

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی

دوره جدید، سال ششم، شماره‌های بیست و یکم و بیست و دوم، بهار و تابستان ۱۳۸۹

صاحب امتیاز: معاونت حقوقی ریاست جمهوری

مدیر مسئول: دکتر سیامک کرم زاده

سر دبیر: دکتر باقر انصاری

هیئت تحریریه:

آیت‌الله عباسعلی عمیدزنجانی، آیت‌الله هاشم هاشم‌زاده‌هریسی، دکتر سیدحسین صفایی
دکتر عزت‌الله عراقی، دکتر محمدرضا ضیایی بیگدلی، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، دکتر عباسعلی
کدخدایی، دکتر محمد حسین زارعی، دکتر محمد علی ضمیری، دکتر عبدالعلی توجهی،
دکتر سیامک کرم‌زاده، دکتر ولی‌الله رستمی، دکتر محسن نجفی‌خواه، دکتر باقر انصاری

مدیر اجرایی: محسن ایزدیان

مندرجات فصلنامه، لزوماً بیان‌کننده دیدگاه معاونت حقوقی نیست.

اساتید، صاحب‌نظران و پژوهشگران می‌توانند مقالات، نظرها، انتقادات و پیشنهادهای خود را به
نشانی زیر ارسال فرمایند:

تهران، خیابان کریم‌خان زند، خیابان استاد نجات‌اللہی شمالی، کوچه زبرجد، پلاک ۲، طبقه اول

تلفن: ۸۸۹۲۳۰۳۳-۸۸۹۲۳۰۰۲-۸۸۹۲۳۰۰۲ شماره: ۸۸۹۲۹۸۸

نشانی اینترنتی: <http://www.Lri.ir>

رایانامه: info@lri.ir

لیتوگرافی و چاپ: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات
معاونت حقوقی ریاست جمهوری

شمارگان: ۵۰۰



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

فهرست مطالب

صفحه	مقاله
۷	اصل ۲۶ قانون اساسی و صلاحیت سیاست گذاری و برنامه ریزی گروه پژوهشی حقوق عمومی
۳۹	مطالعه تطبیقی جایگاه هیأت منصفه در حقوق ایران و سایر کشورها علی مشهدی، اسماعیل انصاری، مجید قورچی بیگی
۶۱	توجیه و نقد کنترل پذیری صلاحیت های تخیریی قوه مجریه علی مشهدی
۷۷	آموزش های حقوقی مرتبط با نیازهای دولت در فرانسه مرتضی لطفی
	ترجمه
۱۰۳	فرهنگ حقوقی مسلم آقایی طوق
۱۱۹	بزه دیده شناسی جرایم دولت مجید قورچی بیگی
	بررسی و نقد طرح ها و لوایح قانونی
۱۴۳	بررسی و نقد طرح «نحوه فعالیت احزاب و گروه های سیاسی»
۱۵۱	بررسی و نقد طرح «تغییر نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی»

آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



مقاله

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

اصل ۱۲۶ قانون اساسی و صلاحیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

گروه پژوهشی حقوق عمومی*

چکیده

اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور را مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور معرفی می‌کند. این اصل می‌تواند در تبیین صلاحیت‌های اختصاصی قوه مجریه در برابر قوه قانونگذاری، مورد استناد قرار گیرد و حیطه اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور و قوه مجریه را روشن کند. در این نوشتار پیشینه تاریخی اصل ۱۲۶، رویه شمای نگهبان و دیوان عدالت اداری در استناد به اصل مذکور، مفهوم «مسئولیت رئیس‌جمهور»، مفهوم «برنامه» در قوانین ایران و سرانجام وضعیت حقوقی سایر کشورها در خصوص امور مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی مورد مطالعه تحلیلی و تطبیقی قرار گرفته است. فرض اساسی مقاله بر این مبنا استوار است که سازوکارهای قانونی مناسبی برای تبیین این وظیفه مهم رئیس‌جمهور، ازایه تعریفی روشن از مفهوم «امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی»، تعیین حوزه‌های برنامه‌نویسی و بودجه‌ریزی و تنظیم امور اداری تدبیر نشده است. به همین دلیل نیز دولت را با مشکلاتی در این زمینه مواجه می‌نماید.

واژگان کلیدی: اصل ۱۲۶ قانون اساسی، برنامه و بودجه، امور اداری و استخدامی، مسئولیت رئیس‌جمهور، رویه شورای نگهبان، رویه دیوان عدالت اداری

مقدمه

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر یک از قوای سه‌گانه، صلاحیت‌هایی دارند و در این میان، قوه مجریه علاوه بر صلاحیت‌های خاص خویش در مواردی در مقابل مجلس شورای اسلامی نیز پاسخگوی اقدام‌های خویش می‌باشد. در میان اصولی که در قانون اساسی

* از آقای دکتر محمدرضا ویژه که جمع‌بندی و تدوین این کار گروهی را متقبل شدند، تشکر می‌شود.

جمهوری اسلامی ایران به قوه مجریه اختصاص یافته است، اصل ۱۲۶ جایگاه ویژه‌ای دارد. این اصل مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد».

با این حال در خصوص این اصل، پرسش‌های متعددی قابل طرح است که متأسفانه تا کنون کمتر در نظام حقوق اساسی کشور مورد توجه واقع شده است. پاسخ به این پرسش‌ها، نیازمند بررسی پیشینه تاریخی اصل ۱۲۶، رویه شوای نگهبان و دیوان عدالت در استناد به اصل مذکور، مفهوم «مسئولیت رئیس‌جمهور»، مفهوم «امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی» در قوانین ایران و سرانجام وضعیت حقوقی سایر کشورها در خصوص امور مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.

از پیشینه تصویب اصل ۱۲۶ در شورای بازنگری قانون اساسی می‌توان به هدف از تصویب این اصل یعنی واگذاری مسئولیت مستقیم برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی به رئیس‌جمهور در راستای تحقق اصل ۱۳۴ قانون اساسی و به عنوان ابزاری برای تعیین و اعمال خط‌مشی‌های دولت پی برد. در عین حال، عبارت مسئولیت در قانون اساسی در مفاهیم مختلفی به کار رفته است: در برخی موارد به معنای پاسخگویی و در برخی موارد دیگر به معنای صلاحیت عام به کار رفته است.

در خصوص این اصل، چند نکته حائز اهمیت است. منظور از «مسئولیت» در اصل ۱۲۶ چیست؟ چرا بر قید «مستقیماً» در این اصل تاکید شده است؟ منظور از «مسئولیت مستقیم» رئیس‌جمهور چیست و این مسئولیت چه آثار حقوقی در پی دارد؟ و در نهایت، از اصل مذکور چه تفسیری می‌توان ارائه کرد؟ آیا مفاد این اصل حاکی از آن است که صلاحیت و ابتکار عمل در خصوص امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی با رئیس‌جمهور است و مجلس شورای اسلامی نقش تصویب‌کننده دارد؟ که در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

الف) پیشینه تاریخی تصویب اصل ۱۲۶ قانون اساسی

۱. اصل ۱۲۶ در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی

اصل ۱۲۶ به شکلی که امروز وجود دارد در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ وجود نداشت. در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مفاد این اصل ابتدا به عنوان قسمتی از اصل ۱۳۴ پیشنهادی بدین ترتیب پیش‌بینی شده بود که «... مسئولیت امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور با رئیس‌جمهور است». با تغییراتی که در سال ۱۳۶۸ در قوه مجریه حاصل

شد، در نهایت اصل ۱۲۶ به ترتیب فعلی آن به تصویب خبرگان قانون‌اساسی رسید. مطالعه صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، هدف از تدوین و تصویب این اصل را مشخص می‌کند. به عنوان مثال، می‌توان به این اظهار نظر اشاره کرد: «...اساساً سازمان اداری و استخدامی و همین‌طور سازمان برنامه و بودجه... ابزار کار رئیس‌جمهور برای ایجاد هماهنگی بین دولت و بدنه اجرایی است. اگر چه ما می‌خواهیم این پیام را برساند که از این به بعد، مسئولیت سازمان برنامه و بودجه با رئیس‌جمهور است... پیام اصلی قضیه این است که از این ابزار رئیس‌جمهور برای ایجاد هماهنگی، برای ایجاد تدابیر لازم استفاده کند»^۱. همچنین می‌توان به این اظهارات توجه کرد: «...این چیزی که ما آوردیم که رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد بر اساس تفسیر سابقی که شورای نگهبان از اصل ۱۳۴ کرده بود اصلاً از نخست‌وزیر جدا شده بود. ما می‌خواهیم بگوییم که این مسائل در ارتباط با همان وظیفه خط‌مشی و اعلام سیاستی است که به رئیس‌جمهور در اصل ۱۳۴ داده می‌شود، اینها ابزار آن کار هستند، یعنی تناسب دارند برای تفسیر موارد دیگر...»^۲. «...و جمله بعدی‌اش که جمله مهمی هست مسأله مسئولیت امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور هست که ما صراحتاً آوردیم با رئیس‌جمهور باشد اولاً به خاطر تفسیری که از قانون‌اساسی می‌شد و قانون‌اساسی هم در این زمینه مبهم بود عملاً تمام اینها منجر به این شد که وزارت برنامه و بودجه از نخست‌وزیری، از دستگاه اجرایی جدا بشود و ساز خود را بزند...»

[ثانیاً] ما اگر دستگاه برنامه‌ریزی را از دست دولت بگیریم آن را در حقیقت در امر برنامه‌ریزی و اعمال سیاست‌هایی که تصمیم گرفتیم تمرکز در وجود او داشته باشد، او را ضعیف می‌کنیم و این اختیار را از دست او می‌گیریم و حقیقتش این هست. بنده این شهادت را بدهم که جدا شدن برنامه و بودجه از دست رئیس دولت، حالا رئیس‌جمهور باشد نخست‌وزیر باشد برای کشور ضایعه است... رئیس دولت موضعی بالاتر از ۲۴ وزارتخانه دارد. یعنی وقتی که یک اتفاقی می‌افتد عملاً او هم جنبه سیاسی‌اش را می‌بیند، جنبه اقتصادی‌اش را می‌بیند، منافع ۲۴ وزارتخانه را می‌بیند... وزارت برنامه و بودجه به خاطر بافت و ساخت داخلی‌اش یک وزارتی است که دائم مقتصدانه عمل می‌کند، و جنبه‌های اقتصادی در تصمیم‌گیری‌ها به شدت اثر می‌گذارد. در حالی که رئیس دولت فقط

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد سوم، ۱۳۶۹، ص ۱۶۶۶.

۲. همان، صص ۸-۱۶۶۷.

رئیس بخش اقتصادی نیست، رئیس بخش سیاسی کشور هم هست، مصالح کل کشور را می‌بیند. برای همین برنامه و بودجه قطعاً باید زیر نظر رئیس‌جمهور باشد. اداره استخدامی کشور هم همین‌جور است. اداره استخدامی کشور گر چه زیر نظر نخست‌وزیر بوده، این اواخر بحث بوده در مجلس که این اختیار را از دست نخست‌وزیر بگیرند و امور اداری و استخدامی را هم بدهند دست وزارت برنامه و بودجه و به صورت یک وزارتخانه مستقل. حقیقتش این است که اداره امور اداری و استخدامی کشور، اهمیتش کمتر از برنامه و بودجه نیست، وظیفه‌اش سروسامان دادن به تشکیلات استخدامی در سراسر کشور است... این رئیس دولت است که حدس می‌زند تشکیلات را چگونه تنظیم بکند که از نیروی انسانی بهترین استفاده بشود و اولویت‌هایش کجا باشد... مسأله [دیگر] هماهنگی دستگاه‌های مختلف از نظر تشکیلاتی یعنی تشکیلات مختلفی که در کشور هست که صدها سازمان شاید بیش از هزار سازمان دارند کار می‌کنند هر کدام دنبال مزیتی برای خودشان هستند در اساسنامه، قوانین، مقررات اداری و استخدامی کشور برای این که کارشان خوب بچرخد... مسئولیت این قضیه فقط می‌تواند با رئیس دولت باشد که توجه بکند.

در قدیم هم به این مسأله توجه شده بود و برای همین هم برنامه و بودجه و هم اداره استخدامی کشور زیر نظر نخست‌وزیر بود. در کشورهای دیگر هم بدون استثنا امور استخدامی و اداری و برنامه و بودجه کاملاً مربوط به رئیس کشور هستند چرا که اهرم‌های اصلی کار رئیس دولت همین‌ها است. چون شما این را بگیرید، مثل این که بال و پر یک رئیس دولت را می‌برید. برای همین ما پیش‌بینی کردیم که این مسأله این جا بیاید و با اصل تمرکز جزء مواردی که بسیار همسو و همساز است همین قضیه رجوع امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی کشور به سمت رئیس دولت است که در این جا آمده است این استدلال بوده که در کمیسیون شده و تصویب شده.^۱

از اظهارات فوق می‌توان تا حدودی به دلایل و اهداف تصویب اصل ۱۲۶ قانون اساسی دست یافت: نخست، واگذاری مسئولیت مستقیم برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی به رئیس‌جمهور در راستای تحقق اصل ۱۳۴ قانون اساسی و به عنوان ابزاری برای تعیین و اعمال خط‌مشی‌های دولت بوده است. دوم، واگذاری این مسئولیت، ابزاری برای رئیس دولت به منظور ایجاد هماهنگی بین دولت و بدنه اجرایی است. سوم، با توجه به اینکه یکی از محورهای بازنگری در قانون اساسی، ایجاد تمرکز در قوه مجریه بوده است، این اصل به

۱. همان، صص ۷-۱۰۷۶.

تحقق امر مزبور کمک می‌کند. چهارم، ایجاد هماهنگی و کارآیی بیشتر در تشکیلات اداری و استخدامی را می‌توان از دیگر دلایل و اهداف تصویب این اصل دانست.

۲. پیشینه سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور

با این وجود بنظر می‌رسد برای تکمیل مباحث مطرح شده، نگاهی به پیشینه جایگاه قانونی «سازمان برنامه و بودجه» و «سازمان امور اداری و استخدامی» نیز ضروری است. سازمان برنامه و بودجه به عنوان مؤسسه دولتی به موجب ماده ۴ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۵ زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس شده بود. وظیفه این سازمان (در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت) عبارت از مطالعه و بررسی امور اقتصادی و اجتماعی، تهیه برنامه‌های عمرانی دراز مدت، تنظیم بودجه کل کشور، هماهنگی روش‌ها و برنامه‌ها، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، و مشارکت در هدایت و هماهنگی امور بود (ماده ۵). این سازمان به عنوان یک مؤسسه ستادی در امور اقتصادی و اجتماعی دولت، وظیفه برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در کارها را به عهده داشت و علی‌الاصول، به عنوان یک ابزار لازم، می‌بایست در اختیار ریاست دولت قرار می‌گرفت. قانون اساسی ۱۳۵۸ برای نخست وزیر، در مقام ریاست هیئت وزیران، هیچ نوع مسئولیتی جز مسئولیت اقدامات وزیران در برابر مجلس پیش‌بینی ننموده بود (ذیل اصل ۱۳۴ سابق) در حالی که سازمان مذکور در حوزه نخست‌وزیری به ریاست وزیر مشاور اداره می‌شد. علیرغم اهمیت و ضرورت وابستگی سازمان یاد شده (در امور برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت) به ریاست دولت، چون برای نخست‌وزیر مسئولیت پاسخگویی وجود نداشت، شورای نگهبان در مقام تفسیر، وابستگی آن را به این مقام، خلاف قانون اساسی تشخیص داد (نظر تفسیری ۱۶۱۹-۱۳۶۳/۷/۳۰ شورای نگهبان). بدین خاطر بود که سازمان برنامه و بودجه به «وزارت برنامه و بودجه» و سمت سرپرست سازمان (وزیر مشاور) به «وزیر» تغییر یافت (قانون تغییر سمت وزیر مشاور و رئیس سازمان و رئیس سازمان برنامه و بودجه به وزیر برنامه و بودجه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۱۶). در نتیجه، این سازمان ستادی، در ردیف دستگاه‌های اجرایی درآمد. پس از بازنگری قانون اساسی، با در نظر گرفتن این که رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایف خود در برابر مجلس مسئول است (اصل ۱۲۲) مسئولیت امر ستادی مذکور مستقیماً بر عهده رئیس‌جمهور قرار گرفت که قبل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از طریق یکی از معاونان خود (رئیس سازمان برنامه و بودجه) آن را اداره می‌کرد.

«سازمان امور اداری و استخدامی» به موجب ماده ۱۰۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ وابسته به نخست‌وزیری تأسیس شده بود و وظیفه انتظام امور استخدامی و تشکیلاتی و روش‌های اداری کشور را بر عهده داشت (ماده ۱۰۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱). این سازمان نیز همانند سازمان برنامه و بودجه از ابزار ستادی اعمال مدیریت هماهنگ دولت (در امور اداری، تشکیلاتی و استخدامی) به شمار می‌رفت. در بازنگری قانون اساسی، با انتقال وظایف نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور، مسئولیت امور اداری و استخدامی مستقیماً بر عهده وی قرار گرفت که قبل از تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، از طریق یکی از معاونان خود (دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی) اداره می‌شد.

ب) اصل ۱۲۶ قانون اساسی در رویه شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری ۱. در نظرات شورای نگهبان

شورای نگهبان در نظرات خود در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تاکنون بیش از ۱۰ بار به اصل ۱۲۶ استناد کرده و مصوبات مجلس را مغایر با قانون اساسی قلمداد کرده است. در اغلب این نظرات، شورا اعلام کرده است که مجلس نمی‌تواند از رؤسای برخی از سازمان‌ها (به ویژه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) به عنوان معاون رئیس‌جمهور ذکر کند. در برخی دیگر از نظرات، شورا مجلس را ملزم به رعایت اختیارات رئیس‌جمهور در قلمرو موضوعات اصل ۱۲۶ قانون اساسی دانسته است (مانند نظر مندرج در بندهای ۳ و ۴). در اینجا به برخی از این نظرات و موضوع آنها اشاره شده است:

۱-۱. شورای نگهبان در بند ۱ نظر مورخ ۱۳۶۹/۲/۱۰ در مورد طرح قانونی ایجاد تسهیلات برای ایثارگران اعلام کرد که «ماده ۱ به لحاظ مقیدکردن تشکیل ستاد هماهنگی امور ایثارگران به عضویت و ریاست معاون اجرایی رئیس‌جمهور و سایر معاونت‌های قید شده در بندهای ۱، ۳، ۴، ۵ و ۶ ماده مزبور که ظهور در الزامی بودن چنین معاونت‌هایی دارد، با توجه به اینکه طبق اصل ۱۲۴ قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند معاونانی داشته باشد و ملزم به داشتن معاون خاصی نیست و با عنایت به اینکه طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده بگیرد و الزامی به ایجاد سازمان مخصوص و داشتن معاونت‌های خاص مقید به بندهای ۵ و ۶ ندارد، مغایر قانون اساسی شناخته شد (ج ۱۱، صص ۵۸۹-۵۸۸).

۲-۱. شورا در بند ۹ نظریه مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲ در مورد لایحه بودجه ۱۳۷۲ اعلام کرد که «شق ۳ بند الف تبصره ۲۹ از این جهت که رئیس سازمان برنامه و بودجه را الزاماً معاون رئیس جمهور دانسته است، مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی می‌باشد». (ج ۱۰، ص ۱۲۱).

۳-۱. شورا در بند ۱۵ نظر مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ در مورد لایحه برنامه دوم توسعه اعلام کرد که «تشکیل شورای عالی اداری در بند الف تبصره ۳۱ مغایر اصول ۶۰، ۱۲۶ و ۱۳۸ قانون اساسی است». در این ماده شورای عالی اداری با عضویت رئیس جمهور و دیگر اعضا مقرر شده بود. در اصلاحات به عمل آمده که شورا آن را تأیید کرده است، مقرر شد که مصوبات این شورا با تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است (ج ۱۰، ص ۶۲۱).

۴-۱. شورا در بند ۱ نظر مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ در مورد طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش اعلام کرد که «ترکیب و وظایف هیأت عالی گزینش در مواد ۳، ۴ و ۵ و به تبع آن در سایر مواد مغایر اصل ۱۲۶ است». مجلس این مصوبه را اصلاح کرد و اشاره کرد که رئیس جمهور می‌تواند اختیارات مربوط به گزینش را به هیأت عالی گزینش تفویض کند. شورا در نظر مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۴ اعلام کرد که «اگر چه تصویب تشکیلات خاص برای اداره امور اداری و استخدامی کشور مغایر قانون اساسی نیست، ولی اختیار رئیس جمهور برای تفویض اداره امور مزبور به دیگری باید محفوظ بماند و چون مستفاد از مواد قانون این است که رئیس جمهور تنها می‌تواند به هیأت عالی گزینش تفویض اختیار نماید، فلذا خلاف ذیل اصل ۱۲۶ قانون اساسی شناخته شد و اگر ماده‌ای به این مضمون (رئیس جمهور می‌تواند با رعایت مفاد این قانون اداره امور اداری و استخدامی را مستقیماً عهده‌دار شود و می‌تواند به عهده دیگری بگذارد)، اضافه شود، رفع اشکال خواهد شد. ماده ۶ این قانون متعاقباً به شکل زیر اصلاح شده و تأیید شورای نگهبان را اخذ کرد: «رئیس جمهور با رعایت مفاد این قانون می‌تواند اداره امور گزینش کشور را مستقیماً عهده دار شود و یا به عهده دیگری بگذارد». (ج ۱۰، صص. ۷۱۷ و ۷۲۲-۷۲۱).

۵-۱. ماده ۷ لایحه استخدامی وزارت اطلاعات اشعار می‌داشت «به منظور گزینش از داوطلبان ورود به خدمت و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز، هیأتی تحت عنوان هیأت مرکزی گزینش مرکب از سه نفر افراد متعهد که با موافقت هیأت عالی گزینش توسط وزیر منصوب می‌شوند، تشکیل می‌شود...»

تبصره: هیأت فوق در چارچوب ضوابط و مقررات گزینش و این قانون و آیین نامه مربوط به تصویب وزیر، وظیفه تعیین سیاست‌های گزینش و تدوین دستورالعمل‌های لازم را بر عهده دارد. مصوبات این هیأت پس از تصویب وزیر قابل اجرا است.»

شورا در بند ۱ نظر مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸ اعلام کرد که «هیأت عالی گزینش در ماده ۷ و اختیارات آن مغایر با اصل ۱۲۶ قانون اساسی است» (ج ۱۰، ص ۷۳۳). مجلس در تاریخ ۱۳۷۴/۴/۵ ماده ۷ را اصلاح و مجدداً به شورا ارسال کرد. طبق ماده اصلاح شده، هیأت مرکزی با معرفی وزیر و تأیید رئیس جمهور تشکیل می‌شود. در تبصره ۲ نیز اشاره شد که «تصمیمات این هیأت نافی اختیارات رئیس جمهور در امر گزینش نمی‌باشد». شورا این اصلاحیه را تأیید کرد.

۶-۱. شورا در بند ۴ نظر مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ در مورد لایحه اساسنامه بنیاد شهید اعلام کرد: قید معاون رئیس جمهور در ماده ۹ خلاف اصل ۱۲۶ قانون اساسی است. ماده ۹ مزبور یکی از اعضای هیأت امنای بنیاد را معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه معرفی کرده بود. مجلس در اصلاحیه خود، عبارت معاون را حذف کرد و مصوبه به تأیید شورا رسید (ج ۹، ص ۲۶۹).

۷-۱. شورا در بند ۲ نظر مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۳ در مورد لایحه بودجه ۱۳۷۹ اعلام کرد که «بند ج تبصره ۱۰ که دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور را الزاماً معاون رئیس جمهور دانسته است، خلاف اصل ۱۲۶ است». مجلس در اصلاحیه خود، عبارت معاون را حذف کرد. (ج ۹، ص ۶۵۰).

۸-۱. شورا در بند ۹ نظر مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ در مورد لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اعلام کرد که تقیید به معاون رئیس جمهور در بند ج ماده ۱۴ مغایر اصل ۱۲۶ است. مجلس در اصلاحیه خود، این عبارت را حذف کرد (ج ۷، ص ۱۴۰).

۹-۱. شورا در بند ۳ نظر مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۰ در خصوص طرح تشکیل شورای عالی خانواده اعلام کرد که «تقیید ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به معاونت رئیس جمهور ایجاد محدودیت برای رئیس جمهور در تعیین ریاست سازمان و مغایر اصل ۱۲۶ است». مجلس در اصلاحیه خود، عبارت معاونت را حذف کرد (ج ۷، ص ۲۶۶).

۲. در آرای دیوان عدالت اداری

در آرای دیوان عدالت اداری به موضوعات مرتبط با برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، به طور غیرمستقیم اشاره‌های متعددی شده است. مبنای کنترل قضایی دولت در امر برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی بیشتر مبتنی بر قانونی بودن اعمال دولت و ممنوعیت خروج از اختیارات در امر بودجه است. در این راستا دیوان بیشتر به جای استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی به اصل ۵۲ قانون اساسی استناد نموده است. لیکن مستقیماً در

هیچ یک از آرا دیوان بحث خاصی در خصوص اصل ۱۲۶ یعنی مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در این زمینه و امکان واگذاری آن به میان نیامده است. تنها می‌توان به یک رأی صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که در استدلال نماینده حقوقی دولت که در برابر دیوان عرضه شده، به این اصل استناد شده است.

در قضیه ابطال دستور وزیر کشور و بخشنامه‌های برخی از استانداران کشور در خصوص اعلام غیر قانونی بودن دفاتر نظارتی شورای نگهبان،^۱ قائم مقام دبیر شورای نگهبان اقدام وزارت کشور مبنی بر غیر قانونی بودن دفاتر استانی نظارت شورای نگهبان را به دلیل خروج از صلاحیت مغایر قانون دانسته و تقاضای ابطال آنرا می‌نماید. معاون حقوقی و امور مجلس وزارت کشور در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۱۱۵۶۳/۶ مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۲ اعلام می‌دارد که...اولاً، تأسیس دفاتر نظارتی باید به تصویب مجلس برسد. ثانیاً، قانون تأسیس دبیرخانه شورای نگهبان به طور آزمایشی برای مدت ۳ سال به تصویب کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و دیوان محاسبات و بودجه و طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب رسیده و طبعاً نمودار تشکیلاتی آن نیز متأثر از این امر است.

لذا در اجرای قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷، ساختار و تشکیلات دفاتر نظارتی، مجدداً باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از طرف دیگر شرح وظایف دفاتر نظارتی نیز مستلزم تایید و تنفیذ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. علاوه بر موارد فوق طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد و همچنین بموجب بند (ه) ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ عدم گسترش تشکیلات دولت مورد تأکید قرار گرفته که می‌توان استنباط نمود از جمله مصادیق آن ایجاد دفاتر نظارتی است. لذا با عنایت به مطالب فوق تقاضای رد دادخواست را دارد.

۱. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال دستور وزیر کشور و بخشنامه‌های برخی از استانداران کشور در خصوص اعلام غیر قانونی بودن دفاتر نظارتی شورای نگهبان (۱- بخشنامه مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۳ استاندار آذربایجان غربی ۲- بخشنامه شماره ۱۷۲۸۲/۱ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۶ استاندار زنجان ۳- بخشنامه شماره ۵۰۰۲۵/۱۰ مورخ ۸۲/۵/۲۱ استاندار خراسان ۴- بخشنامه شماره ۱۰۱/س مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ معاون سیاسی امنیتی استاندار ایلام ۵- بخشنامه شماره ۸۹۳۲/۱ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۶ استاندار کهگیلویه و بویراحمد ۶- بخشنامه شماره ۱۶۹۴۰/۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ استاندار چهارمحال و بختیاری ۷- بخشنامه شماره ۶۹۵۲۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ استاندار قزوین ۸- بخشنامه شماره ۲۷۶۹۶/۱ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۵ استاندار یزد). رأی مورخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ شماره دادنامه: ۲۲۹ کلاسه پرونده: ۵۰۴/۸۲.

از محتوای آرای دیوان در دو قضیه فوق چنین بر می‌آید که دیوان در هیچ یک از قضایای مذکور، تفسیر مطلق و حداکثری از اصل ۱۲۶ قانون اساسی را نپذیرفته است. بویژه در قضیه دوم یعنی قضیه دفاتر نظارتی شورای نگهبان، استدلال نماینده حقوقی دولت در خصوص ساختار تشکیلاتی دفاتر استانی نظارتی شورای نگهبان بر اصل ۱۲۶ قانون اساسی استوار است ولی همان‌گونه که در اصل رأی دیوان منعکس است، دیوان بگونه‌ای ضمنی این استدلال را رد نموده است. بدینسان در پرتو دو قضیه فوق می‌توان این‌گونه استنباط نمود که منظور اصل ۱۲۶ از مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در امور اداری و استخدامی، مجموعه «قوه مجریه» است و طبعاً این صلاحیت و مسئولیت نمی‌تواند به نهادها و سازمان‌های خارج از قوه مجریه نظیر شورای نگهبان، قوه قضائیه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت، شورای انقلاب سابق (رأی نخست) تسری پیدا کند. همچنان‌که برخی از این نهادها نظیر مجلس شورای اسلامی در خصوص بودجه خود مستقل عمل می‌نمایند، در امور اداری و استخدامی نیز از استقلال برخوردارند.

ج) مفهوم «مسئولیت رئیس جمهور» در اصل ۱۲۶

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تجویز «صلاحیت» از عبارتهای گوناگونی استفاده شده است. هنگامی که «صلاحیت» مرجعی به صورت عام مدنظر است از واژه‌های «بر عهده» (اصول ۹۸، ۹۹)؛ «مسئولیت» (اصول ۱۱۳، ۱۱۸، ۱۲۲، ۱۲۶، ۱۳۱، ۱۳۷، ۱۳۲، ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۶۰)؛ «صلاحیت» (اصل ۱۰۸) استفاده شده است و گاه فحوائی اصول (اصول ۱۲۸، ۱۲۵، ۱۲۹، ۱۳۳، ۱۳۴) این مفهوم را می‌رساند. برای بیان «صلاحیت تکلیفی» از واژه‌های «موظف»، «مکلف» یا «وظیفه» (اصول ۳، ۹، ۱۱، ۱۴، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۹، ۷۰، ۷۹، ۸۸، ۹۰، ۹۴، ۱۱۰، ۱۱۱، ۱۲۳، ۱۵۶، ۱۵۸، ۱۶۰، ۱۶۷، ۱۷۰)؛ «باید» (اصول ۸۷، ۸۹، ۱۳۶، ۹۷، ۱۳۹، ۱۴۷) و «ملزم» (اصل ۱۰۳) استفاده شده است. گاه نیز برای تجویز «صلاحیت تخییری» از واژه‌های «حق» (اصول ۱۰۲، ۷۶، ۱۰۶، ۱۳۸) یا «می‌تواند» (اصول ۸۵، ۹۷، ۱۲۴، ۱۳۶، ۱۲۷، ۱۳۸، ۱۵۵، ۱۶۰) یا «اختیار» (اصول ۱۱۰، ۱۶۰) استفاده شده است. بنابراین، مشخص می‌شود که قانونگذار اساسی برای تبیین یک مفهوم واژه‌های گوناگونی را به کار گرفته است که تفاوت آنها را با یکدیگر باید باز شناخت.

در مورد بحث، یعنی واژه «مسئولیت» که ده مورد از آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، دو مفهوم را می‌توان استخراج نمود: نخست، «مسئولیت» در برخی موارد به معنای پاسخگویی به کار رفته است. برای مثال، در اصل ۱۲۲ مسئولیت

رئیس‌جمهور به معنای پاسخگویی او در مقابل ملت، رهبری و مجلس شورای اسلامی یا در اصل ۱۳۷ که در مورد پاسخگویی وزیران در مقابل رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی است.

دوم، «مسئولیت» به معنای صلاحیت عام به کار رفته است. برای مثال، در اصول ۱۱۳، ۱۲۶، ۱۱۸، ۱۳۱، ۱۳۲، ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۶۰ منظور از مسئولیت رئیس‌جمهور، قوه قضائیه، رئیس قوه قضائیه و... صلاحیت تکلیفی وی یا وظیفه اوست. بنابراین، در موضوع بحث، یعنی مفهوم «مسئولیت» در اصل ۱۲۶، به نظر می‌رسد معنای دوم «مسئولیت»، یعنی صلاحیت عام رئیس‌جمهور در حوزه مشخص شده، مدنظر باشد. البته باید توجه داشت که در این اصل، صلاحیت شخصی رئیس‌جمهور و نه صلاحیت نهادی قوه مجریه، مورد توجه قرار گرفته است.

نکته دیگری که در این مقوله باید مورد توجه قرار گیرد این است که «صلاحیت عام» مذکور در اصول فوق، گاه متضمن «صلاحیت نظارتی» نیز هستند. در این میان عبارت «مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست‌جمهوری» در اصل ۱۱۸ برای شورای نگهبان منحصراً نظارتی است و «مسئولیت» مذکور در اصول ۱۱۳، ۱۲۶، ۱۳۱، ۱۳۲، ۱۵۶ و ۱۵۷ همگی صلاحیت نظارتی برای مقام مشخص شده در این اصول را به دنبال دارند. تنها استثنا، اصل ۱۶۰ قانون اساسی است که در مورد مسئولیت وزیر دادگستری، صلاحیت نظارتی برای وی در نظر نگرفته است.

حال پرسش اساسی این خواهد بود که با توجه به این اصل که هر صلاحیت معین در حقوق عمومی مستلزم پاسخگویی نیز می‌باشد، رئیس‌جمهور در اعمال صلاحیت عام مذکور در اصل ۱۲۶ پاسخگویی چه مرجعی است؟ این بحث در مورد تعیین ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نیز به میان آمد که آیا این ضوابط باید مشمول نظارت رئیس‌مجلس شورای اسلامی (به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی) باشند؟ در فصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد قوه مجریه سه نوع پاسخگویی در نظر گرفته شده است: نخست، پاسخگویی رئیس‌جمهور در مورد عملکرد هیأت وزیران (اصل ۱۳۴) که در مقابل نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد؛ دوم، پاسخگویی هیأت وزیران یا هر یک از وزیران در قبال مخالفت مقررات اجرایی با قوانین عادی (اصل ۱۳۸) و در نهایت پاسخگویی رئیس‌جمهور در قبال اعمال خویش در قبال ملت، رهبری و مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۲۲). بنابراین، سه سازوکار متفاوت برای پاسخگویی در نظر گرفته شده است. بدیهی است که سازوکار اصل ۱۳۸ با مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۲۶ تناسبی ندارد زیرا ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌ها مقررات اجرایی محسوب نمی‌شوند. پاسخگویی رئیس‌جمهور

در قبال اعمال هیأت وزیران نیز ارتباطی با مقوله مورد بحث ندارد زیرا همان‌گونه که گفته شد مسئولیت رئیس جمهور مذکور در اصل ۱۲۶ شخصی است. بنابراین، با تمسک به مفهوم عام اصل ۱۲۲ و نیز نص بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی که استیضاح رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی قابل طرح می‌داند، سازوکار پاسخگویی رئیس جمهور در مورد صلاحیت عام اصل ۱۲۶ در قالب نظارت سیاسی اصول ۸۹ و ۱۲۲ خواهد بود و ارتباطی با اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ نخواهد داشت.

در پایان، در خصوص تحلیل مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶، باید توجه داشت که مسئولیت رئیس جمهور مذکور در اصل ۱۲۶ در ارتباط مستقیم با اصل ۱۳۴ قانون اساسی است. اصل ۱۳۴ مقرر می‌دارد: «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند...». در واقع، «مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۲۶ در ادامه همان وظیفه خط-مشی و اعلام سیاستی است که به رئیس جمهور در اصل ۱۳۴ داده می‌شود، اینها ابزار آن کار هستند...»^۱ تفاوتی که اصل ۱۲۶ به لحاظ محتوایی با اصل ۱۳۴ می‌یابد فقدان همکاری با وزیران در امور بودجه و برنامه‌ریزی و امور اداری و استخدامی است. با توجه به موارد فوق، شاید بهتر می‌بود که اصل ۱۲۶ پیش از اصل ۱۳۴ مطرح شود اما در شورای بازنگری به دنبال حذف اصل ۱۲۶ پیشین، متن فعلی جایگزین آن شد.

در صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مفهوم این مسئولیت مستقیم مورد بحث قرار گرفته است که از دو جنبه می‌توان آن را بررسی نمود. نخست اینکه چرا قید «مستقیماً» ذکر شده است؟ از مذاکرات اعضای شورای بازنگری چنین برمی‌آید که منظور، تفکیک مسئولیت رئیس جمهور در مورد سایر وزارتخانه‌ها و مسئولیت مذکور در اصل ۱۲۶ است.^۲ دوم اینکه آیا منظور این است که رئیس جمهور، اداره را هم باید مستقیماً بر عهده داشته باشد یا می‌تواند دیگری را نیز تعیین کند؟ به نظر می‌رسد که معنای «مستقیماً»، عدم امکان تعیین دیگری نیست زیرا اداره با مسئولیت تفاوت دارد.^۳ بنابراین، منظور از قید «مستقیماً» در اصل ۱۲۶ نظارت رئیس جمهور

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج. ۳، اداره کل امور

فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۱۶۶۸.

۲. همان، ص ۱۶۷۰.

۳. همان، ص ۱۶۶۹.

در سازوکاری متفاوت با اصل ۱۳۴ و نظارت بر هر یک از وزیران است و مدیریت رئیس جمهور قابل تفویض نیز می‌باشد.

به عنوان نتیجه بحث باید گفت که به نظر می‌رسد که واژه «مسئولیت» مذکور در اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به معنای صلاحیت عام و شخصی رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور باشد. این صلاحیت عام، تشریفاتی نیست و متضمن صلاحیت وضع مقررات اجرایی لازم، پیشنهاد تغییر در این امور، اجرا و نظارت می‌باشد. اعمال صلاحیت مذکور در اصل ۱۲۶ متضمن صدور دستورالعمل‌ها و ضوابطی است که در چارچوب اصل ۱۳۸ قانون اساسی قرار نمی‌گیرد زیرا ماهیت وضع مقررات اجرایی ندارد و تنها در قالب تصمیمات رئیس جمهور قابل توصیف هستند. بدیهی است که این صلاحیت عام پاسخگویی در مقابل مجلس شورای اسلامی را نیز برای رئیس جمهور به دنبال خواهد داشت که بر طبق اصول ۸۹ و ۱۲۲ انجام می‌گیرد. نوع صلاحیت عام رئیس جمهور نیز صلاحیت مستقیم است بدین معنا که رئیس جمهور بر این امور نظارت و مدیریت دارد، نظارتی که متفاوت با نظارت بر وزارتخانه‌هاست.

د) بررسی مفاهیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی

قوه مجریه به عنوان رکن اجرایی نظام سیاسی کشور، دو وظیفه بسیار مهم بر عهده دارد که عبارت است از تدوین لوایح قانونی و تنظیم خط مشی دولت برای تقدیم به مجلس، و مدیریت دستگاه اجرایی دولت و سازماندهی کارکنان و مأموران اجرای قوانین.^۱ وظیفه دوم در واقع کارکرد اصلی قوه مجریه محسوب می‌شود که در راستای ایفای این وظیفه باید اقدام به برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، ساماندهی امور اداری و ایجاد تشکیلات سازمانی لازم نماید. بدین منظور در اغلب کشورهای جهان، به دلیل آشنایی و تخصص قوه مجریه با مسائل عملی اداری، مسئولیت برنامه‌ریزی و سازماندهی امور اداری عمومی بر عهده این قوه نهاده می‌شود و این دستگاه اقدام به برنامه‌ریزی اداری از جمله پیشنهاد ایجاد ساختارهای اداری، اصلاح در این ساختارها و تسهیل و بهبود امور اجرایی می‌کند. در ایران نیز این وظیفه مهم بر عهده قوه مجریه با مسئولیت شخص رئیس جمهور نهاده شده است. طبق اصل مزبور «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».

۱. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد ۱، تهران، انتشار، ۱۳۸۴، ص ۱۲۵.

با این حال در خصوص ماهیت وظیفه قوه مجریه در زمینه مدیریت اداری و بودجه‌ریزی و معیارها و چهارچوب‌های کلی این وظیفه، مسائل متعددی قابل طرح است. اینکه حدود صلاحیت دولت در تغییر و تحول در ساختار اداری و سازمانی تا کجاست و نحوه اعمال آن چگونه است؟ آیا اساساً این قوه می‌تواند اقدام به تأسیس سازمان‌های جدید اداری کند؟ صلاحیت دولت در امر بودجه‌ریزی و برنامه‌نویسی چیست و مجلس قانونگذاری تا چه اندازه و به چه شیوه‌هایی می‌تواند در خصوص مسائل اداری و بودجه‌ریزی دخالت کند؟ با آنکه اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به صراحت رئیس جمهور را مسئول امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور اعلام می‌کند؛ این وظیفه اساسی به دلیل گستردگی ابعاد آن، نیاز به تفصیل بیشتری دارد و از این لحاظ، اختیارات رئیس جمهور در راستای اجرای این اصل، می‌باید در یک قانون عادی (مثلاً قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری) به تفصیل تشریح شود که تا کنون صورت نگرفته است. با این حال قوانین پراکنده‌ای که در این زمینه به تصویب رسیده است می‌تواند تا حدودی وظایف برنامه‌ریزی، بودجه‌ای و اداری رئیس جمهور را مشخص کنند. در این بخش به بررسی ارکان این اصل مهم قانون اساسی در حوزه حقوق اساسی و اداری می‌پردازیم.

۱. امور برنامه و بودجه

مدیریت امور برنامه و بودجه از همان دوران اولیه شکل‌گیری آن در کشور، در حوزه تخصصی دولت قرار گرفته است. سازمان برنامه و بودجه به موجب ماده ۴ قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱/۱۲/۱۰) در قالب یک مؤسسه دولتی به منظور مدیریت برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت ایجاد شده بود و به عنوان نهاد تخصصی برنامه‌نویس و بودجه‌ریز قوه مجریه زیر نظر نخست‌وزیری (بعدها ریاست جمهوری) فعالیت می‌کرد. به موجب ماده ۵ قانون مذکور شماری از وظایف و اختیارات این سازمان عبارت بودند از:

- ۱- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی؛
- ۲- تهیه برنامه درازمدت با تبادلی نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد؛
- ۳- تهیه برنامه عمرانی پنج ساله؛
- ۴- پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد؛
- ۵- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور؛
- ۶- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها؛

۷- هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور».

این ماده به صراحت وظایف و اختیارات اساسی در زمینه مدیریت امور برنامه و بودجه را مشخص می‌کند و با توجه به اختیارات مذکور در این ماده، می‌توان گفت که امر تهیه برنامه‌ها، تنظیم بودجه و نظارت بر اجرای آنها به عنوان یک امر تخصصی و فنی در حیطه صلاحیت قوه مجریه قرار گرفته و صلاحیت ابتکار عمل در این زمینه‌ها در درجه اول با دولت است. مقام قانونگذار نیز با توجه به تخصصی بودن امر برنامه‌نویسی و بودجه‌ریزی یک سازمان تخصصی را برای مدیریت این امر مهم عمومی به قوه مجریه اختصاص داده است. در این بخش به تفکیک به بررسی امور برنامه و بودجه پرداخته می‌شود.

۱-۱. امور برنامه

برنامه‌ریزی یکی از وظایف تخصصی دولت در انجام امور عمومی است و به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی یکی از وظایف مستقیم رئیس‌جمهور تلقی می‌شود. با وجود اهمیت برنامه‌ریزی برای اداره امور عمومی، تعاریف و تفاسیر قانونی روشنی از این عبارت در نظام حقوق اساسی ایران به عمل نیامده و پاره‌ای ابهام‌ها و سؤال‌هایی در خصوص معنا، کاربرد و صلاحیت برنامه‌ریزی وجود دارد بدین ترتیب که منظور از عبارت برنامه چیست و شامل چه نوع برنامه‌هایی می‌شود؟ منظور از عبارت «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه [...]» را مستقیماً بر عهده دارد» مندرج در اصل ۱۲۶ چیست؟ آیا رئیس‌جمهور باید شخصاً یا توسط سازمان‌های داخلی قوه مجریه اقدام به برنامه‌ریزی کند؟ تفاسیری که از این عبارت ارایه شده چیست؟ بدین منظور ابتدا به بررسی تعاریف قانونی این عبارت پرداخته و سپس به پیشینه تاریخی تصویب این اصل در قانون اساسی استناد می‌کنیم.

۱-۱-۱. عبارت برنامه در قانون اساسی

اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور را مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه اعلام کرده است که می‌تواند این وظیفه را به دیگری واگذار کند. اصل ۱۳۴ نیز ریاست هیأت‌وزیران را بر عهده رئیس‌جمهور می‌گذارد که با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. با این حال تعریفی از عبارت «امور برنامه» در این قانون ارایه نشده است.

در خصوص مسئول اصل امور برنامه و بودجه، اصل ۱۲۶ به صراحت عنوان می‌دارد که رئیس‌جمهور می‌تواند مسئولیت امور برنامه و بودجه را به دیگری واگذار کند که به معنای

تفویض اختیار است اما از آنجا که این وظیفه جزء وظایف اصلی رئیس جمهور است، این تفویض اختیار باعث سلب مسئولیت از شخص رئیس جمهور نمی‌شود. بند ۳ اصل ۱۷۶ نیز در مقام ذکر اعضای شورای عالی امنیت ملی، دلیلی مبنی بر این اظهار ارایه می‌دهد که مسئول امور برنامه و بودجه می‌تواند فردی غیر از رئیس جمهور باشد، چرا که در بند ۳ این اصل یکی از اعضای شورای عالی امنیت ملی «مسئول امور برنامه و بودجه» ذکر شده است و در بند ۱ این اصل رئیس جمهور یکی از اعضای شورا معرفی شده است. بنابراین مشخص می‌شود که مسئول امور برنامه و بودجه شخصی جدا از رئیس جمهور است.

۱-۲-۱. در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

نویسندگان قانون اساسی بیشتر معنای برنامه و خط‌مشی دولت را در نظر داشته‌اند و به مفهوم برنامه‌های عمرانی و زمانمند اشاره‌ای نداشتند.

۱-۳-۱. در قوانین عادی

به طور کلی قوانین عادی به ندرت به تعریف و تبسیط عبارت «برنامه» پرداخته‌اند و با مراجعه به این قوانین معدود می‌توان دو مفهوم از این عبارت استنباط کرد. نخست مفهوم برنامه‌های عمرانی کوتاه‌مدت و بلندمدت زمان‌مند و دوم برنامه و خط‌مشی داخلی هیأت وزیران. - قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱/۱۲/۱۰) نخستین قانونی است که تعریفی نسبتاً روشن از عبارت «برنامه» ارایه می‌دهد. در این قانون سه نوع «برنامه» پیش‌بینی شده است که مفهوم برنامه‌های توسعه‌ای را مد نظر قرار می‌دهد:

بند ۲ ماده ۱ این قانون «برنامه درازمدت» را برنامه‌ای می‌داند که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای یک دوره ده ساله یا طولانی‌تر به عنوان راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج ساله پیش‌بینی می‌شود.

بند ۳ این ماده، «برنامه عمرانی پنج‌ساله» را برنامه‌ای تعریف می‌کند که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد.

بند ۴ این ماده، «برنامه سالانه» را برنامه عملیات اجرایی دولت می‌داند که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌گردد و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج ساله هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود.

ماده ۱۳ این قانون، کلیه دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کند تا برنامه سالانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان برنامه و بودجه ارسال دارند.

علیرغم تصریح به سه نوع از برنامه در این قانون، در عمل برنامه‌های عمرانی پنج ساله به‌ویژه در دوران بعد از انقلاب اسلامی معمول بوده و مواردی از تهیه لایحه برنامه‌های درازمدت و سالانه توسط هیأت دولت و تصویب آن در مجلس شورا در دسترس نیست. بلکه به نظر می‌رسد با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهیه و تصویب برنامه‌های درازمدت تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام از حیث صلاحیت دولت خارج و در اختیار این مجمع قرار گرفته است.

- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (۱۳۷۹/۱/۲۰) نیز دو مفهوم برای عبارت «برنامه» به کار برده است. مفهوم اول همان عبارت مندرج در اصل ۱۳۴ یعنی برنامه و خط‌مشی هیأت دولت است. این قانون در مبحث اول فصل دوم تحت عنوان نحوه بررسی و رأی اعتماد به هیأت وزیران، نحوه رایحه برنامه دولت جدید به مجلس و بررسی آن توسط نمایندگان را مقرر می‌دارد. به موجب ماده ۱۸۸ این قانون «رئیس جمهور، ظرف دو هفته پس از انجام مراسم تحلیف و یا بعد از استعفاء یا سقوط دولت، کتباً اسامی هیأت وزیران را به همراه شرح حال هر یک از وزیران و برنامه دولت تسلیم مجلس می‌نماید».

اما مفهوم دوم از عبارت «برنامه» به معنای برنامه‌های پنج ساله در مبحث چهارم فصل دوم این قانون تحت عنوان نحوه بررسی برنامه و بودجه سالیانه کل کشور مقرر شده است. به موجب ماده ۲۱۳، «به‌منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور [...] پس از تقدیم لایحه مربوط توسط دولت به مجلس، کمیسیون تلفیق [...] تشکیل می‌گردد».

با آنکه اصل ۱۳۴ یکی از وظایف مهم رئیس جمهور را تعیین برنامه و خط‌مشی دولت با همکاری وزرا مقرر کرده است، اما سازوکارهای قانونی مناسبی برای تبیین این وظیفه مهم، رایحه تعریفی روشن از مفهوم «برنامه و خط‌مشی دولت»، تعیین حوزه‌های برنامه‌ریزی و نحوه تهیه و اجرای آن تدبیر نشده است. به همین دلیل دولت در تعیین صلاحیت خود در

امر برنامه‌ریزی ممکن است با مشکلاتی روبه‌رو شود از جمله اینکه آیا دولت باید تمام برنامه‌های خود را برای تصویب به مجلس ارسال کند و یا منظور فقط برنامه‌های پنج ساله و سالانه مندرج در ماده ۱ قانون برنامه و بودجه است؟ با توجه به مشروح مذاکرات شورای بازرگری قانون اساسی در خصوص اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ که هدف تمرکز مدیریت در قوه مجریه را مد نظر داشته است، به نظر می‌رسد منظور از عبارت «برنامه و خط‌مشی دولت» مذکور در اصل ۱۳۴، بیشتر ناظر بر برنامه داخلی دولت در جهت انجام وظایف قانونی قوه مجریه است، چرا که اولاً این اصل در مقام تشریح وظایف رئیس‌جمهور و هیأت دولت است و دیگر اینکه در این اصل هیأت دولت ملزم به ارایه برنامه‌ها و خط‌مشی خود به مجلس شورا برای تصویب نشده است و فقط در مورد برنامه‌های مذکور در قانون برنامه و بودجه یعنی برنامه‌های پنج ساله و نیز برنامه‌های مندرج در ماده ۱۸۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس یعنی برنامه دولت جدید است که دولت باید برنامه‌های خود را به مجلس ارایه نماید.

۱-۲. امور بودجه

تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور اصولاً باید در اختیار قوه مجریه باشد و در اغلب نظام‌های حقوق اساسی نیز این وظیفه بر عهده دولت قرار می‌گیرد که حداقل دو دلیل عمده برای این امر می‌توان برشمرد: نخست اینکه به لحاظ سیاسی، بودجه سالانه کشور، اصلی‌ترین ابزار مالی دولت و منعکس‌کننده فعالیت‌های دولت به صورت کمی است. دوم اینکه امروزه به لحاظ فنی، امور بودجه به اندازه‌ای پیچیده، میان‌رشته‌ای و علمی شده است که تهیه و تنظیم آن، تنها از عهده نهادهای تخصصی و حرفه‌ای یعنی دولت و نهادهای بودجه‌ریز آن برمی‌آید نه از عهده مجلس قانونگذار که از تخصص لازم برای این امر برخوردار نیست. نهایت آنکه مجلس تنها می‌تواند به مشورت و ارایه نقطه نظرات خود به دولت در فرایند تهیه بودجه پردازد.

در ایران به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». به موجب ماده ۱۱ قانون برنامه و بودجه «بودجه کل کشور طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت این قانون تهیه می‌شود» و به موجب ماده ۱ قانون محاسبات (۱۳۶۶/۶/۱) نیز «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و

۱. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج اول، چ ششم، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۵۱۷.

حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود».

پس بودجه برنامه مالی دولت برای محقق‌ساختن اهداف قانونی خود است که تهیه و ابتکار آن را در چهارچوب خط‌مشی‌های کلی و قوانین جاری کشور بر عهده دارد. طبیعی است که تصویب بودجه پیشنهادی بر عهده مجلس شورا و نظارت بر اجرای آن بر عهده دیوان محاسبات قرار می‌گیرد و نهایتاً چنانچه مجلس نکته‌نظراتی در خصوص نحوه تهیه بودجه و مفاد آن داشته باشد، باید پیش از آغاز فرایند بودجه‌ریزی به اطلاع دولت برساند. ارایه نکته‌نظرات مجلس در خصوص بودجه سالانه به دولت پیش از آغاز یا در حین فرایند بودجه‌ریزی، به دولت کمک می‌کند تا دیدگاه‌های نمایندگان مجلس را مدنظر قرار داده و بتواند لایحه بودجه مرضی‌الطرفینی تهیه کند که با کمترین مشکل در مجلس به تصویب نهایی برسد. با این حال تاکنون سازوکار قانونی مناسبی برای ایجاد همکاری مجلس و دولت در فرایند تهیه بودجه اندیشیده نشده و به همین دلیل معمولاً لایحه بودجه در عمل، توسط دولت و بدون کسب نظر نمایندگان مجلس تهیه می‌شود و هنگام ارسال به مجلس برای تصویب، نمایندگان می‌توانند اصلاحات اساسی در متن لایحه به عمل آورند به نحوی که ممکن است مغایر اهداف دولت در تهیه و تنظیم بودجه باشد.

با وجود آنکه قانون اساسی، صلاحیت تهیه بودجه را به دولت می‌سپارد، اما نه در این قانون و نه در دیگر قوانین عادی، موازین و چهارچوب‌های مشخصی برای همکاری دولت و مجلس در تهیه بودجه و تعیین محدوده صلاحیت هر یک تعیین نشده است و مواد ۲۲۵ و ۲۲۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس که در مقام تعیین نحوه تصویب بودجه سالانه کشور مقرر شده، فقط به ذکر نحوه بررسی و تصویب قانون بودجه در مجلس می‌پردازد و جزئیات دیگری در خصوص نقش مجلس در فرایند تهیه و تصویب بودجه مانند صلاحیت مجلس در تغییر و اصلاح مفاد بودجه و نحوه همکاری یا مداخله آن در فرایند تهیه بودجه ذکر نکرده است. به دلیل این خلاء قانونی، مجلس شورا در عمل می‌تواند هر گونه تغییری را که لازم می‌داند، بدون توجه به ملاحظات دولت در تنظیم بودجه، در متن لایحه بودجه اعمال کند. با این حال شورای نگهبان صرفاً در یکی از آراء خود، صراحتاً بر استقلال عمل دولت در تهیه بودجه و منع قانون اساسی سلب اختیارات این نهاد در این خصوص تأکید کرده است. بدین ترتیب که ماده ۲ "شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن" مقرر داشته بود که بودجه مجمع به تفکیک برنامه و مواد هزینه وسیله امور مالی مجمع تهیه و پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد.

شورای نگهبان به موجب نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ این لایحه را مغایر با اصل ۵۲ شناخت: «نظر به اینکه طبق ماده ۲، بودجه مجمع پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و نظر به این که این امر سالب اختیار دولت مقرر در اصل ۵۲ می‌باشد، ماده مذکور خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داده شد»^۱.

۲. امور اداری و استخدامی

بر طبق اصل حاکمیت قانون و سلسله مراتب قواعد حقوقی، قانون اساسی و سپس قوانین مصوب مجلس، صلاحیت قوه مجریه را در برنامه‌ریزی اداری مشخص می‌کند و کلیه اقدام‌های این قوه در جهت برنامه‌ریزی اداری و مدیریت امور عمومی باید مبتنی بر این قوانین باشد. این اختیار قوه مجریه به‌ویژه در نظام‌های پارلمانی یا نیمه‌ریاستی محدود به اراده مجلس قانونگذار به عنوان منتخب مردم و نماد اولیه قدرت آنها است. به دلیل اهمیت تأسیس تشکیلات اداری جدید از لحاظ ایجاد یک نظم حقوقی جدید، توسعه دیوان‌سالاری و هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی آن، معمولاً صلاحیت این اقدام در حوزه اختیارات مجلس قرار می‌گیرد و قوه مجریه صرفاً به تدوین، تنظیم و اصلاح ساختار داخلی این تشکیلات مبادرت می‌کند.

در جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یک نظام نیمه‌ریاستی، یکی از وظایف دولت به موجب قانون اساسی، «حذف تشکیلات غیر ضرور» (اصل ۳ قانون اساسی) است و در همین راستا رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی، بر طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئول مستقیم امور اداری و استخدامی و رئیس شورای عالی اداری، موظف به اصلاح ساختار اداری کشور است. علاوه بر این، رئیس جمهور در مقام ریاست هیأت وزیران، هماهنگ‌کننده امور وزیران و عالی‌ترین مقام اداری کشور، باید از اختیارات و سازوکارهای اجرایی لازم برای اعمال این مسئولیت مهم برخوردار باشد که در مجموعه قوانین عادی باید به تفصیل مشخص شود. نظر به اهمیت این وظیفه رئیس جمهور، «قانون الزام ارایه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی به مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۱۸ به تصویب مجلس رسید که ماده واحده آن مقرر می‌داشت: «به منظور دگرگونی بنیادی نظام اداری موجود مطابق با اهداف مقدس انقلاب اسلامی، از تاریخ

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، منبع پیشین، ص ۸۴۳.

تصویب این قانون به مدت حداکثر ۶ ماه دولت موظف است طبق بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی [...] و اصل ۱۳۳ قانون اساسی [...] طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها) را مشخص کرده و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید». با این حال اقدام مشخصی در راستای اجرایی کردن این قانون مهم از سوی دولت وقت صورت نگرفت.

با این حال تعدادی از قوانین و مقررات ایران مشخصاً برخی از مهمترین وظایف اداری قوه مجریه و به تبع آن رئیس‌جمهور را بیان می‌کنند که عبارتند از:
اول: قانون استخدام کشوری مصوب (۱۳۴۵/۳/۳۱) که می‌توان آن را در تفصیل وظایف رئیس‌جمهور مقرر در اصل ۱۲۶ مورد استفاده قرار داد. ماده ۱۰۳ این قانون مقرر می‌داشت: «به موجب این قانون به جای شورای عالی اداری کشور، سازمان امور اداری و استخدامی کشور وابسته به نخست‌وزیری [رئیس‌جمهور] تأسیس می‌شود». ماده ۱۰۴ نیز مقرر می‌داشت: وظایف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به قرار زیر است:
۱. در زمینه امور استخدامی:

مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور در وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی مشمول این قانون؛
دادن دستورهای لازم درباره نحوه اجرای مقررات و قوانین استخدامی کشور به منظور ایجاد هماهنگی؛

رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین؛
انجام مطالعات و تحقیقات لازم در امور استخدامی و دادن پیشنهادها و نظرات مشورتی به دولت؛
اداره امور بازنشستگی مستخدمین رسمی و وظیفه‌بگیران؛
اداره امور استخدامی مستخدمین آماده به خدمت؛
اظهار نظر درباره مقررات استخدامی موسسات دولتی خارج از شمول این قانون.

۲. در زمینه امور تشکیلاتی و روش‌ها و تشریفات اداری:
بررسی و تهیه پیشنهاد درباره هدفها و وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی؛
بررسی و پیشنهاد تفکیک وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی به منظور تمرکز امور مشابه در وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی ذی‌صلاحیت؛
تجدید نظر در سازمان داخلی وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی مشمول این قانون؛
بررسی و تهیه پیشنهاد درباره حذف تشریفات زائد به منظور تسهیل و بهبود جریان کارها؛
بررسی و تهیه پیشنهاد درباره طرز تنظیم بودجه و روشهای حسابداری و ممیزی و خزانه‌داری و مقررات مالی و کارپردازی و انبارداری و بایگانی و سایر مسائل اداری؛

ارزیابی کارایی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری به منظور ارشاد و راهنمایی آنها در جهت برقراری روش‌های صحیح اداری و اصول مدیریت و گزارش آن به نخست وزیر [رئیس جمهور].»

این ماده، وظایف اداری و استخدامی رئیس جمهور را به عنوان مسئول مستقیم امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و انتصاب روسای سازمان‌های برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی سابق مشخص می‌کند که تا زمان ادغام این دو سازمان در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سپس تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» مجری بود. دوم: قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه^۱ به منظور اصلاح و ارتقای نظام اداری کشور اقدام به تأسیس نهادی به نام شورای عالی اداری کردند. این شورا به عنوان بازوی تصمیم‌گیر و هماهنگ‌کننده اداری رئیس جمهور، که مسئولیت مهم تدوین و اصلاح و برنامه‌ریزی اداری را مستقیماً بر عهده دارد، عمل می‌کند. بند (ب) ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹/۱/۱۷) وظایف این شورا را چنین مقرر می‌دارد:

۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز؛
۲. تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری؛
۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی؛
۴. تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی؛
۵. شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیر دولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیر ضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر؛

۱. نک: بخش ۳۱ از پیوست قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰، ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ و ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب دی ماه ۱۳۸۴.

۶. اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی کشور با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها؛
 ۷. تصویب طرح‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی؛
 ۸. تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی؛
 ۹. تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که براساس مصوبات شورای عالی اداری ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود؛
 ۱۰. تصویب ضوابط ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاها و اداری و جابجائی و تأمین ساختمان‌های اداری؛
 ۱۱. تعیین و پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد؛
 ۱۲. تشخیص و اعلام دستگاه‌های اقدام‌کننده برنامه‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و امور اجرایی».
- اصلاح ساختار اداری نیز یکی از اصلی‌ترین وظایف دولت در امر مدیریت امور اداری و استخدامی است که مواد ۱۳۷ و ۱۳۹ «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ آن را به ترتیب زیر مقرر می‌دارند:
- ماده ۱۳۷- «الف- دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذیربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد».**

ماده ۱۳۹- «به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف) دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تعداد سازمان‌ها و نهادها، موسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

ب) ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثناء با تایید هیات وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی.

ج) ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکتهای دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و... در یک واحد سازمانی، به طوری که واحدهای مربوطه در مرکز، عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثناء با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد. تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

د) بازنگری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیات وزیران می‌رسد....».

سوم: با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» به تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸، نظم جدیدی در نظام اداری کشور به وجود آمد. به موجب ماده ۱۲۷ این قانون، «قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵» منسوخ و مقررات جدیدی در خصوص تعیین وظایف شورای عالی اداری به ریاست شخص رئیس جمهور جایگزین آن شد که در فصل چهاردهم و طی مواد ۱۱۴ تا ۱۱۶ بیان شده است. ماده ۱۱۴ هدف از تشکیل شورای عالی اداری را «ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظامهای استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روشهای انجام کار و فناوری اداری و ارتقاء و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخگو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار» مقرر کرده که مصوبات آن پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. ماده ۱۱۵ وظایف و اختیارات شورای یاد شده را به شرح زیر مقرر می‌کند:

«۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثناء دستگاههایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.

۲. تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
 ۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.
 ۴. تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.
 ۵. بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چهارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه.
 ۶. بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارایه به مراجع ذی‌ربط مذکور در این قانون.
 ۷. بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقاء کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن، مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند.
 ۸. تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون.
 ۹. شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداریها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور [...].
 ۱۰. اصلاح و مهندسی مجدد سیستمها، روشها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی [...].
 ۱۱. تصویب طرح‌های لازم برای ارتقاء بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی.
 ۱۲. تصویب مقررات لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی. [...].
- تبصره - ایجاد هرگونه دستگاه‌های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت‌وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

ماده ۱۱۶ این قانون با تأسیس شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی به ریاست رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (زیر نظر رئیس جمهور) وظایف آن را در بند (ب) به این شرح مقرر می‌دارد:

۱. بررسی و تصویب تعاریف و شرح وظایف رشته‌های شغلی؛
 ۲. بررسی و تصویب شرایط احراز رشته‌های شغلی و نحوه تخصیص آنها به طبقات جداول حقوق؛
 ۳. بررسی و تصویب دستورالعمل‌ها و رویه‌هایی که به موجب این قانون در صلاحیت شورا قرار می‌گیرد؛
 ۴. هماهنگی در اظهار نظر و پاسخگویی به استعلامات و ابهام‌های اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد این قانون؛
 ۵. ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون؛
 ۶. اتخاذ تصمیم در خصوص ازکارافتادگی و فوت به سبب انجام وظیفه و سایر امور مربوط، برای کارمندانی که تابع صندوق بازنشستگی کشوری می‌باشند؛
- [...]

۹- سایر وظایفی که طبق قانون به‌عده شورای امور اداری و استخدامی کشور بوده است با تأیید رئیس جمهور.

تصمیمات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور برای دستگاه‌های مشمول این قانون لازم‌الاجرا است.

بدین ترتیب با توجه به مواد قانونی موجود می‌توان وظایف اداری و استخدامی رئیس جمهور را در راستای اجرای اصل ۱۲۶ به شرح زیر فهرست کرد:

۱. اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور و نظارت بر اجرای صحیح آنها؛
۲. اداره امور مستخدمین و بازنشستگان و رسیدگی به شکایات استخدامی؛
۳. انجام مطالعات و تحقیقات لازم در امور استخدامی؛
۴. بررسی و تهیه دستورالعمل‌های لازم درباره هدفها و وظایف وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی، تفکیک وظایف و تجدیدنظر در ساختار داخلی آنها؛
۵. ارزیابی کارآیی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری و حذف تشریفات زائد؛
۶. نوسازی، کارآمدسازی و متناسب‌سازی تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها؛

۷. اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی از طریق ارائه لوایح قانونی مربوط به ادغام یا انحلال سازمان‌های موازی به مجلس؛
۸. بازنگری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی.

ایجاد تشکیلات جدید اداری، انحلال و یا ادغام آنها نیز یکی از لوازم مدیریت امور اداری و استخدامی است که بنا بر اصل ۱۲۶ جزء اختیارات ریاست جمهوری است، اما در نظام حقوقی ایران، به موجب برخی قوانین مصوب مجلس، صلاحیت تأسیس و ایجاد تشکیلات جدید اداری منحصراً در اختیار مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است:

۱. ماده واحده «قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و موسسات تابعه وزارتخانه‌ها» مصوب ۱۳۶۶/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی تصریح می‌کند که «تصویب و انجام هر گونه تغییر و اصلاح در اساسنامه موسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده یا می‌شوند، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارت ذیربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی بر عهده هیأت وزیران خواهد بود».

۲. تبصره ماده ۱ «قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳» مصوب ۱۳۸۶/۴/۶ مقرر می‌دارد: «هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۳. به موجب «استفساریه بند (الف) ماده ۱۳۹ قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جزء (۱) بند (ب) ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۶/۵/۲۹ مجلس - «ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی کشور موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد».

۴. با توجه به تأکید مجلس مبنی بر حفظ صلاحیت خود در تأسیس و انحلال سازمانها، «قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳» در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ به تصویب رسید که ماده ۱ آن مقرر می‌دارد:

«متن ذیل به عنوان تبصره به ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ الحاق می‌گردد:

تبصره - هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۵. تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌کند: «ایجاد هرگونه دستگاه‌های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به تأیید شورای عالی‌اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۶. قسمت اخیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند».

بنابراین، در خصوص ایجاد، انحلال یا ادغام دستگاه‌های اجرایی، حق ابتکار و تهیه لایحه پیشنهادی با دولت بوده و تصویب آن به عنوان قانون بر عهده مجلس شورا قرار دارد که این امر نیز مانند تهیه برنامه‌های بلندمدت و لایحه بودجه، نیازمند ایجاد سازوکارهای مناسب برای همکاری اولیه دو قوه است.

با توجه به مطالب عنوان شده در خصوص مبانی وظایف و اختیارات برنامه‌ریزی، بودجه‌ای، اداری و استخدامی رئیس‌جمهور در پرتو اصل ۱۲۶ قانون اساسی و مواد مرتبط در قوانین عادی، می‌توان گفت رئیس‌جمهور مدیریت امور برنامه و بودجه و امور اداری کشور را از طریق ابتکار، برنامه‌ریزی و تدوین خط‌مشی‌های اجرایی، صدور دستورات راهبردی، نظارت بر حسن فرایند اداری و عملکرد مناسب دستگاه‌های دولتی و آرایه پیشنهادی‌های تقنینی لازم به مجلس در چهارچوب قانون اساسی و قوانین عادی جاری بر عهده دارد و در راستای انجام این وظیفه، می‌تواند اقدام به تهیه و تدوین لوایح قانونی راجع به برنامه‌های توسعه‌ای، تهیه بودجه کل کشور و پیشنهاد اعمال اصلاح در آن، ایجاد، ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی دولتی و تنظیم نظام استخدامی کشور با تصویب مجلس شورای اسلامی نماید. در مورد تهیه و تدوین ساختار داخلی و چارت سازمانی ادارات و اعمال تغییر و تجدیدنظر در آن، قوه مجریه به ریاست رئیس‌جمهور مجاز به اقدام مستقل در این زمینه می‌باشد. به عبارت دیگر اختیارات رئیس‌جمهور صرفاً محدود به تهیه و اصلاح ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی و آرایه پیش‌نویس بودجه کل کشور است و در نهایت چنانچه تشکیل یک دستگاه اجرایی را ضروری تشخیص دهد، یا اعمال اصلاحاتی را بودجه کشور یا ساختار اداری لازم بداند، با توجه به اختیار خود در زمینه

ارایه لوایح قانونی به مجلس، می‌تواند درخواست‌های خود را طی لایحه‌ای به مجلس پیشنهاد کند. این به دلیل محدودیت‌های ناشی از اصل حاکمیت قانون و تفکیک قوا است که بر عملکرد رئیس‌جمهور و دولت اعمال می‌شود.

تأکید بر صلاحیت انحصاری مجلس در تصویب لوایح دولت، به دلیل جایگاه قانونگذاری مجلس و اختیار آن مبنی بر تقنین در تمام زمینه‌ها (اصل ۷۱) است و به موجب قاعده تصریح در صلاحیت در حقوق عمومی، اگر تحولی در نظام حقوقی لازم تشخیص داده شود که برای عموم ایجاد حق و تکلیف می‌کند، اجازه تأسیس آن به قوه مجریه، لزوماً توسط مجلس، طی یک مصوبه قانونی داده خواهد شد. با توجه به ضرورت اصلاح در ساختار داخلی دستگاه‌های دولتی و منع گسترش دستگاه‌های اجرایی در سال‌های اخیر، این گرایش در هر دو نهاد مجلس و دولت به‌وجود آمده است که تأسیس، اصلاح و انحلال سازمان‌ها در چهارچوب یک نظم حقوقی منطقی صورت گیرد. به این دلیل مجلس درصدد اعمال نظارت خود بر تأسیس یا انحلال سازمان‌ها و الزام دولت به کسب اجازه در این موارد برآمده است.

با توجه به اهمیت مفاد اصل ۱۲۶ قانون اساسی و لزوم تصریح و تفصیل وظایف اداری ریاست جمهوری، و نیز با توجه به داشتن خلاء یا نارسا بودن قوانین و مقررات جاری در خصوص تبیین این مسأله مهم، پیشنهاد می‌شود تا لایحه قانونی جهت تبیین اختیارات برنامه‌نویسی، بودجه‌ریزی، اداری و استخدامی ریاست جمهوری تهیه و تقدیم مجلس شود.

ه) مطالعه تطبیقی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی

در این گزارش به اختصار به بررسی تطبیقی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی ایران با برخی قوانین اساسی کشورهای دنیا پرداخته‌ایم. این مطالعه با بررسی قوانین اساسی مدل، حکایت از این امر دارد که در هیچ یک از قوانین اساسی دنیا معادل دقیق و مشخص و متناظری برای اصل مزبور وجود ندارد. ولی محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی یعنی «مسئولیت برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی» که مستقیماً بر عهده رئیس‌جمهور نهاده شده است، حکایت از اهمیت این امور کلان در قوه مجریه می‌نماید که قوانین اساسی دنیا متعرض آن شده و تدوین امور اجرایی بودجه را به هیأت دولت و یا رئیس دولت واگذار نموده‌اند. برنامه نیز حکایت از برنامه به معنی عام آن است که شامل برنامه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دولت است. با نگاهی به این مباحث و تطبیق آن با محتوای اصل ۱۲۶ قانون اساسی در این خصوص می‌توان به نکات و نتایج ذیل دست یافت.

۱. مسئولیت مستقیم دولت در تنظیم بودجه

تهیه و تنظیم بودجه اساساً وظیفه عمده دولت است. قوانین اساسی دنیا در بیان مسئولیت تنظیم بودجه آن را بر عهده رکن اجرایی نهاده‌اند. بنابراین مطابق رویکرد کلی قوانین اساسی دنیا، در تنظیم بودجه و نحوه بودجه‌ریزی و مسائل فنی آن دولت صلاحیت تام دارد. با این حال در قوانین اساسی به جای تأکید بر شخص رئیس جمهور به صورت کلی از «دولت» یا هیأت وزیران نام برده شده است که مسئولیت تنظیم بودجه را دارد. در فنلاند لایحه بودجه را دولت تنظیم می‌کند ولی در عین حال تصویب اصول حاکم بر بودجه و تنظیم آن و همچنین اصلاح و ابطال آنها بر عهده پارلمان است. (اصول ۸۳، ۸۴ و ۶۵)، در کشور آلبانی به موجب قانون اساسی (اصل ۱۵۸) نخست‌وزیر به نمایندگی از هیأت وزیران پیش‌نویس قانون بودجه را تهیه و تنظیم می‌کند. با این حال بموجب اصول ۱۵۹ و ۱۶۰ قانون اساسی این کشور اصول و فرایندهای تهیه پیش‌نویس بودجه و اجرای آن تنها توسط قانون تعیین می‌گردد و هرگونه اصلاحات یا تغییر در پیش‌نویس تدوین شده تابع آیین‌نامه‌های تهیه و تنظیم بودجه است.^۱ در اسپانیا تهیه بودجه بر عهده دولت (اصل ۱۳۴)، در رومانی شورای وزیران (اصول ۷۰ و ۴۹) و در سایر کشورها نیز اساساً رکن اجرایی وظیفه تنظیم و تهیه بودجه را بر عهده دارد.

۲. مفهوم برنامه: برنامه سیاسی دولت یا نخست وزیر

با توجه به سابقه تاریخی اصل ۱۲۶ قانون اساسی ایران باید توجه نماییم که اصولاً دولت بویژه در آن دسته از دولتهایی که قوه مجریه دورکنی است (نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور) مسئولیت مستقیم تنظیم برنامه سیاسی و اجتماعی و همچنین بودجه را بر عهده دارد. اصل ۷۵ قانون اساسی تاجیکستان در این خصوص مقرر می‌نماید که «دولت برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی و لوایح بودجه را جهت تصویب به مجلس ارایه می‌نماید». در الجزایر رئیس دولت علاوه بر معرفی اعضای دولت، «برنامه‌های» خود را به هیأت وزیران تقدیم می‌نماید. (اصل ۷۹) در قانون اساسی آلبانی تنها صحبت از برنامه سیاسی نخست وزیر^۲ شده است که وی موظف است ظرف مهلت ۱۰ روز آن را به هیأت وزیران و در چارچوب اصول ۹۶، ۱۰۴ و ۱۰۶ قانون اساسی تقدیم نماید. در کویت، سخن از برنامه کابینه (اصل ۹۸)، در مراکش، برنامه اجرایی

1. Constitution of the Republic of Albania. Text Approved by Referendum on 22 November 1998 and Amended on 13 January 2007.
http://www.osce.org/documents/pia/1998/11/4321_en.pdf.

2. Political Program

نخست وزیر (اصل ۶۰)، در فرانسه خط‌مشی عملی اقتصادی و اجتماعی دولت (اصل ۳۴ و ۴۹) و در اسپانیا، برنامه‌ریزی دولتی (اصل ۱۳۱) است و به همین منوال در قوانین اساسی مختلف بر این امر تأکید گردیده است.

نتیجه

به عنوان نتیجه باید گفت که تأکید قوانین اساسی دنیا بر تهیه برنامه و بودجه توسط دولت و تعیین مسئولیت در برابر آن برای رئیس دولت، نشان از اهمیت امر فرابخشی و کلان « برنامه ریزی » و « بودجه‌ریزی » برای دولت دارد. این مسئله بویژه در کشورهایی که قوه مجریه در آنها دو رکنی است (مانند قوه مجریه ما قبل از بازنگری) اهمیت دارد. یعنی در آن باید نخست وزیر برنامه خود را تقدیم رئیس جمهور، هیأت‌وزیران و پارلمان نماید. به همین دلیل در ایران نیز ریشه بحث برنامه و بودجه را باید در تحولات این اصل قانون اساسی قبل و بعد از بازنگری جستجو کرد.

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

منابع

- بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد ۱، تهران، انتشار، ۱۳۸۴.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج. ۳، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
- قاضی، ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ ششم، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم.

- Constitution of the Republic of Albania. Text Approved by Referendum on 22 November 1998 and Amended on 13 January 2007.
http://www.osce.org/documents/pia/1998/11/4321_en.pdf.

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی