

بررسی حدود صلاحیت رئیس جمهور در امور بودجه، تحدید و ابهام در قانون اساسی

حسین باقری زرین قبائی*، منوچهر توسلی نائینی** و سیدمحمدصادق احمدی***

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۲/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۳/۱۳

قوه مجریه متولی اجرای قوانین مصوب مجلس و وظایف و تکالیفی است که قانونگذار اساسی برعهده وی قرار داده و انجام آن طیف وسیعی از امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... را دربرمیگیرد. هدف از اجرای این قوانین توسعه کشور است و وظیفه رئیس جمهور به عنوان رئیس این قوه حائز اهمیت است. ازسویی، قوه مجریه برای دستیابی به اهداف و برنامه‌های قانونی خود به تأمین منابع مالی از طریق قوانین بودجه سنواتی و داشتن اختیارات لازم در اداره امور بودجه نیازمند است. در این راستا، قانونگذار اساسی در فراز اول اصل (۵۲) و در اصل (۱۲۶) قانون اساسی صلاحیت‌های بسیاری در زمینه امور بودجه برای رئیس جمهور ایجاد کرده است. این صلاحیت‌ها اما علاوه بر داشتن برخی ابهام‌ها، در ملاحظه با سایر اصول قانون اساسی و اختیاراتی که این قانون برای قوه مقننه و سایر ارکان حکومتی نظام برقرار کرده، مورد چالش و تحدید جدی قرار گرفته است به طوری که کارآمدی قوه مجریه در اصطکاک شدید با صلاحیت‌های سایر ارکان حکومتی نظام تحلیل رفته و این موضوع، تعادل و توازن قدرت را به زیان قوه مجریه مخدوش کرده است. نتایج حاصل از این پژوهش که به روش کتابخانه‌ای و توصیفی - تحلیلی است بیانگر فقدان تعادل و توازن لازم بین قوای سه‌گانه در مراحل تدوین و تصویب بودجه کل کشور است خاصه آنکه ابهام‌های موجود در برخی اصول مرتبط قانون اساسی و همچنین وجود صلاحیت‌های قابل توجه در نزد سایر ارکان حکومتی نظام، در موضوع بودجه کل کشور، به فضای عدم توازن موجود، دامن می‌زند.

کلیدواژه‌ها: قانون اساسی؛ رئیس جمهور؛ مسئولیت؛ بودجه کل کشور؛ صلاحیت

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران؛
Email: zarrin1386@yahoo.com

** دانشیار دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)؛
Email: tavassoli@ase.ui.ac.ir

*** استادیار دانشکده علوم انسانی و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران؛
Email: sms-ahmadi@khuisf.ac.ir

مقدمه

بودجه در واقع نوعی برنامه‌ریزی اقتصادی ازسوی دولت است و در تعاریف مختلف به برنامه بودن آن جهت برآورد درآمدها و تخمین هزینه‌ها اشاره شده است (Longman Advanced American Dictionary, 2010: 197; New Collegiate Dictionary, 1997: 144 Merriam Websters). در واقع، بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای مورد نیاز قوه مجریه برای دستیابی به برنامه‌های خود و تمشیت امور جامعه است. نقش پراهمیت قوه مجریه در اداره امور عمومی کشور، بیانگر لزوم نقش‌آفرینی و حضور بیشتر این قوه در مراحل مختلف بودجه‌ریزی (تدوین، تصویب و اجرا) است. از نظر فرایند تاریخی و تحولات جهانی نیز رویدادهای چند دهه گذشته نشانگر ضعیف شدن نقش مجلس در امور بودجه است که از عللی نظیر ظهور احزاب سیاسی و نفوذ آنها در مجلس و افزایش مخارج عمومی جامعه ناشی می‌شود (عامری، ۱۳۸۷: ۷۶-۷۵). بنابراین در حال حاضر، حدود و ثغور بودجه در اختیار قوه مجریه بوده و در همین راستا برخی معتقدند اصولاً قانون بودجه باید برای اجرای برنامه‌های دولت تنظیم و پیشنهاد شود و در غیر این صورت، برنامه دولت سندی خواهد شد که عزم جدی برای اجرای آن وجود نخواهد داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۸۲).

از این رو فرایند تاریخی تهیه بودجه، مستلزم اطلاعات، آمار و ارقام است که البته قوه مجریه با توجه به داشتن تجهیزات، امکانات و نیروی انسانی لازم بهتری می‌تواند نسبت به انجام آن اقدام کند و این موضوع مؤید آن است که انجام بخش چشمگیری از امور بودجه در قوه مجریه است.

ازسویی، فرایند بودجه‌ریزی با تعادل قوا در ارتباط است و به نظر می‌رسد مداخله‌ها و نظارت‌های قوا در کار یکدیگر باید متناسب با حجم مسئولیت‌های آنها باشد و در غیر این صورت تعادل و توازن قوا به هم می‌خورد و نهایتاً موجب ضعف و فلج شدن آن قوه و عدم موفقیت در انجام مسئولیت‌ها و مأموریت‌هایش می‌شود که خود نقض غرض قانونگذار از فلسفه تفکیک قواست (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴: ۴۷). البته این موضوع نافی پذیرش ایده همکاری قوا نیست اما در فرض پذیرش نظریه همکاری قوا، رعایت تناسب صحیح بین میزان صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های قوا باید توجه شود و همان‌گونه که رالز عنوان کرده، در

ایده همکاری رعایت شرایط منصفانه مطرح است، شرایطی که هر شرکت کننده از نظر منطقی آنها را می پذیرد و همه کسانی که در همکاری مشارکت دارند و نقش خود را مطابق با قوانین و فرایندها ایفا می کنند باید به نحو شایسته ای سود ببرند (Rawls, 1985: 232). با توجه به این موضوع، گستره حضور قوه مجریه در کشور که به تبعیت از مأموریت های دولت مدرن، از حفظ استقلال سیاسی و برقراری نظم و امنیت عمومی فراتر رفته و مسئولیت های سنگین دیگری را در حوزه های عدالت اجتماعی و توسعه کشور برعهده دارد که منشأ تحولاتی در تهیه و اجرای بودجه شده است (شبیری نژاد، ۱۳۸۶: ۳۴). از این رو امروزه کم و بیش در همه حاکمیت هایی که برپایه اصل تفکیک قوا استوار شده، تهیه و اجرای بودجه با این قوه است (همان، ۱۳۷۵: ۴۳؛ رستمی، ۱۳۹۱: ۱۴۴). البته فنی بودن بودجه و لزوم توجه به مسائل و شاخص های کلان اقتصادی و دسترسی به آمار و ارقام واقعی، موضوعی است که با توجه به توان و ظرفیت های کارشناسی در اختیار قوه مجریه، بیشتر از عهده این قوه ساخته است.

قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران وظایف گسترده ای دارد و انجام بسیاری از خدمات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... را برعهده دارد. از سویی وظایف و اختیارات این قوه بین رهبری، رئیس جمهور و وزرا تقسیم شده به نحوی که انجام بسیاری از امور مهم کشور نظیر فرماندهی کل قوا، صدور فرمان جنگ و صلح و اعمال قوه مجریه جز در اموری که در قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده با رئیس جمهور و وزراست. همچنین در اصل (۵۷) این قانون، قوه مجریه «تحت ولایت مطلقه امر و امامت امت» قرار داده شده است. از این رو نقش و تأثیر ولایت مطلقه فقیه در اداره امور قوه مجریه با توجه به تحت نظر بودن آن از سوی این مقام و نیز اختیارات اساسی رهبری مندرج در اصل (۱۱۰) قانون اساسی، از حیث چگونگی توزیع قدرت سیاسی قابل توجه است. با وجود این، همان گونه که اشاره شد، وظایف قوه مجریه در ارائه بسیاری از خدمات و انجام اقدام های مهم در توسعه کشور حائز اهمیت است به طوری که برای انجام این امور به منابع مالی، اعتبارات و صلاحیت های لازم نیازمند است.

به عبارت دیگر، قوه مجریه همچنان مهم ترین مصرف کننده بودجه کل کشور است و به دلیل داشتن سازمان ها و نیروهای تخصصی بسیار در بدنه خود، امکانات لازم برای

تدوین بودجه را دارد. قانونگذار اساسی نیز با درک صحیح این موقعیت، به درستی در فراز ابتدایی اصل (۵۲) قانون اساسی، وظیفه تهیه بودجه کل کشور را برعهده این قوه قرار داده و در اصل (۱۲۶) نیز رئیس‌جمهور را مسئول مستقیم امور بودجه کشور تعیین کرده است. همچنین قانونگذار علاوه بر صلاحیت‌های اعطایی به رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران در این زمینه، به موجب اصول دیگر قانون اساسی نظیر اصول (۵۲، ۱۵۶ و ۱۷۶)، صلاحیت‌های دیگری به قوای مقننه، قضائیه و شورای عالی امنیت ملی اعطا کرده که این موضوع موجب تحدید یا ابهام در صلاحیت‌های رئیس‌جمهور شده است.

گفتنی است، میزان تأثیر رئیس‌جمهور در فرایند تدوین بودجه که موضوع بحث این نوشتار است، به نوع رژیم سیاسی کشور بستگی مستقیم دارد. در رژیم‌های ریاستی نظیر آمریکا که رئیس‌جمهور مستقل از مجلس بوده و مستقیماً آنها را مردم انتخاب می‌کنند، توزیع قدرت سیاسی به‌گونه‌ای است که رئیس‌جمهور اصولاً ابتکار تهیه و تدوین بودجه، رد مصوبه کنگره (وتو)، امضای بودجه مصوب و... را برعهده دارد. در نظام‌های پارلمانی نیز که با تفکیک نسبی قوا (اختلاط و وابستگی متقابل قوا) روبه‌رو بوده (Cindy, 2007: 95)، دولت برآمده از مجلس است و در آن نوعی انضباط حزبی حاکم است و به نظر می‌رسد دشواری‌چندانی در تصویب لایحه بودجه ارائه شده از سوی دولت وجود نداشته باشد (رنجبر، ۱۳۹۱: ۵۴۶). در خصوص نظام جمهوری اسلامی ایران، همان‌گونه که عنوان شد با توجه به وجود اصل ولایت فقیه و تفاوت‌های اساسی میان تفکیک قوای حاکم در ایران با الگوی تفکیک قوای مرسوم و شباهت‌های این نظام با هر دو نظام ریاستی و پارلمانی که از آن نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی یاد شده است (حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱: ۱۳۶)؛ بررسی صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در امور بودجه با ابهام‌ها، چالش‌ها و موانع خاص خود همراه است به نحوی که نتیجه آن توزیع نامتناسب قدرت (عدم تناسب بین وظایف و صلاحیت‌های قوه مجریه) در خصوص بودجه کل کشور است. در زیر به برخی از این موارد پرداخته می‌شود.

۱. ابهام و چالش در مسئولیت رئیس‌جمهور در امور بودجه

برابر اصل (۱۲۶) قانون اساسی، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری

و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آن را به‌عهده دیگری بگذارد». اصل مزبور در اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی که برخی از آن به‌عنوان جمهوری دوم نام برده‌اند (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۳۷۲)، به قانون مزبور ملحق شده است. البته این اصل خالی از ابهام نیست بلکه هریک از عبارات «مسئولیت»، «امور»، «مستقیماً»، «اداره» و «دیگری» حسب مورد ممکن است تفاسیر مختلف شود. همچنین، ملاحظه اصول دیگر قانون اساسی نظیر اصل (۵۲) در لزوم تصویب بودجه از سوی مجلس یا تصمیم‌های اتخاذ شده برخی مراجع (نظیر شورای عالی امنیت ملی و...) در خصوص منابع و اعتبارات موجود در بودجه کشور، حکایت از محدودیت این اختیار رئیس جمهور دارد. بنابراین تحلیل این موضوع مستلزم تدقیق در عبارات اصل (۱۲۶) است که به آن پرداخته می‌شود:

۱-۱. مسئولیت

به‌طور کلی واژه «مسئولیت» ۱۰ بار در قانون اساسی استفاده شده که از نحوه بیان آن می‌توان دو مفهوم استنباط کرد:

الف) مسئولیت در برخی موارد به معنای پاسخگویی به‌کار رفته است. نظیر اصل (۱۲۲) قانون اساسی که موضوع مسئولیت رئیس جمهور در برابر ملت، رهبری و مجلس به معنای پاسخگویی است. چنانچه این مفهوم از مسئولیت در اصل (۱۲۶) مورد پذیرش قرار گیرد، پاسخگویی را می‌توان توجیه مطابقت عملکردها و توافقات به‌عمل آمده بین دولت و مردم در یک دوره زمانی مشخص دانست و نشان‌دهنده این است که دولت در استفاده از منابع عمومی، استانداردهای مورد نظر را رعایت کرده است (دانشفرد و قزلباش، ۱۳۸۹: ۹۷). در ضمن، چون اولین و مهم‌ترین پیش‌زمینه پاسخگویی، «نظارت» است به‌گونه‌ای که بدون وجود نظارت، پاسخگویی معنا پیدا نمی‌کند و تا نظارتی نباشد نمی‌توان افراد و نهادها را به پاسخگویی فراخواند (همان: ۹۶) در این رویکرد می‌توان نقش نظارتی رئیس جمهور بر امور بودجه را نیز پذیرفت.

ب) واژه مسئولیت در قانون اساسی گاه در مفهوم «صلاحیت» به‌کار رفته است. به‌عنوان نمونه در اصول (۱۱۳، ۱۱۸، ۱۲۲، ۱۲۶ و ۱۳۱) استعمال این واژه به معنای صلاحیت

است. در این اصول، قانونگذار به جای به‌کارگیری عبارت صلاحیت، از واژه مسئولیت استفاده کرده است. در برخی اصول قانون اساسی، مسئولیت به معنای صلاحیت عام به‌کار رفته است. برای مثال در اصل (۱۱۳)، منظور از مسئولیت رئیس‌جمهور، صلاحیت عام او در اجرای قانون اساسی است (ویژه، ۱۳۹۱: ۵۲۸).

برخی معتقدند منظور از مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی، صرفاً به‌منزله صلاحیت عام وی (به‌عنوان قاعده اجرایی و نظارتی) در امور برنامه و بودجه است و منظور از صلاحیت عام، اختیارات گسترده در این خصوص است مگر اینکه بر مبنای سایر اصول و قوانین عادی ناشی از آن، این اصل تخصیص خورده باشد (همان). به نظر می‌رسد عبارت مسئولیت در این اصل مشتمل بر «مسئولیت» و «صلاحیت» هر دو باشد. به‌عبارت‌دیگر، قانونگذار اساسی با توجه به وظایف زیاد محوله برعهده قوه مجریه در تمشیت امور جامعه، صلاحیت رئیس‌جمهور در اجرای امور برنامه و بودجه و نظارت بر آن را مورد شناسایی قرار داده است. از طرفی، چون دارا بودن صلاحیت مستلزم پاسخگویی نیز است لذا رئیس‌جمهور در به‌کارگیری این صلاحیت، در برابر مردم، رهبری و مجلس شورای اسلامی باید پاسخگو باشد (اصل ۱۲۳) خاصه آنکه سوءاستفاده از اختیارات اجرایی و اتخاذ تصمیم‌های ناروا، خود مغایر با سوگند رئیس‌جمهور در پاسداری از نظام و قانون اساسی و حقوق مردم است (اصل ۱۲۱).

موضوع دیگر، شناسایی حدود صلاحیت مندرج در این اصل است. با توجه به اینکه قانونگذار در اصول دیگر قانون اساسی اتخاذ تصمیم درباره تصویب بودجه و همچنین نظارت بر اجرای آن را از طریق تذکر، استیضاح و... برعهده نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار داده است و همچنین نهاد نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور (وابسته به مجلس شورای اسلامی) نیز با توجه به اصل (۵۵) قانون اساسی در زمینه نظارت بر نحوه هزینه‌کرد بودجه دارای صلاحیت است و اینکه در اصل (۱۷۶) شورای عالی امنیت ملی امکان بهره‌گیری از همه امکانات مادی کشور (نظیر منابع درآمدی و هزینه‌های مقرر در بودجه) را برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی دارا بوده و مصوبات آن با تأیید رهبری اجرایی است؛ بنابراین عام بودن صلاحیت رئیس‌جمهور در اصل مزبور محل تردید

است. به طوری که حدود صلاحیت رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) را باید محدود به امور اجرایی و نظارتی بودجه دانست. با توجه به این موضوع، صرفاً انجام اموری نظیر تهیه و تدوین لایحه بودجه سالیانه، تقدیم آن به مجلس، پیگیری لایحه بودجه در مجلس تا مرحله تصویب نهایی، ابلاغ و اجرای قانون بودجه، انجام تغییرات قانونی لازم در بودجه مصوب و همچنین نظارت بر همه مراحل یادشده با سازوکارهای قانونی، از صلاحیت های رئیس جمهور در این خصوص است.

همچنین موضوع دیگر، تردید در صلاحیت یا عدم صلاحیت رئیس جمهور در موارد سکوت در قانون اساسی است. به عبارت دیگر، در مواردی که قانونگذار اساسی، انجام برخی اقدام های لازم را صراحتاً برعهده مرجعی خاص (نظیر تصویب بودجه از سوی مجلس) قرار داده است تردیدی وجود ندارد اما در موارد دیگر که از اصول قانون اساسی، حدود صلاحیت رئیس جمهور در امور بودجه محل ابهام باشد این سؤال مطرح می شود که آیا رئیس جمهور به استناد اصل (۱۲۶) قانون اساسی دارای آن صلاحیت است یا خیر؟

در پاسخ به این سؤال به نظر می رسد هرچند در حقوق عمومی اصل بر حاکمیت قانون است و حدود اختیارات مقام های اداری و اجرایی کشور را قانون مشخص کرده و در موارد شک و تردید باید حکم به عدم صلاحیت داد اما به نظر می رسد با توجه به وظایف و اختیارات رئیس جمهور و قوه مجریه در انجام امور متعدد و دشوار مندرج در قانون اساسی که اجرای آنها اصولاً مستلزم وجود منابع و اعتبارات مالی است، رئیس جمهور که در رأس قوه مجریه قرار دارد باید ابزار و امکانات مالی مورد نیاز را در اختیار داشته باشد. بنابراین در مواردی که قانونگذار اساسی اختیار تصمیم گیری در خصوص بودجه را به مقام یا مرجع خاصی واگذار نکرده باشد و تصمیم رئیس جمهور در این خصوص با سایر اصول قانون اساسی (نظیر وظایف و اختیارات رهبری) مغایرتی نداشته باشد، باید قائل به صلاحیت رئیس جمهور شد. برای نمونه، هرچند در اصل (۱۵۷) قانون اساسی امور قضایی، اداری و اجرایی قوه قضائیه برعهده رئیس این قوه قرار دارد اما این اصل مانع از اجرای حکم عام مقرر در اصل (۱۲۶) و ایفای وظایف رئیس جمهور در امور بودجه این قوه از جمله لزوم ارسال بودجه قوه قضائیه به دولت برای درج در لایحه بودجه و نیز امکان نظارت قوه مجریه بر

چگونگی هزینه‌کرد آن نیست خاصه آنکه عبارت «کشور» در اصل (۱۲۶) که پس از مسئولیت رئیس‌جمهور در امور بودجه آورده شده، حکایت از تسری صلاحیت رئیس‌جمهور در این زمینه دارد. البته بدیهی است رعایت اصل تفکیک قوا (اصل (۵۷)) از مهم‌ترین زمینه‌های چالش برانگیز در این خصوص است که موجب ابهام در صلاحیت رئیس‌جمهور می‌شود.

۲-۱. امور

«امور» جمع کلمه «امر» است و در لغت به معنای کارها و عمل‌ها به‌کار رفته است (دهخدا، ۱۳۷۲: ۲۸۹۵). واژه امور در قوانین و مقررات جاری به صراحت تعریف نشده اما در قانون مدیریت خدمات کشوری مصادیق مختلف آن نظیر؛ امور حاکمیتی، تصدی‌گری، اقتصادی و... به‌کار رفته است. به عقیده برخی نویسندگان، در مباحث طبقه‌بندی بودجه منظور از امور، مجموع چند وظیفه مرتبط از وظایف عمومی دولت است که همگن و مشابه بوده و نشانگر بخش بسیاری از هدف‌هایی است که دولت مکلف به تحقق آنهاست (انصاری، ۱۳۸۴: ۹۸). برخی دیگر با اشاره به تعاریف موجود در قانون مذکور، واژه امور حاکمیتی را مترادف با عمل حاکمیتی تلقی کرده و روش‌های انجام این عمل را در شیوه‌هایی نظیر دستور، منع و قاعده‌گذاری و به‌طور خلاصه یک اراده آمرانه توصیف می‌کنند (واعظی، ۱۳۹۱: ۲۰۰ و ۲۱۲). با عنایت به نحوه استعمال این واژه در قوانین و مقررات، به نظر می‌رسد منظور از امور، یک‌سری عملیات و اقدام‌های مربوط به هم از موضوع‌های مشابه است که حسب مورد ممکن است در یک یا چند زمینه از موضوع‌های حاکمیتی، تصدی‌گری، اقتصادی، اجتماعی و... باشد.

برخی نیز معتقدند، به‌کارگیری واژه امور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی به‌صورت آگاهانه و برای جلوگیری از به‌کار بردن عبارت «سازمان» بوده است. به عقیده این افراد، در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی علت عدم استفاده از واژه «سازمان» به‌جای «امور» این بوده که اختیار دولت‌های بعدی در این موضوع محدود نشود (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۹۴). چنانچه این عقیده مورد پذیرش قرار گیرد، معنای امور در این اصل برابر با «سازمان» خواهد بود درحالی‌که این تفسیر به دلایل ذیل مخدوش به نظر می‌رسد؛ اولاً اینکه ایجاد

سازمان مغایرتی با اختیار دولت‌ها و محدود کردن آن در زمینه بودجه ندارد چراکه برابر اصل (۱۳۸) قانون اساسی، تنظیم سازمان‌های اداری در اختیار هیئت وزیران است. ثانیاً، عبارت سازمان در برخی اصول قانون اساسی به صراحت به کار رفته است (نظیر اصل (۵۴) در تشکیل دیوان محاسبات کشور به صورت سازمان و اصل (۱۷۴) در تشکیل سازمان بازرسی کل کشور) و چنانچه قانونگذار اساسی نظر داشت به جای عبارت امور از عبارت سازمان استفاده کند، همین عبارت را به کار می‌برد. ثالثاً، قانون اساسی در اصل (۵۴) پس از حکم به تشکیل دیوان محاسبات کشور مقرر داشته: «سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون تعیین خواهد شد» که این موضوع مبین دیگری بر متفاوت بودن مفاهیم «سازمان» و «امور» است.

علاوه بر موارد پیشگفته، با توجه به اینکه قانونگذار اساسی در اصل (۱۲۶) دو واژه «امور برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی» را با هم به کار برده است بنابراین می‌توان پذیرفت که قانونگذار به پیوستگی امور برنامه و بودجه با یکدیگر قائل بوده است. به عبارت دیگر بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران باید مبتنی بر برنامه مشخص و معین باشد. البته به نظر می‌رسد منظور از امور برنامه، صرفاً قوانین برنامه توسعه نباشد بلکه هر متن مصوبی که از سوی مراجع ذی صلاح (مطابق با موازین قانونی) وضع و تصویب شده و حاوی برنامه مشخص و معینی در زمینه‌های مورد نظر باشد، عنوان برنامه را خواهد داشت.

۳-۱. مستقیماً

از نظر لغوی، عبارت «مستقیم» از ریشه استقامت بوده و منظور از آن «مقاومت و عدم انحراف از حدود تعیین شده» است اما با توجه به شیوه استعمال آن در قانون اساسی، به نظر می‌رسد منظور از این عبارت، صلاحیت مستقیم رئیس جمهور در موضوع‌های مربوطه باشد. در این خصوص برای مثال در اصل (۱۱۳) قانون اساسی، مقرر شده: «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود برعهده دارد»، همچنین در اصل (۶۲) انتخاب نمایندگان مردم را به طور مستقیم برعهده مردم قرار

داده است. از این رو در اصول یادشده مفهوم «بلاواسطه بودن» از این عبارت قابل برداشت است. در تأیید این مطلب، با تأمل در اصل (۱۱۰) قانون اساسی که امکان تفویض برخی وظایف و اختیارات رهبری را به دیگری تجویز کرده یا اصل (۱۲۶) که واگذاری اداره امور برنامه و بودجه را به دیگری امکان پذیر کرده است، به نظر می‌رسد منظور از عبارت «مستقیم»، بلاواسطه بودن مسئولیت رئیس جمهور در امور بودجه است. به این معنا که رئیس جمهور برخلاف اداره وزارتخانه‌ها که به صورت غیرمستقیم و با وزرا اقدام به اداره آنها می‌کند، در خصوص امور بودجه مابشراً به ایفای وظیفه می‌پردازد (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۹۶). بنابراین صلاحیت مندرج در اصل (۱۲۶) متعلق به رئیس جمهور است که می‌تواند اداره آن را به عهده دیگری واگذار کند. در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مسئولیت رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) در ادامه همان وظیفه خط‌مشی و اعلام سیاستی عنوان شده که به رئیس جمهور در اصل (۱۳۴) (ریاست و نظارت بر هیئت‌وزیران و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت) داده شده است اما مسئولیت در اصل (۱۳۴) به صورت غیرمستقیم و در اصل (۱۲۶) به صورت مستقیم مطرح است.

بنابراین با توجه به اینکه در اصل (۱۲۶) بحث واگذاری اداره امور بودجه از سوی رئیس جمهور به دیگری مطرح شده است باید در تفسیر واژه مستقیماً و آثار آن به نکات ذیل توجه کرد:

چنانچه بحث مسئولیت رئیس جمهور به معنای پاسخگویی مطرح باشد، برابر اصل (۱۲۶) این پاسخگویی در امور بودجه مستقیماً برعهده رئیس جمهور قرار دارد و واگذاری اداره آن به دیگری رافع مسئولیت و پاسخگویی وی در برابر مردم، رهبری و مجلس نیست.

همچنین اگر موضوع صلاحیت اتخاذ تصمیم رئیس جمهور در امور بودجه مطرح باشد، رئیس جمهور نمی‌تواند آن بخش از تصمیم‌هایی که ناظر بر اداره کردن نیست را به دیگری واگذار کند. برای مثال اگر در قانون، وظیفه ارائه گزارش بودجه در هنگام تقدیم لایحه بودجه به مجلس برعهده رئیس جمهور قرار داده شده باشد، چون این موضوع از موارد سیاسی محسوب می‌شود لذا در دایره شمول «اداره کردن» قرار نگرفته و رئیس جمهوری امکان واگذاری این وظیفه را به دیگری ندارد.

موضوع بعدی در تبیین واژه «مستقیماً» بحث امکان یا عدم امکان رئیس جمهور در تأسیس هرگونه تشکیلات سازمانی لازم برای انجام آن است. البته برخی عقیده دارند از لوازم شناسایی این مسئولیت، امکان ایجاد تشکیلات سازمانی برای صاحب مسئولیت است و مجلس شورای اسلامی حق مداخله در این باره را ندارد اما به نظر می‌رسد قبل از پاسخ به این سؤال باید نحوه اقدام رئیس جمهور در این خصوص بررسی شود. با توجه به مفاد قانون اساسی، تفاسیر شورای نگهبان و مصوبات مجلس شورای اسلامی، نتایج ذیل در این زمینه قابل تبیین است:

۱. **تشکیل وزارتخانه:** برابر اصل (۱۳۳) قانون اساسی تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنها را قانون معین می‌کند از این رو تأسیس هرگونه وزارتخانه توسط رئیس جمهور برای امور برنامه و بودجه در نهایت منوط به موافقت قانونگذار است.

۲. **واگذاری اداره بودجه به یک یا چند وزارتخانه:** با توجه به اینکه حدود اختیارات هر یک از وزیران به موجب قانون معین می‌شود لذا افزایش یا کاهش اختیارات هر یک از وزیران بدون موافقت قانونگذار مبتنی بر ضوابط قانون اساسی نیست، مضافاً اینکه برابر نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای نگهبان که مقرر می‌دارد «با توجه به وضوح اصول قانون اساسی خصوصاً اصل (۱۳۳)، هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی... وزارتخانه‌ها، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد...» بنابراین امکان واگذاری اداره بودجه از سوی رئیس جمهور به یک یا چند وزارتخانه بدون موافقت مجلس امکان پذیر نیست. البته، نظریه دیگری نیز وجود دارد که واگذاری اداره امور مزبور به وزارتخانه‌ها را از مصادیق تفویض اختیار دانسته و موجب افزایش یا کاهش وظایف قانونی وزرا نمی‌داند (همان: ۲۸۱). هرچند به نظر می‌رسد نظریه اخیر واجد ایراد باشد چراکه در حقوق عمومی، صلاحیت دستگاه‌ها و مقام‌های اداری منوط به اجازه قانونگذار است و در صورت تردید در صلاحیت، باید به عدم امکان انجام عمل مورد نظر قائل بود.

۳. **تشکیل مؤسسه یا سازمان یا شرکت دولتی:** با توجه به آنچه که در مورد افزایش یا کاهش حدود صلاحیت وزارتخانه‌ها عنوان شد، در صورت تشکیل مؤسسه یا سازمان یا شرکت دولتی در ذیل یکی از وزارتخانه‌ها و عدم حکم قانونگذار، واگذاری وظیفه اداره بودجه به

آنها مغایر با اصل (۱۳۳) قانون اساسی به نظر می‌رسد. همچنین به موجب قوانین عادی و از جمله تبصره ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید منوط به موافقت مجلس شورای اسلامی شده است از این رو رئیس جمهور نمی‌تواند به استناد اصل (۱۲۶) نسبت به ایجاد دستگاه اجرایی جدید برای امور بودجه یا اداره آن، بدون موافقت مجلس اقدام کند.

۴. **ایجاد معاونت برای امور برنامه و بودجه یا اداره آن:** برابر اصل (۱۲۴) قانون اساسی حق رئیس جمهور در ایجاد معاونت به رسمیت شناخته شده است (مزارعی، ۱۳۹۱: ۷۷). شورای نگهبان نیز در تفسیر اصل (۱۳۴) قانون اساسی (قبل از بازنگری که اختیارات مندرج در آن اصل عیناً به رئیس جمهور منتقل شده است) بیان داشته: «وجود یا ایجاد سازمان‌های وابسته به نخست‌وزیری که وسیله و ابزار نظارت نخست‌وزیر بر کار وزیران و هماهنگی تصمیمات دولت است... مغایر قانون اساسی نمی‌باشد. انتزاع سازمان‌های مزبور از نخست‌وزیری و واگذاری آنها به وزارتخانه‌ای دیگر با قانون اساسی مغایرت دارد...». این نظر گویای این نتیجه‌گیری است که رئیس جمهور حق ایجاد تشکیلاتی به منظور ایفای وظایف خود را دارد. به نظر می‌رسد هرچند رئیس جمهور برابر اصل (۱۲۴) قانون اساسی حق ایجاد معاونت جهت امور بودجه یا اداره آن را دارد اما همان‌گونه که عنوان شد چنانچه این ایجاد به صورت تأسیس دستگاه اجرایی جدید باشد، اخذ موافقت مجلس لازم است. از سوی دیگر، هرچند در نظریه تفسیری یادشده انتزاع سازمان‌های وابسته به نخست‌وزیری و واگذاری آن به وزارتخانه‌های دیگر مغایر با قانون اساسی شناخته شده است اما رویه عملی شورای نگهبان در تأیید برخی مصوبات مجلس شورای اسلامی نظیر تأسیس وزارت ورزش و جوانان که از ادغام دو معاونت ذیل رئیس جمهور (سازمان تربیت بدنی و معاونت امور جوانان رئیس جمهور) صورت پذیرفت و به تأیید شورای نگهبان نیز رسید حکایت از عدم پایبندی شورای نگهبان به نظریات قبلی صادره در این زمینه دارد.

۵. **ایجاد شورای عالی:** برابر اصل (۶۰) قانون اساسی، اداره امور قوه مجریه جز در مواردی که به طور مستقیم به رهبری واگذار شده است، برعهده رئیس جمهور و وزراست بنابراین ایجاد شورای عالی از سوی رئیس جمهور برای امور برنامه و بودجه یا حتی اداره آن مغایر با قانون

اساسی نیست. در همین راستا گفتنی است، در موارد متعدد، قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در خصوص تعیین ترکیب یا اختیارات شوراهای عالی اداری از نظر شورای نگهبان خلاف اصل (۶۰) قانون اساسی اعلام شده است (واعظی، ۱۳۹۱: ۴۸).

البته ترکیب شورای عالی و وظایف آن باید به نحوی باشد که مغایر با اصل تفکیک قوا و اختیارات سایر مراجع مندرج در قانون اساسی نباشد بنابراین ایجاد شورای عالی نمی‌تواند متضمن عضویت اجباری کارکنان قوا و ارکان حکومتی خارج از قوه مجریه باشد. همچنین شورای عالی مذکور نمی‌تواند در حیطه صلاحیت سایر ارکان حکومتی ورود و اتخاذ تصمیم کند.

۴-۱. اداره

بنابه تعریفی ساده، «اجرا» هر نوع عمل به قانون است و در این برداشت، قوه مجریه صلاحیت هرگونه اجرایی را ندارد بلکه این موضوع به قانون مصوب مجلس محدود است و شامل مسائل اجرایی دیگر نمی‌شود. در مقابل، برخی دیگر واژه اجرا را همه مسائل مربوط به اداره و مدیریت امور عمومی دانسته که شامل اجرای تصمیم‌های قوای دیگر، تهیه و تدارک تصمیم‌ها و اتخاذ تصمیم‌های لازم‌الاجرا (صلاحیت مقررات‌گذاری قوه مجریه) می‌شود (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۷-۶۶).

واژه اداره در اصل (۱۲۶) قانون اساسی ناظر به انجام امور اداری است لذا رئیس‌جمهور می‌تواند اتخاذ تصمیم‌های اداری در خصوص امور بودجه را به دیگری واگذار کند. البته شناخت صحیح امر اداری مستلزم تفکیک آن از اعمال سیاسی، تقنینی و قضایی است. از سوی دیگر، با توجه به مفهوم مادی اداره که به معنای همه کارهایی است که دولت یا به راهنمایی او به منظور حفظ نظم عمومی و تأمین نیازهای همگانی انجام می‌گیرد و همچنین مفهوم سازمانی اداره که عبارت از مجموع سازمان و تشکیلات تحت سرپرستی قوه مجریه است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۲۵-۲۲). به نظر می‌رسد واژه «اداره» در اصل (۱۲۶) قانون اساسی در مفهوم مادی آن به کار رفته باشد. به عبارت دیگر، رئیس‌جمهور در اجرای اصل (۱۲۶) قانون اساسی اختیار دارد تا انجام همه کارهایی که به حفظ نظم عمومی و

تأمین نیازهای عمومی درخصوص برنامه و بودجه مربوط بوده و در حیطه صلاحیت رئیس‌جمهور قرار دارد را به دیگری تفویض کند. با توجه به موارد مزبور، آنچه که برابر اصول قانون اساسی از وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در اداره امور بودجه تلقی نشود، قابل تفویض به دیگری نیست. همچنین آنچه که برابر قانون منوط به تأیید یا امضای نهایی رئیس‌جمهور است (نظیر امضای لایحه بودجه برای تقدیم به مجلس یا ابلاغ قانون بودجه) قابل تفویض به دیگری به نظر نمی‌رسد.

۵-۱. دیگری

واژه «دیگری» در این اصل ناظر بر هر شخص حقیقی یا حقوقی است. البته همان‌گونه که توضیح داده شد، واژه دیگری شامل واگذاری اداره بودجه به وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های وابسته و تابعه آنها نمی‌شود. همچنین با توجه به اینکه اشخاص حقوقی در چارچوب اسناد تأسیس خود و هدفی که برای آن ایجاد شده‌اند، فعالیت می‌کنند لذا تفویض اختیارات رئیس‌جمهور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی به اشخاص حقوقی که امکان انجام آن را ندارند، میسر نیست. درخصوص تفویض اختیار به اشخاص حقیقی نیز این تفویض هرچند به مقام‌های مافوق مغایر با قوانین نیست اما اصولاً تفویض اختیار به مقام‌های مادون صورت می‌گیرد لذا وجود رابطه سلسله‌مراتبی بین مقام تفویض‌کننده و تفویض‌شونده ضرورت دارد. از این رو تفویض اختیارات رئیس‌جمهور در این اصل به اشخاص غیراداری و غیرتابع، مبتنی بر اصول حقوقی اداری نیست.

۲. مسئولیت مستقیم و محدود رئیس‌جمهور در امور برنامه و امور اداری و استخدامی کشور

اصل (۱۲۶) قانون اساسی، رئیس‌جمهور را مسئول مستقیم امور برنامه کشور تلقی کرده است البته این مسئولیت به طور مطلق نیست و با مطالعه اصول دیگر قانون اساسی ابهام‌ها و چالش‌های آن خودنمایی می‌کند. به عنوان نمونه لزوم تبعیت برنامه‌های توسعه از سیاست‌های کلی نظام (بندهای «۱» و «۲» اصل (۱۱۰))، لزوم تصویب لوایح برنامه توسعه از سوی مجلس (اصل ۷۰)، تأثیر شورای عالی انقلاب فرهنگی در تدوین سیاست‌های

فرهنگی کشور و... قابل ذکر است. همچنین موضوع مسئولیت امور اداری و استخدامی نیز موارد دیگری نظیر اختیارات قوه قضائیه در امور اداری و استخدامی این قوه (اصول (۵۷) و (۱۵۷)) یا اختیارات قوه مقننه (اصل (۵۷)) با توجه به اصل تفکیک قوا از جمله مسائلی است که اختیار رئیس جمهور را محدود می‌کند.

۳. بودجه و مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه

رئیس جمهور برابر اصل (۱۱۳) قانون اساسی، پس از رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را برعهده دارد، البته به‌غیر از اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود. اصل مزبور جایگاه ویژه و متمایزی را به رئیس جمهور در مقایسه با سایر قوا اعطا می‌کند که از نظر امور بودجه نیز حائز اهمیت است. هرچند موضوع مسئولیت اجرای قانون اساسی چالش‌های فراوانی بین رؤسای جمهور ادوار مختلف با سایر قوا ایجاد کرده است با این وجود به نظر می‌رسد که در نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، رئیس قوه مجریه هم‌عرض ریاست قوای مقننه و قضائیه نبوده بلکه وظایف و اختیاراتی فراتر از آنچه که متعلق به دو قوه دیگر است برعهده وی گذارده شده است؛ به‌ویژه آنکه پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز عبارت «مسئولیت اجرای قانون اساسی»، در اصل (۱۱۳) ثابت ماند و در حال حاضر از جمله وظایف رئیس جمهور قلمداد می‌شود (الهام و فقفوری، ۱۳۹۱: ۴۳۳). البته اصل (۱۱۳) در مرحله اجرا با چالش‌های گوناگون مواجه بوده و شورای نگهبان در آخرین نظریه تفسیری خود در سال ۱۳۹۱ (به شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲)، مسئولیت اجرای قانون اساسی را امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی دانسته و آن را شامل مواردی که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را برعهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای را محول کرده است، نمی‌داند. همچنین برابر این نظریه، در مواردی که رئیس جمهور به موجب قانون اساسی حق نظارت و مسئولیت اجرا ندارد، حق ایجاد هیچگونه تشکیلاتی را ندارد. صرف نظر از انتقادهای وارده

به این تفسیر، آنچه درباره بحث این نوشتار گفتنی است آنکه یکی از وظایف رئیس‌جمهور در قانون اساسی اصل (۱۲۶) است و در این خصوص برابر اصل (۱۱۳)، رئیس‌جمهور مسئول تحقق یافتن این اصل نیز است و با توجه به مفهوم مخالف فراز آخر نظریه تفسیری مزبور، رئیس‌جمهور در مواردی که حق نظارت و مسئولیت اجرا دارد، حق ایجاد تشکیلات لازم را خواهد داشت. بنابراین ایجاد تشکیلات لازم برای امور بودجه از طرف رئیس‌جمهور با توجه به این نظریه بلاشکال به نظر می‌رسد.

همچنین، از نتایج ریاست رئیس‌جمهور بر قوه مجریه، ریاست وی بر هیئت‌وزیران است که در اصل (۱۳۴) قانون اساسی به آن اشاره شده است. از مهم‌ترین نتایج این موضوع در زمینه بودجه، نقش رئیس‌جمهور در هماهنگی تصمیم‌های وزیران و هیئت‌دولت، تعیین برنامه و خط‌مشی دولت، اجرای قوانین و رفع اختلاف نظر دستگاه‌های اجرایی (اصل ۱۳۴) است. یکی از مهم‌ترین تأثیرات رئیس‌جمهور تصویب لایحه بودجه سالیانه است که هیئت‌وزیران انجام می‌دهند و نقش و تأثیر رئیس‌جمهور در مقام ریاست هیئت‌وزیران در این خصوص حائز اهمیت است.

بنابراین با توجه به موازین قانون اساسی ایران، بررسی حدود صلاحیت هیئت‌وزیران در تنظیم، تصویب و اجرای قانون بودجه کل کشور به شدت متأثر از امکان مشارکت مجلس در عزل و نصب وزرا است. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه مجلس امکان سؤال و استیضاح وزرا را دارد پس در عمل ممکن است نمایندگان برای جلب اعتبارات بیشتر برای حوزه‌های انتخابیه خود بدون توجه به ضوابط فنی حاکم بر مالیه عمومی، درصدد اعمال فشار بر وزرا برای ارائه خدمات یا احداث واحدهای آموزشی، اقتصادی، بهداشتی و درمانی، فرهنگی و... در حوزه انتخابیه خود برآمده و ابزار استیضاح را حربه کار خود قرار دهند. خاصه آنکه در اصل (۸۹) قانون اساسی، استیضاح هیئت‌وزیران همانند رئیس‌جمهور نبوده و محدود به وظایف اجرایی آنها نیست و دایره استیضاح هیئت‌وزیران گسترده‌تر از رئیس‌جمهور دیده شده است (تقی‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۵۲). این استیضاح با امضای حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان انجام می‌شود (اصل ۸۹). با توجه به این اصل، هر موضوع و از جمله نحوه اقدام وزرا در خصوص بودجه کل کشور می‌تواند موجبات طرح استیضاح فردی یا جمعی وزرا را فراهم کند. بنابراین

تعداد و توازن لازم بین دو قوه مشاهده نمی‌شود چراکه در مقابل این اختیار مجلس شورای اسلامی، رئیس جمهور یا دولت (هیئت وزیران)، هیچ اختیاری در سؤال، استیضاح یا انحلال مجلس یا سلب سمت نمایندگی هیچ‌یک از نمایندگان ندارند. همچنین مرجعی برای بررسی صحت عملکرد و درستی سؤال و استیضاح صورت گرفته از سوی مجلس، توسط قوه مجریه وجود ندارد به طوری که خلأ قانونی، تعداد و توازن قوا را به نفع قوه مقننه برهم ریخته است. این در حالی است که مداخله‌ها و نظارت‌های قوا در کار یکدیگر باید متناسب با حجم مسئولیت‌های آنها باشد و در غیر این صورت تعداد و توازن به هم می‌خورد و نهایتاً موجب ضعف و فلج شدن آن قوه و عدم موفقیت در انجام مسئولیت‌ها و مأموریت‌هایش می‌شود که خود نقض غرض قانونگذار از فلسفه تفکیک قواست (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴: ۴۷).

با این حال و به رغم مطالب مزبور، اصل (۵۲) قانون اساسی مؤید صلاحیت انحصاری قوه مجریه در تهیه لایحه بودجه کل کشور است. برابر این اصل؛ «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». به عبارت دیگر، هر چند برابر اصل (۷۱) همان قانون، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل، در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند اما اولین محدودیت مقرر در قانون اساسی برای تصویب قانون بودجه سنواتی از سوی مجلس، رعایت اصل (۵۲) است که اختیار تهیه لایحه بودجه سالیانه را به دولت واگذار کرده است. این اختیار به نحوی است که هیچ مقام یا مرجعی نمی‌تواند محتویات و موضوع‌های خاصی را برای درج در لایحه بودجه به دولت تحمیل کند. در نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ شورای نگهبان نیز الزام دولت به درج بودجه پیشنهادی در لایحه بودجه مغایر با اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شده است (کدخدایی و ابریشمی راد، ۱۳۹۵: ۱۰).

البته برابر ماده (۱) قانون مقررات مالی شورای نگهبان (مصوب ۱۳۶۲) انحراف آشکار از این موضوع در خصوص بودجه این شورا مشاهده می‌شود که خود تحدید دیگری بر صلاحیت قوه مجریه در امور بودجه است. برابر این ماده «بودجه شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه وسیله امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه

پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و مصرف آن تابع مقررات این قانون می‌باشد». در هر صورت، تصویب قانون بودجه کل کشور محصول کار مشترک دو قوه مجریه و مقننه است و هرکدام از این دو قوه باید در حیطة تخصصی خود به انجام کار ویژه اقدام کنند. همچنین، دولت با ارائه لایحه، به منزله تعقیب سیاست‌ها و اهداف اجرایی حق تدوین سیاست‌گذاری داشته و یکی از شقوق تفکیک قوا تلقی می‌شود (مزارعی، ۱۳۹۱: ۷۷). بنابراین با عنایت به حق انحصاری قوه مجریه در ارائه لایحه بودجه و نیز جلوگیری از تعطیلی امور اجرایی کشور که در هر صورت با توجه به وظایف نمایندگان در نظارت بر اجرای قوانین دارای محمل قانونی است، به نظر می‌رسد اگر دولت در موعد مقرر این لایحه را به مجلس ارائه نکند امکان الزام دولت به این موضوع از طریق مجلس شورای اسلامی مغایر با قانون اساسی نباشد. همچنان‌که برابر اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه سالیانه به ترتیبی که در قانون مقرر شده باید از طرف دولت تهیه شود و این ترتیب قانونی می‌تواند حاوی الزام دولت به ارائه لایحه در موعد مقرر باشد. البته صلاحیت انحصاری هیئت‌وزیران در تدوین لایحه بودجه مطلق نیست بلکه خود علاوه بر محدودیت منابع اعتباری و اقتصادی موجود، با دو محدودیت اساسی روبه‌رو است:

۱. نحوه تنظیم لایحه منوط به رعایت «ترتیبات مقرر در قانون» شده است. چنانچه این ترتیبات شیوه و چگونگی تنظیم محتوای لایحه بودجه را شامل شود، با توجه به اینکه در خصوص سایر لوایح تنظیمی دولت دیده نمی‌شود می‌توان گفت تهیه لایحه بودجه تنها لایحه‌ای است که نحوه تنظیم آن منوط به ترتیبات مقرر در قانون مصوب مجلس شده و این موضوع، اختیار انحصاری قوه مجریه در تدوین لایحه بودجه را محدود کرده است. به نظر می‌رسد، این تصریح قانون اساسی (تنظیم لایحه بودجه براساس قانون) که در مورد سایر لوایح پیش‌بینی نشده حکایت از الزام مجلس در قانونگذاری برای چگونگی تدوین فنی لایحه بودجه دارد که متأسفانه تاکنون مورد توجه قرار نگرفته است.

۲. از چالش‌های دیگر، پیش‌بینی برخی مواد در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص تدوین لایحه بودجه است که به نظر می‌رسد فاقد ماهیت آیین‌نامه داخلی است. به‌عنوان نمونه، برابر آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر شده دولت لایحه بودجه را هر سال

حداکثر تا ۱۵ آذرماه تقدیم مجلس کند و چنانچه به این تکلیف عمل نکند، لایحه چند دوازدهم را نیز به مجلس تسلیم کند. در این مواد، در واقع تکالیفی برای قوه مجریه ایجاد شده که ذکر آن در آیین نامه داخلی مجلس محل تأمل است (برزگر خسروی، ۱۳۹۵: ۸۱).

محدودیت دیگر اینکه در تهیه لایحه بودجه رعایت عموماً مقرر در تدوین طرح‌ها و لوایح قانونی که در مواد (۱۳۴ و ۱۳۵) آیین نامه داخلی مجلس و سایر قوانین به آنها اشاره شده است، نظیر دارا بودن موضوع و عنوان مشخص و مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه و... نیز لازم و ضروری است.

۴. تعیین نماینده ویژه برای امور بودجه و امکان نظارت سایر قوا بر این انتخاب

همکاران رئیس جمهور علاوه بر وزرا که انتخاب آنها مستلزم کسب رأی اعتماد مجلس است، شامل گروه دیگری از مقام‌ها و اشخاص می‌شود که انتخاب آنها در قانون اساسی در اختیار شخص رئیس جمهور بوده و جهت این انتخاب نیازی به کسب مجوز مجلس یا مراجع دیگر نیست. این عده از همکاران رئیس جمهور عبارتند از: معاونان، مشاوران، مسئول امور برنامه و بودجه و نمایندگان ویژه رئیس جمهور. برابر اصل (۱۲۷) قانون اساسی که در اصلاحات سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی الحاق شد؛ «رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیئت وزیران خواهد بود». برابر مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اختیار رئیس جمهور در تعیین نماینده ویژه در موارد خاصی است که موضوعی از اهمیت ویژه برخوردار بوده یا مربوط به چند وزارتخانه باشد که نماینده ویژه می‌تواند موجبات حل و فصل موضوع را فراهم آورد (فتحی، ۱۳۹۱: ۶۱۹). انتخاب نماینده ویژه ممکن است در امور مربوط به بودجه باشد. به عبارت دیگر، واگذاری اداره امور بودجه در اصل (۱۲۶) قانون اساسی دارای روش منحصر به فرد نیست و ممکن است این تفویض به یکی از معاونان رئیس جمهور یا با انتخاب نماینده ویژه انجام شود. از این رو برای انتخاب نماینده ویژه در خصوص بودجه، توجه به چند نکته لازم است:

اول، انتخاب نماینده ویژه صرفاً در موارد خاص، منوط به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب هیئت وزیران است درحالی که تفویض اختیارات رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) نیازمند رعایت قیود یادشده نیست.

دوم، با توجه به نظریه تفسیری شماره ۸/۳۰/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان و نیز منطوق اصل (۱۲۷)، حدود اختیارات نماینده ویژه فقط شامل تصمیم‌ها و امور اجرایی است، بنابراین شامل صدور تصویب‌نامه، آیین‌نامه و اساسنامه نمی‌شود. این در حالی است که اختیارات مندرج در اصل (۱۲۶) وسیع‌تر از تصمیم‌ها بوده و شامل اداره امور بودجه می‌شود که می‌تواند علاوه بر تصمیم‌ها، شامل ضابطه‌گذاری نیز باشد.

سوم، اصل (۱۲۷) بیشتر وظایف مربوط به چند وزیر یا معاون رئیس جمهور را مطرح می‌کند درحالی‌که اصل (۱۲۶) شامل وظایف خاص رئیس جمهور است. بنابراین در مواردی که موضوع واگذاری اداره امور بودجه مطرح باشد رئیس جمهور الزامی به تعیین نماینده ویژه براساس اصل (۱۲۷) ندارد و تصویب یا عدم تصویب انتخاب نماینده ویژه در هیئت وزیران محدودیتی برای رئیس جمهور در اجرای اصل (۱۲۶) ایجاد نمی‌کند.

چهارم، هرچند انتخاب نماینده ویژه به موجب تصویب‌نامه است اما چون این تصویب‌نامه به‌عنوان یک قاعده عام‌الشمول محسوب نمی‌شود، قابل طرح و رسیدگی از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی و یا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیست. همچنین تفویض اختیارات رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) نیز از مصادیق موارد قابل نظارت توسط مراجع مذکور نیست.

۵. امکان رئیس جمهور در تعیین معاون برای امور بودجه

معاونان رئیس جمهور با توجه به اصول قانون اساسی به دو دسته ذیل تقسیم می‌شوند:
الف) معاون اول: وجود معاون اول رئیس جمهوری در اصل (۱۲۴) قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است. برابر این اصل، «معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را برعهده خواهد داشت». از این رو، وظایف و اختیارات معاون اول در تدوین بودجه کل کشور، به شرح ذیل به نظر می‌رسد:

اول، چنانچه اداره هیئت وزیران برابر اصل (۱۲۴) برعهده معاون اول قرار گیرد، مسئولیت برگزاری جلسات و تهیه مقدمات لازم برای تصویب لوایح و مصوبات مورد نیاز در هیئت دولت و کمیسیون های متشکل از چند وزیر و نیز ابلاغ مصوبات آنها به دستگاه های اجرایی ذی ربط برعهده معاون اول خواهد بود. بدیهی است، در این صورت صرفاً مسئولیت اداره جلسات هیئت وزیران برعهده وی است و معاون اول با حق رأی می تواند به اداره جلسات دولت اقدام کند (ماده (۳) آیین نامه داخلی هیئت دولت). لذا ممکن است طرح و تصویب لایحه بودجه و یا لوایح اصلاحیه و متمم آن با مدیریت معاون اول صورت پذیرد. البته در مواردی که قانونگذار تصریح به مداخله مستقیم شخص رئیس جمهور دارد (نظیر مواردی که به امضای رئیس جمهور در لوایح قانونی برای تقدیم به مجلس تصریح شده است)، در این صورت با توجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، امضای معاون اول نمی تواند جایگزین امضای رئیس جمهور شود. به عبارت دیگر، در مواردی که نظر قانونگذار بر مسئولیت شخصی رئیس جمهور باشد، این حق امضا قابل تفویض به دیگری نیست.

دوم، در مواردی که معاون اول به کفالت از رئیس جمهور انجام وظیفه می کند (موضوع اصل (۱۳۱) قانون اساسی)، به صراحت اصل مزبور، حداکثر ظرف مدت ۵۰ روز مقرر در این اصل و تا زمان انتخاب رئیس جمهور جدید، معاون اول با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت های رئیس جمهور را برعهده دارد؛ در این صورت همه صلاحیت هایی که در خصوص امور بودجه برای رئیس جمهور متصور است برای کفیل وی نیز وجود خواهد داشت.

سوم، علاوه بر دو صورت یادشده، معاون اول با موافقت رئیس جمهور، مسئول هماهنگی سایر معاونت های رئیس جمهوری را برعهده دارد (اصل ۱۲۴). سازمان برنامه و بودجه نیز یکی از معاونت های رئیس جمهور است که مسئولیت هماهنگی در تدوین پیش نویس لایحه بودجه بین سازمان مزبور و سایر معاونت های رئیس جمهوری برعهده معاون اول قرار خواهد گرفت.

چهارم، برابر اصل (۱۲۴) قانون اساسی، رئیس جمهور می تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و معاون اول وی نیز یکی از معاونان رئیس جمهور و بلکه مهم ترین معاون ایشان است لذا رئیس جمهور می تواند اداره امور بودجه را به ایشان واگذار کند.

ب) سایر معاونان رئیس‌جمهور: با توجه به اینکه اداره بودجه برابر اصل (۱۲۶) برعهده رئیس‌جمهور است و انجام آن از جمله وظایف قانونی رئیس‌جمهور محسوب می‌شود، رئیس‌جمهور می‌تواند انجام این وظیفه را برعهده یک یا چند نفر از معاونان خود قرار دهد یا برای آن معاون جدیدی انتخاب کند. در حال حاضر با توجه به قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور (مصوب ۱۳۶۵) که به موجب آن قانونگذار، نهاد ریاست جمهوری را به منظور انجام وظایف رئیس‌جمهور (وظایف مقرر در قانون اساسی) تأسیس کرده است، ایجاد معاونت‌های غیرمستقل ذیل رئیس‌جمهور در مجموعه نهاد ریاست جمهوری امکان‌پذیر به نظر می‌رسد و در غیر این صورت، شائبه ایجاد دستگاه اجرایی فراهم خواهد شد که این تأسیس بدون تصویب مجلس شورای اسلامی، خالی از ابهام و چالش نخواهد بود.

در پایان این مبحث گفتنی است، در انتخاب مقام‌های مذکور، رعایت قوانین و مقررات مربوطه لازم است. به عنوان نمونه، برابر بند «۱» ماده (۹۸۲) قانون مدنی، افرادی که تابعیت ایرانی کسب کرده باشند نمی‌توانند به سمت معاون رئیس‌جمهور منصوب شوند.

۶. نقش ریاست رئیس‌جمهور در برخی نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی

هرچند تعریف اقتصاد نهادگرا کار دشواری است و تعاریف مختلف از آن وجود دارد اما این رویکرد عموماً شامل دو حوزه می‌شود که عبارتند از: تشکیلات و سازمان‌های مرتبط با حوزه اقتصاد نظیر نهاد قانونگذاری که به عقیده برخی نخستین و بنیادی‌ترین قانون موضوعه یک جامعه سامان‌یافته محسوب می‌شود (Locke, 2009: 177)، بنگاه‌های تجاری، دولت و... از یکسو و نیز هنجارها و اصول و قواعد پذیرفته شده در حوزه اقتصاد (زاهدی وفا و سمیعی نسب، ۱۳۹۴). اهمیت نهادها در سرنوشت بشر به نحوی است که ناپلئون بناپارت بشر را فاقد قدرت تأمین آینده دانسته و معتقد است «فقط نهادها سرنوشت ملت‌ها را تعیین می‌کنند» (نیکونستی، ۱۳۹۰: ۱۴۲).

درواقع مهم‌ترین خصیصه نهادگرایی این است که جامعه و نهادها، فرد را قالب می‌زنند و نهادگرایان همگی این پنداره را می‌پذیرند که افراد با شرایط نهادی یا فرهنگی قالب زده می‌شوند (جفری ام، ۱۳۹۳: ۸۲). والزر معتقد است شروع و استمرار تبادلات آزاد در اقتصاد

لیبرال منوط به وجود نهادها، قوانین، رسوم و اقدام‌های عرفی است (Walzer, 1984: 321).
کامونز اقتصاددان نهادگرا نیز از اصطلاح تشکل‌های دایره‌به‌نحو گسترده استفاده کرده است.
این تشکل‌ها علاوه بر خانواده، بنگاه‌های اقتصادی و... شامل دولت و ارکان تشکیل دهنده
آن نیز می‌شود (زاهدی وفا و سمیعی نسب، ۱۳۹۴: ۱۹۷).

در زمینه بودجه‌ریزی نیز با توجه به لزوم برنامه‌ریزی اقتصادی صحیح و پیچیدگی‌های
اقتصادی و اداری، ضرورت وجود نهاد‌های رسمی برای مدیریت عملیات اجرایی تدوین،
تصویب و اجرای آن ضروری است که در ذیل به آن پرداخته می‌شود:

۱-۶. شورای اقتصاد

شورای اقتصاد از جمله نهاد‌های تصمیم‌گیری جمعی است که از قدرت نسبتاً بالایی در حقوق اداری
ایران برخوردار است. شورای مذکور به موجب ماده (۲) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱)
تشکیل شد و هدف از ایجاد این شورا هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور عنوان شده
است. با ملاحظه ماده (۳) این قانون، اما اهداف تشکیل این شورا علاوه بر مسائل اقتصادی و
برنامه‌های عمرانی و بودجه، بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجتماعی، تصویب اصول،
سیاست‌ها، ضوابط اعطای وام و مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسه‌های خصوصی، نحوه
اخذ وام و اعتبارات خارجی و... نیز شامل می‌شود. شورای مزبور به ریاست رئیس جمهوری و با
عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و... تشکیل می‌شود.^۱ با ملاحظه
شرح وظایف این شورا در ماده (۳) قانون یادشده وظایف این شورا به دو بخش تقسیم می‌شود:
نخست سیاست‌گذاری و دیگری کارشناسی و مشاوره (عابدی، ۱۳۹۱: ۲۸۴). البته با توجه به ترکیب
اعضای شورا که متشکل از رئیس جمهور و وزراست، به نظر می‌رسد در کنار دو نقش یادشده،
نقش این نهاد در تصویب مقررات لازم در سرمایه‌گذاری با بخش غیردولتی و نیز تصویب اصول

۱. برابر بند «ب» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی)
مقرر شده است:

«ماده (۹۱) - به منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی:
ب) ... از این پس رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای
اقتصاد... اضافه می‌شود.»

و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی، این شورا را به مرجعی مقررات‌گذار تبدیل کرده است. خاصه آنکه در قوانین و مقررات مالی دیگر نظیر قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی) نقش مقررات‌گذاری شورای اقتصاد مورد توجه قرار گرفته و تصویب جزئیات انجام برخی امور مالی به این شورا محول شده است. همچنین در سایر قوانین این موضوع مورد توجه قرار گرفته است.

هرچند این نوشتار درصدد بررسی همه وظایف و اختیارات شورای اقتصاد نیست اما باید گفت درخصوص جایگاه کنونی این شورا و ارتباط آن با وظایف رئیس‌جمهور دو طیف از عقاید وجود دارد. برخی از کارشناسان جایگاه شورای اقتصاد را متناسب با فلسفه وجودی آنها می‌دانند و معتقدند سیاست‌ها و تصمیم‌های اتخاذی در این شورا تأثیرات درازمدت و بیش از دوران تصدی یک رئیس‌جمهور دارد و معتقدند شورای مزبور باید در ذیل نهاد دائمی رهبری قرار گیرد. برخی دیگر به دلیل نقش اساسی این شورا در بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت‌وزیران، وظیفه این شورا را محدود به دوران تصدی هر دولت دانسته و آن را متناسب با وظایفی می‌دانند که مقنن برعهده این شورا قرار داده است (همان: ۲۸۴-۲۸۳). نگارندگان با توجه به توسعه نقش و جایگاه این شورا به عنوان نهادی تصمیم‌گیر و مقررات‌گذار در حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، هرچند اثر تصمیم‌های این شورا را محدود به دوره تصدی هر رئیس‌جمهوری ندانسته بلکه آثاری به مراتب بلندمدت دارند اما با توجه به اصل (۱۲۶) قانون اساسی، قرار گرفتن این شورا در ذیل رئیس‌جمهوری را در تناسب بیشتری با قانون اساسی و وظیفه رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران در تمشیت امور جامعه می‌دانند. باوجوداین، وظیفه شورای اقتصاد در تدوین لایحه بودجه سنواتی از شرح وظایف قانونی این شورا استنباط می‌شود. برابر ماده (۳) قانون برنامه و بودجه کشور، دو وظیفه اساسی در زمینه تدوین بودجه برعهده این شورا قرار گرفته است؛ یکی نقش سیاستگذاری در تنظیم خط‌مشی بودجه کل کشور (بند «۴») و دیگری نقش کارشناسی در بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت‌وزیران (بند «۵»).

البته با توجه به اینکه برابر اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه سالیانه کل کشور به ترتیب مقرر در قانون تهیه می‌شود از این رو تصمیم‌های این شورا نمی‌تواند با قانون مغایرت داشته

باشد در غیر این صورت در دیوان عدالت اداری قابل ابطال خواهد بود. به عبارت دیگر، تصمیم شورای اقتصاد اداری است و در صورت مغایرت با قوانین، برابر اصل (۱۷۳) قانون اساسی در دیوان عدالت اداری قابل ابطال است (الفت پور و باقری زرین قبائی، ۱۳۹۱: ۲۴). نکته قابل تأمل آنکه، در صورت تعارض بین مصوبات شورای اقتصاد با تصمیم‌های بودجه‌ای رئیس جمهور، به نظر می‌رسد با توجه به برتری اصول قانون اساسی نسبت به قوانین عادی، باید به صلاحیت رئیس جمهور قائل بود. البته در خصوص آن دسته از صلاحیت‌های شورای اقتصادی که به موجب قوانین عادی و پس از تصویب اصل (۱۲۶) قانون اساسی، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، با توجه به اینکه این‌گونه قوانین از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان رسیده و با توجه به اصل حاکمیت قانون، می‌توان در صورت وجود تعارض، به تفوق تصمیمات شورای اقتصاد قائل شد.

۲-۶. سازمان برنامه و بودجه کشور

وظایف سازمان یادشده در حال حاضر و با وجود قوانین و مقررات مختلف، از گستردگی بسیاری برخوردار است. ریاست این سازمان در جایگاه معاون رئیس جمهور قرار دارد. همان‌گونه که در بخش اختیارات رئیس جمهوری توضیح داده شد، هرچند رئیس جمهوری هیچ الزامی برای واگذاری امور بودجه به این سازمان ندارد اما اختیارات و وظایفی که طبق قانون به این سازمان واگذار شده نیز قابل چشم‌پوشی نیست. با توجه به این موارد، به نظر می‌رسد باید بین دو دسته از قوانین تفکیک قائل شد؛ اولی مربوط به قوانینی است که قبل از اصلاحیه قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و خاصه قبل از پیروزی انقلاب به تصویب مجلس رسیده و صلاحیت‌هایی را برای سازمان مذکور مقرر کرده است که در صورت تعارض این قوانین با صلاحیت‌های رئیس جمهور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی، باید به عدم امکان اجرای آن قائل بود مگر اینکه رئیس جمهور به نحوی اجرای آن را توسط سازمان برنامه و بودجه بلامانع بداند. دوم در مورد قوانینی که بعد از اصلاحیه قانون اساسی (الحاق اصل (۱۲۶))، به تصویب مجلس رسیده باشد. بنابراین با توجه به اینکه صلاحیت تطبیق مصوبات تقنینی

مجلس با قانون اساسی و از جمله اصل (۱۲۶) برعهده شورای نگهبان است لذا در صورتی که قوانین بعد از اصلاحیه سال ۱۳۶۸ قانون اساسی صلاحیتی را برای سازمان برنامه و بودجه یا سایر شوراها و مجامع و واحدهای اجرایی در خصوص بودجه کل کشور برقرار کرده باشند، باید به لازم الاجرا بودن این صلاحیت‌ها قائل بود و رئیس‌جمهور بدون اجازه قانونگذار امکان سلب این صلاحیت‌ها و واگذاری آن به سایر دستگاه‌های اجرایی یا معاونان خود یا اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر را ندارد. بدیهی است این موضوع موجب تضعیف مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل (۱۲۶) است. علاوه بر این، وجود اصل (۵۲) قانون اساسی که نحوه تنظیم بودجه کل کشور را منوط به قانون مصوب مجلس کرده است، هرگونه تردید در رعایت مصوبات مجلس در خصوص چگونگی تدوین بودجه و سازمان متولی آن را برطرف می‌کند.

از سوی دیگر، در خصوص امکان مجلس در تشکیل سازمان یا هرگونه دستگاه اجرایی دیگر برای اداره امور بودجه، ذکر این نکته خالی از فایده نیست که نظر شورای نگهبان در تصویب لایحه تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۹۲ حکایت از عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای این موضوع به لحاظ مغایرت با اصل (۱۲۶) قانون اساسی دارد. مفاد نظر شورای نگهبان بدین شرح است: «... الزام رئیس‌جمهور به اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور از طریق یک سازمان (یک شخصیت حقوقی)، مغایر اصل (۱۲۶) قانون اساسی شناخته شد. همچنین با استظهار به اینکه نتیجه ادغام دو معاونت در ماده (۱)، حذف دو معاونت و معاونین ذی‌ربط نیز هست، این امر مغایر اصل (۱۲۴) قانون اساسی هم می‌باشد». در خصوص این اظهار نظر شورای نگهبان با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی در ایجاد دستگاه اجرایی یا واگذاری وظایف امور بودجه به هر یک از دستگاه‌های موجود باید بین چند حالت قائل به تفکیک شد:

۱. با توجه به اینکه برابر اصل (۵۲) قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد». لذا چنانچه مجلس شورای اسلامی صرفاً وظیفه تدوین بودجه را به یکی از دستگاه‌های اجرایی موجود واگذار کند یا دستگاه اجرایی جدیدی برای این موضوع ایجاد کند، مصوبه مجلس در این باره مغایر با قانون اساسی به نظر نمی‌رسد.

۲. با نظر به اصل (۱۲۶) قانون اساسی، امور بودجه در صلاحیت رئیس جمهور قرار دارد و می‌تواند اداره آن را به دیگری واگذار کند. بنابراین پس از ارسال لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی، وظیفه دفاع از بودجه پیشنهادی و ارائه توضیحات لازم به نمایندگان و همچنین اجرای بودجه و نظارت بر آن در صلاحیت رئیس جمهور است و می‌تواند آن را به دیگری واگذار کند که این موارد از صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی خارج است.

۳. چنانچه وظیفه تدوین پیش نویس لایحه بودجه به موجب قوانین مصوب مجلس در قبل از انقلاب اسلامی، برعهده سازمان خاصی قرار گرفته باشد و پس از انقلاب اسلامی مجلس شورای اسلامی در این زمینه مصوبه‌ای نداشته باشد با توجه به اصل استمرار خدمات عمومی و استصحاب قوانین باید قائل به بقای این‌گونه قوانین بود مگر اینکه شورای نگهبان متعاقباً قوانین مزبور را مغایر با موازین شرعی اعلام کند.

۳-۶. شورای عالی اداری

شورای عالی اداری به موجب قوانین برنامه توسعه، ایجاد و استمرار فعالیت آن در مواد (۱۱۴ و ۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) تنفیذ شد. برابر مواد اخیر، شورای یادشده به ریاست رئیس جمهور و با عضویت برخی وزرا و مسئولان قوه مجریه تشکیل می‌شود. از جمله وظایف و اختیارات این شورا می‌توان به اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی و تجدیدنظر در ساختار داخلی آنها، تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی دستگاه‌های اجرایی، تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هریک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی، بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت، بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی‌ربط و... اشاره کرد. به عبارت دیگر، شورای یادشده با استفاده از اختیارات مزبور می‌تواند نسبت به حذف یا الحاق بخشی از وظایف یک دستگاه اجرایی به دستگاه اجرایی دیگر یا بخش غیردولتی اقدام کند که در این صورت موضوع نحوه جابه‌جایی اعتبارات و بودجه دستگاه‌های

مزبور باید مورد توجه قرار گیرد. این فرایند مورد انتقاد برخی قرار گرفته است به نحوی که معتقدند با توجه به اینکه شأن قانونگذاری و از جمله تصویب یا حذف بودجه از وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی است پس امکان تصمیم‌گیری از سوی شورای عالی اداری که منتهی به حذف یا الحاق بودجه یک دستگاه اجرایی به دستگاه دیگر می‌شود، منطبق با اصل (۵۲) قانون اساسی نیست (انبارلویی، ۱۳۸۶). البته در مواردی که موضوع در چارچوب اختیارات بودجه‌ای رئیس‌جمهور مندرج در اصل (۱۲۶) قرار گیرد با توجه به اینکه به صراحت ماده (۱۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوبات شورای موصوف پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شود لذا موضوع در محدوده اختیارات رئیس‌جمهور قرار دارد و در صورت تأیید رئیس‌جمهور، امکان تعارض این تصمیم‌ها با اصل (۱۲۶) قانون اساسی متصور نیست.

۷. تأیید مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر در امور بودجه

به عقیده برخی، تأمین استقلال قوه مجریه از طریق عدم مداخله مستقیم قوه مقننه در امور اجرایی فراهم می‌شود به نحوی که قوه مقننه صرفاً سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی را بدون ورود در جزئیات ترسیم کند و روش‌های اجرایی را به‌عنوان حق مقررات‌گذاری قوه مجریه برعهده این قوه قرار دهد (Green, 1920: 382). با توجه به این موضوع، از جمله نقش دیگر نهادها در تصمیم‌گیری، حق مقررات‌گذاری هیئت‌وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است که در اصل (۱۳۸) قانون اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است. برابر این اصل، دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند و مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. با توجه به این موضوع، تصمیم‌های کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر ممکن است درباره آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین بودجه سنواتی یا امور بودجه در سایر قوانین باشد از این رو نقش و تأثیر رئیس‌جمهور در تأیید یا عدم تأیید چنین مصوباتی واضح و مبرهن است و در صورت تأیید رئیس‌جمهور، امکان تعارض این تصمیم‌ها با اصل (۱۲۶) قانون اساسی متصور نیست.

۸. ابلاغ قانون بودجه

برابر اصل (۱۲۳) قانون اساسی، امضای قوانین مصوب مجلس (پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به رئیس جمهور) و ارسال آن برای مسئولان اجرایی، از وظایف رئیس جمهور است. البته ماهیت امضای رئیس جمهور در ذیل قوانین، برخی این امضا را تکلیفی صرفاً تشریفاتی دانسته و آن را مؤثر در ماهیت قانونگذاری نمی دانند لذا پس از قطعیت قانون در قوه مقننه برای مقام مذکور راهی جز تکلیف به امضای قوانین نمی بینند. برخی دیگر به استناد اصول مختلف قانون اساسی و از جمله قسم رئیس جمهوری مبنی بر پاسداری از قانون اساسی، امکان امتناع از امضای مصوبات خارج از حدود صلاحیت مجلس را برای رئیس جمهور قائل اند (برزگر خسروی، ۱۳۹۱: ۵۶۹ و ۵۶۷). البته برابر اصل یادشده، تکلیف رئیس جمهور به امضای قوانین مقید به «طی مراحل قانونی» شده است و اگرچه فرض بر آن است که با تأیید شورای نگهبان، مصوبه مجلس مراحل قانونی خود را طی کرده است اما این حق نافذ صلاحیت رئیس جمهور برای بازبینی و کنترل رعایت مراحل قانونی وضع و تصویب قانون نیست (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۰۱). با این توصیف آنچه که از اصلاحیه ماده (۱) قانون مدنی (مصوب، ۱۳۷۰/۸/۱۴) استنباط می شود این است که امضای رئیس جمهور در این خصوص جنبه تشریفاتی داشته و در صورت استنکاف از امضا یا ابلاغ مصوبه ظرف مدت پنج روز، به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی مکلف به چاپ و انتشار متن قانون ظرف مدت ۷۲ ساعت است. البته در خصوص ابلاغ قانون بودجه، با توجه به حساسیت مقوله زمان در هزینه کرد اعتبارات دستگاه های اجرایی، عدم ابلاغ رئیس جمهور می تواند موجبات وقفه در امور جاری کشور فراهم آورد که باید با احتیاط بیشتری اقدام شود.

۹. شورای عالی امنیت ملی

اصل (۱۷۶) قانون اساسی درباره صلاحیت های شورای عالی امنیت ملی در بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی الحاق شده است. دلیل ایجاد این شورا در قانون اساسی، احساس نیاز و ضرورت وجود هماهنگی و ارتباط بیشتر بین ارگان ها و نهادهای مختلف نظام در امور امنیتی و دفاعی کشور بوده است (باباپور چهره، ۱۳۹۱: ۴۱۴). وظایف و اختیارات این شورا در اصل (۱۷۶) احصا

شد و شامل تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف رهبری، هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اجتماعی در خصوص تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی می‌شود. اعضای این شورا، رؤسای سه قوه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب رهبری، وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات و حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه را شامل می‌شود. هرچند در صدر اصل (۱۷۶) به ریاست رئیس‌جمهور بر شورای مذکور تصریح شده است اما همه اعضای آن منتخب رئیس‌جمهور نبوده و همچنین مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری اجرایی است بنابراین از تشکیلات وابسته به قوه مجریه نیست.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این اصل حاوی نکات بسیاری است که اهداف و صلاحیت‌های شورای عالی را به صورت موسع تفسیر کرده است. هرچند آنچه که مربوط به صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی است هدف بررسی این نوشتار نیست ولی برای صلاحیت شورای مذکور در فرایند تدوین بودجه کل کشور، ذکر مطالب زیر لازم است:

الف) در صدر اصل (۱۷۶)، وظایف این شورا به نحو گسترده، تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی ذکر شده است که امکان ورود این شورا در همه مسائل کشور و از جمله پیش‌بینی و تمهید اعتبارات لازم برای تأمین اهداف فوق را ازسوی این شورا توجیه می‌کند.

ب) در بند «۱» این اصل، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور از وظایف این شورا عنوان شده است. البته این سیاست‌ها باید در چارچوب سیاست‌های کلی نظام باشد که رهبری تعیین می‌کند. بدیهی است این سیاست‌ها در واقع خط‌مشی قوای سه‌گانه و به خصوص دو قوای مجریه و مقننه را در فرایند تدوین بودجه مشخص می‌کند.

ج) در بند «۲» این اصل به هماهنگی فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در زمینه تدابیر کلی دفاعی - امنیتی اشاره شده است که ذکر عبارت «اقتصادی» و نیز سایر فعالیت‌های عنوان شده در این اصل امکان ورود شورای عالی برای تدوین بودجه را ایجاد می‌کند.

د) مهم‌تر از موارد یادشده، صلاحیت این شورا در بند «۳» این اصل است که به موجب آن، شورای عالی بهره‌گیری از همه امکانات مادی کشور را برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی دارد و عام بودن عبارات مندرج در این اصل شامل منابع و اعتبارات موجود در کشور و نحوه عمل کارگزاران نظام در زمینه چگونگی استفاده از آنهاست که شامل لوایح بودجه کل کشور نیز می‌شود.

ه) شورای عالی امکان نقض یا اصلاح ضوابط و بخشنامه‌های قوه مجریه را دارد (همان: ۴۲۳) که این موضوع در خصوص بخشنامه بودجه و سایر مصوبات و ضوابط قوه مجریه نیز حاکم است.

۱۰. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران عهده‌دار وظایف گوناگونی در پیشبرد و توسعه کشور است و برای دستیابی به اهداف و برنامه‌های قانونی خود به تأمین منابع مالی لازم از طریق قوانین بودجه سنواتی و داشتن اختیارات لازم در اداره امور بودجه نیازمند است. در همین راستا، قانونگذار در برخی اصول قانون اساسی و از جمله اصل (۱۲۶)، تلاش کرده تا ابزار لازم را در اختیار رئیس‌جمهور قرار دهد و وی را مسئول مستقیم امور بودجه کشور قلمداد کند؛ اما در بررسی این اصل با سایر اصول قانون اساسی نظیر اصل (۵۲)، مشخص می‌شود اصل (۱۲۶) در مرحله اجرا با ابهام‌های خاصی همراه است. ازسوی دیگر، صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در زمینه بودجه نیز با توجه به صلاحیت‌های سایر قوا و ارکان حکومتی نظام در قانون اساسی محدود می‌شود. از جمله این موارد، صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب بودجه در اصل (۵۲)، صلاحیت‌های رئیس‌قوه قضائیه در اصل (۱۵۶) و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی در اصل (۱۷۶) قانون اساسی است. با توجه به موارد یادشده و نیز در فقدان مرجع نظارتی عالی نظیر دادگاه قانون اساسی در حقوق ایران، امکان تحدید بیشتر صلاحیت‌های رئیس‌جمهور بالاخص در مصوبات تقنینی مجلس و یا نظرات شورای نگهبان محتمل به نظر می‌رسد که شایسته است رفع نواقص مزبور در اصلاحات آتی قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد.

نتایج حاصل از این پژوهش بیانگر فقدان تعادل و توازن لازم بین قوای سه‌گانه در مراحل تدوین و تصویب بودجه کل کشور است. این عدم تعادل و توازن را می‌توان از دو جنبه مورد بررسی قرار داد یکی از جهت نبود تعادل لازم بین تکالیف مقرر در قانون اساسی برای قوه مجریه با حدود اختیارات این قوه در مرحله تصویب بودجه کل کشور به نحوی که این قوه با وجود حجم زیادی از تکالیف مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و... فاقد اختیارات لازم در فرایند تصویب بودجه است. قوه مقننه به‌رغم نداشتن مسئولیت و پاسخگویی خاص در اجرای امور یادشده از اختیارات بالایی در تصویب قانون بودجه کل کشور و همچنین نظارت بر مصوبات دولت بهره‌مند است و این موضوع موجب برهم خوردن تعادل قوا می‌شود. قوه قضائیه نیز با بهره‌مندی از امکان تفسیر قوانین و ابطال مصوبات و اقدام‌های دولتی می‌تواند تصمیم‌ها و اقدام‌های اجرایی دولت را در این زمینه منتفی کند. توجه به جنبه دیگر، ابهام‌های موجود در برخی اصول مرتبط قانون اساسی است که به فضای عدم توازن موجود دامن می‌زند به نحوی که برخی اختیارات رئیس‌جمهور و دولت در تدوین و اجرای بودجه کل کشور به موجب اختیارات قوای دیگر و سایر ارکان حکومتی نظام، در حالتی از ابهام و تحدید قرار می‌گیرد و تفاسیر صادره از مرجع تفسیر قانون اساسی نتوانسته در همه موارد به رفع ابهام اقدام کند یا اینکه با تفاسیر مبهم خود، مجدداً ابهام‌های موجود را افزایش داده است.

از نتایج دیگر این تحقیق، وجود صلاحیت‌های قابل توجه در نزد سایر ارکان حکومتی نظام (نظیر شورای عالی امنیت ملی و...) در موضوع بودجه کل کشور است که در قبال این صلاحیت‌ها، امکان یا راه‌های پاسخگویی لازم مقرر نشده و نتیجه وجود این شرایط، فشار بیشتر بر قوه مجریه و استحاله سیاسی و اجتماعی آن در عرصه سیاست و نزد افکار عمومی است.

با توجه به موارد یادشده، پیشنهاد می‌شود در صورت اصلاح قانون اساسی، اصول (۵۲ و ۱۲۶) قانون اساسی به شرح زیر تغییر یابد:

اصل (۵۲): بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. هرگونه پیشنهاد

غیربودجه‌ای، بدون تأمین منابع مالی یا دارای آثار مالی بیش از یک سال در لایحه بودجه ازسوی دولت یا از طریق پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی و سایر ارکان حکومتی نظام، ممنوع است. تغییر در ارقام کلان لایحه بودجه یا اصلاح بودجه مصوب نیز منوط به کسب نظر موافق دولت و مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

اصل (۱۲۶): رئیس جمهور صلاحیت و مسئولیت پاسخگویی امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی دستگاه‌های حاکمیتی کشور را رأساً برعهده دارد و می‌تواند اتخاذ تصمیم و اقدام به آن را در چارچوب قانون یا با تفویض اختیار به عهده یک یا چند دستگاه اجرایی ذی صلاح، معاونان ذی ربط رئیس جمهور یا نماینده ویژه قرار داده و ساختار و تشکیلات لازم را ایجاد و اداره کند.

منابع و مآخذ

۱. الفت پور، نادعلی و حسین باقری زرین‌قبائی (۱۳۹۱). قانون برنامه و بودجه در نظم نوین حقوقی، تهران، انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
۲. الهام، غلامحسین و صادق قفقوری (۱۳۹۱). «مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور در پرتو اصل یکصد و سی‌زدهم قانون اساسی»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۳. امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۸). حقوق اداری (جلد دوم)، تهران، نشر میزان.
۴. انبارلویی، محمدکاظم (۱۳۸۶). آسیب‌شناسی مالیه عمومی، تهران، انتشارات وثوق.
۵. انصاری، شاهرخ (۱۳۸۴). بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در ایران (با تأکید بر بودجه عملیاتی)، تهران، مؤسسه انتشاراتی یکان.
۶. باباپور چهره، نگین (۱۳۹۱). «روابط قوه مجریه با نهادهای تحت امر رهبری»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۷. برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۱). «مسئولیت‌های تشریفاتی رئیس‌جمهور»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۸. — (۱۳۹۵). «معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه داخلی مجلس»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۳.
۹. تقی‌زاده، جواد (۱۳۹۱). «استیضاح وزیران در حقوق اساسی ایران»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. جفری ام، هاجسون (۱۳۹۳). «جوهر اقتصاد نهادگرا چیست؟»، ترجمه محمود متوسلی و محمود مشهدی احمد، مجله برنامه و بودجه، ش ۱۰۴.
۱۱. حسینی، سیدمحمدرضا، محسن فاتحی‌زاده و ایمان تهرانی (۱۳۹۱). «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۷۰.
۱۲. دانشفرد، کرم‌اله و حسن قزلباش (۱۳۸۹). «بررسی نقش گزارش تفریغ بودجه در اعمال نظارت پارلمانی بر عملکرد دولت»، مجله حسابداری مدیریت، ش ۴.
۱۳. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۲). لغتنامه دهخدا (جلد دوم)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۴. رستمی، ولی (۱۳۹۱). «تهیه و پیشنهاد لایحه بودجه در قوه مجریه»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۵. رنجبر، احمد (۱۳۹۱). «حدود اختیارات رئیس جمهور در سیاستگذاری و برنامه ریزی»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۶. زاهدی وفا، محمد هادی و مصطفی سمعی نسب (۱۳۹۴). «دلالت‌های اندیشه نهادی کامونز در تفکیک ناپذیری دو حوزه اقتصاد و حقوق»، فصلنامه برنامه و بودجه، ش ۲.
۱۷. شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۷۵). گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران، تهران، نشر نی.
۱۸. _____ (۱۳۸۶). بودجه ریزی در ایران، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۹. عابدی، سعید (۱۳۹۱). «صلاحیت سیاستگذاری و برنامه ریزی قوه مجریه»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۰. عامری، فیصل (۱۳۸۷). تجربه برخی کشورها در بودجه ریزی در ایران: بودجه و پارلمان، ترجمه علی اکبر شبیری نژاد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. فتحی، یونس (۱۳۹۱). «مطالعه جایگاه مصوبات نمایندگان ویژه رئیس جمهور در حقوق اساسی ایران»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۲. فلاح زاده، علی محمد، مجتبی همتی، محمد جواهری طهرانی، جواد فتحی، یحیی مزروعی ایبانه، علی بهادری جهرمی، هادی طحان نظیف و ولی علیزاده (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران، ناشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهور.
۲۳. کدخدایی، عباسعلی و محمد امین ابریشمی راد (۱۳۹۵). «رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۳.
۲۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). بودجه ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، تهران.
۲۵. مزارعی، حسن (۱۳۹۱). «حدود وظایف و اختیارات قوه مجریه در آرای تفسیری شورای نگهبان»، مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.

۲۶. مصلی نژاد، عباس (۱۳۹۳). *سیاستگذاری ساختار قدرت در ایران*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۲۷. نیکونسبتی، علی (۱۳۹۰). «حکمرانی و توسعه: گذشته، حال، آینده»، *فصلنامه برنامه و بودجه*، ش ۴.
۲۸. واعظی، سیدمجتبی (۱۳۹۱). «گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی ایران»، *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱). «تحلیل حدود اختیارات رئیس جمهور در امور اداری و استخدامی»، *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۳۰. هاشم زاده هریسی، هاشم (۱۳۸۴). *گفتارهایی در حقوق اساسی کاربردی*، تهران، نشر میزان.
31. Cindy, Skac (2007). "The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism", *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press, Vol. 5, No. 1.
32. Green, Frederick (1920). "Separation of Governmental Powers", *The Yale Law Journal*, Vol. 29, No. 4.
33. Locke, John (2009). *Two Treatise of Government*, Manchester, Industrial Systems Research. Longman Advanced American Dictionary (2010). Rahnama Prees.
34. *Merriam Websters New Collegiate Dictionary* (1997). Mahtab Prees. p.p 1535, Tehran.
35. Nozick, Robert (1974). Distributive Justice, *In Anarchy, State, and Utopia*, Vol. 5038, Basic Books.
36. Rawls, John (1985). "Justice as Fairness: Political not Metaphysical", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 14, No. 3.
37. Walzer, Michael (1984). "Liberalism and the Art of Separation", *Political Theory*, Vol. 12, No. 3.