

چالش‌های تخصیص بهینه منابع مالی به قوه قضاییه در جمهوری اسلامی ایران

رحیم نوبهار^۱

مجتبی قاسمی^۲

فاطمه صفاری^۳

چکیده

این مقاله با تکیه بر روش توصیفی تحلیلی به واکاوی چالش‌های تخصیص کارآمد و مدیریت صحیح منابع مالی در قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. برابر یافته‌های این پژوهش، برخی از چالش‌های این حوزه عبارتند از: تخصیص منابع بدون توجه به برنامه‌های میان‌مدت و به صورت دل‌خواه، نبود معیاری برای سنجش عملکرد و کنترل نتایج، فقدان انضباط مالی، متأثر بودن فرایند بودجه‌ریزی از چانه‌زنی‌ها و مذاکرات فاقد پشتوانه علمی در سطح گسترده، اتکاء صرف بر بودجه‌ریزی افزایشی، عدم کاربست سیستم‌های حسابداری، فقدان شفافیت، مطلوب نبودن مکانیزم‌های نظارتی سایر قوا بر عملکرد مالی قوه قضاییه، برداشت افراطی از مفهوم استقلال قضایی و مقاومت ساختار موجود در برابر اعمال اصلاحات در حوزه عملکرد مالی. این عوامل سبب شده است تا ساختار بودجه‌ریزی قوه قضاییه بهینه‌سازی و کارایی را برنتابد و فرایند بودجه‌ریزی بدون توجه به اصول علمی و منطقی صورت گیرد. مقاله برای گذار از این وضعیت نامطلوب، پیشنهادهایی را مطرح کرده است.

واژگان کلیدی: قوه قضاییه، استقلال قوه قضاییه، نظارت مالی، بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی قضایی.

۱. دانشیار گروه حقوق اسلامی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسول)
rnobahar@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق عمومی و حقوق اقتصادی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
mojtaba_ghasemi@sbu.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری رشته حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
f_saffari@sbu.ac.ir

درآمد

مقامات قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران همواره از ناکافی بودن بودجه تخصیصی به این قوه گلایه‌مند بوده و ساماندهی امور دستگاه قضا را به رفع نیازهای مالی این قوه وابسته دانسته‌اند (قاضی خرم‌آبادی، ۱۳۸۸: ۵۵؛ موتمن، ۱۳۸۲: ۳۰). به‌رغم افزایش تدریجی بودجه قوه قضاییه در سال‌های اخیر، مسؤولان قضایی همچنان معتقدند با این میزان از بودجه، قوه قضاییه نمی‌تواند وظایف خود را به‌خوبی انجام دهد (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۷۳-۸۰).

ادعای کمبود بودجه تخصیصی به قوه قضاییه و مطالبه افزایش سهم این قوه از این منظر اهمیت دارد که به دلیل محدودیت منابع مالی، افزایش بی‌حساب سهم نظام عدالت می‌تواند مشکلاتی را برای بخش‌های دیگر جامعه پدید آورد و ایفای وظایف این نهاد را دچار اختلال کند.

تجربه دیگر کشورها نشان می‌دهد که پیش از حمایت از افزایش بودجه تخصیصی به دستگاه قضا، می‌بایست نحوه تخصیص بودجه و مدیریت منابع مالی در این دستگاه ارزیابی شود؛ زیرا ممکن است مشکل اصلی، فقدان مدیریت صحیح منابع باشد نه کمبود منابع مالی. در این صورت، افزایش بودجه دستگاه قضا، سبب بهبود عملکرد آن نمی‌شود (پژوهش‌شکده حقوق خصوصی پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۳: ۶۸)؛ بنابراین باید به سمت اصلاح ساختار مدیریت منابع و بهینه‌سازی منابع تخصیصی به این حوزه حرکت کرد. در این صورت، ضمن تخصیص سهم مناسبی از منابع محدود به نظام عدالت برای ایفاء صحیح وظایف خود، از هدررفت منابع نیز جلوگیری خواهد شد.

موضوع «بهینه‌سازی منابع تخصیصی به دستگاه قضا» ذیل بحث‌های «حقوق و اقتصاد» قرار می‌گیرد. مقاله‌های منتشر شده در این حوزه، بیشتر به معرفی جنبش نوپای «حقوق و اقتصاد» پرداخته و سعی در شناخت مبانی و زوایای مختلف آن داشته‌اند. شمار کمی از مقاله‌ها تلاش کرده‌اند این نگاه را در بحث پیشگیری از وقوع جرم به کار بندند. برخی نیز بر مبنای رویکرد اقتصادی به حقوق، به ارزیابی هزینه‌های جرم پرداخته‌اند. در خصوص این‌که چگونه می‌توان در جهت بهینه‌سازی کل منابع تخصیصی به نظام عدالت جمهوری اسلامی ایران گام برداشت، پژوهش مستقلی

صورت نگرفته است. البته جهت ارائه راهکار برای بهینه‌سازی منابع تخصیصی به نظام عدالت، باید ساختار و چالش‌های موجود شناسایی شود. به عبارت دیگر، برای تحلیل‌های اقتصادی، سه سطح خرد، کلان و توسعه در نظر گرفته می‌شود. موضوع تخصیص بهینه منابع به نظام عدالت، نگاه به موضوع از دریچه تحلیل‌های سطح خرد است. از منظر اقتصاد نهادگرایی جدید که در سایه کشف و شفاف‌سازی چهره تحلیل‌های خرد و تفصیلی پیشرفت کرده، پیش از یک واحد سطح خرد، سه سطح دیگر وجود دارد؛ سطح یک، نهادهای غیررسمی است که شامل هنجارها، رسوم، اخلاق، سنت‌ها و مذهب می‌شود؛ سطح دوم، ناظر به قواعد رسمی (قوانین اساسی و قوانین عادی) است؛ و سطح سوم، نهادهای اعمال مدیریت (حکمرانی) است (ویلیامسون، ۱۳۸۱: ۵-۸). اگر این سه سطح که بر واحدهای سطح خرد احاطه دارند نادیده گرفته شود و بحث‌های سطح خرد نقطه عزیمت قرار گیرند، مباحث سطح خرد صورت انتزاعی پیدا می‌کند. در واقع، اگر بحث بهینه‌سازی منابع تخصیصی به دستگاه قضا بدون ملاحظه تعاملات دستگاه قضا با نهادهای سطح بالاتر صورت پذیرد، با شکست مواجه می‌شود؛ بنابراین موضوع اصلی این پژوهش، چهارچوب‌های نهادی حاکم بر تخصیص بودجه به دستگاه قضا و چالش‌های آن با هدف شناسایی راهکارهایی برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی و تخصیص بهینه منابع به این نظام است.

چهارچوب تحلیلی در این پژوهش، رویکرد نهادگرایی جدید است و مباحث پیش رو مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای است. همچنین نظر به این‌که در این حوزه با فقر منابع مکتوب و فقدان آمار رسمی مواجه‌ایم، ناگزیر به مصاحبه با متخصصانی که در این زمینه‌ها دارای مسؤلیت اجرایی هستند روی آوردیم. در این مقاله سعی شده ناکارآمدی چهارچوب نهادی که متشکل است از قوانین رسمی، هنجارهای غیر رسمی و شیوه اعمال مدیریت، ابتدا فرایند تخصیص بودجه به قوه قضاییه از زمان تهیه لایحه بودجه تا تصویب نهایی آن در مجلس بررسی شود؛ سپس چالش‌های مکانیزم نظارت بر اجرای بودجه در این قوه مورد بحث قرار می‌گیرد. خروجی این بحث‌ها شناسایی چالش‌های موجود بر سر بهینه‌سازی منابع تخصیصی به دستگاه قضا خواهد بود. در پایان نیز با استفاده از یافته‌ها، پیشنهادهایی برای تخصیص بهینه منابع

به نظام عدالت ارائه می‌شود.

۱. ناکارآمدی‌های چهارچوب نهادی حاکم بر تخصیص بودجه به قوه قضاییه

در این قسمت با ملاحظه هنجارهای رسمی و غیررسمی در حوزه بودجه‌ریزی و نحوه اجرای این هنجارها، شیوه‌های مورد استفاده در قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران برای تخمین هزینه‌ها شناسایی می‌شود. همچنین بحث می‌شود که شیوه‌های حاکم با چه خلاءهایی مواجه است و چگونه کارآمدی منابع تخصیصی به قوه قضاییه را به چالش می‌کشد.

۱-۱. عدم موفقیت در اجرای بودجه‌ریزی برنامه‌ای

به موجب قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ که به جز اندکی اصلاحات تاکنون تغییر محسوسی نداشته است (بابایی، ۱۳۷۹: ۹)، بودجه باید به شیوه برنامه‌ای و بر اساس برنامه‌های سالانه که خود مبتنی بر برنامه‌های میان‌مدت است تهیه شود. آن‌که پس از انقلاب اسلامی، کشور دارای شش برنامه میان‌مدت بوده است، هیچ‌گاه ارتباط مناسبی میان برنامه و بودجه وجود نداشته (قاسمی و پناهی و خضری و مخبر، ۱۳۸۷: ۶۲-۶۳؛ ویانچی، ۱/۱۳۸۸: ۱۷۹؛ ریاضی و مهدوی ایزدی، ۱/۱۳۸۸: ۳۲۰) و احکام قانون فوق به طور کامل اجرا نشده است (حسن‌آبادی و نجار صراف، ۱۳۸۸: ۲۹۱). در قوه قضاییه نیز برنامه‌های میان‌مدتی همچون برنامه‌های توسعه قضایی و سند تحول قضایی تدوین شده است و در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز یک بخش تحت عنوان بخش حقوقی و قضایی، به برنامه‌های قوه قضاییه اختصاص دارد. با این حال، میان بودجه قوه قضاییه و برنامه‌های فوق ارتباط موثری وجود ندارد.

نخستین گام برای قرار گرفتن بودجه در محدوده برنامه‌ها این است که برنامه‌های میان‌مدت دارای قواعد مشخصی در زمینه نحوه تنظیم بودجه باشند؛ در حالی که بخش حقوقی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ی کشور نه تنها حاوی چنین دستورالعملی نبوده بلکه بیشتر به صورت یک سلسله مواد کلی با فصل‌بندی خاص خود است. همچنین مشخص نیست که کدام یک از فصل‌ها و ردیف‌های بودجه باید در مقام اجرای رهنمودهای کلی قانون برنامه‌ی توسعه تدوین شود (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱: ۱۸۶). در برنامه چهارم توسعه قضایی نیز حجم زیادی از

برنامه‌ها به صورت کلی و فهرست‌وار بیان شده و از ورود به جزئیات و توضیح نحوه دستیابی به آن‌ها خودداری شده است. برای نمونه، یکی از راهبردهای مطرح شده برای پیشگیری از وقوع جرم، اصلاح و بازپروری مجرمان است. برای تحقق این امر، دو برنامه به صورت مبهم و کلی مطرح شده است که عبارت است از: ارتقاء نقش عفو، تخفیف مجازات و آزادی مشروط در اصلاح زندانیان و اصلاح نگرش جامعه نسبت به پذیرش محکومان و زندانیان بازاجتماعی شده. عدم دقت کافی برنامه‌ها و برنامه‌ریزی بدون توجه به الزامات اجرایی، تبعیت از برنامه‌ها را در مرحله اجرا دچار مشکل کرده است.

سند تحول قضایی با جزئیات بیشتری به مأموریت‌های قوه قضاییه پرداخته و راهکارهایی را برای انجام این مأموریت‌ها ارائه داده است، اما همچنان مشخص نیست که کدام یک از فصل‌ها و ردیف‌های بودجه باید در مقام اجرای هر مأموریت باشد. به علاوه، سازگاری برای نظارت بر هم‌سویی بودجه دستگاه قضا با برنامه‌های مذکور وجود ندارد.

افزون بر موارد فوق، برخی از رویه‌ها مانع برنامه‌ای شدن بودجه است. پیش‌تر اداره کل بودجه و تخصیص اعتبار قوه قضاییه ذیل معاونت راهبردی قرار داشت. در معاونت راهبردی، طبق اطلاعات به دست آمده از بخش‌های مختلف و براساس اولویت‌سنجی، برنامه‌ها تنظیم و بودجه آن‌ها برآورد می‌شود. بر همین اساس، قوه قضاییه با سازمان برنامه و بودجه وارد مذاکره می‌شود و توزیع بودجه میان واحدها صورت می‌گرفت؛ بنابراین یک چهارچوب برنامه‌ای وجود داشت. اخیراً اداره کل بودجه و تخصیص اعتبار ذیل معاونت مالی، پشتیبانی و امور عمرانی قرار گرفته است. در این چیدمان، بودجه از برنامه جدا شده و چانه‌زنی مبنای تخصیص قرار گرفته است.

از سال ۱۳۷۸ مبلغ معینی از محل سپرده‌های موضوع ماده ۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور، به صورت غیر قابل برداشت و بلوکه شده در حساب یا حساب‌هایی متمرکز نزد بانک ملی سپرده می‌شود تا رئیس قوه سود حاصل را در جایی که بودجه مصوب کفاف نمی‌دهد هزینه کند.^۱ چنین درآمدهایی که نظارت‌ناپذیر و تابع سلیقه‌های

۱. تمامی وجوهی که مردم به حساب‌های قوه قضاییه پرداخت می‌کنند، به حساب خزانه دولت

فردی‌اند، سد راه برنامه‌ای شدن بودجه هستند.

وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی نیز از جمله عواملی است که مانع اجرایی شدن برخی از برنامه‌های مورد توافق میان قوه قضاییه و سازمان برنامه و بودجه می‌شود. زمان‌بر بودن فرایند فروش نفت سبب می‌شود در بسیاری از اوقات اعتبار لازم برای اجرای برنامه‌ها در ماه‌های پایانی سال مالی (بهمن و اسفند) وارد سیستم قضایی شود. یک اصل سنتی در حوزه بودجه‌ریزی وجود دارد که به موجب آن، مجوز بودجه هزینه‌های نقدی به دوره دوازده ماهه محدود بوده و تخصیص‌های جذب نشده در پایان سال لغو می‌گردد (لاینت، ۱۳۸۷: ۱۲۸). حاکم بودن اصل مذکور در نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران سبب می‌شود اعتباراتی که در ماه‌های پایانی سال وارد سیستم قضایی می‌شوند به صورت شتابزده و ناکارآمد هزینه شود.

۲-۱. کاستی‌های سنتی بودن شیوه بودجه‌ریزی

با وجود عدم اجرای کامل بودجه‌ریزی برنامه‌ای، از سال ۱۳۷۸ تهیه بودجه به روش عملیاتی به عنوان یک هدف میان‌مدت در دستور کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار گرفت (حسن‌آبادی و نجار صراف، ۱۳۸۸: ۲۹۱). بودجه‌ریزی عملیاتی ابتدا در قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و سپس در قوانین فرادستی از جمله قانون برنامه چهارم توسعه کشور مطرح شد (امیرکبیری و الماسی و محمودی، ۱۳۹۳: ۲۱). اعمال چنین تغییری نیازمند بسترسازی در ابعاد مختلف از جمله قوانین مالی، اداری، استخدامی و بودجه‌ریزی بود، اما اقدام مؤثر و جامعی صورت نپذیرفت (رضایی، ۱۳۹۵: ۶۵). طبق گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، «تعداد ۱۰۵۲ دستگاه اجرایی نسبت به راه‌اندازی سیستم یکپارچه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اقدام ننموده‌اند» (دیوان محاسبات، ۱۳۹۹: ۲۱).

جمهوری اسلامی ایران واریز می‌شود. برخی از این وجوه همچون هزینه دادرسی (ابطال تمبر دعوی) غیر قابل برگشت است. برخی دیگر از وجوه همچون خسارت احتمالی یا وجوه توقیفی قابل برگشت است. در هر ماه درصدی از وجوه قابل برگشت از ناحیه خزانه جهت استرداد وجوه سپرده به صورت تن‌خواه در اختیار قوه قضاییه قرار می‌گیرد و ذی‌حساب مربوطه به استناد حکم قاضی، مجوز استرداد را صادر می‌کند. همچنین خزانه از محل وجوه قابل برگشت (موضوع ماده ۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور) مبلغ معینی را به منظور سپرده‌گذاری و استفاده از سود حاصله در اختیار قوه قضاییه قرار می‌دهد (خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۹).

در حال حاضر، ضابطه اصلی در تخصیص اعتبارات جاری به دستگاه‌ها از جمله قوه قضاییه، حفظ موجودیت سازمان است؛ نه حجم عملیات اجرایی آن. فشارهای اجتماعی نیز بر جهت‌گیری بودجه اثر می‌گذارند. در این صورت، طبیعی است که ضرورت شناسایی دقیق حجم عملیات اجرایی دستگاه و ارتباط آن با منابع تخصیص یافته، ارزیابی مدیریت و کارایی سازمان، زمان‌بندی اجرایی و روند هزینه‌ها بر اساس پیشرفت کار نادیده گرفته شود (محنت‌فر و جعفری صمیمی، ۱۳۹۲: ۲۱۷). در نتیجه، بودجه‌ریزی به روش غیر برنامه‌ای و کاملاً سنتی صورت می‌پذیرد (بابایی، ۱۳۷۹: ۲-۳).

در بودجه‌ریزی سنتی، هزینه‌ها به تفکیک سازمان و عنوان هزینه (ردیف-قلم) طبقه‌بندی می‌شود و نوع و ماهیت هزینه‌ها نشان داده می‌شود (فرج‌وند، ۱۳۸۵: ۱۵۹)، اما با ملاحظه ارقام و اطلاعات مندرج در سند بودجه نمی‌توان تشخیص داد که هر هزینه برای دستیابی به کدام هدف یا اجرای کدام برنامه می‌باشد و در قبال پولی که خرج می‌شود چه نتایجی به دست می‌آید. در این روش تاکیدها روی ابزار مالی و حسابداری دریافت‌ها و پرداخت‌های سازمان استوار است. در نتیجه، نقش مجلس در بررسی بودجه فقط متوجه حفظ و کنترل مخارج دولت در چهارچوب اعتبارات مصوب می‌باشد که هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز ننموده باشد و هر هزینه‌ای در محل و مورد خود به مصرف رسیده باشد (فرزیب، ۱۳۷۵: ۳۶۵)، اما نظارتی بر عملکرد دستگاه‌ها، میزان کارایی آنان و نتایج حاصله وجود ندارد. برای نمونه، اگر برای خرید کالا، یک ریال خارج از ضوابط مالی و محاسباتی هزینه شود، موضوع به دیوان محاسبات گزارش می‌شود، اما اگر امکانات خریداری شده اضافه باشد، دیوان به آن رسیدگی نمی‌کند (فرج‌وند، ۱۳۸۵: ۱۹۹-۲۰۰).

بودجه‌ریزی سنتی امکان کنترل هزینه‌ها و جلوگیری از حیف و میل منابع بخش عمومی را فراهم می‌کند (فرج‌وند، ۱۳۸۵: ۱۵۹)، اما اگر این شیوه بودجه‌ریزی با کنترل شدید و بدون انعطاف جزئیات هزینه‌های دولت و بی‌توجهی به عملکرد و خروجی‌ها همراه شود، اولویت‌بندی برنامه‌ها و تخصیص و اجرای بودجه به صورت کارا مختل می‌شود (شیائوکامپو و توماسی، ۱۳۸۹: ۱۳۳ و ۱۶۴). در قوه قضاییه

جمهوری اسلامی ایران از یک سو کنترل‌های دست و پاگیر و ناکارآمد هزینه‌ها وجود دارد که سبب عقیم ماندن توانمندی‌های مدیران و کارشناسان می‌شود و از سوی دیگر، امکان جابه‌جایی اعتبارات میان فصول مختلف وجود دارد. ماده ۷۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، مجوز جابه‌جایی حدود سی درصد کل اعتبارات جاری و عمرانی را صادر کرده است. گاه از محل اعتباری که در قالب طرح عمرانی آمده، حقوق و دستمزد پرداخت می‌گردد (قاسمی و پناهی و خضری و مخبر، ۱۳۸۷: ۳۳). انعطاف‌پذیری بیشتر در بودجه‌ریزی مطلوب است، اما این که در خلال اجرای بودجه تغییری در آن صورت گیرد اشتباه است (شیائوکامپو و توماسی، ۱۳۸۹: ۱۳۰-۱۲۹). به علاوه، در کشور ما چون مدیران نسبت به نتایج و خروجی‌ها پاسخ‌گو نیستند و معیاری برای سنجش عملکرد مدیران در تحقق برنامه‌ها وجود ندارد، اعطای اختیارات بیشتر به مدیران، کنترل هزینه‌ها را ناممکن ساخته و موجب اتلاف بیشتر منابع و فساد مالی می‌شود (حسن‌آبادی و نجار صراف، ۱۳۸۸: ۲۰۴). در مجموع، با یک افراط و تفریط در کنترل هزینه‌های قوه قضاییه مواجهیم که هر دو حالت نامطلوب است.

۳-۱. نقش رویه‌های بودجه‌ریزی غیر اصولی در ناکارآمدی تخصیص منابع

منحصر ساختن نظام بودجه‌ریزی یک کشور به یک شیوه بودجه‌ریزی، مطلوب نیست. اکثر کشورها از چندین شیوه به طور هم‌زمان به عنوان بخشی از فرایند بودجه‌ریزی استفاده می‌کنند (محنت‌فر و جعفری صمیمی، ۱۳۹۲: ۸۰). در ساختار سنتی بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران نیز رویه‌های غیر اصولی همچون «چانه‌زنی بیش از حد» و «بودجه‌ریزی افزایشی» در برآورد هزینه دستگاه‌ها نقش دارند (اعتباریان و عمادزاده و روحانی، ۱۳۹۲: ۱ و ۱۳-۱۴).

برای تهیه بودجه قوه قضاییه، ابتدا طبق اطلاعات جمع‌آوری شده از بخش‌های مختلف، نیاز مالی این قوه تخمین زده می‌شود. سپس قوه قضاییه در زمینه درآمد، هزینه و نحوه هزینه‌کرد منابع با سازمان برنامه و بودجه وارد مذاکره می‌شود. توافق صورت گرفته در قالب موافقت‌نامه مشترک میان قوه قضاییه و سازمان برنامه و بودجه تنظیم می‌شود. بدین ترتیب، چهارچوب بودجه قوه قضاییه مشخص گردیده و در لایحه بودجه گنجانده می‌شود. در مذاکرات میان قوه قضاییه و سازمان برنامه و بودجه برای

برآورد هزینه‌ها، به بودجه سال قبل قوه توجه شده و بر اساس «بودجه‌ریزی افزایشی» اقدام می‌شود.

از منظر برخی پژوهشگران، درست نیست که هر سال شیوه بودجه‌ریزی بر مبنای صفر صورت پذیرد و پروژه‌ها و برنامه‌هایی که چند سال از آغاز آن‌ها می‌گذرد هر سال از اساس و ریشه ارزیابی شود. این روش حتی اگر توجیه‌پذیر باشد، در عمل تقریباً ناممکن و بسیار پرهزینه است. با این حال، اتکای صرف به «بودجه‌ریزی افزایشی» سبب می‌شود مذاکره میان دستگاه‌ها و سازمان برنامه و بودجه در فرایند تدوین بودجه، منحصر به مرور اقلام بودجه پیشین و توافق بر سر کاهش یا افزایش تخصیص اعتبار به اقلام و ردیف‌های بودجه باشد. بدین ترتیب مذاکرات به شکل چانه‌زنی، فقط بر داده‌های ورودی متمرکز خواهد بود و توجهی به نتایج و خروجی‌ها نمی‌شود. در نتیجه، مسائلی همچون اثربخشی، کارایی و اولویت‌های برنامه‌ای به فراموشی سپرده می‌شود؛ بنابراین بودجه‌ریزی افزایشی ابزار مفیدی برای کنترل هزینه‌ها نخواهد بود (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999: 126). محنت‌فر و جعفری صمیمی، ۱۳۹۲: (۸۱-۸۳).

در وضعیت کنونی که بودجه نظام عدالت مبتنی بر برنامه نیست و در فرایند تدوین بودجه سالانه نیز تنها تمرکز روی کاهش یا افزایش اعتبار تخصیصی به ردیف‌های بودجه است، طبیعی است که نقش «چانه‌زنی سیاسی» تقویت شود. بررسی‌ها نیز نشان می‌دهد که در فرایند تهیه بودجه قوه قضاییه و به طور کلی بودجه کشور، در مقایسه با سایر روش‌ها، چانه‌زنی سیاسی نقش مهم‌تری در تنظیم بودجه سالانه کشور دارد (اعتباریان و عمادزاده و روحانی، ۱۳۹۲: ۱۳-۱۴). فرایند تدوین بودجه همواره با مذاکره و چانه‌زنی همراه است. اگر نتیجه فرایند بودجه‌ریزی به شدت متأثر از چانه‌زنی باشد؛ به طوری که تصمیم‌گیری‌ها به دور از واقعیت‌ها و نتایج و بر اساس قدرت سیاسی طرف‌های مذاکره‌کننده صورت پذیرد، نتیجه آن ناکارایی در تخصیص منابع خواهد بود. همان‌گونه که برخی نویسندگان یادآور شده‌اند، نتیجه تخصیص اعتبارات از طریق تبانی و توافق پشت درهای بسته، شدت یافتن عدم شفافیت است (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999: 127). ملاحظه ردیف‌های بودجه قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران طی ده سال گذشته بیان‌گر آن است که در

سال‌های اخیر اطلاعات و اسناد بودجه این قوه کلی‌تر شده و عدم شفافیت در امر بودجه‌ریزی بیش از پیش قوت گرفته است.

استفاده از رویه‌های غیر اصولی فوق سبب شده که اطلاعات حسابداری کاربرد چندانی در فرایند بودجه‌ریزی نداشته باشد. در نتیجه، نیازی به تعبیه سیستم‌های حسابداری مناسب احساس نمی‌شود؛ حال آن‌که اطلاعات حسابداری دقیق می‌تواند در زمینه برنامه‌ریزی، ارزیابی عملکرد و به طور کلی تهیه بودجه به شکل بهینه مورد استفاده قرار گیرد. بدون داشتن سیستم حسابداری مناسب و کارا، راهبری مطلوب عملیات و فعالیت‌ها برای دسترسی به هدف‌ها و برنامه‌های دستگاه‌ها ممکن نیست، اقدامات مدیریت محدود به تصمیم‌گیری‌ها و کنترل موردی و بدون ضابطه و هدف خواهد بود و احتمال بروز فساد افزایش می‌یابد (اعتباریان و عمادزاده و روحانی، ۱۳۹۲: ۱-۳).

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی نیز همچنان امکان چانه‌زنی وجود دارد. طبق قاعده نمایندگان مجلس نباید در اعداد و ارقام بودجه که توسط متخصصان تنظیم می‌شود مداخله کنند؛ زیرا علاوه بر فقدان زمان کافی، اکثر نمایندگان از صلاحیت علمی و فنی لازم برای بررسی دقیق بودجه برخوردار نیستند (قاسمی و پناهی و خضری و مخبر، ۱۳۸۷: ۶۹). اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز اختیارات نمایندگان را در تغییر ارقام بودجه محدود کرده است (جلالی و تنگستانی، ۱۳۹۳: ۷۳؛ حسینی و فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱: ۱۳۳). نمایندگان هنگام رسیدگی به بودجه باید به برنامه‌های دولت و سناریوهای مختلف نیل به آن‌ها رای دهند و تخصیص منابع به اولویت‌ها و انطباق بودجه با برنامه‌های توسعه را ارزیابی نمایند. با این حال، مجلس به جای ایفای وظیفه اصلی خود، به مسائل حاشیه‌ای بودجه پرداخته و با مداخله در بودجه دستگاه‌ها، اعتبارات آن‌ها را کم یا زیاد می‌کند (قاسمی و پناهی و خضری و مخبر، ۱۳۸۷: ۷۰ و ۷۳). نفوذ نمایندگان در ارقام بودجه با قواعد رسمی قابل توضیح نیست، بلکه حاصل مجموعه‌ای از محدودیت‌های نامکتوب است که از بطن تعامل‌های مکرر میان بازیگران برآمده و رواج یافته است. در چنین فضایی، مقامات قوه قضاییه نیز سعی می‌کنند از طریق مذاکره و رایزنی با نمایندگان مجلس، در مرحله تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، بودجه این قوه را افزایش دهند.

با تلاش‌های مقامات قضایی، بودجه قوه قضاییه که در گذشته یک درصد از بودجه عمومی کل کشور بود، به تدریج افزایش یافت. در نهایت به موجب ماده ۱۱۹ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، دولت مکلف شد حداقل دو و نه دهم درصد از منابع بودجه عمومی دولت را به قوه قضاییه اختصاص دهد. در حال حاضر نیز به موجب بند ح ماده‌ی ۱۱۳ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران دولت مکلف شده در سال اول اجرای برنامه نسبت به افزایش سهم قوه قضاییه از محل درآمدهای عمومی کشور به نسبت سال پایه ۱۴۰۲ به میزان سی درصد علاوه بر افزایش سنواتی اقدام کند. این افزایش باید در سال‌های بعدی برنامه به عنوان عدد پایه بودجه قوه در نظر گرفته شود.

افزون بر این‌که تعیین چنین درصدهایی مبتنی بر نیازسنجی و محاسبات دقیق نیست، برخی از محققان معتقدند تخصیص درصد معینی از بودجه کل کشور به دستگاه قضا ممکن است در عمل شفافیت و کارایی را تضعیف نماید؛ زیرا لازم نیست دستگاه قضایی در خصوص اقدامات صورت گرفته و نحوه هزینه‌کرد بودجه‌اش در برابر قوه مقننه پاسخ‌گو باشد (Office of democracy and governance, 2002: 26).

۴-۱. مقاومت نظام بودجه‌ریزی در برابر اعمال اصلاحات

بنا بر مطالب فوق، به صرف مطالعه قوانین نمی‌توان درک درستی از واقعیت‌های بودجه‌ریزی و شیوه‌ای داشت که در عمل اجرا می‌شود؛ زیرا علاوه بر این که قوانین مختلف رویکردهای متفاوتی دارند، در عمل به شیوه دیگری رفتار می‌شود. تصور ما بر این است که قوانین رسمی به زندگی و سیاست نظم می‌بخشند؛ حال آن که حتی در توسعه یافته‌ترین کشورها، قوانین رسمی بخش کوچک و اگر چه بسیار مهم، از کل محدودیت‌هایی هستند که به انتخاب‌ها شکل می‌دهند. در واقع، آمیزه‌ای از هنجارهای غیر رسمی، قوانین و ویژگی‌های اجرایی است که مجموعه انتخاب‌ها را مشخص می‌کند و نتایج را به بار می‌آورد. اگر فقط قوانین رسمی را مورد نظر قرار دهیم، برداشت ما ناقص خواهد بود. بر اساس این قرینه که قوانین رسمی مشابه در جوامع گوناگون دستاوردهای متفاوتی داشته‌اند، آشکار می‌شود که محدودیت‌های غیر رسمی، به خودی خود مهم هستند. از این رو، تغییرات چشم‌گیر چهارچوب‌های

نهادی مستلزم دگرگون شدن قوانین، محدودیت‌های غیر رسمی و نوع و اثربخشی شیوه اعمال آن‌ها است، اما گرایش آنی این است که قوانین رسمی جدید را جایگزین محدودیت‌های غیر رسمی کنیم و میراث‌های فرهنگی ریشه‌داری که اساس بسیاری از محدودیت‌های غیر رسمی‌اند را نادیده بگیریم (نورث، ۱۳۸۵: ۲۴ و ۶۹-۷۰ و ۹۳ و ۱۴۶)؛ همچنان‌که برای سامان دادن به نظام بودجه‌ریزی در ایران صرفاً به نگارش قانون برنامه و بودجه و طرح بودجه‌ریزی عملیاتی در قانون برنامه توسعه بسنده شده است؛ بی‌آن‌که به هنجارهای غیر رسمی که سال‌ها ملاک عمل بوده و ریشه دوانده توجه شود. نتیجه چنین امری، ناسازگاری میان قوانین رسمی و هنجارهای غیر رسمی و در پی آن، فاصله گرفتن رویه بودجه‌ریزی از قوانین موضوعه است، اما تغییرات در سطح محدودیت‌های غیر رسمی بسیار آرام بوده و ممکن است قرن‌ها به طول انجامد (ویلیامسون، ۱۳۸۱: ۷)؛ زیرا این هنجارها که کم‌کم از تعمیم قوانین پیشین شکل گرفته‌اند، جزئی از سنت‌ها، رسوم، اصول و قواعد رفتاری شده‌اند و استعداد قوی برای بقا دارند (نورث، ۱۳۸۵: ۲۴ و ۱۴۶)؛ بنابراین تغییرات نهادی متشکل از محدودیت‌های رسمی و غیر رسمی با تاثیر از ویژگی نهاد‌های غیر رسمی، تدریجی است (مومنی‌پور، ۱۳۹۴: ۵۶). این امر سبب تداوم نهاد‌های یک جامعه و به دنبال آن پیوند حال و آینده با گذشته می‌شود. در واقع، گذشته انتخاب‌های امروز و فردا را شکل می‌دهد (نورث، ۱۳۸۵: ۱۳).

به‌رغم تدریجی بودن تغییرات نهادی، از طریق ایجاد نهاد‌های رسمی کارآمدی که به افزایش شفافیت می‌انجامد می‌توان به تغییرات نهادی سرعت بخشید، اما چنین تحولی زمانی رخ می‌دهد که تشکیلات سیاسی اراده جدی برای اعمال اصلاحات کارآمد داشته باشند (مومنی‌پور، ۱۳۹۴: ۵۶)؛ زیرا به طور معمول، نهادها یا دست‌کم قوانین رسمی ساخته نمی‌شوند که به لحاظ اجتماعی کارآ باشند، بلکه ایجاد می‌شوند تا در خدمت منافع کسانی باشند که برای طرح قوانین جدید قدرت چانه‌زنی دارند. اگر برخی از کشورها توانسته‌اند از طریق خلق نهاد‌های نسبتاً کارا منافی را کسب نمایند، به علت آن است که در شرایطی معین اهداف افراد دارای قدرت چانه‌زنی به راه‌حلی منجر شده که از نظر اجتماعی کارا هستند؛ بنابراین تا زمانی که چهارچوب‌های نهادی ناکارآمد برای افراد برخوردار از قدرت چانه‌زنی مطلوب باشد،

تغییر نهادی رخ نمی‌دهد (نورث، ۱۳۸۵: ۳۹ و ۱۱۵).

اگر چهارچوب نهادی را قاعده بازی بدانیم و سازمان را بازیگر (دادگر، ۱۳۹۶: ۵۴)، هر چهارچوب نهادی منجر به نوع مشخصی از سازمان می‌شود. مدیریت هر سازمان برای ایفای وظایف نیازمند توسعه دانش ضمنی است. نوع دانشی که یک سازمان بدان نیاز دارد را چهارچوب نهادی تعیین می‌کند (North, 1994: 3). در ساختار تخصیص بودجه به قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران، قاعده بازی به گونه‌ای است که پای‌بندی به برنامه وجود ندارد، مذاکره و چانه‌زنی نقش مهمی ایفا می‌کند و شفافیت و انضباط مالی مخدوش است. در چنین چهارچوبی نمی‌توان توقع داشت که قوه قضاییه به مثابه یک سازمان، به خلاف قاعده بازی و به نحو بهینه و کارآمد ایفای نقش کند. چنین چهارچوب نهادی به تولید و اشاعه دانش بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ارجح نمی‌دهد و مدام گسستگی میان نظام تصمیم‌گیری و نظام کارشناسی افزایش می‌یابد. سازمانی که در این شرایط نهادی توسعه می‌یابد کاراتر می‌شود، اما کاراتر از حیث غرق شدن در مناسبات رانته تا بدان جا که از بودجه تنها یک پوسته فریب‌کارانه و بدون کارکرد باقی می‌ماند.

۲. نبود سازکارهای مناسب برای نظارت دیگر قوا بر اجرای بودجه در قوه

قضاییه

عواملی چند که در ادامه می‌آید، نظارت بر اجرای بودجه قوه قضاییه را با مشکل مواجه کرده است.

۲-۱. تاثیر دیدگاه حداکثری قوه قضاییه ایران از مفهوم «استقلال» بر عدم

تعامل با قوه مجریه

پس از انقلاب اسلامی ایران، تجربه ناخوشایند انقلابیون از وضعیت پیشین دستگاه قضا و وابستگی آن به قوه مجریه، تدوین‌کنندگان قانون اساسی را بر آن داشت که استقلال ساختاری کم‌نظیری برای دستگاه قضایی در نظر گیرند تا همچون سابق اسیر و آلت دست قوه مجریه نباشد (راسخ، ۱۳۹۷: ۱۵۱). از این رو، برخی از تدوین‌کنندگان قانون اساسی معتقد بودند که وابستگی دستگاه قضا به قوه مجریه خطرناک است و پیش‌بینی یک قوه قضاییه مستقل معقول است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸/۳: ۱۵۹۴).

شاید بتوان گفت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مستقل‌ترین قوه قضاییه را بنا نهاده است (Cross, 2003: 199)؛ به طوری که این قوه و مسائل مربوط به آن جدای از دولت دیده می‌شود (آقایی طوق، ۱۳۹۵: ۲۰). در همین راستا نقش وزیر دادگستری که جزئی از قوه مجریه است، به شدت تضعیف شده است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹/۱-۲: ۳۲۲-۳۵۱ و ۷۳۱ و ۸۸۵-۸۸۹؛ مهرپور، ۱۳۹۳: ۳۵۴-۳۵۵). برخی از تدوین‌کنندگان قانون اساسی معتقد بودند که بودجه قوه قضاییه می‌بایست توسط مقامات این قوه تنظیم شود و به طور مستقیم تحویل مجلس گردد تا از دستبرد و حذف کردن‌ها و ایراد و اعتراض‌های دولت دور باشد. از این رو، در اصل یکصد و چهل و چهارم پیش‌نویس قانون اساسی، برای دادگستری استقلال در امور مالی در نظر گرفته شد، اما به دلیل مخالفت اکثریت حاضر در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و عملی نبودن این امر، اصل مذکور تصویب نشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸/۳: ۱۴۱۷-۱۴۱۹ و ۱۵۹۴-۱۵۹۷). اگر چه قوه مجریه بر اساس اختیاراتی که در تهیه لایحه بودجه کل کشور دارد بر قوه قضاییه تاثیر می‌گذارد، به اقتضای استقلال قوه قضاییه و جلوگیری از نفوذ مقامات بر کار این قوه، بین رئیس جمهور و قوه قضاییه ارتباط چندانی وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۸۶/۲: ۳۰۷). در واقع به دلیل پیشینه تاریخی و بدبینی‌هایی که نسبت به قوه مجریه وجود داشته، تلاش بر این بوده که سهم قوه مجریه در نظام نظارت و تعادل به حداقل ممکن رسد (راسخ، ۱۳۹۷: ۱۵۱).

به نظر می‌رسد در کشور ما مفهوم استقلال قضایی به درستی درک نشده است. استقلال قضایی که وسیله‌ای برای دستیابی به اهدافی چون حکومت قانون و دادرسی عادلانه است (Debeljak, 1999: 35; Ferejohn, 1998: 353; Boies, 2006: 58)؛ آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۳۲؛ امیری، ۱۳۹۳: ۴؛ عزیزی و امیری و ویژه، ۱۳۹۲: ۱۲۲)، به معنای استقلال مطلق نیست، بلکه به معنای آزادی از نفوذ نامناسب و نابه‌جا است (Warren: 3). مطلق تاثیرگذاری سایر قوا بر قوه قضاییه ناموجه نیست. در اداره دستگاه قضا، حدی از وابستگی به پارلمان (در مقام تصویب بودجه) و به دولت (ناشی از نقش وزیر دادگستری در مدیریت این قوه) اجتناب‌ناپذیر است (تورپن،

۱۳۸۲: ۱۰). برای نمونه، در ایالات متحده آمریکا از استقلال قضایی حمایت می‌شود، اما نه از استقلال مطلق؛ زیرا استقلال کامل اولویت‌های دموکراتیک را تهدید می‌کند. (Cross, 2003: 213; Gur-Arie & Wheeler, 2001: 136-137, 144)

استقلال قضایی دارای دو جنبه است: استقلال فردی قاضی، استقلال ساختاری دستگاه قضایی. استقلال ساختاری دستگاه قضا مبتنی بر نظام تفکیک قوا بوده و معرف سیستم قضایی به عنوان یک شاخه مستقل و هم‌تراز با سایر قوای حکومت است (سلمانی سبینی، ۱۳۹۶: ۱۸۳؛ مقیمیان بروجنی، ۱۳۹۸: ۴۳؛ حبیب‌زاده و کرامت و شهبازی‌نیا، ۱۳۸۹: ۲۶). استقلال ساختاری دستگاه قضایی ایجاب می‌کند که این قوه مستقل، صلاحیت انحصاری رسیدگی به کلیه امور با ماهیت قضایی را داشته باشد؛ همچنین هر گونه مداخله نابه‌جا و غیر قابل توجیه در فرایند قضایی ممنوع بوده و قوای مقننه و مجریه و دیگر مقام‌ها باید به قضاوت‌ها و تصمیمات صادره از سوی نظام قضایی احترام بگذارند؛ حتی زمانی که موافق با تصمیمات اتخاذی نیستند (Ward, 2008: 4, 12-13). برای این منظور لازم است دستگاه قضا در امور مالی و امور اداری مستقل از قوه مجریه باشد.

مطابق معیارهای استقلال قضایی IBA^۱ استقلال اداری دستگاه قضا به این معنا است که مدیریت امور قضایی، اعم از مسؤولیت قضایی دادگاه‌ها و آن دسته از امور اداری که به طور مستقیم مربوط به مسائل قضایی است همچون ارجاع پرونده‌ها به قضات، گزینش قضایی و ابقا و حفظ قضات، به صورت انحصاری بر عهده دستگاه قضا قرار گیرد (Danilet, 2008: 6)؛ آقای طوق، ۱۳۹۶: ۵۹).

اسناد بین‌المللی مختلفی به موضوع استقلال قضایی پرداخته‌اند؛ همچون اصل هفتم از سند «اصول اساسی استقلال قضایی»، «منشور اروپایی قوانین مربوط به قضات»^۲، «اعلامیه پکن»^۳، «رهنموده‌هایی در خصوص حق دسترسی به محاکمه

1. Minimum Standards of Judicial Independence adopted by the International Bar Association in New Delhi, in 1982

2. The European Charter on the statute for judges

3. Beijing Principles

عادلانه در آفریقا»،^۱ «منشور جهانی قضات»^۲ و «منشور اروپایی قضات»،^۳ اما تعریفی از استقلال مالی ارائه نداده‌اند. اسناد مذکور تنها به ضرورت دریافت بودجه کافی توسط دستگاه قضایی اشاره کرده‌اند؛ زیرا برخورداری از بودجه کافی، یکی از اجزای اساسی استقلال قضایی است (Office of democracy and governance, 2002: 25). برابر اسناد بین‌المللی، مقصود از استقلال دستگاه قضایی در امور مالی نیز این است که هنگام تهیه بودجه پیشنهادی برای این دستگاه و تصویب آن، به نیازهای آن توجه شود و بودجه کافی در اختیار دستگاه قضایی قرار گیرد. همچنین مسئولان این دستگاه در تعیین میزان بودجه اختصاصی به دستگاه قضایی مورد مشورت قرار گیرند و در تهیه لایحه بودجه پیشنهادی سالیانه خود مشارکت داشته باشند. عدم مشارکت مسئولان دستگاه قضایی در تنظیم و تدوین لایحه بودجه پیشنهادی و دخالت سایر قوا در تخصیص منابع به این دستگاه، احتمال تاثیرگذاری بر خروجی پرونده‌های حساس و خدشه به استقلال قضایی را بالا می‌برد. به علاوه، در صورتی که دیگر قوا یا نهادهای دولتی، تاثیر مهمی بر اداره منابع اختصاص یافته به دستگاه قضایی داشته باشند، استقلال قضایی تضعیف می‌شود. از این رو، از دیگر الزامات اختیارات مالی دستگاه قضایی، اعطای اختیار به این دستگاه برای تصمیم‌گیری در خصوص نحوه هزینه‌کرد منابع خویش است. دیگر نهادها می‌بایست از مداخله در نحوه هزینه‌کرد بودجه تخصیصی به دستگاه قضایی خودداری کنند. در مقابل، دستگاه قضا نیز می‌بایست به موجب سیستم نظارت و تعادل، به سایر قوا پاسخ‌گو باشد (International Principles on the Independence and Accountability of Judges, 2007: 33-35)؛ بنابراین استقلال در امور مالی و اداری به صورت مطلق مورد نظر نیست. غرض از استقلال ساختاری این نیست که هر یک از قوای سه‌گانه به صورت جزیره‌ای مستقل و بی‌توجه به اهداف و غایات کلی نظام سیاسی عمل کنند (آقایی طوق، ۱۳۹۵: ۱۶). در عمل نیز مشخص شده که ایجاد استقلال حداکثری و محدود کردن نقش وزیر دادگستری، نه تنها به ارتقای عملکرد قوه قضاییه منجر نشده است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱/۳۶۹-۲: ۳۳۶

1. the Guidelines on a Right to a Fair Trial in Africa
2. Universal Charter of the judge
3. Judges charter in Europe

و ۷۳۱ و ۸۸۰ و ۸۸۵-۸۸۶ و ۸۸۹)، بلکه با خدشه‌دار کردن پاسخ‌گویی، شفافیت از بین رفته است. نباید تنها در صدد ایجاد و حمایت از استقلال قضایی حداکثری بود، بلکه باید از طریق ایجاد سیستمی شفاف و تقویت نظام نظارت و تعادل، نفوذ ناروای قوه مجریه در قوه قضاییه را به حداقل رساند. در صورت محدود کردن اختیارات قوه مجریه در زمینه بودجه‌ریزی و انتقال صلاحیت تعیین بودجه سیستم قضایی به قوه قضاییه، چگونه می‌توان این نهاد مستقل را در رابطه با مدیریت اقتصادی خود پاسخ‌گو کرد؟ سیستم قضایی تنها از طریق مبتنی کردن تصمیمات بودجه‌ای بر مدلی شفاف و عینی در خصوص حجم کار این دستگاه، می‌تواند از اعمال فشارهای مالی از سوی سایر قوا در امان بماند (Wittrup, 2010: 6).

۲-۲. چالش‌های سازکارهای نظارتی قوه مقننه بر عملکرد مالی قوه قضاییه

در شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ «نظام مدیریت متمرکز» در قوه قضاییه جایگزین «نظام شورایی» شد و در نتیجه کلیه مسؤولیت‌های قوه قضاییه در امور قضایی، اداری و اجرایی در اختیار یک مجتهد عادل آگاه به امور قضایی قرار گرفت. برخی از اعضا اصرار داشتند که رئیس قوه قضاییه باید در برابر نهادی پاسخ‌گو باشد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱/۱۳۶۹: ۳۳۱ و ۳۴۹-۳۵۰). با این وجود، در راستای تضمین استقلال قوه قضاییه، رئیس این قوه تکلیف و تمکینی (جز اجرای قوانین و هماهنگی در بودجه) نسبت به قوای دیگر ندارد و در برابر سایر قوا پاسخ‌گو نیست (هاشمی، ۲/۱۳۸۶: ۳۷۰). تنها به استناد اصل پنجاه و هفت و نیز بند شش اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقام رهبری بر رئیس قوه قضاییه نظارت دارد. البته در این رابطه بازوی نظارتی دقیقی برای این مقام پیش‌بینی نشده است. همچنین در قانون اساسی ایران و دیگر قوانین و مقررات مربوط، سازکاری برای مسؤولیت‌مدیران عالی دستگاه قضایی پیش‌بینی نشده است (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۳۳۰).

استقلال قضایی و پاسخ‌گویی قضایی دو روی یک سکه هستند؛ این دو تضادی با هم ندارند و مکمل یکدیگرند. اگر سیستم قضایی به گونه‌ای مناسب پاسخ‌گو نباشد، استقلالی که لازم دارد را از دست خواهد داد (Burbank, 2007: 912-914). پاسخ‌گویی باید به گونه‌ای باشد که در طولانی‌مدت، استقلال و بی‌طرفی

قضات و اعتماد و احترام جامعه برای دادرسان افزایش یابد (Griffith, 1998: 11).

نظارت مالی، سوال و استیضاح و تحقیق و تفحص ابزارهای نظارت مجلس بر عملکرد مالی دستگاه‌ها است (هدایتی ظفرقندی، ۱۳۹۶: ۵۲-۵۳)؛ با این حال، به‌علت عدم مسؤولیت مستقیم رئیس و مدیران ارشد قوه قضاییه در برابر مجلس، اثربخشی مکانیزم‌های نظارتی فوق در قبال قوه قضاییه با مشکلات جدی مواجه شده است (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۳۲۹). دیوان محاسبات کشور به نمایندگی از مجلس عهده‌دار نظارت مالی بر سایر دستگاه‌ها است (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲/۲۰۵). دیوان محاسبات تنها بر هزینه‌کرد بودجه تخصیصی به قوه قضاییه نظارت می‌کند؛ حال آن‌که قوه قضاییه درآمدهای دیگری نیز دارد که نظارتی بر آن نمی‌شود. برای نمونه، عدم مسؤولیت رئیس قوه قضاییه سبب شده است تا دیوان محاسبات بر سود حساب‌های سپرده قوه قضاییه که از محل وجوه واریزی مردم به این قوه کسب می‌شود و رئیس قوه قضاییه اختیار تصرف در آن را دارد، نظارتی نداشته باشد. همچنین سازمان زندان‌ها افزون بر ردیف بودجه مستقلی که در قانون بودجه سالانه دارد، از ارگان‌های دیگر همچون انجمن حمایت از زندانیان و ستاد دیه کمک‌های مالی دریافت می‌کند. درصدی از درآمد زندانیانی که در زندان مشغول به کارند نیز به سازمان زندان‌ها پرداخت می‌شود. فروشگاه‌ها و رستوران‌های مستقر در زندان‌ها هم برای سازمان زندان‌ها درآمدزا است. هزینه‌کرد این درآمدها تابع صلاح‌دید رؤسای سازمان زندان‌ها بوده و نظارتی بر آن نمی‌شود.

نظر به این‌که نسبت به رئیس و مدیران عالی قوه قضاییه امکان سوال و استیضاح وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۸۶/۳۷۰: ۲)، نمایندگان مجلس، به استناد ماده ۴ قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۴، در رابطه با کلیه مسائل قوه قضاییه، وزیر دادگستری را مورد سؤال قرار می‌دهند. مسؤولان واحدهای مختلف قوه قضاییه موظفند به منظور پاسخ‌گویی وزیر به سؤال‌های نمایندگان، اطلاعات و مدارک لازم را در اختیار وزیر دادگستری قرار دهند (ماده ۵ قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۴). البته برابر تبصره ماده ۵ قانون فوق، مواردی که رئیس قوه قضاییه ارائه اسناد و اطلاعات مربوط به قوه قضاییه را ناقض استقلال قضایی و یا برخلاف مصالح نظام

تشخیص دهد، از شمول این ماده خارج است. حکم مذکور به اندازه‌ای موسع هست که اعمال چنین نظارت-هایی بر قوه قضاییه را با تمسک به موارد کلی نظیر نقض استقلال قضایی یا مصالح نظام با چالش مواجه سازد (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۳۲۱). افزون بر این، با توجه به این که ضمانت اجرای سیاسی طرح سؤال از وزیر دادگستری، در حد تذکر است یا در نهایت به عدم رای اعتماد به وزیر مورد سوال منتهی می‌شود و مسؤلیتی متوجه رئیس و مدیران عالی قوه قضاییه نیست، بازدارندگی چندانی ندارد. طبق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی، مجلس دارای حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور است. شورای نگهبان نیز به موجب نظریه تفسیری شماره ۹۰۷۵ مورخ ۱۳۶۲/۴/۱۶ اعلام داشته بود در مواردی که مجلس شورای اسلامی تحقیق و تفحص از عملکرد قوه قضاییه را لازم بداند می‌تواند طبق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی اقدام کند؛ با این حال تبصره ۷ ماده ۲۱۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۹۹ دامنه شمول اصل فوق را محدود نموده است. برابر تبصره مذکور، تحقیق و تفحص شامل پرونده‌های قضایی نمی‌شود و در سایر امور قوه قضاییه (امور مالی و اداری) نیز تحقیق و تفحص تنها با کسب اجازه از مقام رهبری امکان‌پذیر است. در صورتی هم که تحقیق و تفحص از قوه قضاییه منتهی به تشخیص تخلف یا کشف جرم شود، مجلس نمی‌تواند به صورت مستقیم وارد عمل شود و تنها قادر است ضمن ارسال پرونده به مراجع صالح جهت رسیدگی، مراتب را به اطلاع رئیس قوه قضاییه برساند تا ایشان به صلاح‌دید خود تدابیر مدیریتی را اتخاذ کند. البته امکان انعکاس موضوع به مقام رهبری نیز وجود دارد (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۳۱۹).

برآمد

۱- در ساختار بودجه‌ریزی قوه قضاییه، عدم تنظیم برنامه‌های میان‌مدت بر مبنای آمار دقیق و اصول علمی و همچنین وجود رویه‌هایی که مانع پشتیبانی بودجه از برنامه‌های میان‌مدت است همچون درآمدهای نظارت‌ناپذیر و وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی سبب شده که بودجه بدون توجه به برنامه‌ها و اولویت‌ها، به صورت سلیقه‌ای و فراخور پیش‌آمدها تهیه و اجرا شود. بودجه‌ریزی سنتی امکان کنترل هزینه‌ها را فراهم می‌آورد، اما به علت عدم توجه به برنامه‌ها در تنظیم بودجه قوه قضاییه، انضباط مالی در این قوه ناپایدار و شکننده است و در این ساختار سنتی، عملکرد دستگاه‌ها از منظر کارایی تحت نظارت و ارزیابی قرار نمی‌گیرد.

۲- استفاده گسترده از رویه‌های غیر اصولی همچون بودجه‌ریزی افزایشی و چانه‌زنی سیاسی، فرایند بودجه‌ریزی را بی‌نیاز از اطلاعات حسابداری ساخته است و تلاش چندانی برای پیش‌بینی و اجرای سیستم‌های مناسب حسابداری در قوه قضاییه صورت نمی‌گیرد. با پررنگ شدن نقش چانه‌زنی در تصمیم‌گیری‌ها، توجه به واقعیت‌ها و نتایج حاصل از اجرای برنامه‌ها کاهش یافته و قدرت سیاسی طرف‌های مذاکره کننده عامل مهمی در تعیین نتیجه فرایند بودجه‌ریزی شده است.

۳- به دنبال برداشت افراطی از مفهوم استقلال قضایی، سازکار مناسبی برای نظارت بر عملکرد مالی مقامات قوه قضاییه پیش‌بینی نشده است و مکانیزم‌های نظارتی موجود به نحو مطلوب ایفای نقش نمی‌کنند؛ امری که به نوبه خود مایه تشدید عدم شفافیت در قوه قضاییه بوده است. مجموعه عوامل فوق که چالش‌های بهینه‌سازی منابع تخصیصی به قوه قضاییه ایران هستند، چهارچوب نهادی حاکم بر بودجه‌ریزی قوه قضاییه ایران را تشکیل می‌دهند. سازمانی که در چنین چهارچوب نهادی فعالیت می‌کند متأثر از این چهارچوب بوده و هم‌سو با آن اقدام می‌نماید؛ بنابراین از قوه قضاییه به مثابه یک سازمان، نمی‌توان انتظار داشت که در چنین ساختاری عملکرد بهینه داشته باشد.

۴- اصلاح این ساختار منوط به تغییر در همه ابعاد چهارچوب مذکور اعم از محدودیت‌های حقوقی و هنجارهای رفتاری است. اجرای موفق بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم انضباط مالی، شفافیت و مکانیزم‌های نظارتی دقیق است. ابتدا باید راهبردها

و سیاست‌های کلی نظام عدالت مشخص شود و بر مبنای سیاست‌های تعیین شده، برنامه‌های میان‌مدت (سه الی پنج ساله) دقیقی که قابلیت اجرایی دارد تدوین گردد. در جهت تقویت سازکارهای نظارت بر اجرای بودجه قوه قضاییه، سازمان برنامه و بودجه باید با برگزاری جلسات منظم نظارتی در انتهای سال، عملکرد این قوه را پایش کرده و از آن به عنوان معیاری برای بودجه‌ریزی سال آینده استفاده کند. گزارش تفریغ بودجه نیز نکات مهمی را در خصوص عملکرد مالی دستگاه‌ها آشکار می‌سازد. این گزارش می‌تواند به شناسایی قوانین ناکارآمد، نقاط مثبت و منفی عملکرد دستگاه‌ها و مصرف نادرست اعتبارات انجامد. افزون بر اصلاح ساختار بودجه‌ریزی، لازم است بر پایه ارزیابی‌ها و نیازسنجی‌های دقیق، سهم متناسبی از بودجه عمومی کل کشور برای قوه قضاییه در نظر گرفته شود. برای تعیین سهم بهینه قوه قضاییه از بودجه عمومی دولت، ناگزیر از توزیع بهینه منابع میان بخش‌های این قوه هستیم. با توزیع بهینه منابع میان بخش‌های نظام عدالت، سهم عادلانه و کارآمد هر بخش مشخص شده و حاصل جمع منابع توزیع شده، سهم کارا و بهینه نظام عدالت را مشخص می‌سازد. برای این منظور، ابتدا باید اولویت‌های این نظام مشخص شود؛ برنامه‌ها و اهداف بخش‌های مختلف ارزیابی شده و اقدامات مفید مورد حمایت قرار گیرد. در این راستا، با تصویب «دستورالعمل سنجش بهره‌وری و پرداخت فوق‌العاده اضافه‌کار کارکنان واحدهای قضایی استان‌ها» اقداماتی در حوزه دادگستری‌ها صورت گرفته است، اما نیاز به اصلاح و بازبینی دارد.

۵- با ایجاد سیستم شفاف و تعریف شاخص عملکرد برای بخش‌های مختلف نظام عدالت و تخصیص بودجه بر مبنای حجم کار و شاخص عملکرد، تخصیص و توزیع بودجه در قوه قضاییه غیر قابل نفوذ شده و نیازی به اعطای استقلال مطلق به این قوه نیست.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * اعتباریان، اکبر و عمادزاده، مصطفی و روحانی، علی، «بررسی نقش اطلاعات حسابداری در بودجه و بودجه‌ریزی»، پژوهش حسابداری، سال سوم، شماره ۱۰.
- * آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، استقلال مالی قوه قضاییه، چاپ نخست، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- * آقای طوق، مسلم (۱۳۹۵)، «بررسی وضعیت بودجه قوه قضاییه در پرتو اصول قانون اساسی»، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- * امیرکبیری، علیرضا و الماسی، حسن و محمودی، حسین (۱۳۹۳)، «بودجه‌ریزی عملیاتی؛ ابزاری برای شفاف‌سازی رابطه بین منابع مصرف شده و نتایج بدست آمده در سازمان»، ماهنامه کار و جامعه، شماره ۱۷۴.
- * امیری، محسن و ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۸، شماره ۳.
- * بابایی، حسن (۱۳۷۹)، بودجه‌ریزی دولتی از نظریه تا سیاست، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- * پژوهش‌شکده حقوق خصوصی پژوهشگاه قوه قضاییه (۱۳۹۳)، مروری بر تجارب برخی از کشورها در اصلاحات قضایی، برگردان: فاطمه فتاحی‌منش و لیلی منفرد، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- * تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۷)، استقلال و مسئولیت قوه قضاییه، تهران: میزان.
- * تورپن، دومینیک (۱۳۸۲)، «قوه یا مقام قضایی»، برگردان: اسدالله یاور، حقوق اساسی، سال نخست، شماره ۱.
- جلالی، محمد و تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۳)، «نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تاکید بر آرا و نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم»، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره ۱۰.
- * حبیب‌زاده، محمدجعفر و کرامت، قاسم و شهبازی‌نیا، مرتضی (۱۳۸۹)، «استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره

۱۴، شماره ۴.

- * حسن‌آبادی، محمد و نجار صراف، علیرضا (۱۳۸۸)، مدل جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، چاپ چهارم، تهران: انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- * حسینی، سیدمحمدرضا و فاتحی‌زاده، محسن و تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، «اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه قضاییه در بودجه‌ریزی»، مجلس و راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۷۰.
- * خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۹)، «گزارش جامع قوه قضاییه در خصوص نحوه هزینه‌کرد سود حساب‌های سپرده دستگاه قضا»، Available at: <https://www.isna.ir/news/99031609310>
- * دادگر، یدالله (۱۳۹۶)، اصول تحلیل اقتصادی خرد و کلان، چاپ هفتم، تهران: آماره.
- * دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱)، بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- * دیوان محاسبات (۱۳۹۹)، گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، Avail-able at: <https://www.dmk.ir/dorsapax/userfiles/file/1399.pdf>
- * راسخ، محمد (۱۳۹۷)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ پنجم، تهران: دراک.
- * رضایی، مهدی (۱۳۹۵)، «الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱.
- * ریاضی، محسن و مهدوی ایزدی، میترا (۱۳۸۸)، «پیاده‌سازی چارچوب میان‌مدت هزینه‌ای به منظور پیوند بین برنامه و بودجه در سازمان تامین اجتماعی»، در: مجموعه مقالات اولین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی عملیاتی، جلد نخست، تهران: انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- * سلمانی سبینی، مرضیه (۱۳۹۶)، «مطالعه استقلال قضایی در ایران با نگاهی به نظام قضایی ایالات متحده آمریکا»، جستارهای حقوق عمومی، سال نخست، شماره ۲.
- * شیائوکامپو، سالواتور و توماسی، دانیل (۱۳۸۹)، مدیریت هزینه‌های عمومی،

- برگردان: گروه مترجمان، به کوشش: محمد قاسمی و بهزاد لامعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- * صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، جلد‌های اول و دوم.
- * صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸)، جلد سوم.
- * عزیزی، ابراهیم و امیری، محسن و ویژه، محمدرضا (۱۳۹۲)، «تاثیر روش انتخاب قاضی بر استقلال قاضی در حقوق ایالات متحده با نگاهی به حقوق ایران»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۷، شماره ۱.
- * فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۵)، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، چاپ هفدهم، تبریز: فروزش.
- * فرزیب، علیرضا (۱۳۷۵)، بودجه‌ریزی دولتی در ایران، چاپ دوم، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- * قاسمی، محمد و پناهی، علی و خضری، محمد و مخبر، عباس (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- * قاضی‌خرم‌آبادی، مهدی (۱۳۸۸)، «مدیریت شورایی قوه قضاییه احساس استقلال به قضات می‌دهد»، قضاوت، شماره ۵۸.
- * قلی‌زاده، رحمانقلی (۱۳۹۱)، نظام بودجه‌ریزی در ایران (نظریه و عمل)، تهران: چاپار.
- * لاینرت، یان (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در جهان؛ چهارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)، برگردان: افشین خاکباز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- * محنت‌فر، یوسف و جعفری صمیمی، احمد (۱۳۹۲)، مبانی بودجه و برنامه‌ریزی در ایران (تحلیلی بر بودجه و برنامه‌ریزی در ایران)، تهران: نور علم.
- * مقیمیان بروجنی، فرشید (۱۳۹۸)، ایدئولوژی، استقلال و بی‌طرفی قضایی، رساله دکتری، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

- * مؤتمن، رحمت‌الله (۱۳۸۲)، «مسئولان فعلی هم مقداری از راه صواب خارج گردیده‌اند»، ماهنامه قضاوت، سال دوم، شماره ۲۱.
- * مؤمنی‌پور، الهام (۱۳۹۴)، تحلیل اقتصادی مالکیت بر نفت در پرتو حقوق مالکیت کارآمد، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- * مهرپور، حسین (۱۳۹۳)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ پنجم، تهران: دادگستر.
- * نورث، داگلاس سی (۱۳۸۵)، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، برگردان: محمدرضا معینی، چاپ دوم، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- * ویانچی، امیر (۱۳۸۸)، «بررسی روند بودجه‌ریزی عملیاتی از دیدگاه اقتصاد سلامت»، در: مجموعه مقالات اولین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی عملیاتی، جلد نخست، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- * ویلیامسون، الیور ای (۱۳۸۱)، «اقتصاد نهادگرایی جدید: دستاوردهای گذشته و نگاهی به فرارو»، برگردان: محمود متوسلی، مجله برنامه و بودجه، شماره ۷۳.
- * هاشمی، محمد (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ چهاردهم، تهران: میزان.
- * هدایتی ظفرقندی، محمد (۱۳۹۶)، «نقش و کارکرد دیوان محاسبات در تحقق نظارت مالی»، پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۱۸.
- ب. انگلیسی

* Boies, David (2006), "Judicial Independence and the Rule of Law", Washington University Journal of Law and Policy, Volume 22, Number 57.

* Burbank, Stephen B. (2007), "Judicial Independence, Judicial Accountability and Interbranch Relations", The Georgetown Law Journal, Vol. 95: 909.

* Cross, Frank B. (2003), "thoughts on goldilocks and judicial independence", Ohio State Law Journal, Vol. 64: 195.

* Danilet, Cristi (2008), "Independence and impartiality of justice—

International Standards”, Romania.

* Debeljak, Julie (1999), **“Judicial Independence in the Modern Democratic State”**, Reform Journal, Australian Law Reform Commission.

* Ferejohn, John (1998), **“Independent Judges, Dependent judiciary: Explaining Judicial Independence”**, Hein Online.

* Griffith, Gareth (1998), **“Judicial Accountability”**, NSW Parliamentary Library Research Service.

* Gur-Arie, Mira & Wheeler, Russell (2001), **“Judicial Independence in the United State: Current Issues and Relevant Background Information”**, Federal Judicial Center, U.S.

* International Commission of JURISTS (2007), **International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors**; A Practitioners Guide No. 1, Switzerland.

* Office of democracy and governance (2002), **Guidance for promoting judicial independence and impartiality**, Technical publication series, U.S., available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACM007.pdf.

* North, Douglass C. (1994), **“Institutional Change: A Framework of Analysis”**, book Social Rules.

* Schiavo-Campo, Salvatore & Tommasi, Daniel (1999), **Managing Government Expenditure**, Asian Development Bank (ADB).

* Ward, Tanya (2008), **“independence, accountability and the Irish judiciary”**, judicial studies institute journal, No. 1.

* Warren, Roger K., **“The Importance of Judicial Independence and Accountability”**, National Center for State Court.

* Wittrup, Jesper (2010), **“Budgeting in the era of judicial independence”**, international journal for court administration.