبنا راهنمای عمل روشنی است و دارای تقسیم‌کار و تعریف روشن نقش‌ها و مسئولیت‌ها است و یا اینکه کلی است و نمی‌تواند جهت‌دهی کند؟
	مشترک	آیا این مبنا تنها مبنای کنش است و یا اینکه با دیگر مبناهای کنش همپوشانی و ناهمخوانی دارد؟
	مشترک	تمامی کنشگران اثرگذار را تحت پوشش قرار دهد و یا اینکه در یک فرایند مشارکتی توسط کنشگران شکل گرفته باشد.
	معتبر	دارای ضمانت اجرایی (نظارت و ارزیابی موثر و توان پاسخگو کردن کنشگران)
	معتبر	داشتن کیفیت لازم به منظور تحقق اهداف کنشگران
	معتبر	تازه و متفاوت از هدف اولیه مطالعه مورد بررسی قرار گیرد.

### روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نوع کیفی، با ماهیت اکتشافی و جهت‌گیری کاربردی است و با استفاده از راهبرد تحلیل ثانویه کیفی انجام شده است. تحلیل ثانویه کیفی به معنای استفاده مجدد از داده‌های گردآوری شده پیشین برای پاسخ به پرسشی تازه و متفاوت از هدف پژوهش اولیه است (هیتون، ۲۰۰۴). این روش به‌ویژه زمانی اهمیت می‌یابد که داده‌های اولیه از کیفیت بالا برخوردار بوده و دسترسی مجدد به مشارکت‌کنندگان به دلایل فنی، زمانی یا اجرایی دشوار یا ناممکن باشد (هاندز و همکاران، ۱۹۹۷). از جمله مزایای این رویکرد می‌توان به استفاده بهینه از منابع، کاهش هزینه‌های تحقیق، و کاهش بار پاسخ‌گویی برای مشارکت‌کنندگان اشاره کرد (کوپر<sup>۳</sup> و گالو<sup>۴</sup>، ۲۰۰۵؛ فیلدینگ<sup>۵</sup>، ۲۰۰۴).

برای پاسخ به پرسش اصلی پژوهش، از داده‌های پیش‌تر گردآوری شده در رساله دکتری قلی‌پور (۱۴۰۳) با عنوان «واکاوی پدیده ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران» استفاده شده است. نویسندگان مقاله در جمع‌آوری و تحلیل این داده‌ها نقش محوری داشته‌اند و بهره‌گیری از آن‌ها این امکان را فراهم کرد که ضمن صرفه‌جویی در منابع و زمان پرسشی

فرایند تحلیل ثانویه داده‌های کیفی معمولاً شامل شناسایی داده‌های مرتبط، ارزیابی تناسب داده‌ها با پرسش جدید، انجام بازتحلیل، و تضمین کیفیت پژوهش است (هیتون، ۲۰۰۴). در این پژوهش، این مراحل به شرح زیر اجرا شده‌اند:

**(۱) شناسایی داده‌های مرتبط:** داده‌های این پژوهش شامل ۱۴ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با صاحب‌نظران حوزه برنامه‌ریزی توسعه و اسناد (شامل گزارش‌ها، مقاله‌ها و کتاب‌ها) مرتبط با نظام برنامه‌ریزی توسعه است. جدول زیر اطلاعات جمعیت‌شناختی مشارکت‌کنندگان، که با روش نمونه‌گیری گلوله برفی انتخاب شدند، را نشان می‌دهد.

جدول ۴. اطلاعات جمعیت‌شناختی مشارکت‌کنندگان

Table 4. Demographic Information of Participants

سطح تحصیلات			
دکتری: ۱۵ نفر		کارشناسی‌ارشد: ۱ نفر	
رشته تحصیلی			
اقتصاد: ۹ نفر		مدیریت دولتی: ۷ نفر	
محل اشتغال			
سازمان برنامه‌بودجه: ۶ نفر	مرکز پژوهش‌های مجلس: ۷ نفر	دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام: ۲ نفر	دانشگاه: ۱ نفر

1. Heaton
2. Hinds et al.
3. Coyer
4. Gallo
5. Fielding

ارتقای انتقال‌پذیری، بستر مسئله به‌دقت توصیف شده (توصیف بستر تحقیق) و یافته‌ها با مطالعات پیشین مقایسه تطبیقی شده‌اند (مقایسه با تحقیقات پیشین) (محمدپور، ۱۳۹۷). همچنین برای تأمین تأییدپذیری، نمونه‌هایی مستند و دقیق از داده‌ها در متن تحلیل ارائه شده است (مثال‌آوری) و روش‌ها و مراحل تحلیل به‌صورت شفاف گزارش گردیده است (ارائه جزئیات روش‌ها و داده‌ها) (محمدپور، ۱۳۹۷).

#### یافته‌ها

پس از چند سطح کدگذاری داده‌ها، مجموعه داده‌های توضیح‌دهنده چگونگی نقش‌آفرینی مجلس در ناهماهنگی‌های درون برنامه‌های توسعه در سه سطح شامل ۵۷ کد توصیفی، ۱۴ کد تفسیری و ۳ مضمون فراگیر قرار گرفتند. جدول زیر مجموعه کدها و مضامین مستخرج از داده‌ها را نمایش می‌دهد.

#### (۲) ارزیابی تناسب داده‌ها با پرسش جدید: پیش از

آغاز تحلیل، تناسب داده‌های اولیه با پرسش‌های جدید مورد بررسی قرار گرفت و غنای داده‌ها، کفایت اطلاعات موجود و استمرار مفهومی میان تحلیل‌های اولیه و ثانویه تأیید شد.

#### (۳) انجام بازتحلیل: در مطالعه اولیه، داده‌ها با استفاده از

رویکرد داده‌بنیاد چندگانه تحلیل شده بود. در پژوهش حاضر، به منظور پاسخ‌گویی به پرسش پژوهش—واکاوی نقش‌آفرینی مجلس در ناهماهنگی درونی برنامه‌های توسعه—داده‌های پیشین با اتکا به چارچوب تحلیلی قلی‌پور و همکاران (۱۴۰۳) و با استفاده از روش تحلیل مضمون کینگ<sup>۱</sup> و هاروکس<sup>۲</sup> (۲۰۱۰) مجدداً کدگذاری و تحلیل شده‌اند. فرآیند تحلیل با بهره‌گیری از نرم‌افزار MAXQDA انجام شد. این روش دارای سه مرحله است: (الف) کدگذاری توصیفی بر اساس توصیف مستقیم گزاره‌ها؛ (ب) کدگذاری تفسیری برای تبیین روابط میان کدهای توصیفی؛ و (ج) یکپارچه‌سازی از طریق مضامین فراگیر که الگوهای کلان را نمایان می‌سازد. در پایان، داده‌ها در قالب ۵۷ کد توصیفی، ۱۴ کد تفسیری و ۳ مضمون فراگیر سازمان‌دهی شدند که بنیان یافته‌های پژوهش را شکل می‌دهند.

#### (۴) تضمین کیفیت پژوهش: برای ارتقای اعتبار تحلیل

ثانویه از چهار معیار پیشنهادی لینکلن و گوبا (۱۹۸۵) شامل باورپذیری، اطمینان‌پذیری، انتقال‌پذیری و تأییدپذیری استفاده شده و برای تأمین هر یک از این معیارها از تکنیک‌های متناسب بهره گرفته شده است. در راستای تحقق باورپذیری، پژوهشگر به‌صورت مستمر با داده‌ها درگیر بوده است (درگیری طولانی‌مدت)، موارد استثنایی در تحلیل‌ها مدنظر قرار گرفته‌اند (تحلیل موارد منفی)، از ترکیب داده‌های متنوع حاصل از مصاحبه و اسناد استفاده شده است (تکثرگرایی داده‌ای) و تحلیل‌ها توسط همکاران علمی بازبینی شده‌اند (بازبینی همکاران) (لینکلن و گوبا، ۱۹۸۵). اطمینان‌پذیری از طریق ممیزی پژوهش و با استفاده از تکنیک‌های حساسیت پژوهشگر، انسجام روش‌شناختی و تناسب نمونه با هدف پژوهش تأمین شده است (دانایی‌فرد و مظفری، ۱۳۸۷). در جهت

جدول ۵. کدهای توصیفی، کدهای تفسیری و مضامین فراگیر مستخرج از اسناد و مصاحبه‌ها

**Table 5.** Descriptive Codes, Interpretive Codes, and Overarching Themes Extracted from Documents and Interviews

مضامین فراگیر	کدهای تفسیری	کدهای توصیفی	
عوامل تسهیل‌گر	ساختار نامنسجم مجلس	نبود ساختار حزبی در نظام سیاسی و مجلس	
		محلی‌گرایی نمایندگان	
	ظرفیت تخصصی ناکافی نمایندگان؛ نظام باور نامعتبر	حضور نمایندگان در کمیسیون‌های نامرتبط به لحاظ تخصصی	مجلس به‌عنوان میدان نیروهای واگرا
			برنامه‌ریزی یک کار تخصصی است
			تخصص ناکافی نمایندگان در امر برنامه‌ریزی
			ضعف تخصصی زمینه‌ساز برخوردهای غیرتخصصی نمایندگان با برنامه
			به هم ریخته بودن آیین‌نامه داخلی مجلس
	کلی بودن آیین‌نامه داخلی مجلس؛ نهاد رسمی نامشخص	فرصت‌زمانی محدود و حجم بالای پیشنهادات در کمیسیون تلفیق	مشخص نبودن حدود مداخله مجلس در برنامه در آیین‌نامه داخلی
			چالش‌برانگیز شدن تطبیق پیشنهادات اصلاحی نمایندگان با سیاست‌های کلی برنامه
	فقدان سازوکار نظام‌مند برای سنجش انطباق احکام با سیاست‌های کلی برنامه	فقدان سازوکار سنجش آثار القایی تغییرات اعمال شده در برنامه توسط مجلس	حجم بالای پیشنهادات کمیسیون‌ها در کمیسیون تلفیق
			تجمیع به‌جای تلفیق در کمیسیون تلفیق
			فقدان سازوکار سنجش آثار القایی تغییرات اعمال شده توسط مجلس در برنامه
			نامشخص باقی‌ماندن آثار تغییرات اعمال شده توسط مجلس بر برنامه
	فقدان شفافیت کافی فرآیند بررسی برنامه در مجلس	فقدان شفافیت کافی فرآیند بررسی برنامه در مجلس	شفاف کردن فرآیند برنامه‌ریزی زمینه‌ساز کاهش برخوردهای رانت‌جویانه با برنامه
شفاف کردن فرآیند برنامه‌ریزی زمینه‌ساز کاهش برخوردهای غیرتخصصی با برنامه			
عوامل اصلی: نیروهای واگرا؛ نهادهای غیررسمی نامعتبر	محلی‌گرایی؛ حاکم نبودن منطق ملی به عنوان نیروی انسجام‌بخش	ترجیح منافع محلی بر ملی توسط نمایندگان	
		تمرکز نمایندگان بر حوزه انتخابیه	
		اولویت نمایندگان دریافت منابع برای حوزه انتخابیه‌شان است.	
		غفلت نمایندگان از مسائل تخصصی در سطح ملی	
		وابستگی نمایندگان به رای‌دهندگان محلی	
		اثرگذاری قومیت و منطقه بر رفتار نمایندگان	
		پیگیری منافع محلی به جای خطمشی ملی توسط نمایندگان	
		نگاه کوتاه‌مدت و منطقه‌ای نمایندگان به برنامه	
		استفاده از ابزارهای سیاسی-نمایندگی برای منافع منطقه‌ای توسط نمایندگان	

قلی پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

ورود پیشنهادهای مبتنی بر ملاحظات منطقه‌ای به برنامه	بخش‌گرایی؛ حاکم نبودن منطق فرابخشی به عنوان نیروی انسجام‌بخش		
پیشنهاد‌های دستگاه‌ها مبتنی بر منطق بخشی			
تلاش دستگاه‌های اجرایی برای جذب حداکثر منابع			
دور زدن سازمان برنامه توسط دستگاه‌ها و ورود مجدد احکام بخشی از طریق نمایندگان			
جهت‌گیری صنفی نمایندگان			
جهت‌گیری منطقه‌ای نمایندگان			
جهت‌گیری شخصی نمایندگان			
لایبی دستگاه‌ها با نمایندگان			
فقدان انسجام ذاتی مجلس			
بده بستان نمایندگان در کمیسیون تلفیق			
فقدان پشتوانه مطالعاتی و چارچوب هدف‌گذاری و ملاحظه منابع در فرآیند بررسی در مجلس			
عدم رعایت اصول ۵۷ و ۱۲۶ قانون اساسی؛ مشروعیت محدود دخالت‌های گسترده مجلس در برنامه‌ریزی توسعه	تضعیف اعتبار قانون اساسی	پیامدهای اولیه؛ نامعتبر شدن نهادهای رسمی حاکم بر تدوین برنامه	پیامدها
تغییرات گسترده لایحه دولت در مجلس؛ عدم رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی			
تغییرات در برنامه بدون توجه به بار مالی؛ عدم رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی			
عدم سخت‌گیری شورای نگهبان نسبت به رعایت اصول قانون اساسی			
مغایرت سیاست‌های کلی برنامه و برخی احکام برنامه	تضعیف اعتبار سیاست‌های کلی برنامه		
تلاش نهادی برای تقویت نظارت از طریق هیئت عالی نظارت			
شکست نسبی هیئت عالی نظارت در تضمین رعایت سیاست‌های کلی حتی با وجود همسویی سیاسی مجلس و نظام			
ادعای نمایندگان مجلس درباره حق قانون‌گذاری مستقل از سیاست‌های کلی برنامه			
تعیین فرصت زمانی محدود برای بررسی و تصویب برنامه در آیین‌نامه داخلی مجلس	نقض روح آیین‌نامه داخلی مجلس	پیامدهای ثانویه	
تغییرات گسترده برنامه در مجلس			
تضعیف جنبه تخصصی و کارآمدی برنامه			
غلبه نگاه‌های کوتاه‌مدت در برنامه			
ظهور مطالبات منطقه‌ای در برنامه			
بهینه‌سازی بخشی به جای ساماندهی عمومی			
تزییق منطق غیرکارشناسی به برنامه			
طولانی شدن فرآیند تصویب برنامه			
تشدید ناهماهنگی درون برنامه‌ای			
تضعیف ضمانت اجرایی برنامه			
عدم تحقق اهداف برنامه	پیامد نهایی		

نهادهای غیررسمی» و «پیامدها» تشریح می‌گردد.

### ۱. عوامل تسهیلگر

عوامل تسهیلگر ناهماهنگی درون برنامه‌ای در سه دسته کلی شامل

در ادامه مجموعه یافته‌های پژوهش در قالب سه مضمون  
فراگیر «عوامل تسهیل‌گر»، «عوامل اصلی: نیروهای واگرا؛

ساختار نامنسجم مجلس، ظرفیت تخصصی ناکافی نمایندگان و چالش‌های فرآیندی در بررسی برنامه‌های توسعه قرار می‌گیرند. این عوامل در واقع بسترهای نهادی و ساختاری‌ای هستند که امکان بروز مداخلات غیرهمسو در قالب نیروهای واگرا به عنوان نهادهای غیررسمی و همچنین تضعیف اعتبار نهادهای رسمی را فراهم می‌سازند. در ادامه به هریک از این موارد پرداخته می‌شود.

### ۱.۱. ساختار نامنسجم مجلس

برخلاف کشورهای توسعه‌یافته که احزاب نهادینه با دیدگاه ملی نمایندگان را هدایت می‌کنند، در ایران نمایندگان بیشتر خود را نماینده حوزه انتخابیه می‌دانند و تلاش می‌کنند منابع بیشتری را برای منطقه خود جذب کنند (برمکی، ۱۳۹۳). همانطور که باقری (۱۴۰۲) بیان می‌کند، برخلاف هیئت دولت که اعضای آن توسط رئیس‌جمهور بر مبنای توانمندی‌های تخصصی و هماهنگی با خط‌مشی کلی دولت انتخاب می‌شوند، و در وضعیت نبود تحزب در ایران، نمایندگان مجلس به‌طور منفرد و براساس توانایی در تأمین منافع محلی انتخاب می‌شوند؛ این امر موجب شده مجلس به نبردهای تمیزه و فاقد انسجام راهبردی بدل شود که ناهماهنگی در صورت‌بندی سیاست‌ها در آن اجتناب‌ناپذیر است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «مجلس یک میدان است و آدم‌ها عقلایی براساس منافعتشان عمل می‌کنند، ولی چون برآیند نیروهای درون میدان است که یک مکتوبی را بیرون می‌دهد، خروجی ممکن است چیز کاملاً غیرعقلایی باشد» (م ۱۲).

### ۲.۱. ظرفیت تخصصی ناکافی نمایندگان؛ نظام باور نامعتبر

یکی از عوامل بنیادین برخوردهای غیرتخصصی و ناهمسوی نمایندگان با برنامه، نظام باور کنشگران یا نمایندگان مجلس و به‌طور خاص، ظرفیت تخصصی ناکافی آنان است. انتخابات بر مبنای کمیسیون‌های تخصصی برگزار نمی‌شود و یا نمایندگان براساس میزان توانمندی تخصصی‌شان انتخاب نمی‌شوند. از این‌رو، صلاحیت تخصصی نمایندگان به‌منظور نقش‌آفرینی در امر تخصصی برنامه‌ریزی مؤلفه مهمی است که هیچ تضمینی در قبال آن وجود ندارد. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان: «در کمیسیون اقتصادی مجلس، تنها دو نفر اقتصاد خوانده داریم و رئیس کمیسیون برنامه و بودجه الهیات خوانده است» (م ۲۳). این مسئله منجر به کاهش سطح دانش تخصصی و ناتوانی در تحلیل‌های پیچیده توسعه‌ای شده است. البته نمایندگان از مشورت نهادهای تخصصی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس بهره می‌گیرند، اما ملزم به تبعیت از نظرات تخصصی نیستند (م ۱۱).

این ضعف تخصصی، در جایی اهمیت بیشتری می‌یابد که

برنامه‌های توسعه باید عصاره ذخیره دانش ملی باشند؛ در چنین شرایطی، نقش‌آفرینی گسترده افرادی که به لحاظ علمی در این سطح قرار ندارند، مشروعیت فرآیند برنامه‌ریزی را مخدوش می‌سازد. چنان‌که یکی از مصاحبه‌شوندگان اشاره می‌کند که افرادی که علم کافی ندارند، گمان می‌کنند باید در همه‌چیز اظهارنظر کنند، درحالی‌که برنامه باید مبتنی بر تحلیل‌های پیچیده علمی باشد (م ۲۳).

از سوی دیگر، ضعف تخصصی نمایندگان سبب می‌شود که مداخلات آنان بیشتر به سمت منافع محلی و گروهی متمایل شده و اهداف توسعه‌ای فرباشی و ملی برنامه تحت‌الشعاع قرار گیرد. به گفته سعیدی (۱۳۹۴)، در کمیسیون تلفیق برنامه، مداخلات عمدتاً توسط افراد غیرکارشناس انجام می‌شود و منافع گروهی و محلی بر برنامه غلبه پیدا می‌کند (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۱۳۹۹). همچنین باقری (۱۴۰۲) تأکید می‌کند که این وضعیت، امکان لابی‌گری گسترده و تصمیم‌گیری‌های موضعی را در مجلس افزایش می‌دهد. در مجموع، ظرفیت تخصصی ناکافی کنشگران به معنای فقدان اعتبار کافی نظام باور نمایندگان به‌عنوان مبنای کنش در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه است؛ عاملی که مداخلات غیرهمسو و ناهماهنگ را تسهیل کرده و انسجام درون‌برنامه‌ای را تضعیف می‌کند.

### ۳.۱. چالش‌های فرآیندی

دسته سوم عوامل تسهیلگر، شامل چالش‌های فرآیندی است که به نحوه طراحی قواعد رسمی، محدودیت‌های زمانی و سازوکارهای ارزیابی مرتبط هستند که نه‌تنها امکان ایجاد انسجام در بررسی‌ها را کاهش می‌دهند، بلکه خود به عاملی برای تشدید مداخلات پراکنده و ناهماهنگ بدل می‌شوند.

### ۱.۳.۱. کلی بودن آیین‌نامه داخلی مجلس؛ نهاد رسمی نامشخص

یکی از نهادهای رسمی که می‌تواند چارچوبی روشن برای نحوه ورود مجلس به فرآیند بررسی لوایح برنامه باشد، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است. با این حال، شواهد نشان می‌دهد که این آیین‌نامه فاقد شفافیت و انسجام لازم برای تعریف حدود و کیفیت نقش‌آفرینی نمایندگان در اصلاح برنامه‌های توسعه است. به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان: «آیین‌نامه داخلی مجلس به‌قدری به‌هم‌ریخته است که اصلاح آن به یک نقطه کلیدی تبدیل شده است. بیشتر از آن‌که عدم تخصص نمایندگان مسئله باشد، قواعد حاکم بر فرآیند قانون‌گذاری است که به آن‌ها اجازه دخالت می‌دهد» (م ۹).

بررسی دقیق مواد آیین‌نامه این دیدگاه را تأیید می‌کند. طبق

قلی پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

ششم توسعه اشاره می‌کند که موجب شده کمیسیون تلفیق ناگزیر شود به جای تطبیق هدفمند، عمدتاً عدم مغایرت احکام با سیاست‌های کلی را بررسی کند (علوی‌منش و همکاران، ۱۳۹۶).

### ۳،۳،۱. فقدان سازوکار نظام‌مند برای سنجش انطباق احکام با سیاست‌های کلی

یکی دیگر از چالش‌های فرآیندی، نبود سازوکار مشخص و نظام‌مند برای ارزیابی تطابق هر یک از احکام مصوب مجلس با سیاست‌های کلی برنامه است. بررسی برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد که از ۱۲۷ ماده مصوب مجلس، حدود ۳۰ حکم هیچ ارتباط مستقیمی با سیاست‌های کلی نداشتند و ۱۵ حکم دیگر تنها با تفسیر و ابهام قابل اتصال بودند (علوی‌منش و همکاران، ۱۳۹۶). نبود چنین سازوکاری، به معنای تضعیف اعتبار سیاست‌های کلی برنامه به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای رسمی تدوین برنامه‌های توسعه است.

### ۴،۳،۱. فقدان سازوکار سنجش آثار القایی تغییرات اعمال شده در برنامه

یکی از چالش‌های اساسی در فرآیند بررسی برنامه‌های توسعه، نبود سازوکاری برای پیش‌بینی و ارزیابی اثرات تغییرات پیشنهادی نمایندگان بر کل برنامه است. اصلاحات گسترده برنامه در فرآیند بررسی در مجلس، در حالی است که برنامه به نظام سنجش آثار القایی تغییرات ایجاد شده مجهز نیست و در یک فرصت زمانی محدود پیش‌بینی آثار این پیشنهادها بر برنامه نیز نامشخص باقی می‌ماند که رویدادی ضد برنامه‌ای است و عدم تعادل و هماهنگی را موجب می‌شود. زیرا هر تغییر پیشنهادی موجب ازدست‌رفتن تعادل‌ها و هماهنگی‌های برنامه تهیه شده توسط دولت می‌شود (اگر وجود داشته باشد) و برقراری مجدد هماهنگی و تعادل، با مکانیسم موجود در تهیه برنامه به زمان‌های طولانی نیاز دارد که در اختیار نظام برنامه‌ریزی نیست (جهانگرد و ورمزیار، ۱۳۹۱).

### ۵،۳،۱. فقدان شفافیت کافی

یکی دیگر از عواملی که موجب تضعیف انسجام برنامه‌های توسعه می‌شود، کمبود شفافیت در فرآیند بررسی و تصویب لوایح توسط مجلس است. نبود شفافیت کافی باعث می‌شود تصمیم‌گیری‌ها کمتر قابل رصد و ارزیابی باشند و امکان نظارت عمومی و کنترل رانت‌ها محدود شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان با تأکید بر اهمیت شفافیت بیان می‌کند: «در مجلس مشکل ناهماهنگی را راحت‌تر می‌توان حل کرد، مثلاً با چند کار؛ کمیسیون تلفیق رسانه‌ای پخش شود، دیگر طرف نمی‌تواند این‌قدر راحت رانت را بگوید، باید حداقل دو سه تا استدلال بیاورد، و همچنین این که یک جلسات کارشناسی در صداوسیما در رابطه با موارد اختلافی دولت و

ماده ۴۱، پس از ارائه لایحه برنامه توسط دولت، کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و سایر کمیسیون‌های تخصصی تشکیل می‌شود تا اصول و مفاد برنامه را تنظیم کند. با این حال، این ماده سازوکاری برای چگونگی ایجاد هماهنگی میان کمیسیون‌ها یا نحوه رسیدگی به پیشنهادهای متعارض نمایندگان ارائه نمی‌دهد. ماده ۱۸۰ این قانون نیز عمدتاً بر تعیین مهلت‌های زمانی برای ارائه پیشنهادها (بندهای «الف»، «ب» و «ج»)، شیوه بررسی کلیات و جزئیات لایحه (بندهای «د» و «ه»)، نحوه رأی‌گیری و برخی ترتیبات شکلی دیگر (بندهای «و» و «ز») تمرکز دارد اما هیچ محدودیتی درباره نوع پیشنهادها یا میزان تغییرات مجاز بر لایحه دولت وضع نکرده و صرفاً ترتیبات شکلی مانند مهلت‌های بررسی و ترتیب جلسات بررسی لایحه را مشخص کرده است. تنها در تبصره (۱) ماده قانون مذکور (الحاقی ۱۴۰۱/۱۰/۱۴)، بیان شده است که اعضای کمیسیون تلفیق نمی‌توانند در جریان رسیدگی پیشنهاد جدید مطرح کنند. این شرایط سبب شده است که امکان ارائه پیشنهادها متعدد و متنوع توسط نمایندگان بدون الزام به رعایت انسجام برنامه فراهم شود.

بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که آیین‌نامه داخلی مجلس به‌عنوان یک نهاد رسمی، فاقد ویژگی‌های مبنای رسمی مشخص برای ایفای نقش در فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه است. این قانون نتوانسته است حدود نقش‌آفرینی نمایندگان را به‌گونه‌ای تعریف کند که کنش‌های آن‌ها در راستای هدف مشترک و انسجام‌بخش حرکت کند؛ بلکه با فراهم آوردن امکان مداخلات گسترده و پراکنده، بستر بروز اشکال مختلف ناهماهنگی در محتوای برنامه‌ها را ایجاد کرده است.

### ۲،۳،۱. فرصت زمانی محدود و حجم بالای پیشنهادات

حجم انبوه پیشنهادات و فرصت زمانی اندک برای بررسی آنها در کمیسیون تلفیق، چالش فرآیندی دیگری است که باعث می‌شود بسیاری از پیشنهادها و هماهنگی درون برنامه‌ای مورد ارزیابی دقیق قرار نگیرند. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان: «در برنامه ششم ۷۰۰ تا پیشنهاد از کمیسیون‌ها به کمیسیون تلفیق آمد... در جلسه آخر دو سه‌تایی از نماینده‌های متنفذ احکام الحاقی‌شان را تصویب کردند و بقیه گفتند وقت نشد و بروید در صحن ببینید چه کار می‌توانید بکنید» (م ۱۱) و در نهایت «به جای تلفیق، تجمیع صورت می‌گیرد» (م ۱۰).

این مهم، همچنین ارزیابی پیشنهادات در کمیسیون تلفیق بر مبنای سیاست‌های کلی را چالش برانگیز می‌کند. در این راستا، علوی‌منش و همکاران (۱۳۹۶) به فرصت زمانی محدود و حجم بسیار پیشنهادات در لحاظ کردن سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یک مبنای نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند بررسی لایحه برنامه

نماینده‌ها برگزار شود و نشان بدهند که این موضوعی که یک طرفی روی آن اصرار دارد رانت است و آن را برملا کند ... اگر در مجلس پشت ماجرا رانت است، جلوی ماجرا باید استدلال باشد، یعنی طرف وقتی می‌خواهند تصمیم بگیرد اونی که می‌خواهد صحبت کند باید استدلال بیاورد و مردم شفاف آرا را ببینند تا نماینده نتواند هر رفتاری بکند» (م ۱۱). فقدان شفافیت کافی، بسترساز تقویت نیروهای واگرا و تضعیف اعتبار نهادهای رسمی حاکم بر رفتار مجلس و نمایندگان با برنامه می‌شود.

## ۲. عوامل اصلی: نیروهای واگرا؛ نهادهای غیررسمی نامعتبر

در این بخش نیروهای واگرای مؤثر بر نحوه مداخله مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه در دو محور محلی‌گرایی و بخش‌گرایی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

### ۱،۲. محلی‌گرایی؛ حاکم نبودن منطق ملی به عنوان نیروی انسجام‌بخش

در تحلیل نهادهای غیررسمی مؤثر بر ناهماهنگی‌های درون‌برنامه‌ای، یکی از عوامل اصلی، غلبه منافع محلی بر مصالح ملی در رفتار قانون‌گذاری نمایندگان مجلس است. این پدیده که می‌توان از آن تحت عنوان محلی‌گرایی نمایندگان یاد کرد، به‌صورت گسترده در مصاحبه‌ها و اسناد مشاهده شده است. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان: «در مجلس نمایندگان دنبال منافع محلی هستند و نه ملی» (م ۲)، و دیگری تصریح می‌کند: «حوزه انتخاباتی‌شان را نگاه می‌کنند» (م ۸). این ترجیحات باعث می‌شود که «۷۰ درصد توان نماینده‌ها برود روی مطالبات حوزه انتخابیه؛ جاده بکش، آسفالت بکش، برق بیاورد» و نمایندگان «اصلاً فرصت فکر کردن به موضوعات تخصصی را ندارند» (م ۶).

باقری (۱۴۰۲) نیز تأکید می‌کند که نمایندگان بیشتر به رأی‌دهندگان حوزه‌های انتخابیه وابسته‌اند تا افکار عمومی کشور، و این مسئله به منطقه‌گرایی و نگرش بخشی می‌انجامد که در تقابل با منافع ملی قرار می‌گیرد (باقری، ۱۴۰۲، ص ۱۵۷). او در ادامه اضافه می‌کند که «قومیت یا شهر و منطقه در بسیاری مواقع اثرگذاری بیشتری از احزاب سیاسی دارند» (همان، ص ۱۶۲). معافی (۱۳۹۷) نیز این روند را عاملی برای تعمیق تعصب منطقه‌ای و غفلت از هماهنگی کلان می‌داند و می‌گوید: «نمایندگان بیشتر به دنبال رانت برای منطقه خود هستند تا پیگیری خطمشی‌های ملی؛ به‌گونه‌ای که «استیضاح نیز ابزار فشار برای تامین منافع منطقه‌ای شده است».

ذاکری (۱۴۰۰) در تحلیل برنامه ششم توسعه، از تسلط نگاه‌های کوتاه‌مدت و منطقه‌ای بر احکام برنامه ابراز نگرانی می‌کند

و قاسمی و همکاران (۱۳۸۷) نیز نشان داده‌اند که در بررسی بودجه مجلس، نگاه منطقه‌ای بر مسائل ملی غالب است (به نقل از باقری، ۱۴۰۲، ص ۱۵۸). تجربه برنامه اول توسعه نیز به گفته امویی (۱۳۸۵) نشان داد که نمایندگان آن‌چنان درگیر جذب منابع برای حوزه خود شدند که دولت ناچار شد پیوست عمرانی برنامه را حذف کند (به نقل از آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۱۳۹۹، ص ۲۲۵). به گفته جهانگرد و ورمزیار (۱۳۹۱)، در فرآیند بررسی برنامه‌ها «گاه پیشنهادهای مبتنی بر ملاحظات منطقه‌ای به سرعت وارد برنامه می‌شود» که انسجام برنامه را دچار اختلال می‌کند.

بنابراین، محلی‌گرایی یکی از نهادهای غیررسمی حاکم بر نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌های توسعه است که می‌توان آن را به‌عنوان یک مبنای کنش نامعتبر در نظر گرفت. این وضعیت به‌جای ترغیب کنشگران به همکاری و پیگیری اهداف ملی، آن‌ها را به سمت منافع محلی سوق می‌دهد و از این طریق، ناهماهنگی در برنامه‌ها را تشدید می‌کند.

### ۲،۲. بخش‌گرایی؛ حاکم نبودن منطق فرابخشی به عنوان نیروی انسجام‌بخش

یکی از نهادهای غیررسمی تأثیرگذار بر نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌ریزی توسعه، بخش‌گرایی یا حاکم نبودن یک منطق فرابخشی است؛ موضوعی که به نبود یک مبنای معتبر برای کنش آن‌ها در این فرآیند اشاره دارد. پس از تصویب برنامه در دولت، لایحه به مجلس می‌رود؛ جایی که منطق بخشی شدت می‌گیرد. در این مرحله، برخی دستگاه‌ها که احکام پیشنهادی‌شان در مرحله تلفیق اولیه توسط سازمان برنامه حذف یا تعدیل شده، با مراجعه مستقیم به نمایندگان مجلس تلاش می‌کنند احکام موردنظر خود را از مسیر نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجدداً وارد برنامه کنند (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، به نقل از باقری، ۱۴۰۲). «همه دستگاه‌ها با نگاه بخشی خودشان، پیشنهادهایی می‌دهند. چون منابع محدود است، سازمان برنامه یک سری پیشنهادات را اولویت می‌دهد و یک سری پیشنهادها را رد می‌کند. اما آن پیشنهادات از بین نمی‌رود، و زمانی که لایحه به مجلس می‌رود، این‌ها می‌آیند به نماینده‌ها می‌گویند» (م ۱۱). به‌عبارت‌دیگر، «اگر دستگاه زورش به سازمان نرسید، می‌رود در مجلس پیگیری می‌کنند... و آنجا هم خیلی پشتوانه مطالعاتی، چارچوب هدف‌گذاری ندارد، منابع دیده نمی‌شود و بیشتر بر مبنای لابی و زور است» (م ۸).

به‌گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان: «در کمیسیون‌ها، منافع منطقه‌ای، صنفی، سفارش دوست و آشنا و یک بخش هم لابی و یک بخشی هم از روی دغدغه است» (م ۵). برخی نمایندگان نیز به آینده شغلی خود فکر می‌کنند: «برخی نماینده‌ها هم به فکر

قلی پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

غلامی نتاج‌امیری، ۱۳۹۹: ۲۸۹). هرچند نماینده سازمان برنامه در کمیسیون حاضر است، توان کافی برای جلوگیری از تمامی پیشنهادهای ناهماهنگ و متشتت مطرح شده را ندارد، به‌عنوان مثال، در جریان بررسی لایحه برنامه ششم در کمیسیون تلفیق، «آقای... (فلانی) نماینده سازمان برنامه و بودجه بود، هی وسط جلسه کمیسیون تلفیق می‌گفت دیگر بس است... چقدر پیشنهاد اضافه می‌کنید... آخرش پا شد برود... با اصرار نمایندگان برگشت و یک پیشنهاد دیگر هم اضافه کردند و گفت باشه و رفت» (م ۱۱). در این فضا، مجلس نه‌تنها برنامه را از منظر فرابخشی مورد بازبینی قرار نمی‌دهد، بلکه فضای چانه‌زنی را گسترش می‌دهد. برخلاف دولت، در اینجا یک بازیگر پر قدرت میانجی برای تعدیل خواسته‌ها وجود ندارد. «ناهماهنگی‌هایی که در مجلس ایجاد می‌شود به مراتب بیشتر از دولت است. چون آنجا اصلاً این قدرت کارشناسی و اتوریته سازمان برنامه حضور ندارد» (م ۴).

در جمع‌بندی، باید گفت که پیگیری منطق بخشی یکی از نهادهای غیررسمی حاکم بر نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌های توسعه است که می‌توان آن را به‌عنوان یک مبنای کنش نامعتبر در نظر گرفت. این وضعیت به‌جای ترغیب کشندگان به همکاری و پیگیری اهداف ملی از طریق تزریق منطق فرابخشی به برنامه، آن‌ها را به سمت تعمیق منطق بخشی در برنامه سوق می‌دهد و از این طریق، ناهماهنگی در برنامه‌ها را تشدید می‌کند.

### ۳. پیامدها

تأثیر نیروهای واگرا بر برنامه‌های توسعه را می‌توان در سه سطح پیامدهای اولیه، پیامدهای ثانویه و پیامد نهایی بررسی کرد.

### ۳.۱. پیامدهای اولیه، نامعتبر شدن نهادهای رسمی

#### حاکم بر تدوین برنامه

پیامدهای اولیه ناشی از اثرگذاری نیروهای واگرا، به تضعیف اعتبار نهادهای رسمی ناظر بر نقش مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه مربوط می‌شود. این نهادها شامل قوانین اساسی، سیاست‌های کلی نظام و آیین‌نامه داخلی مجلس هستند.

### ۳.۱.۱. تضعیف اعتبار قانون اساسی

یکی از نهادهای رسمی که انتظار می‌رود چارچوب نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه را مشخص کند، اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. براساس اصل ۱۲۶، رئیس‌جمهور مسئولیت مستقیم امور برنامه و بودجه کشور را بر عهده دارد و این مسئولیت می‌تواند به فرد دیگری واگذار شود. همچنین اصل ۵۷ بر استقلال قوای سه‌گانه تأکید دارد و مداخلات گسترده قوه مقننه در فرآیند برنامه‌ریزی که منجر به تغییر ماهیت لایحه‌های دولت شود، می‌تواند نقض این اصل تلقی شود.

دوران پس از نمایندگی هستند و لابی می‌کنند تا بعد از نمایندگی به یک پست و مقامی برسند» (م ۱۱). به‌عنوان نمونه، «در یکی از جلسات کمیسیون تلفیق، یکی از نمایندگان که در دوره بعدی مجلس رأی نیاورده بود، به‌زور کمیسیون را ترک کرد، و جلسه از رسمیت افتاد و نتوانست تصویب کند و بعداً به‌عنوان پاداش این کار، مشاور سازمان برنامه شد. مباحث خیلی کارشناسی نیست و درخواست‌های خیلی کلی مطرح می‌شود» (م ۱۱).

از طرف دیگر دستگاه‌های اجرایی نیز به دنبال جذب حداکثر منابع هستند و مشکل نهاد برنامه‌ریزی نیز این است که یک تعادلی بین این دو ایجاد کند (برمکی، ۱۳۹۳). نتیجه این می‌شود که لابی‌هایی بین نمایندگان و دستگاه‌هایی که در گذاشتن ردپا در لایحه برنامه ناکام بوده‌اند شکل می‌گیرد. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان: «منطق مجلس بده‌بستان است. یک دستگاهی که می‌خواهد ردپا داشته باشد در برنامه، به شما مراجعه می‌کند و در شرایطی که برنامه تبدیل به حکم‌نویسی شده است می‌آیند لابی می‌کنند با نماینده که یک حکمی برایش بیاورند. چون حکم برنامه برای سازمان‌ها به معنی چانه‌زنی بر سر بودجه است» (م ۱۲). این امر به‌ویژه از آن‌رو رخ می‌دهد که مجلس، برخلاف دولت دارای ساختار یکپارچه، فاقد منافع ذاتی و منسجم است و بستری مناسب برای نفوذ دستگاه‌های دولتی و غیردولتی فراهم می‌آورد (باقری، ۱۴۰۲: ۱۵۳). تجربه برنامه اول توسعه نیز نشان می‌دهد که در این فضا، وزرا بدون توجه کافی به محدودیت منابع، به اجرای پروژه‌های غیرضرور در تعامل با نمایندگان روی می‌آورند؛ وضعیتی که به عدول از برنامه و ائتلاف منابع انجامیده است (برمکی، ۱۳۹۳).

در ادامه، کمیسیون‌های تخصصی مجلس با نگاه بخشی، پیشنهادهای خود را به کمیسیون تلفیق ارائه می‌کنند. «هیچ چیز محدودکننده‌ای برای پیشنهاد نمایندگان نداریم» (م ۱۲). فرآیند تصمیم‌گیری در کمیسیون تلفیق تحت تأثیر بده‌بستان سیاسی قرار دارد. به‌عنوان مثال، «کمیسیون فرهنگی می‌گوید تو چهارتایت را اضافه کن، من هم چهارتایت را» (م ۷) و «برای تصویب پیشنهاد خود، به پیشنهاد شما رأی می‌دهم» (م ۱۱). «می‌بینید که بحث‌ها این‌قدر سخیف است و یا اصلاً بحثی نمی‌شود و با اینکه این گروه برای اینکه مثلاً پیشنهاد من تصویب بشود، به پیشنهادهای شما رأی مثبت می‌دهم که شما هم به پیشنهادهای من رأی مثبت بدهید» (م ۱۱). از منظر نهادی نیز، ترکیب کمیسیون تلفیق فاقد ظرفیت تخصصی لازم است. به گفته یکی از مطلعان، «در این کمیسیون خیلی اتفاقات می‌افتد، این مداخله قانونی است، ولی تقریباً افراد غیرکارشناس هستند... منافع گروهی و محلی تحت‌الشعاع برنامه قرار می‌گیرد» (سعیدی به نقل از آقاسی‌زاده و

همچنین، اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی نیز محدودیت‌های مهمی برای نحوه نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌های توسعه در نظر گرفته شده است. طبق اصل ۷۴ بین طرح و لایحه تمایز وجود دارد و مجلس اگر شاکله برنامه را عوض کند، در واقع با لایحه مانند طرح برخورد نموده است. بنابراین، «دخالت‌های مجلس تا یک جایی مشروع است؛ اما از یک جایی به بعد مشکل دارد. آنجایی که کلیت برنامه را به هم می‌ریزد. کلیت برنامه قرار بوده توسط دولت ارائه شود» (۹م). مصاحبه‌شونده دیگری نیز تأکید می‌کند: «مجلس این قدر تغییر داده که دیگر اسمش را نمی‌شود گذاشت لایحه» (۱۰م).

با وجود این محدودیت‌های قانونی، عملاً هیچ قاعده محدودکننده‌ای برای پیشنهاد نمایندگان وجود ندارد؛ چنان که یکی از مصاحبه‌شوندگان تصریح می‌کند: «هیچ چیز محدودکننده‌ای برای پیشنهاد نمایندگان نداریم» (۱۲م). تغییرات گسترده در لایحه‌های برنامه‌های توسعه گواه این وضعیت است. به گفته مصاحبه‌شوندگان: «در مجلس هر چه دولت رشته کرده، پنبه می‌شود. دولت ۱۲۰ حکم داده ولی برنامه در مجلس ۲۲۰ حکم شده است» (۷م)؛ «در برنامه پنجم لایحه ۲۵۰ حکم داشت که در مجلس به ۵۰۰ حکم افزایش یافت و در برنامه ششم، ۳۵ ماده اولیه به ۱۲۴ ماده و ۸۷۰ حکم رسید» (۱۱م).

یکی از عوامل این مهم آن است که شورای نگهبان - به‌عنوان نهاد ناظر بر تطبیق مصوبات با قانون اساسی - ایستادگی لازم را ندارد (۱۳م). این وضعیت باعث شده است که، به تعبیر مصاحبه‌شوندگان، «لایحه دولت تقریباً زیر و رو می‌شود و نمایندگان مجلس عملاً برنامه‌ها را با کمک دولت می‌نویسند» (۶م). فرد دیگری اظهار داشت «خود مجلس ادعا دارد که برنامه توسعه را من باید بنویسم. در برنامه ششم دولت ۵ صفحه برنامه نوشت، این رویکرد داشت عوض می‌شد از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی هسته‌ای. آمده بود شش تا چالش را هدف قرار داده بود. اما با مداخلات مجلس رویکرد جامع پیدا کرد» (۷م).

یکی دیگر از نهادهای رسمی تعیین‌کننده در نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌های توسعه، اصل ۷۵ قانون اساسی است. براساس این اصل، طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان که به کاهش درآمد یا افزایش هزینه عمومی منجر می‌شوند تنها در صورت مشخص بودن راه جبران هزینه جدید قابل طرح هستند. باین حال، تا پیش از برنامه هفتم توسعه، شورای نگهبان سخت‌گیرانه این اصل را اعمال نمی‌کرد و تغییرات در برنامه بدون توجه به بار مالی آنها و بدون توجه به اصل ۷۵ در برنامه‌ها تصویب می‌شد. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «متأسفانه شورای نگهبان تا برنامه هفتم ایراد اصل ۷۵ به برنامه نمی‌گرفت؛ اگر

سخت‌گیرانه عمل می‌کرد، کشور قوام بیشتری داشت» (۱۱م). همچنین، به گزارش برمکی (۱۳۹۳)، در فرآیند تصویب برنامه چهارم توسعه، تغییرات متعددی که بار مالی قابل‌توجهی (حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال) ایجاد کرده بودند، در جداول کمی برنامه انعکاس نیافتند و بین جداول مالی و احکام برنامه انطباق کامل وجود نداشت. ایشان همچنین در ادامه بیان می‌کند: «شاید بتوان به‌عنوان بارزترین نمونه مداخلات غیر کارشناسانه مجلس، از تغییراتی نام برد که بر جداول کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی‌گیری اعمال می‌شود، حال آن که این اعداد و ارقام انتخابی نبوده و متغیرهای وابسته‌ای هستند که حاصل محاسبات انجام شده به کمک روش‌های اقتصادسنجی و براساس شرایط موجود و امکانات در دسترس هستند».

نهایتاً، نیروهای واگرا ضمانت اجرایی اصول قانون اساسی را به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای رسمی مبنای تدوین برنامه‌های توسعه را تضعیف می‌کند.

### ۳، ۱، ۲. تضعیف اعتبار سیاست‌های کلی برنامه

یکی دیگر از نهادهای رسمی که باید چارچوب نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌های توسعه را تعیین کند، سیاست‌های کلی برنامه است. براساس بندهای اول و دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها از جمله وظایف و اختیارات رهبری در نظر گرفته شده است.

در رابطه با برنامه ششم توسعه، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد بیش از ۲۰ مورد مغایرت میان مصوبات کمیسیون تلفیق مجلس و سیاست‌های کلی وجود داشته است (رزم‌آهنگ، ۱۳۹۵). به گفته علوی‌منش و همکاران (۱۳۹۶) در بررسی برنامه ششم توسعه، از ۱۲۷ ماده مصوب مجلس، حدود ۳۰ حکم هیچ ارتباط مستقیمی با سیاست‌های کلی نداشتند و ۱۵ حکم نیز تنها با تفسیر و ابهام قابل اتصال بودند.

گرچه با تشکیل هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، مستند به بخش انتهایی اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر اختیار رهبری در خصوص تفویض بعضی از وظایف و اختیارات خود به شخص دیگری، در دهه ۱۳۹۰ تلاش شد تا نظارت بر رعایت سیاست‌های کلی تقویت شود، اما تجربه بررسی برنامه هفتم نشان داد که حتی در مجلسی که خود را متعهد به اهداف نظام می‌داند، رعایت دقیق این سیاست‌ها تضمین نشده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت: «در برنامه هفتم این ایراد از مجلس گرفته شد که چرا آمدید خارج از سیاست قانون‌گذاری کردید، مجلس می‌گفت چنین حقی داریم. در هیئت عالی بحث شد و

قلی پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

برنامه در صحن علنی مجلس نیز با تغییرات قابل توجهی همراه است. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، در بررسی لایحه برنامه ششم توسعه، ۱۸ ماده از مصوبات کمیسیون تلفیق در صحن حذف شده و بسیاری دیگر دستخوش تغییرات قابل توجه شده‌اند (ذاکری، ۱۳۹۶).

در نتیجه این تغییرات گسترده، جنبه تخصصی و کارآمدی برنامه در اثر مداخله مجلس تضعیف شود (م). ذاکری (۱۴۰۰) در خصوص پیامد چنین وضعیتی در تجربه برنامه ششم توسعه بیان می‌کند که مداخلات گسترده مجلس در تدوین برنامه‌های توسعه، طولانی‌تر کردن روند تصویب، تزیق منطق غیرکارشناسی به محتوای برنامه، ظهور مطالبات منطقه‌ای، غلبه نگاه‌های کوتاه‌مدت و الحاق پیشنهادهای فاقد پشتوانه کارشناسی شده را به دنبال داشته است (ذاکری، ۱۴۰۰).

در نتیجه، دخالت‌های غیرکارشناسی قوه مقننه در امر تخصصی برنامه‌ریزی یکی از عوامل ناهماهنگی درون برنامه‌های توسعه می‌شود (م، ۳، ۱۲). یکی از مصاحبه‌شوندگان به کنایه بیان می‌کند: «لایحه برنامه که با یک انسجام نسبی می‌رود به مجلس، در اثر برخوردهای سیاسی، منطقه‌ای، غیرتخصصی و در فقدان قاعده مشخص برای دخالت مجلس، می‌شود یک شتر گاو پلنگی که دولت و مجلس زیر بارش نمی‌روند» (م). فرد دیگری بیان می‌کند: «برنامه توسعه ما در نهایت یک کشکول ماندی می‌شود که هیچ‌کس مسئولیتش را بر عهده نمی‌گیرد» (م). برمکی (۱۳۹۳) و علوی‌منش و همکاران (۱۳۹۶) نیز نقش‌آفرینی مجلس در فرآیند بررسی و تصویب برنامه را عاملی ناهماهنگ‌ساز دانسته‌اند. در نهایت، آنچه به‌عنوان برنامه توسعه تصویب می‌شود، سندی است که نه انسجام مفهومی دارد، نه اولویت‌گذاری ملی، نه قابلیت و ضمانت اجرا. این سند، محصول «بهبودسازی بخشی» است، نه «ساماندهی عمومی» (م). به تعبیر یکی از مصاحبه‌شوندگان، «ما همه خوب‌ها را در برنامه می‌آوریم و هیچ‌کدام را اجرا نمی‌کنیم... اگر دوتایش را بیاوریم و ۱۰ تا خوب را بگذاریم کنار، مصلحت کشور است. نگاه فرابخشی همین است. این ریشه ناهماهنگی است» (م).

لختی این وضعیت به قدری است که حتی در شرایط همگرایی سیاسی دولت و مجلس در زمان بررسی برنامه هفتم در مجلس، علی‌رغم میل دولت، تغییرات گسترده‌ای به لایحه وارد شده است و نارضایتی شدید دولت را به دنبال داشته است (م). از این جهت است که گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس پیشنهاد می‌کند: «با توجه به جایگاه کلیدی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در فرایند تصویب برنامه توسعه، انتظار می‌رود این دو نهاد ضمن نظارت بایسته بر فرایند یادشده در خصوص

گفتند که بعضی موادی که قانون‌گذاری کردید هیچ ربطی به سیاست ندارد. برخی از موضوعات سیاستی بندهای سیاست‌ها را پوشش نداد که عدم انطباق گرفتند و بعضی‌ها هم کلاً مغایر بود و مغایرت می‌گرفتند» (م ۱۴).

بنابراین، در عمل سیاست‌های کلی تحت‌الشعاع نیروهای واگرا قرار گرفته و نتوانسته‌اند به‌عنوان یک مبنای معتبر هدایت‌کننده برای مداخلات مجلس عمل کنند. در صورتی که سیاست‌های کلی اعتبار لازم را می‌یافتند، و با فرض اینکه خود از کیفیت لازم و هماهنگی درونی برخوردار هستند، از یک سو می‌توانستند کنش نمایندگان را در چارچوب مشخصی هدایت کرده و از مداخلات پراکنده و ناهماهنگ جلوگیری کنند و از سوی دیگر، با ایجاد مبنای مشترک میان دولت و مجلس، می‌توانستند مانع از آن شوند که مجلس در ایستگاه نهایی فرآیند برنامه‌ریزی، بر مبنایی متفاوت از دولت نقش‌آفرینی کند؛ امری که ظرفیت ناهماهنگ‌سازی مداخلات مجلس در متن برنامه را به‌شدت کاهش می‌داد و هماهنگی بیشتری به ساختار نهایی برنامه‌های توسعه می‌بخشید.

### ۳.۱.۳. نقض روح آیین‌نامه داخلی مجلس

یکی دیگر از پیامدهای نیروهای واگرا را می‌توان نقض آیین‌نامه داخلی مجلس دانست. روح ماده ۱۸۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که فرآیند بررسی لوایح برنامه‌های توسعه را تبیین می‌کند، با تعیین فرصت‌های زمانی محدود برای ارائه پیشنهادها، بررسی در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق، و رسیدگی نهایی در صحن مجلس، در واقع بر تمرکز در بررسی برنامه تأکید دارد. این زمان‌بندی محدود با این فرض طراحی شده است که مجلس به بررسی برنامه پیشنهادی دولت بپردازد، نه آنکه خود اقدام به برنامه‌ریزی مجدد کند. در چنین چارچوبی، مداخلات گسترده، بازنویسی ساختار برنامه و افزودن حجم زیادی از احکام و پیشنهادها، متنوع، با فرصت زمانی پیش‌بینی‌شده قابل جمع نیست و موجب آشفتگی و ضعف انسجام برنامه می‌شود. بنابراین، روح ماده ۱۸۰ نیز بر پرهیز از مداخلات گسترده برنامه تأکید دارد و این ماده با رفتارهایی که مجلس را از بررسی به بازتدوین برنامه سوق دهد، ناسازگار است.

### ۳.۲. پیامدهای ثانویه

در نتیجه نیروهای واگرا و نامعتبر شدن نهادهای رسمی حاکم بر تدوین برنامه، «در مجلس هرچه دولت رشته کرده، پنبه می‌شود... دولت ۱۲۰ تا داده، مجلس می‌کندش ۲۲۰ تا» (م). در نتیجه، حجم احکام برنامه به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد؛ «برنامه ششم از ۳۵ ماده رسید به ۱۲۴ ماده و ۸۷۰ حکم» (م ۱۱). این تغییرات تنها محدود به کمیسیون تلفیق نیست. بررسی نهایی

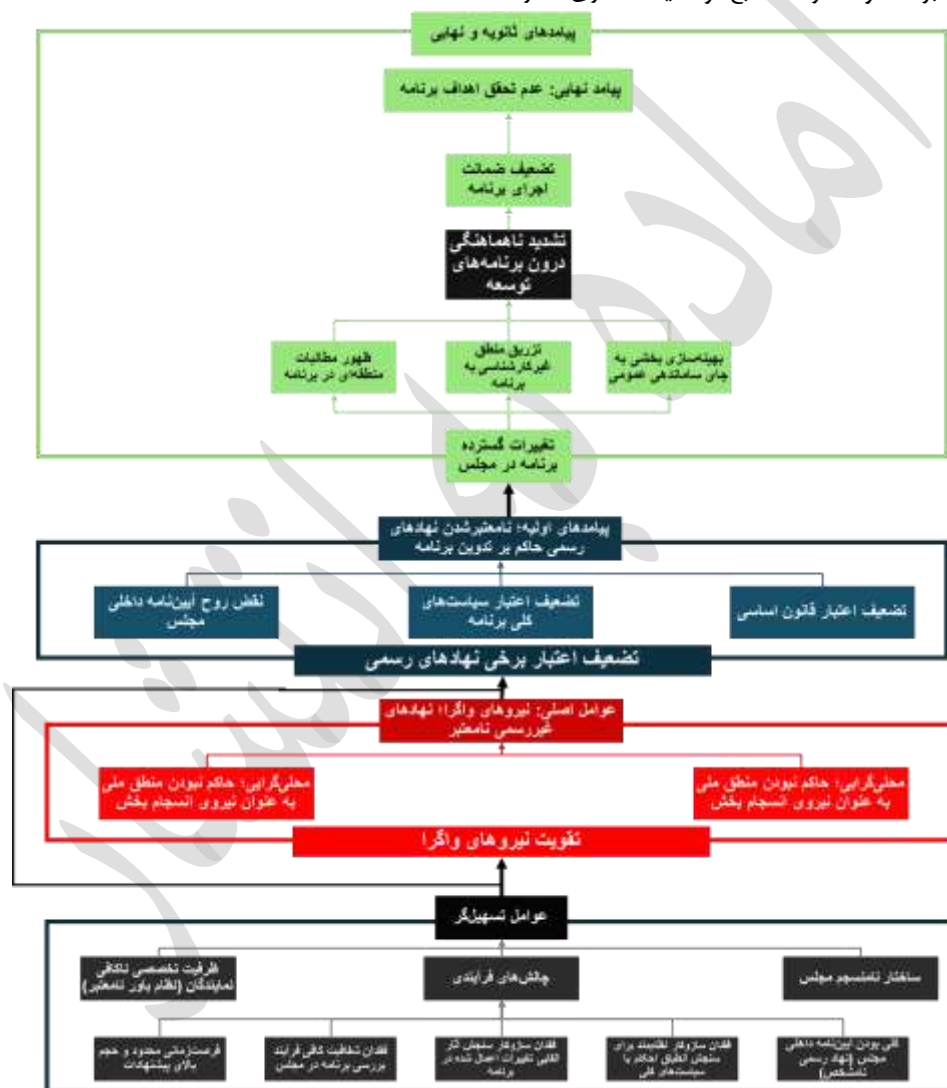
پیشگیری از ورود احکام با ماهیت غیر برنامه‌ای، ناسازگار با اولویت‌ها و توان کشور و مغایرت با منافع ملی و سیاست‌های کلی نظام اهتمام ویژه‌ای بورزند و از این طریق تکلیف وظایف خارج از توان دولت و بدون دستاورد توسعه‌ای که صرفاً موجب حجیم‌شدن سند برنامه می‌شود، جلوگیری شود» (ذاکری، ۱۴۰۰).

### ۳,۳. پیامد نهایی

پیامد نهایی این وضع تعمیق ناکارآمدی در نظام برنامه‌ریزی کشور است. همانطور که برمکی (۱۳۹۳) و ذاکری (۱۴۰۰) بیان کرده‌اند نقش‌آفرینی مجلس در برنامه‌ریزی توسعه سهم مهمی در عدم تحقق اهداف برنامه و انحراف منابع و سیاست‌گذاری‌ها از

بحران‌های اصلی کشور را دارد. به عبارت دیگر، هرچند هدف از برنامه و برنامه‌ریزی ایجاد هماهنگی‌های فراگیر برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای است، اما از برنامه‌ای که خود با مشکل ناهماهنگی روبرو است، نمی‌توان انتظار چندانی برای هماهنگ‌سازی داشت.

شکل زیر به صورت خلاصه یافته‌های پژوهش را نمایش می‌دهد.



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش  
Figure 1. Conceptual Model of Research

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش تحلیل ثانویه داده‌های کیفی و در چارچوب نظری قلی‌پور و همکاران (۱۴۰۳)، به صورت

بحث و نتیجه‌گیری

قلی پور و شهرآیینی: واکاوی نقش مجلس شورای اسلامی در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه با تمرکز بر چالش ناهماهنگی درون برنامه‌ای

مطالعات داخل کشور کمتر به کار گرفته شده، امکان پاسخ‌دهی رضایت‌بخش و جامع‌تر به پرسشی پرمناقشه درباره نقش مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه را فراهم کرده است. سوم، استفاده از چارچوب نظری قلی‌پور و همکاران (۱۴۰۳) به عنوان چارچوب نظری نوین در تحلیل چالش‌های مرتبط با هماهنگی است.

از جمله محدودیت‌های پژوهش می‌توان محدودیت‌های ناظر بر دسترسی به نمایندگان مجلس و برخی نهادهای دخیل در فرایند تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه اشاره نمود. همچنین، استفاده از روش تحلیل ثانویه کیفی در این پژوهش باعث شد که پاسخ‌های به‌دست‌آمده به پرسش اصلی پژوهش به‌طور قابل قبول و رضایت‌بخشی ارائه شوند، اما از آنجایی که داده‌ها ابتدا برای اهداف متفاوتی جمع‌آوری شده‌اند و تمرکز چارچوب نظری پژوهش بر مقوله محوری «فقدان مبنای مشخص، مشترک و معتبر کنش» بوده است، ممکن است برخی ابعاد خاص پرسش پژوهش به‌طور کامل پوشش داده نشده باشند.

### پیشنهادها

مبتنی بر یافته‌های پژوهش پیشنهادهای کاربردی و پژوهشی زیر ارائه می‌شود:

#### الف) پیشنهادهای کاربردی

۱. تعریف انسجام به‌عنوان معیار رسمی بررسی برنامه‌های توسعه در آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون برنامه و بودجه.
۲. الزام در آیین‌نامه داخلی مجلس به ارائه پیوست تحلیلی (پیامدهای مرتبط با انسجام درون برنامه‌ای) همراه با هر پیشنهاد تغییر در احکام برنامه‌های توسعه.
۳. ایجاد کمیته تخصصی ارزیابی انسجام برنامه در مجلس شورای اسلامی برای رصد انسجام لوایح دولت و آثار ناهماهنگ‌ساز پیشنهادات نمایندگان
۴. شفاف‌سازی فرآیند بررسی برنامه در مجلس؛ الزام به مستندسازی دقیق و انتشار عمومی مذاکرات، پیشنهادات و اصلاحات انجام‌شده در کمیسیون تلفیق مجلس
۵. اهتمام شورای نگهبان به رعایت سختگیرانه اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی در فرآیند تصویب برنامه‌های توسعه
۶. اصلاح قانون برنامه و بودجه متناسب با تغییرات شرایط و اقتضانات کشور (با توجه به گذشت بیش از پنجاه سال از تصویب این قانون)

#### ب) پیشنهادهای پژوهشی

نظام‌مند نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی را در تعمیق ناهماهنگی‌های درون برنامه‌ای در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه واکاوی کرده است. براساس یافته‌های پژوهش، علت تشدید ناهماهنگی درون برنامه‌ای در جریان بررسی و تصویب برنامه‌های ۵ ساله توسعه در مجلس، فقدان مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای تدوین برنامه است.

تحلیل انجام‌شده، سه نوع مبنای کنش شامل نهادهای رسمی، نهادهای غیررسمی و نظام باور کنشگران را در نقش‌آفرینی مجلس مورد توجه قرار داده است. در این میان، نهادهای غیررسمی، شامل گرایش‌های محلی‌گرایی و بخش‌گرایی، به عنوان نیروهای واگرا عمل کرده و به مبنای کنش نامعتبر در فرآیند برنامه‌ریزی بدل شده‌اند. این نهادهای غیررسمی اعتبار و ضمانت اجرای برخی نهادهای رسمی، از جمله اصول مشخص قانون اساسی، سیاست‌های کلی برنامه و آیین‌نامه داخلی مجلس را، که با آن‌ها همسو نیستند، تضعیف می‌کنند. عوامل تسهیلگر ناهماهنگی درون برنامه‌ای، از جمله ظرفیت تخصصی ناکافی نمایندگان (نظام باور نامعتبر نمایندگان به‌عنوان مبنای کنش) و کلی بودن آیین‌نامه داخلی مجلس (نهاد رسمی نامشخص) موجب تقویت نیروهای واگرا و تضعیف نهادهای رسمی حاکم بر نقش‌آفرینی مجلس شورای اسلامی در فرآیند بررسی و تصویب برنامه می‌شوند.

در نتیجه، تشدید ناهماهنگی درون برنامه‌ای در کنار دیگر پیامدهای فقدان مبنای مشخص، مشترک و معتبر کنش برای تدوین برنامه ظهور و بروز پیدا می‌کند و تعمیق ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی توسعه را به عنوان پیامد نهایی به دنبال خواهد داشت. به بیان دیگر، از برنامه‌ای که خود با مشکل ناهماهنگی روبرو است، نمی‌توان انتظار چندانی برای هماهنگ‌سازی داشت.

از منظر نوآوری، اصل موضوع پژوهش خود قابل توجه است، زیرا برخلاف اسناد آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه که صرفاً به‌صورت پراکنده به نقش مجلس در تشدید ناهماهنگی‌های درون برنامه‌ای اشاره می‌کنند، این پژوهش به‌صورت نظام‌مند به این موضوع پرداخته است. نوآوری دوم به جنبه روش‌شناختی پژوهش مربوط می‌شود، زیرا استفاده از تحلیل ثانویه کیفی که در

ناهماهنگی‌های درون‌برنامه‌ای و نقش مجلس در شکل‌دهی به این ناهماهنگی‌ها  
۶ ارزیابی نقش گروه‌ها و نهادهای ذی‌نفع در کاهش سطح هماهنگی برنامه‌های توسعه

### سپاسگزاری

از کلیه افرادی که یاریگر این پژوهش بودند، تقدیر و تشکر به عمل می‌آید.

۱. تحلیل تطبیقی چارچوب‌های نظارت پارلمان‌ها بر برنامه‌های توسعه در کشورهای موفق در حوزه برنامه‌ریزی توسعه.
۲. طراحی الگوی ارزیابی هماهنگی درونی لوايح دولت در خصوص برنامه‌های توسعه.
۳. مطالعه آسیب‌شناسی تعامل دولت و مجلس در فرآیند تصویب برنامه‌های توسعه و ارائه راهکارهای بهبود.
۴. تحلیل اثرات ضعف تحزب بر بخشی‌نگری در تصمیم‌های توسعه‌ای مجلس شورای اسلامی.
۵. مطالعه موردی برنامه‌های توسعه با تمرکز بر تحلیل

### References

- Aghasizadeh, F., & Netaj-Gholami-Amiri, S. (2020). Seventy years of development planning in Iran: Damages and challenges. Tehran: Center for Development Research and Foresight. (in Persian)
- Alavi-Manesh, S. M., Tehrani, I., & Razm-Ahang, M. (2017). Review of the adaptivity of the Law of the Sixth Development Plan with its general policies and the Resistance Economy. Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 15378. (in Persian)
- Al-Yasin, A. (2020). Causal analysis of Iran's underdevelopment. Tehran: Pezhvak Keyvan Publications. (in Persian)
- Bagheri, Y. (2023). The anti-social system: Power relations and social policymaking in post-revolutionary Iran (2nd ed.). Tehran: Nashr-e Ney. (in Persian)
- Barmaki, A. (2014). Pathology of development plans after the Islamic Revolution. Tehran: Vice-Presidency for Strategic Planning and Supervision. (in Persian)
- Coyer, F. M., & Gallo, A. M. (2005). Secondary analysis of qualitative data. *Journal of Pediatric Health Care*, 19(1), 60–63. <https://doi.org/10.1016/j.pedhc.2004.10.003>
- Danaeefard, H., & Mozaffari, Z. (2008). Enhancing validity and reliability in qualitative managerial research: Reflections on audit strategies. *Management Research*, 131–162. (in Persian)
- Danesh-Jafari, D., Jalali, S., Naderi-Manesh, M., & Khazaei, A. (2021). The trend of private sector participation in the process of national development plan formulation. In S. Gholami-Netaj-Amiri & M. Mehrali-Tabar-Firouzjaji (Eds.), *Seventy years of development planning in Iran*, Vol. 6: The role of people, private sector, and other stakeholders in successful formulation and implementation of development plans (pp. 47–96). Tehran: Center for Development Research and Foresight, Plan and Budget Organization. (in Persian)
- Fielding, N. (2004). Getting the most from archived qualitative data: epistemological, practical and professional obstacles. *International Journal of Social Research Methodology*, 7(1), 97–104. <https://doi.org/10.1080/13645570310001640699>
- Gholipour, A. (2024). Exploring the phenomenon of incoordination in Iran's development planning system (Doctoral dissertation). University of Tehran, Faculty of Management, Department of Public Administration. (in Persian)
- Gholipour, A., Mokhtarianpour, M., & Abbasian, E. (2024). Coordination of Public Sector Activists-What, Why And How: Meta-Synthesis of Existing Research. *Public Organizations Management*, 13(1), 39–68. (in Persian) <https://doi.org/10.30473/ipom.2024.72636.5062>
- Heaton, J. (2004). *Reworking qualitative data*. London: Sage.
- Hinds, P. S., Vogel, R. J., & Clarke-Steffen, L. (1997). The possibilities and pitfalls of doing a secondary analysis of a qualitative dataset. *Qualitative Health Research*, 7(3), 408–424. <https://doi.org/10.1177/104973239700700306>
- King, N., & Horrocks, C. (2010). *Interviews in qualitative research*. Los Angeles: SAGE.
- Khandouzi, S. E. (2010). Evaluation of development program drafting methods in Iran (1989–2009). *Quarterly Journal of Economics and Planning Research*, 15(1), 99–127. (in Persian) <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22519092.1389.15.1.1.7>

- Khandouzi, S. E. (2010). Evaluation of development program drafting methods in Iran (1989–2009). *Quarterly Journal of Economics and Planning Research*, 15(1), 99–127. (in Persian) <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22519092.1389.15.1.1.7>
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- McLeod, T. H. (1964). *Planning in Iran (Based on the experience of the Harvard Advisory Group in preparing the Third Development Plan)* (A. A. Mohammadbeigi, Trans., 7th ed., 2021). Tehran: Nashr-e Ney.
- Markazmalmiri, A. (2023). A reflection on law enforcement requirements emphasizing development program rules. *Majlis and Rahbord*, 30(115), 21–58. (in Persian) <https://doi.org/10.22034/mr.2023.5446.5195>
- Mohammadpour, A. (2018). *Anti-method: Philosophical foundations and practical procedures in qualitative methodology*. Tehran: Logos Publications. (in Persian)
- Mosalanejad, A. (2021). *Pathology of Iran's economic development (The First to the Fourth Development Plans)*. Tehran: Akhtaran Publications. (in Persian)
- Myrdal, G. (1974). What Is Development?. *Journal of Economic History*, 8(4), 729–736.
- Narimani, M., Mohammadi-Ivanki, M., & Sahebkar Khorasani, M. (2023). Plan and Budget Organization as institution of development custodian (pilot agency); Designing and proposing functional requirements in the policy system of development planning in Iran. *Management Improvement Quarterly*, 17(2), 150–178. (in Persian) <https://doi.org/10.22034/jmi.2023.398254.2962>
- Omidy, R. (2012). Analysis of Iran's civil and development plans from the perspective of social planning. *Planning and Budget*, 17(4), 97–114. (in Persian) <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22519092.1391.17.4.5.1>
- Postforoush-Tehrani, I., & Varamziar, H. (2010). General evaluation of development plans after the Islamic Revolution. *Majlis Research Center, Budget and Planning Studies Office, Serial No. 10299*. (in Persian)
- Rajabpour, H. (2019). *Pathology of the planning system (1): Review of developments in Iran's planning system*. Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 16786
- Razm-Ahang, M. (2016). Discrepancies between the approvals of the Integration Commission of the Sixth Development Plan and the general policies of the Sixth Plan, the Resistance Economy policies, the general policies of Article 44, and the general policies of the administrative system. Tehran: Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 15203. (in Persian)
- Regulation on Supervising the Proper Implementation of the General Policies Issued by the Supreme Leader (Dated 21 September 2023). Tehran: Secretariat of the Expediency Discernment Council. (in Persian)
- Samimi, A., & Nourmohammadi, Kh. (2021a). The method of designing and drafting development plans (comprehensive and core). In Kh. Nourmohammadi & A. Samimi (Eds.), *Development planning in Iran (Revisiting the views of Dr. Hossein Azimi Arani)* (pp. 115–218). Tehran: Plan and Budget Organization. (in Persian)
- The Law of Constitution of the Islamic Republic of Iran. (Latest Valid Edition).
- The Law of Internal Regulations of the Islamic Consultative Assembly (Published by the Legal Affairs Deputy, General Office of Documents and Codification of Parliamentary Laws, June 2023).
- The Law of Plan and Budget (Approved in 1973)
- Todaro, M. P., Stephen, C. Smith. (2021). *Economic Development*. 13th Edition. Pearson Education.
- Toufigh, F. (2013). *Economic Planning in Iran and its future prospects (2nd ed.)*. Tehran: Institute for Management and Planning Studies. (in Persian)
- Zakeri, Z. (2021). Documentation and review of the experience of formulating and approving the Sixth Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2017–2021): From general policies to the program law in the 9th and 10th Parliaments. *Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 17994*. (in Persian)

Zakeri, Z. (2023). The necessity of reforming the approval process of development plans in the Islamic Consultative Assembly: Proposal for a two-stage review of the plan bill. Tehran: Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 19605. (in Persian)

آماده به انتشار