



## Presenting a Performance Evaluation Model for the Iranian Parliament by Meta-synthesis

### Mahdi Zeinaloo

PhD., Candidate, Department of Public Policy, Faculty of Management, Economics and Progress Engineering, Iran University of Science and Technology, Tehran, Iran. E-mail: m.zeinaloo@gmail.com

### Alireza Aliahmadi\*

\*Corresponding Author, Prof., Department of Management, Faculty of Management, Economics and Progress Engineering, Tehran, Iran. E-mail: pe@iust.ac.ir

### Saeed Nariman

Assistant Prof., Department of Political Sciences, Supreme Council of Cultural Revolution, Tehran, Iran. E-mail: saeednariman@gmail.com

### Abstract

**Objective:** The Parliament, like any other institution, is required to be evaluated to improve the quality of its effectiveness. This article seeks to provide a model for assessing the performance of the Iranian parliament considering the contextual condition and political context of the country. The designed model is expected to facilitate monitoring the ongoing changes in the performance of the Iranian body over time and to improve its functionality.

**Methods:** At first, using the meta-synthesis method, the available data about the performance evaluation of the parliament were studied. Then, based on the available literature, a comprehensive model was developed. In order to adapt the model to the contextual condition and political context of the country, more than 60 in-depth and semi-structured interviews were conducted with the time and former members of the presiding board and other MPs, including the former President, ex-Cabinet ministers, as well as the managers and experts of the Parliamentary Research Center.

**Results:** The result of the research was presented via a set of standards or criteria including 216 criteria in the form of 84 topics, 26 sub-areas, and 5 main areas to evaluate the performance of the parliament. By adjusting this model to the situation in Iran, the criteria were completed and classified into sub-areas and topics. The criteria were put forward in the following five areas: "pivotal role of the parliament in the country", "elections and conditions of becoming an MP", "functions and work process of the parliament", "Parliament's internal structure and its infrastructure" and "Parliamentary values". In order to use this model, the opinion of experts in the field had to be collected and the time situation in each of the sub-areas or topics had to be determined. Due to the large number of criteria introduced, questionnaires could not be developed based on them. By aggregating opinions

and analyzing them, the time situation of the parliament in each of the areas was determined and a clear evaluation of the performance of the parliament was carried out.

**Conclusion:** To date, no model has been provided for evaluating the Iranian parliament. By presenting such a model, this article created the minimum necessary standard for the systematic evaluation of the body in different periods. It is expected that implementing the model could improve the performance of this important institution in the country.

**Keywords:** Efficiency, Interview, The Iranian parliament, Meta-synthesis, Performance evaluation

**Citation:** Zeinaloo, Mahdi; Aliahmadi, Alireza and Nariman, Saeed (2022). Presenting a Performance Evaluation Model for the Iranian Parliament by meta-synthesis. *Journal of Public Administration*, 14(1), 74-108. (in Persian)

---

Journal of Public Administration, 2022, Vol. 14, No.1, pp. 74-108

Published by University of Tehran, Faculty of Management

<https://doi.org/10.22059/JIPA.2021.334438.3061>

Article Type: Research Paper


© Authors

Received: August 26, 2021

Received in revised form: December 17, 2021

Accepted: December 31, 2021

Published online: June 21, 2022



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی



## ارائه مدل ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی با استفاده از روش فراترکیب

مهدی زینالو

دانشجوی دکتری، گروه سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت، اقتصاد و مهندسی پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.  
رایانامه: m.zeinaloo@gmail.com

علی‌رضا علی احمدی\*

\* نویسنده مسئول، استاد، گروه مدیریت، دانشکده مدیریت، اقتصاد و مهندسی پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران، ایران.  
رایانامه: pe@iust.ac.ir

سعید نریمان

استادیار، گروه علوم سیاسی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهران، ایران. رایانامه: saeednariman@gmail.com

### چکیده

**هدف:** مجلس مانند هر نهاد دیگری، به ارزیابی نیاز دارد تا بتواند کیفیت اثرگذاری خود را ارتقا دهد. این مقاله به دنبال ارائه مدلی برای ارزیابی عملکرد مجلس متناسب با شرایط زمینه‌ای و سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران است تا بتوان به کمک آن، در طول زمان، ضمن صد کردن روند تغییرات عملکرد مجلس، برای ارتقای آن نیز تلاش کرد.

**روش:** در ابتدا با استفاده از روش فراترکیب، منابع موجود در زمینه ارزیابی عملکرد مجلس بررسی شد و مدل جامعی بر اساس ادبیات مطالعه‌شده به دست آمد. در ادامه، برای تطبیق مدل با شرایط سیاسی کشور، بیش از ۶۰ مصاحبه عمیق با افرادی از جمله اعضای فعلی و سابق هیئت رئیسه و دیگر نمایندگان مجلس، رئیس‌جمهور اسبق، وزاری اسبق دولت، مدیران و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس انجام گرفت و با استفاده از روش تحلیل تفسیری ارزیابی شد. معیار تعداد مصاحبه‌ها، رسیدن به نقطه اشباع تئوریک بود.

**یافته‌ها:** نتیجه پژوهش به معرفی ۲۱۶ معیار، در قالب ۸۴ موضوع، ۲۶ زیرحوزه و ۵ حوزه اصلی برای ارزیابی عملکرد مجلس انجامید. پس از تطبیق این مدل با شرایط ایران، معیارها در قالب زیرحوزه‌ها و موضوع‌ها تکمیل شد و در ذیل پنج حوزه «جایگاه محوری مجلس در کشور»، «انتخابات و شرایط نمایندگی»، «کارکرد و فرایند کاری مجلس»، «ساختار داخلی و زیرساخت مجلس» و «ارزش‌های مجلس» ارائه شدند.

**نتیجه‌گیری:** تاکنون مدلی برای ارزیابی مجلس ایران وجود نداشته است. این مقاله با ارائه چنین مدلی، حداقلی‌ترین زمینه لازم، یعنی تهیه ابزاری برای ارزیابی نظام‌مند مجلس را پدید آورده است. استفاده از این مدل و پیاده‌سازی آن، به شناسایی ضعف‌های مجلس منجر شده و مقدمه‌ای در جهت اصلاح عملکرد این نهاد مهم در کشور است.

**کلیدواژه‌ها:** ارزیابی عملکرد، فراترکیب، کارآمدی، مجلس شورای اسلامی.

**استناد:** زینالو، مهدی؛ علی احمدی، علی‌رضا؛ نریمان، سعید (۱۴۰۱). ارائه مدل ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی با استفاده از روش فراترکیب. مدیریت دولتی، ۱۴(۱)، ۷۴-۱۰۸.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۰۴

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۰/۰۹/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۱۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۳/۳۱

doi: <https://doi.org/10.22059/JIPA.2021.334438.3061>

مدیریت دولتی، ۱۴۰۱، دوره ۱۴، شماره ۱، صص. ۷۴-۱۰۸

ناشر: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

نوع مقاله: علمی پژوهشی

© نویسندگان

## مقدمه

پارلمان از جمله مهم‌ترین نهادهای نقش‌آفرین در امر خطمشی‌گذاری<sup>۱</sup> و قانون‌گذاری است؛ نهادی که در ساختار بیش از ۱۸۰ کشور دنیا وجود دارد. مجلس نقش بسیار مهمی در جهت‌دهی و ریل‌گذاری کشورها و مسیر حرکت دولت‌ها ایفا می‌کند. اصل تفکیک قوا در بسیاری از کشورها دیده می‌شود و مبنای این است که هر یک از قوا به‌طور مجزا بتوانند به فعالیت خود بپردازند؛ اما جایگاه مجالس چه در نظام ریاستی و چه در نظام پارلمانی، بر اساس وظایفی سپرده‌شده به این نهاد است؛ به‌خصوص قانون‌گذاری که بخش مهم خطمشی‌گذاری کشور محسوب می‌شود، والاتر و از موضع برتر است (دلفانی، زارع اشکذری)؛ از این رو پرداختن به بهبود عملکرد پارلمان، به کارآمدی بیشتر حکمرانی<sup>۲</sup> ملی منجر می‌شود (جلالیان، ۱۳۹۶).

بر اساس قانون اساسی، مهم‌ترین وظایف مجلس قانون‌گذاری<sup>۳</sup> و نظارت<sup>۴</sup> بر عملکرد دولت و سایر نهادهای کشور است. با مرور ادبیات این حوزه مشخص شد که وظایف دیگری از جمله نمایندگی<sup>۵</sup> و بودجه‌ریزی<sup>۶</sup> و... نیز بر عهده مجلس قرار دارد؛<sup>۷</sup> اما متأسفانه با مرور عملکرد سالیان گذشته مجلس در ایران و مصاحبه با افراد خبره در این حوزه مشخص شد که وظایف مجلس نه تنها به نحو احسن انجام نمی‌گیرد؛ بلکه مشکلات متعددی در مورد آن وجود دارد (داوودی، عربیان و بخشایش، ۱۳۹۹). برای مثال، در خصوص تقنین می‌توان گفت که از یک‌سو با کوهی از قوانین وضع شده مواجهیم که بسیاری از آنها با یکدیگر متناقض و متعارضند و از سوی دیگر، این حجم از قوانین جواب‌گوی نیازهای کشور نیست و هنوز، بعضی از قوانین بسیار مهمی همچون قانون تجارت، بسیار قدیمی است و اشکال‌های جدی‌ای دارد. در امر نظارت نیز، در صورتی که پارلمان نتواند وظایفش را به‌خوبی انجام دهد، ممکن است دولت، خود را با قید کمتر یا حتی بدون قید در نظر بگیرد و بدون رعایت ملاحظات و مصالح ملی به اتخاذ تصمیم و اجرایی کردن آنها بپردازد. اما به دلایل مختلف، نظارت فعلی مجلس از نظر خبرگان، فرایند کارآمدی نیست و نمی‌تواند به اصلاح رویه‌های نادرست دولت منجر شود (حبیب نژاد و سعید، ۱۳۹۹).

به لحاظ عملی در وضعیت فعلی ارزیابی عملکرد مجلس فقط بر اساس تعداد و نوع خروجی بخش‌های مختلف از جمله کمیسیون‌ها، معاونت قوانین، مرکز پژوهش‌ها و... انجام می‌شود و به ارزیابی کیفیت عملکرد و همچنین رعایت شدن الزامات کارآمد بودن مجلس هیچ توجهی نمی‌شود. به لحاظ نظری تاکنون پژوهش‌های متعددی در زمینه مطالعات مجلس اجرا شده است؛ اما اغلب آنها به‌صورت بخشی و موضعی این نهاد را بررسی کرده‌اند (ابریشمی راد و نظریان، ۱۴۰۰؛ بیاتی، ارونتن، ۱۴۰۰؛ زینالو، ۱۳۹۹؛ زارعی و بهشتی سرشت، ۱۳۹۸) در منابع فارسی، پژوهشی دیده نمی‌شود که

1. Policy Making
2. Governance
3. Legislation
4. Oversight
5. Representation
6. Budgeting

۷. در برخی از منابع موجود کارکردهای دیگری نیز به عهده پارلمان گذاشته شده است؛ ولی در کشور ما برخی از این مسئولیت‌ها به عهده شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام است. برای مثال، رفع تعارض به عهده مجمع و تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است.

معطوف به همه کارکردهای این نهاد و چرایی مشکلات موجود در مورد آن باشد. عمده مدل‌های موجود خارجی نیز، اگرچه تلاش کرده‌اند که به صورت جامع به ارزیابی عملکرد پارلمان بپردازند (گوین<sup>۱</sup>، ۲۰۱۴؛ آژانس توسعه بین‌المللی کانادا<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱؛ کوپا<sup>۳</sup>، ۲۰۱۱؛ ان‌دی‌آی<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷)؛ اما تفاوت‌های مهمی در موضوعات مورد توجه با یکدیگر دارند که نشان‌دهنده جامع نبودن آنهاست. همچنین این مدل‌ها از یک طرف مباحثی را در خود گنجانده‌اند که نسبتی با ساختار حکمرانی در ایران ندارند (موارد مرتبط به دو مجلسی بودن یا نظام پارلمانی) و از طرفی موضوعاتی را دربر نمی‌گیرند که به مجلس ایران منحصر می‌شود (تکثر نهادهای مقررگذار یا ضرورت ارتباط با توده‌ها مستضعف). نکته شایان توجه آن است که پیچیدگی و درهم تنیده بودن عوامل متعدد به بروز وضعیت فعلی منجر شده است و به طبع، عوامل زیادی در ارزیابی عملکرد مجلس مؤثرند. لذا برای ارائه تحلیل علمی دقیق نیاز به در نظر گرفتن همه جانبه این عوامل تا حد ممکن است. مانند بسیاری از حوزه‌ها و موضوع‌های دیگر علوم انسانی، امکان ارائه نقد سطحی و تحلیل‌های غیردقیق در این زمینه نیز وجود دارد و ممکن است بدون در نظر گرفتن تمام موارد مؤثر و فقط با تمرکز بر برخی عوامل، اقدام به ارائه آسیب‌شناسی و در ادامه ارائه راه‌کار برای برون رفت از آسیب‌ها کرد؛ اما بی‌شک این چنین پیشنهادهایی به حرکت به سمت وضعیت مطلوب منجر نمی‌شود؛ از این رو لذا ضروری است تا در ابتدا حوزه‌های مؤثر در عملکرد مجلس به طور دقیق مورد شناسایی قرار گرفته و سپس عوامل مؤثر ارزیابی و تحلیل شود. در ایران تحقیقاتی که به ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی و تلاش برای ارتقای اثربخشی آن بپردازد بسیار معدود و محدود است (فقیهی، ذاکری و اسدی، ۱۳۹۳)، لذا مسیر پژوهش روشن و واضح نیست و بخش عمده تحقیق از جنس اکتشافی بود، از این رو متغیرهای اصلی در فرایند تحقیق، شناسایی شدند. بر این مبنا تحقیق، فرضیه اولیه‌ای نداشته است.

با بررسی منابع علمی فارسی مشخص می‌شود که فقر نسبی در زمینه موضوع تحقیق وجود دارد و تا کنون مطالعات مبتنی بر چارچوب‌های آکادمیک برای تحلیل وضعیت مجلس و راه‌های ارتقای آن به ندرت و آن هم به صورت بخشی انجام شده است. از این رو تحقیق حاضر با ارائه چارچوبی روشن و مشخص و معیارهایی برای توضیح عملکرد کارآمد مجلس در حوزه‌های مختلف، می‌تواند ابزار کاربردی و مهمی برای ارزیابی عملکرد مجلس در طول زمان به همراه امکان مقایسه روند آن ارائه نماید. چنین ابزاری کم و بیش در ادبیات علمی دنیا وجود داشته است؛ اما اولاً جامعیت لازم در آنها دیده نمی‌شود و در ثانی چنین مدل‌هایی مبتنی بر شرایط زمینه‌ای ایران و نظام سیاسی آن طراحی نشده است. با توجه به نکات فوق اهداف اصلی که این تحقیق به دنبال آن است عبارت است از:

- ارائه مدلی جامع برای ارزیابی عملکرد مجلس به صورت عمومی (نه فقط برای ایران)؛
- تطبیق مدل با شرایط سیاسی و زمینه‌ای ایران و ارائه مدل جامع ارزیابی عملکرد مجلس ایران.

1. Guinn  
 2. Canadian International Development Agency  
 3. COPA  
 4. NDI (National Democratic Institute)

## پیشینه نظری پژوهش

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مجلس در محور تحولات کشور قرار ندارد. اجزای حاکمیت و به خصوص دولت به دنبال دوزدن مجلس و پیشبرد امور خود است. در این مسئله ممکن است دولت‌ها از احزاب نیز استفاده کرده و امور کشور بدون دخالت جدی مجلس اداره شود (مونیروزمان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹). دلایل زیادی برای عملکرد ضعیف مجالس شامل عوامل ساختاری و عوامل مرتبط با افراد وجود دارد (بارکان، آدمولکون و ژو<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴). از یک طرف نمایندگان مجلس به دلیل کمبود مهارت، تجربه، دانش و سابقه شغلی نمی‌توانند نقش مؤثری در وظایف اصلی خود داشته باشند (رتبرگ و سالاهوب<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳). از طرف دیگر علاوه بر سطح کیفی نمایندگان، عواملی مانند نظام سیاسی، قانون اساسی، چگونگی انتخابات و شرایط فرهنگی اجتماعی جامعه می‌تواند بر عملکرد مجلس تأثیر بگذارد و در صورتی که نقش و قدرت کاملاً روشن و واضحی برای مجلس در قانون اساسی ترسیم نشده باشد، این نهاد مهم با مشکل مواجه می‌شود (هادسون و ورن<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷). به طور خاص در مورد کشورهای در حال توسعه می‌توان گفت کمبود تجربه به دلیل نرخ تغییر بسیار زیاد، کمبود دانش، کمبود منابع مالی برای استخدام نیروهای مشاور نماینده و کمبود خدمات پشتیبانی، منجر به اختلاف بین تأثیرگذاری مجالس شده است و برخی مجالس را از نظارت مؤثر و کارآمد دولت بازداشته است (آرتر<sup>۵</sup>، ۲۰۰۶). پروژه‌های متعددی برای تقویت پارلمان انجام شده است و ادبیات گسترده‌ای در زمینه ارزیابی عملکرد مجلس وجود دارد. تفاوت‌هایی در نوع پرداختن به این مسئله در تألیفات پژوهشگران دیده می‌شود (آندرسون، باکس استفنسیمر و سینکلیر چپمن<sup>۶</sup>، ۲۰۰۳؛ کاکس و تری<sup>۷</sup>، ۲۰۰۸؛ واورو<sup>۸</sup>، ۲۰۰۰). برخی پژوهشگران در ارزیابی عملکرد مجلس به ارزیابی عملکرد نمایندگان پرداخته‌اند و تلاش کرده‌اند تا با بررسی وضعیت و کنش فردی نمایندگان به بررسی عملکرد مجلس بپردازند (مسیبی، خان محمدی و حسونند، ۱۳۹۹). تعیین دستور جلسه مجلس متأثر از رفتار نمایندگان خبره و با سابقه شاید یکی از قدیمی‌ترین نظریه‌ها باشد (هاردین و ترومان<sup>۹</sup>، ۱۹۵۱). تلقی نماینده اثر بخش به عنوان عامل ایجاد قدرت برای مجلس و در نتیجه توصیف مجلس مؤثر، فقط از نمایندگان قوی نوع نگاه دیگری در این حوزه نشئت می‌گیرد. از این منظر، نمایندگانی که جایگاه محکمی در مجلس ندارند، نه تنها طرح‌های کمتری به مجلس ارائه می‌دهند؛ بلکه همان طرح‌های ارائه‌شده را هم نمی‌توانند به نتیجه برسانند (فرانتزیک<sup>۱۰</sup>، ۱۹۷۹). در مطالعه‌ای دیگر توجه به تعداد طرح ارائه شده توسط یک نماینده، یا طرح‌هایی که موفق به گذار از کمیسیون و صحن شده‌اند، به عنوان معیاری برای ارزیابی عملکرد وی در نظر گرفته شده است. در مطالعه‌ای جزئی‌تر تمام فرایندهایی که یک طرح طی می‌کند تا به قانون تبدیل

1. Moniruzzaman
2. Barkan, Ademolekun & Zhou
3. Rotberg & Salahub
4. Hudson & Wren
5. Arter
6. Anderson, Box-Steffensmeier & Sinclair-Chapman
7. Cox & Terry
8. Wawro
9. Hardin & Truman
10. Frantzich

شود به عنوان ایستگاه‌های مختلف لحاظ شده و هر نماینده که طرح‌های بیشتری داشته باشد که مراحل مختلف را طی کرده باشند نماینده مؤثرتری شناخته می‌شود. در طرف دیگر برخی مدل‌ها به کنش‌های منفی نمایندگان می‌پردازد و تعداد طرح‌هایی که توسط یک نماینده معرفی شده است اما از دستور کمیسیون یا صحن خارج شده است را ملاک ارزیابی قرار می‌دهند (فرانتزیک، ۱۹۷۹؛ استینر و متوس<sup>۱</sup>، ۱۹۶۱). ولدن و ویزمن در سال ۲۰۰۹ مدلی را با عنوان امتیاز اثربخشی مجلس<sup>۲</sup> برای تک‌تک نماینده‌ها توسعه دادند که با توجه به شاخص‌هایی از رفتار فردی آنها نمره عملکردیشان را مشخص می‌کرد. آنها مدل خود را در سال‌های بعد نیز به صورت جزئی‌تر ادامه دادند (هیت، ولدن و ویزمن<sup>۳</sup>، ۲۰۱۷؛ پادرو میکل و سیندر<sup>۴</sup>، ۲۰۰۶؛ ولدن و ویزمن<sup>۵</sup>، ۲۰۱۸).

در پژوهشی متفاوت توان نظارت مجلس به عنوان ابزاری جهت شناسایی میزان مؤثر بودن این نهاد معرفی شده است و تا جایی که مجلس بتواند سران دولت، وزرا و مدیران ارشد دولتی را در کمیسیون‌ها و صحن و با ابزارهای مختلف به پاسخ‌گویی مجبور کند، یا سیاست‌های اصلی دولت را با چالش و در نهایت تغییر مواجه سازد یا بتواند انتصابات مسئله دار دولت را ملغی کند و یا از دولت پاسخ بخواهد تأثیر بیشتری برای مجلس در نظر گرفته می‌شود (رتبرگ و سلاهورب، ۲۰۱۳). با توجه به ماهیت مجلس و اهمیت حرکت جمعی، جریان قابل توجهی در ادبیات ماورای توجه به افراد در مجلس، به بررسی قدرت و عملکرد کل مجلس پرداخته‌اند.

سؤال ساده و اساسی درباره کلیت عملکرد مجلس این است که: «مجلس تا چه حد قدرت سیاست‌گذاری دارد؟» (مزی، ۱۹۷۹). در ارزیابی قدرت و ضعف مجالس و قدرت خطامشی‌گذاری آنها دو معیار را می‌توان ذکر کرد: اول، کارایی مجلس است. مجلس قوی باید قادر باشد که به صورت کارا، قانون آگاهانه‌ای را وضع کند. عوامل مهم در اینجا کارایی جمعی<sup>۶</sup> است. دوم، استقلال قانون‌گذاری است یا به تعبیر بارکان، مجلس تا چه حد «قدرت ضد حمله دارد» (بارکان<sup>۷</sup>، ۲۰۰۴). مجلس مستقل می‌تواند کاملاً مجزا و مستقل از دولت قانونی را وضع کند و این کار را انجام می‌دهد (کری، فرمنک و کارپوویچز<sup>۸</sup>، ۱۹۹۹). توانستن و انجام دادن دو عبارت کاملاً متفاوت است و به ترتیب به ظرفیت قانون‌گذاری<sup>۹</sup> و عملکرد قانون‌گذاری<sup>۱۰</sup> اشاره دارند. ظرفیت قانون‌گذاری در تحلیل ترکیبی از شرایط مصرح در قانون اساسی، قانون انتخابات، ساختارهای کشور (تک‌مجلسی یا دومجلسی)، سازماندهی و فرایندهای داخل مجلس و ورودی‌های مجلس (نماینده‌ها) مشخص می‌شود و هر پارلمان بر این اساس ظرفیت متفاوتی پیدا می‌کند (آرتز، ۲۰۰۶).

1. Steiner & Matthews
2. Legislative Effectiveness Score
3. Hitt, Volden & Wiseman
4. Padró Miquel & Snyder
5. Volden & Wiseman
6. Collective efficiency
7. Barkan
8. Carey, Formanek & Karpowicz
9. Legislative capacity
10. Legislative performance

### پیشینه تجربی پژوهش

مجالس برخی کشورها یا نهادهای مرتبط با آنها، در انتهای هر سال، گزارشی از عملکرد آن سال مجلس ارائه می‌دهند؛ برای مثال مؤسسه IFG<sup>۱</sup> گزارشی سالانه در ارزیابی عملکرد پارلمان انگلیس، مؤسسه شفافیت بین‌المللی<sup>۲</sup> گزارشی از عملکرد مجلس گرجستان و پارلمان آفریقای جنوبی گزارشی از عملکرد خود منتشر می‌کنند. از آنجا که این گزارش‌ها به صورت اداری تنظیم می‌شوند، عمده مسائلی که در آنها مورد توجه قرار می‌گیرد در همین زمینه است. مانند بودجه مجلس، زمان مصروف برای امور مختلف، آمار خروجی‌ها شامل گزارش‌ها، مصوبه‌ها، سؤال‌ها، استیضاح‌ها، مهم‌ترین رخدادهای سیاسی مجلس، ترکیب اعضا، مشارکت زنان، نظم نمایندگان، فعالیت احزاب، بخش خصوصی و... (سجائی<sup>۳</sup>، ۲۰۱۹؛ لیلی، وایت و های<sup>۴</sup>، ۲۰۱۸؛ دینگانی<sup>۵</sup>، ۲۰۱۰).

فیش و کورنیگ<sup>۶</sup> (۲۰۰۷) در پژوهش مفصلی در رابطه با ارزیابی قدرت مجلس در کشورهای دنیا با تدوین ۳۲ سؤال، آن را کمی کردند و امکان مقایسه بین قدرت مجلس‌های مختلف را ایجاد کردند (فیش و کورنیگ، ۲۰۰۹). چرنیک و همکاران (۲۰۱۲) نیز در تکمیل کار آنها این سؤال‌ها را وزن‌دهی و اولویت‌بندی کردند تا کمی شدن قدرت مجلس دقت بیشتری پیدا کند (چرنیک، دوپلی، و پاور<sup>۷</sup>، ۲۰۱۷). برخی دیگر به طور خام و بر مبنای عواملی مثل تعداد لوایح، توزیع جنسیت، توزیع زمان جلسه‌ها و تحصیلات، مجلس را ارزیابی می‌کنند (هارویتر<sup>۸</sup>، ۱۹۸۵).

در نگاهی جامع‌تر می‌توان عملکرد مجلس را از دو منظر خروجی‌محور یا با توجه به فرایند و حکمرانی داخلی آن بررسی کرد (جانسون و تالبوت<sup>۹</sup>، ۲۰۰۷)؛ بدین معنا که یک‌بار مجلس را با توجه به جزئیات داخلی و فرایندهای تعریف شده درون آن مورد بررسی قرار داد و یک‌بار بدون توجه به آنچه درون این نهاد می‌گذرد و صرفاً با دقت بر خروجی آن مورد تحلیل قرار داد و به کمک آن مشخص کرد که وضعیت عملکرد مجلس چگونه است.

در تحقیقات مختلفی به بررسی وضعیت عملکردی مجالس پرداخته است که برخی از مهم‌ترین جریان‌های آن در بخش‌های قبلی بررسی شد؛ اما عمده این موارد صرفاً به صورت بخشی مجلس را مورد توجه قرار داده‌اند؛ از این رو ارائه نگاهی جامع که بتواند از جهات مختلف نهاد قانون‌گذاری را بررسی کند، اهمیت ویژه‌ای دارد.

نهادهای مختلف بین‌المللی دریافته‌اند که توسعه استانداردها و چارچوب ارزیابی می‌تواند به پارلمان‌ها برای خود ارزیابی و تحول کمک نماید و به فعالان توسعه پارلمانی و حامیان بین‌المللی برای برنامه‌های پشتیبانی راهنمایی ارائه کند. سازمان‌های متنوعی وجود دارند که در این حوزه مشارکت کردند و طیف گسترده‌ای از اصطلاحات از جمله

1. Institute for Government
2. Transparency International
3. Sajaia
4. Lilly, White & Haigh
5. Dingani
6. Fish & Kroenig
7. Chernykh, Doyle & Power
8. Hurwitz
9. Johnson & Talbot



استانداردها<sup>۱</sup>، محک‌ها<sup>۲</sup>، هنجارها<sup>۳</sup>، معیارها<sup>۴</sup>، شاخص‌ها<sup>۵</sup>، اصول<sup>۶</sup> و اقدام خوب<sup>۷</sup> برای توصیف مدل یا چارچوب ارزیابی استفاده شده است. همه مدل‌ها چهار وظیفه اصلی مجلس شامل قانون‌گذاری، نظارت بر دستگاه اجرایی، نمایندگی از شهروندان و تصویب بودجه را پوشش داده‌اند و همه مدل‌ها بر مبانی اولیه‌ای مانند عدم استیلا دولت بر مجلس و عدم وجود فساد در نماینده‌ها و کارکنان مجلس اتفاق نظر دارند (وون تراپ<sup>۸</sup>، ۲۰۱۶).

با بررسی منابع موجود در ادبیات علمی حوزه مطالعات پارلمانی مشخص شد که کارهای گسترده‌ای درباره ارزیابی عملکرد مجلس در دنیا انجام شده است؛ اما اولاً مدل یکپارچه‌ای که به صورت جامع، هم‌زمان از وجوه مختلف کارکردی و جایگاهی، عملکرد مجلس را بررسی کند و بتواند المان‌های متنوع و مؤثر بر عملکرد این نهاد را احصا کند و در خود بگنجانند، هنوز توسعه داده نشده است. ثانیاً همین مدل‌های موجود با اختلاف‌های زمینه‌ای که با نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران دارند و تفاوت‌هایی که بین خود مدل‌ها دیده می‌شود امکان اعمال و استفاده در ایران را ندارند.

### روش‌شناسی پژوهش

سنتز تحقیقات کیفی که رویکردهای پرشماری برای استفاده دارد (رینگ، ریچ و مندوا<sup>۹</sup>، ۲۰۱۱)؛ اجازه می‌دهد تا دانش حاصل از مطالعات کیفی در خصوص پدیده‌ای خاص به درک وسیع‌تر، عمیق‌تر و جامع‌تر از آن پدیده حاصل شود (آگری و بولتون<sup>۱۰</sup>، ۲۰۱۴؛ لاچل و دیگران<sup>۱۱</sup>، ۲۰۱۷؛ سندلوسکی<sup>۱۲</sup>، ۲۰۰۸).

یکی از روش‌هایی که به منظور بررسی، ترکیب و آسیب‌شناسی پژوهش‌های گذشته استفاده می‌شود فرا مطالعه<sup>۱۳</sup> است. این روش بیشتر در حوزه پژوهش‌های پزشکی و پرستاری کاربرد دارد. فرا مطالعه تجزیه و تحلیل عمیق از کارهای پژوهشی انجام گرفته در یک حوزه خاص است (کمالی، ۱۳۹۶). پاترسون<sup>۱۴</sup> (۲۰۰۷) فرا مطالعه را شامل سه روش فرانتزیه، فراروش و فراترکیب می‌داند.

روش فراترکیب از روش‌های نوظهور در مطالعات کیفی است که استفاده از آن در تحقیقات علوم اجتماعی رو به گسترش است (یخچالی، طهماسبی، لطیفی و فرجی ملائی، ۱۳۹۹؛ دقتی، یعقوبی، کمالیان و دهقانی، ۱۳۹۸؛ کریم میان محمدی، قاضی نوری و ذوالفقارزاده، ۱۳۹۸). این روش جهت تفسیر سیستماتیک نتایج مطالعات کیفی برای تبیینی جدید از پدیده مشترک مورد مطالعه، استفاده می‌شود (برگدل<sup>۱۵</sup>، ۲۰۱۹؛ عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸).

1. Standards
2. Benchmarks
3. Norms
4. Criteria
5. Indicators
6. Principles
7. Good practice
8. Von Trapp
9. Ring, Ritchie & Mandava
10. Aguirre & Bolton
11. Lachal
12. Sandelowski
13. Meta-Study
14. Paterson
15. Bergdahl

فرایند فراترکیب، شامل گام‌های گسسته‌ای است که محقق را قادر می‌سازد تا پرسش خاص تحقیق را شناسایی کند و برای پاسخ به سؤال تحقیق، به جست‌وجو، انتخاب، ارزیابی، خلاصه‌کردن و ترکیب شواهد بپردازد (جانگوو<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). پژوهشگران مختلف این فرایند را تا حدی متفاوت توصیف کرده‌اند؛ اما اساس آن مشابه است (اروین، برادرسون و سامرز، ۲۰۱۱). اروین، برادرسون و سامرز<sup>۲</sup> (۲۰۱۱) فرایند فراترکیب را در شش گام شامل طرح روشن سؤال، جست‌وجوی جامع ادبیات، ارزیابی دقیق تحقیقات برای امکان ورود به فراترکیب، انتخاب و اجرای تکنیک فراترکیب، معرفی یافته‌های سنتز مطالعات و بازتاب در فرایند تعریف می‌کنند (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸). سندلوسکی و باروسو (۲۰۰۷) نیز فرایندی پیشنهادی برای سنتز مطالعات کیفی ارائه دادند و آن را در چندین موضوع حوزه پزشکی و پرستاری پیاده کردند (سندلوسکی و باروسو<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳). نظر به جامعیت بیشتر، در این پژوهش برای ایجاد یک مدل جهت ارزیابی عملکرد مجلس، از همین روش که گام‌های آن در شکل ۱ دیده می‌شود استفاده شده است.<sup>۴</sup>



شکل ۱. مراحل انجام فراترکیب

در ادامه برای تطبیق مدل با شرایط سیاسی و زمینه‌ای کشور بیش از ۶۰ مصاحبه عمیق و نیمه ساختار یافته با افرادی از جمله اعضای فعلی و سابق هیئت رئیسه و سایر نمایندگان مجلس، رئیس جمهور اسبق، وزاری اسبق دولت، معاونان وزرا و مدیران دولتی، مدیران و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و مسئولان دفاتر نمایندگان انجام شد. در

1. Jungwoo

2. Erwin, Brotherson & Summers

3. Sandelowski & Barroso

۴. آن گونه که از مطالعه سند اصلی منتشر شده توسط نویسندگان برمی‌آید، این فرایند شامل شش مرحله است؛ اما بعضی مقالات داخلی از مجلات مختلف فرایند فراتلفیق سندلوسکی و باروسو را شامل هفت مرحله می‌دانند. به نظر می‌رسد که اکثر آنها بخش روش تحقیق را به‌طور مستقیم از مرجع اصلی دریافت نکرده‌اند.

ابتدای این مصاحبه‌ها، هدف کلی تشریح و تأکید شد که مصاحبه صرفاً برای مقاصد پژوهشی استفاده خواهد شد. معیار تعداد مصاحبه‌ها رسیدن به نقطه اشباع تئوریک بوده است. برای تحلیل مصاحبه‌ها و حصول نتیجه مد نظر، از شیوه تحلیل تفسیری استفاده شده است. در این روش تحلیل، محقق درصدد است تا در صورت امکان، به آشکار کردن پیام‌های نهفته در متن پیاده شده مصاحبه بپردازد (کریمی و نصر، ۱۳۹۲). جهت نیل به این هدف، مصاحبه باید کاملاً با جزئیات نوشته شود. سؤال‌های اصلی پرسیده شود و همچنین باید پاسخ‌های اولیه، نکات حاشیه‌ای، کندوکاوهای مصاحبه‌گر و سؤال‌های مکمل در کانون توجه قرار گیرد تا بتوان به درک کاملی از گفته‌های مصاحبه‌شونده رسید. در این مرحله، محقق به دنبال نظریه‌ای است که در دل محتوای ارائه شده توسط مصاحبه شونده مطرح شده و باید این مفاهیم را استخراج نماید و در واقع، نظریه‌ای از قبل وجود ندارد تا به دنبال آن باشد. لذا تحلیل دقیق متن و شناخت زمینه تحقیق الزامات جدی برای انجام این مهم است. در این مرحله، باید بدون استفاده از ادبیات و با رمزگذاری کدهای استخراجی و منظم کردن آنها، مفاهیم مدنظر منظم و بازبینی شود. هنگامی که محقق کدگذاری می‌کند، کدها را مبتنی بر مفهوم مدنظر مصاحبه‌شوندگان تعریف می‌نماید. در نتیجه، هنگام مرور هر جزء از خود می‌پرسد که مراد مصاحبه‌شونده چه بوده است و پاسخ آن را در یک واژه یا اصطلاح خلاصه می‌نماید. هرگاه در حین بررسی دیگر متن‌ها، متوجه شود مصاحبه‌شوندگان برداشت متفاوتی داشته‌اند، ممکن است ایده محقق درباره معنای مقوله تغییر کند و مجبور شود که به باز کدگذاری برای هماهنگ کردن یافته‌های اقدام کند (روبین و روبین، ۲۰۱۱).

### گام اول: طرح سؤال تحقیق

مسئله محوری مدنظر در این پژوهش ارزیابی عملکرد مجلس است. یکی از چالش‌های پیش رو در خصوص این حوزه، قابلیت اظهارنظر عمومی درباره آن است؛ از این رو در نگاه اول، ممکن است پژوهش امری سهل به نظر آید؛ اما هنگامی که به وجوه متکثر مسئله ارزیابی مجلس پرداخته می‌شود مشخص می‌گردد که در نظر گرفتن تمام این وجوه امری پیچیده است؛ چرا که عوامل بسیار متعددی در عملکرد مجلس اثرگذارند و این حوزه سهل ممتنع است.

### گام دوم: مرور ادبیات جامع

برای پاسخ به سؤال فوق در ابتدا منابع مرتبط با کلید واژه‌های مختلفی از جمله ارزیابی، قدرت، عملکرد، توسعه، بهره‌وری و... در کنار کلیدواژه «پارلمان» بررسی شدند. همچنین ارجاعات منابع نیز مورد توجه قرار گرفت تا شبکه منابع ارزیابی شده توسعه پیدا کند. توجه به نام نویسندگان مطرح و جست‌وجو در اثرهای آنها، یکی دیگر از ابزارهای استفاده شده برای تکمیل بخش مرور ادبیات بود.

به جز مقاله‌ها و کتاب‌های مرتبط در موضوع پژوهش، گزارش‌های متعددی یافت شد که عمدتاً این گزارش‌ها به ارائه مدل گسترده و جامع برای ارزیابی مجلس پرداخته بودند؛ در صورتی که بیشتر مقاله‌ها روی یک موضوع خاص متمرکز بودند. از ابزارهای متعددی برای پوشش جامع ادبیات موجود در این بخش استفاده شد. در گام اول جست‌وجو در

موتور جست‌وجوهای مرسوم و موتور جست‌وجو علمی گوگل مد نظر قرار گرفت. در ادامه از پایگاه داده اسکوپوس استفاده شد و تلاش شد تا با تعریف اجزای جست‌وجوی مناسب، بتوان خروجی‌های حداکثری مرتبط را شناسایی کرد.

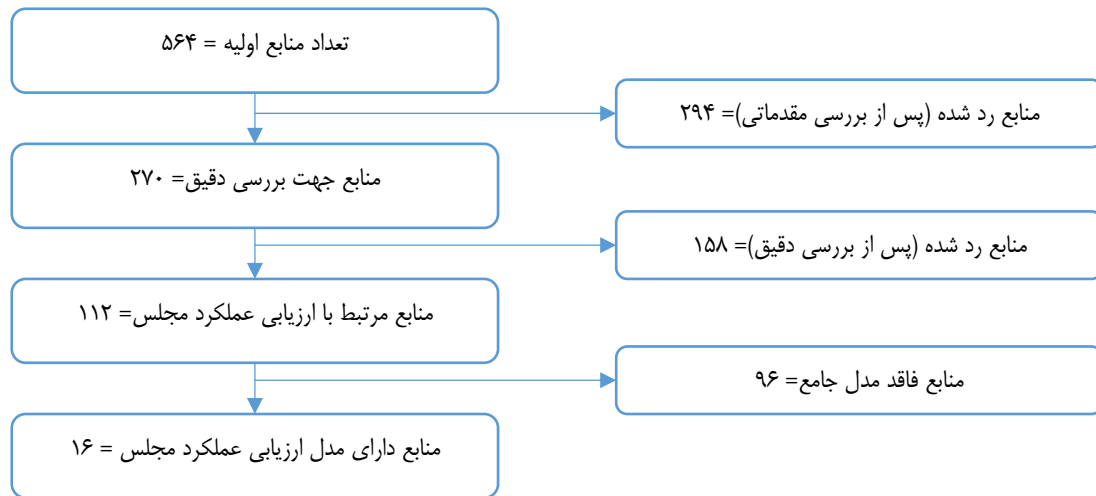
### گام سوم: ارزیابی کیفیت و انتخاب منابع

در ارزیابی منابع یافت شده نوع ورود هر منبع به مسئله و تحلیل آن مورد توجه قرار گرفت. همچنین میزان جزئی بودن مدل ارائه شده یا معیارهای مطرح شده یکی دیگر از عوامل تعیین کننده استفاده شدن از آن منبع بود. این منابع با دقت زیادی مورد ارزیابی قرار گرفتند تا در صورتی که قابلیت کوچک‌ترین استفاده‌ای از منابع وجود داشته باشد این کار انجام شود. در نهایت، منابع اصلی ذیل در فراترکیب استفاده شدند و سایر منابع صرفاً کمک جزئی به پژوهش کردند. فرایند ارزیابی با جزئیات تعداد منابع در زیر آمده است.

جدول ۱. منابع اصلی استفاده شده در فراترکیب

ردیف	عنوان
۱	شاخص پارلمانی آفریقا (آژانس توسعه بین‌المللی کانادا، ۲۰۱۱)
۲	کتابچه مجالس ملی (فیش و کرنیک، ۲۰۰۹)
۳	مؤسسه دموکراتیک ملی (ان‌دی‌ای، ۲۰۰۷)
۴	پارلمان و دموکراسی در قرن ۲۱ (بتهام، ۲۰۰۶)
۵	مروری بر کارت امتیازی مجالس آفریقا (بوسلی، ۲۰۰۷)
۶	معیارهای پیشنهادی برای مجالس دموکراتیک هند، آسیا و جنوب غرب آسیا (سی‌پی‌ای، ۲۰۱۰)
۷	یک چارچوب مفهومی برای عملکرد مجلس (بانک جهانی، ۲۰۰۵)
۸	ارزیابی مجلس (مدرسه اقتصاد لندن، ۲۰۰۹)
۹	ارزیابی کیفیت دموکراسی (بتهام و دیگران، ۲۰۰۸)
۱۰	اندازه‌گیری عملکرد مجلس (زنارو، ۲۰۰۵)
۱۱	ده سال تقویت مجلس در آفریقا ۱۹۹۱-۲۰۰۰ (جانسون، ۲۰۰۳)
۱۲	سهم پارلمان در دموکراسی (کوپا، ۲۰۱۱)
۱۳	معیارهایی برای مجالس دموکراتیک در جنوب آفریقا (سدسی، ۲۰۱۰)
۱۴	دفترچه کمک‌های آمریکا در تقویت مجالس (یواساید، ۲۰۰۰)
۱۵	تقویت مجالس (گوین، ۲۰۱۴)
۱۶	کمک به مجالس به منظور کار کردن برای فقرا (دفید، ۲۰۱۴)

1. Bosley
2. CPA
3. Beetham et al.
4. Zennaro
5. Johnsson



شکل ۲. نتایج گام‌های اجرا شده در فرایند فراترکیب

#### گام چهارم: تحلیل منابع و دسته‌بندی محتویات

منابع مقدماتی مورد استفاده تنوع شکلی زیادی داشتند. برخی استاندارد یا معیارهایی<sup>۱</sup> را برای عملکرد مجلس برشمرده بودند؛ به این معنا که هر عامل مشخصی، برای مثال مصونیت نماینده، پس از دوره نمایندگی یک استاندارد معین دارد و در تمام مجالس این استاندارد باید برقرار باشد و اگر برقرار نباشد، ضعف آن مجلس را نشان می‌دهد. برخی دیگر از منابع صرفاً موضوعات مؤثر در عملکرد مجلس را برشمرده بودند و قضاوتی راجع به چگونگی آنها نکرده‌اند. برای مثال، نظام انتخاباتی قطعاً در شکل‌گیری مجلس و کیفیت عملکرد آن مؤثر است، اما این مدل‌ها عنوان نکرده‌اند که چه نوع نظامی بهتر است. دسته‌ای دیگر از مدل‌ها به صورت خودارزیابی<sup>۲</sup> بودند و در موضوعات مهم صرفاً سؤال‌هایی را پرسیده بودند. البته عمده سؤال‌ها به نحوی مطرح شده است که خود به خود، سمت مطلوب از نظر نگارنده مشخص است. برای مثال، در پرسشی مطرح شد که «آیا پارلمان، حوزه انتخابیه را از بودجه تصویبی آگاه می‌سازد؟».

یکی دیگر از منابع، تنها حوزه‌های مهم در ارزیابی عملکرد پارلمان را دسته‌بندی کرده و جزئی‌تر نشده است (گویین، ۲۰۱۴). با عنایت به تنوع توضیح داده شده، ترکیب این مدل‌ها توجه به ملاحظات مختلفی را نیاز دارد و در تحلیل و تلفیق آنها تلاش شده تا در عین حفظ مفاهیم مندرج در منبع اولیه یکپارچگی خروجی نیز رعایت شود.

یکی از مهم‌ترین قسمت‌های فراترکیب انجام شده در تحقیق حاضر دسته‌بندی کدها و استخراج مفاهیم و مقوله‌ها بود؛ چرا که موضوعات با برش‌های مختلفی قابل دسته‌بندی بودند. برای مثال می‌توان تمام موضوعات مربوط به شفافیت مجلس را در کنار یکدیگر ارائه کرد، در این صورت شفافیت رأی‌گیری کمیسیون نیز در این دسته ارائه می‌شود. همچنین می‌توان تمام موضوعات مربوط به رأی‌گیری کمیسیون را در کنار هم گذاشت اما در صورت دوم، مسئله شفافیت رأی کمیسیون‌ها نباید در دسته شفافیت مجلس بگنجد. از این رو دقت و تدبیر در دسته‌بندی تأثیر بسیار مهمی در ارائه دید بهتر و جامع‌تر نسبت به پژوهش دارد.

1. Benchmark  
2. Self-assessment

در بررسی دقیق مدل‌ها، به این دلایل، بعضی معیارها یا سؤال‌های موجود در مدل‌ها، در فرایند شکل‌دهی مدل نهایی استفاده نشدند: بسیار جزئی بودن، بیش از حد کلی بودن، فرامجلسی بودن، فاصله زیاد از مسئله تحقیق، تعارض محتوایی با دیگر معیارها، نمادین بودن، وجود ابهام بدون توضیح در مدل اولیه، تأکید افراطی بر برابری جنسیتی.

### گام پنجم: تحلیل، تلفیق و تفسیر یافته‌ها

نتیجه فراترکیب، به معرفی ۲۰۵ معیار در قالب ۷۶ موضوع، ۲۴ زیر حوزه و ۵ حوزه اصلی برای ارزیابی عملکرد مجلس منجر شد. این معیارها شامل بایدها و نبایدهایی برای مجلس مطلوب است. اینکه مجلس مطلوب خود بر چه اساسی در ذهن شکل دهندگان مدل ترسیم شده است تا حد بسیار زیادی به نظام ارزشی نهفته در ذهن آنها مرتبط می‌شود. برخی از مدل‌ها مانند NDI<sup>۱</sup> و CPA<sup>۲</sup> در یکی از دسته‌ها به ارزش‌ها پرداخته‌اند، اما با توجه به مفاهیم موجود در پس معیارهای ارائه شده، به سادگی فهمیده می‌شود که این ارزش‌های ذکر شده به صورت صریح، به تنهایی تعیین‌کننده چگونگی انتخاب معیارها نبوده است. به نظر می‌رسد تلاش شده تا در پس تمام مدل‌ها ارزش‌های مبنایی عنوان شده در دموکراسی شامل آزادی، عدالت و برابری منظور شود<sup>۳</sup>. علاوه بر موارد فوق، توجه به کارآمدی و کیفیت عملکرد نیز شاخص مهمی در تعیین معیارها بوده است. در ارائه مدل فراترکیب، با تعمق بیشتر تصمیم بر این شد که مانند برخی مدل‌ها دسته ارزش‌ها در کنار سایر دسته‌ها ارائه شود؛ نه به این معنا که این دسته، ارزش‌های ذاتی کل مدل را در خود گنجانده است؛ بلکه صرفاً ارزش‌هایی مانند شفافیت ارائه شده است که در عرف کار پارلمان در دنیا اهمیت زیادی دارد.

### جدول ۲. حوزه‌های اصلی، زیرحوزه‌ها و موضوعات ارزیابی عملکرد مجلس

موضوع	زیرحوزه	حوزه اصلی
حکمرانی قانون	دولت	جایگاه مجلس در حکمرانی
استقلال مجلس از دولت		
هماهنگی		
عدم انحلال توسط دولت		
انحلال دولت	قوه قضائیه	
اختیار اعلان جنگ		
بررسی قوانین	سیاست خارجی	
نصب و استیضاح قضات		
نظارت بر دولت		
کنشگری بین‌المللی	بانک مرکزی	
مشارکت با نهادهای بین‌المللی		
نصب رئیس	مردم	
مشارکت		
عفو		

1. National Democratic Institute

2. Commonwealth Parliamentary Association

۳. در اینجا فارغ از اینکه تا چه حد این ارزش‌ها محقق شده، صرفاً به این پرداخته شده است که مفاهیم تئوریک چگونه در پس این مدل‌ها بوده‌اند.

## ادامه جدول ۲

موضوع	زیرحوزه	حوزه اصلی
پاسخ گو کردن نمایندگان	ویژگی‌های انتخابات	انتخابات و شرایط کلی نماینده
حمایت از نظام انتخابات		
سهولت حضور در مجلس		
قوانین هزینه کرد احزاب		
ثبات بخشی از مجلس		
تقسیم کرسی‌ها		
توزیع عادلانه		
رعایت استانداردهای جهانی	فرایند انتخابات	
تداوم		
رأی مستقیم و مخفی		
کمک‌های عمومی عادلانه		
نظارت مالی		
پرگزار کننده و ناظر	محدودیت صلاحیت	
میان دوره		
محدودیت صلاحیت		
تبعیض مثبت		
قسم نمایندگی	محدودیت صلاحیت	
حضور در یک مجلس		
حضور در یک قوه		
مصونیت کاری	مصونیت	
عدم توسعه مصونیت		
لغو مصونیت		
اخراج	خاتمه نمایندگی	
حق استعفا		
تعادل زندگی شخصی و کاری	موضوعات فردی	
جذابیت سمت		
اختیارات	قانون گذاری	کارکرد و فرایند کاری مجلس
فرایند		
اختیارات	نظارت	
فرایند		
کمیسیون حساب‌های عمومی		
حسابرس کل	تصویب بودجه	
اختیارات و فرایند		
زیرساخت و فرهنگ بررسی بودجه	تصویب بودجه	
زیرساخت ارتباط با مردم		
توجه به دغدغه عمومی	نمایندگی	
تبادل اطلاعات با مردم		

## ادامه جدول ۲

موضوع	زیر حوزه	حوزه اصلی
ساختاردهی و فرایند قدرت	کمیسیون	ساختار داخلی و زیرساخت مجلس
دستور جلسه‌ها	صحن	
برگزاری جلسه‌ها		
مذاکره‌ها		
رأی‌گیری		
کلیات	هیئت رئیسه	
انتصاب نمایندگان به احزاب	احزاب	
فراکسیون‌ها/گروه‌های حزبی		
استخدام و ارتقا	کارمندان مجلس	
ساختار و مدیریت		
پژوهشگران مجلس		
امکانات اداری	پشتیبانی و لجستیک	ارزش‌های مجلس
رسانه		
حقوق و مزایا		
امکانات فردی		
گستره دسترسی	قابلیت دسترسی	
دسترسی برای اقشار مختلف	شفافیت و مقابله با فساد	
شفافیت عملکرد مجلس		
شفافیت رفتار فردی		
مقابله با فساد	مشارکت شهروندان	
در قانون‌گذاری		
در نظارت		
تصویب بودجه عمومی		

## گام ششم: اعتبار سنجی نتایج تحقیق

جهت اعتبار سنجی فراترکیب انجام شده از چند روش مختلف استفاده شده است:

۱. گام‌های اصلی فرایند فراترکیب چند مرتبه تکرار شده است تا خطای احتمالی کاهش پیدا کند.
۲. محققان در فرایند تحقیق، بارها با فعال کردن حلقه دوم یادگیری به این پرسش پاسخ می‌دادند که آیا تحلیل انجام شده در این بخش قابلیت اتکا و تکرارپذیری دارد یا خیر.
۳. نتایج حاصل از تلفیق مدل‌ها و دسته‌بندی ارائه شده به‌عنوان خروجی اصلی فرایند در چند مرحله با مدیران مرکز پژوهش‌های مجلس، برخی اساتید دانشگاه و محققان حوزه مجلس کنترل شده است. شایان ذکر است در این فرایندها تغییراتی در دسته‌بندی‌های انجام شده حاصل شد.



۴. کل فرایند تحقیق و به خصوص نتایج فراترکیب در گروه کانونی افراد مرتبط با حوزه مطالعات مجلس بررسی و تأیید شده است.

### تطبیق مدل با شرایط ایران

با انجام کدگذاری محتواهای مصاحبه‌ها و تحلیل آنها با روش تحلیل تفسیری موضوعاتی که در هیچ مصاحبه‌ای به آن اشاره نشده است و با چارچوب‌های فعلی قانون اساسی در ایران قابل تعریف نیست، از مدل کلی حاصل شده در بخش قبل برای ارزیابی عملکرد مجلس حذف شده‌اند. برخی از این موارد عبارت‌اند از:

- دولت اختیار انحلال مجلس را ندارد.
- در نظام دو مجلسی تنها مجلسی اجازه انحلال دولت را دارد که انتخابی باشد.
- مجلس قدرت عفو عمومی و اختصاصی را دارد.
- نامزدها برای ورود به مجلس الزام به قسم یاد کردن دینی خلاف میل خود ندارند.
- یک نامزد حق حضور در دو مجلس را ندارد.
- تنها مجلسی که انتخابی است حق بررسی و تصویب بودجه را دارد.

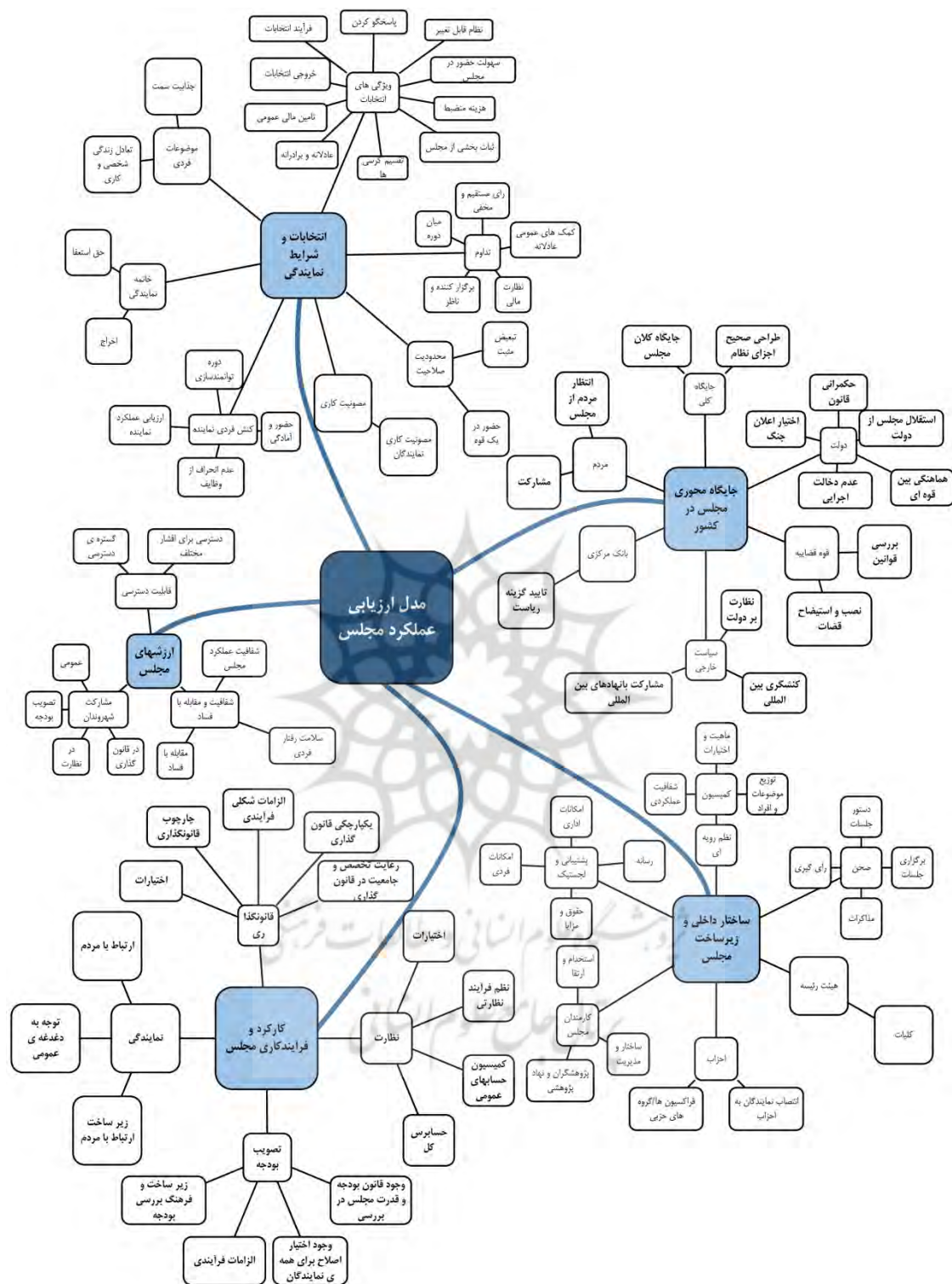
در ادامه محتوای مصاحبه‌ها بررسی و کدهای دریافتی از مصاحبه‌شوندگان متناسب با موضوع آنها دسته‌بندی شدند و در قالب مضامین به‌دست‌آمده از فراترکیب قرار گرفتند. سپس کدها با معیارهای ارائه شده از قبل مقایسه شدند و اگر کد مشترکی وجود داشت که هم در چندین مصاحبه تأکید و هم در فراترکیب به آن اشاره شده بود، در جدول به‌عنوان معیار مشترک مشخص شد. در مواردی نیز معیار ارائه شده در مصاحبه‌ها جدید بوده و در مدل خروجی فراترکیب وجود نداشت که در این حالت این معیارها به‌عنوان گزینه‌های جدید به مدل اضافه شدند.

این موارد بر اساس محتوا متناسب با دسته‌بندی مدل در حوزه اصلی و زیر حوزه مرتبط گنجانده شدند. برخی از معیارها در موضوعاتی که از قبل در مدل مشخص شده بود اضافه شدند و برخی به‌عنوان موضوعی جدید به ذیل زیر حوزه‌ها افزوده شدند. نام برخی حوزه‌ها و زیر حوزه‌ها متناسب با محتوای مصاحبه‌های انجام شده دچار تغییر شدند. مدل نهایی در پیوست قابل مشاهده است.

### یافته‌های پژوهش

پس از انجام فرایند ذکر شده در بخش قبل مدل ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی به‌صورت زیر شامل ۵ حوزه، ۲۶ زیر حوزه، ۸۴ موضوع و ۲۱۶ معیار حاصل شد. که در شکل ۳ نشان داده شده است.

برای استفاده از این مدل جهت ارزیابی عملکرد مجلس، باید دسته‌بندی تا سطح موضوعات در قالب پرسش‌نامه به مخاطبان خبره در حوزه مجلس شورای اسلامی ارائه شود و وضعیت موجود از منظر آنان نمره دهی شده و بر این مبنا عملکرد مجلس در معیارهای ذکر شده مشخص شود.



شکل ۳. مدل ارزیابی عملکرد مجلس

جدول ۳. معیارهای ذیل حوزه جایگاه محوری مجلس در کشور

زیر حوزه	موضوع	معیار
جایگاه کلی	جایگاه کلان مجلس	مجلس در رأس همه ارگان‌ها واقع است و از همه مقاماتی که در یک کشور هست بالاتر است.
	طراحی صحیح اجزای نظام	طراحی کلان نظام سیاسی، زمینه کارآمدی لازم را برای مجلس به وجود می‌آورد.
دولت	حکمرانی قانون	کشور بر اساس حکمرانی قانون (مصوبات مجلس) اداره می‌شود.
	استقلال مجلس از دولت	اعضای مجلس مستقل از دولت انتخاب می‌شوند و فعالیت می‌کنند.
	هماهنگی بین قوه‌ای	در سیستم‌های ریاست جمهوری، باید سطح مناسبی از هماهنگی بین قوای مقننه و مجریه برقرار شود. برای این منظور، ایجاد نهادها یا کمیته‌های هماهنگ کننده ویژه ضروری است.
	عدم دخالت اجرایی مجلس	مجلس در امور اجرایی مداخله بسیار حداقلی دارد.
قوه قضائیه	اختیار اعلان جنگ مجلس	تأیید مجلس برای اعلان جنگ ضروری است.
	بررسی قوانین	قوانین مجلس نیاز به بررسی قوه قضائیه ندارد.
	نصب و استیضاح قضات	نصب قضات عالی با تأیید مجلس انجام می‌شود و مجلس قدرت استیضاح قضات عالی رتبه را دارد.
سیاست خارجی	نظارت بر دولت	مجلس به‌طور مؤثر قادر به بررسی و مشارکت در سیاست خارجی دولت است. اطلاعات کافی در مورد مواضع دولت در مذاکره با سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی به موقع در دسترس مجلس قرار می‌گیرد. نظارت مجلسی بر سیاست توسعه توسط دولت، چه به‌عنوان «اهدا کننده» یا «دریافت کننده» کمک‌های توسعه بین‌المللی، مؤثر است. مجلس معاهدات و وام‌های بین‌المللی را تصویب می‌کند. مجلس نظارت کافی بر نیروهای نظامی خارج از مرزها را دارد.
	کنشگری بین‌المللی	نمایندگان مجلس باید این فرصت را داشته باشند که در مأموریت‌ها یا مذاکره‌های بین‌المللی در هیئت‌های دولت گنجانده شوند. مجلس در تقویت گفت‌وگوی سیاسی برای حل و فصل مناقشه چه در داخل و چه در خارج از کشور فعال است.
	مشارکت با نهادهای بین‌المللی	مجلس در همکاری‌های بین‌المللی در سطح منطقه‌ای و جهانی مؤثر است. مجلس قادر است سیاست‌ها و عملکرد سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول را که دولت این کشور در منابع مالی، انسانی و مادی به آنها کمک می‌کند، بررسی کند. نمایندگان مجلس باید برای شرکت در مأموریت‌های پارلمان‌های دیگر و استقبال از هیئت‌های نمایندگان پارلمان خارجی آماده باشند. مجلس باید به تعهدهای خود در قبال نهادهای پارلمانی بین‌المللی عمل کند. مجلس اطمینان لازم از رعایت تعهدهای بین‌المللی در سطح ملی را حاصل کرده است.
	تأیید گزینه ریاست	مجلس نقش پر رنگی در انتصاب رئیس بانک مرکزی دارد.
مردم	مشارکت	درصد شایان توجهی از مردم در انتخابات شرکت می‌کنند و نخبگان سیاسی نتیجه انتخابات را به رسمیت می‌شناسند.
	انتظار مردم از مجلس	مردم انتظاری منطبق بر وظایف اصلی نماینده از وی دارند.

## جدول ۴. معیارهای ذیل حوزه انتخابات و شرایط نمایندگی

معیار	موضوع	زیر حوزه
نظام انتخابات پاسخ‌گویی نمایندگان را تضمین می‌کند.	پاسخ‌گو کردن نمایندگان	ویژگی‌های انتخابات
باید سازوکاری برای تحقیق و بررسی و اصلاح نظام انتخابات وجود داشته باشد تا اکثریت جامعه از آن حمایت کنند.	نظام انتخابات تغییرپذیر	
شرکت در انتخابات و پیروزی در آن به‌طور متوسط امر سختی نیست.	سهولت حضور در مجلس	
کشورها باید قوانینی برای شفاف و نظام‌مند کردن هزینه‌کرد احزاب و دیگران در انتخابات تدوین کنند و احزاب مکلف باشند این قوانین را به‌صورت آیین‌نامه داخلی خود رعایت کنند.	هزینه منضبط	
تعداد کافی از نمایندگان در هر دوره باقی می‌مانند تا انتقال دانش و انباشت تجربه صورت گیرد.	ثبات بخشی از مجلس	
کرسی‌ها باید به‌گونه‌ای بین احزاب تقسیم شوند که تا حد ممکن آرای به‌دست‌آمده از هر حزب را صادقانه منعکس کند.	تقسیم کرسی‌ها	
انتخابات نباید به ایجاد شکاف و هزینه اجتماعی در جامعه منجر شود.	عدالانه و برادرانه	
ترکیب مجلس نمایانگر تنوع افکار سیاسی و اقلیت‌های دینی و اقوام مختلف در کشور است.	عدالانه و برادرانه	
هزینه‌های انتخاباتی باید به نحوی باشد که با منابع معمول برای نامزدهای سالم قابل پوشش باشد و گرنه باید تأمین مالی (غیرمالی) عمومی وجود داشته باشد.	هزینه‌های معقول، تأمین مالی عمومی	
نظام انتخابات به انتخاب افرادی منجر شود که پیچیدگی‌های مسئولیت‌کارشناسی را می‌فهمند، لزوماً متخصص بودن مهم نیست.	خروجی انتخابات	
بعضی از خصلت‌ها جزء فضایل نیست. مجلس بایستی عصاره فضایل ملت باشد.		
نمایندگان مجلس از طبقه‌ای باشند که محرومیت و مظلومیت مستضعفان و محرومان جامعه را لمس کرده و در فکر رفاه آنان باشند.		
افراد جوان و با انرژی باید بتوانند در انتخابات شرکت کنند.		
نظام انتخابات باید افراد کارآمد را گزینش کند. و نباید زمینه حضور را برای افراد فرصت طلب و پوپولیست فراهم نماید.		
انتخابات به‌صورت دوره‌ای و مداوم برگزار می‌شود تا نماینده پاسخ‌گو به مردم باشد.	تداوم	فرایند انتخابات
نمایندگان باید با رأی مستقیم و مخفی مردم انتخاب شوند.	رأی مستقیم و مخفی	
ثبت نام و کمک هزینه‌های عمومی تبلیغات با شرایط عادلانه بین کاندیدها انجام می‌شود.	کمک‌های عمومی عادلانه	

## ادامه جدول ۴

زیر حوزه	موضوع	معیار
فرایند انتخابات	نظارت مالی	هزینه‌های انتخاباتی باید توسط کمیسیون انتخابات پیگیری شود.
	برگزار کننده و ناظر	برگزار کننده و ناظر انتخابات باید مستقل و دارای بودجه و قدرت متناسب باشد.
	میان دوره	انتخابات میان دوره‌ای برای پر شدن صندلی‌های خالی انجام شود.
محدودیت صلاحیت	تبعیض مثبت	تبعیضات مثبت برای ترغیب به مشارکت گروه‌های اقلیت سیاسی لحاظ می‌شود.
	حضور در یک قوه	یک نماینده نباید در دستگاه قضا یا قوه مجریه سمت داشته باشد.
مصونیت کاری	مصونیت کاری نمایندگان	نماینده‌ها برای صحبت‌های در راستای وظایفشان که در زمان نمایندگی کرده‌اند مصونیت دارند و حتی پس از نمایندگی نباید در مورد زمان نمایندگی مورد بازخواست قرار بگیرند.
		مصونیت نباید نماینده‌ها را فراتر از قانون قرار دهد. همچنین مصونیت بیش از محدوده وظایف نمایندگی و پس از دوره نمایندگی نیست.
		تنها رفتار و آرای نماینده می‌تواند مصونیت او را لغو کند. دولت و قوه قضائیه حق لغو مصونیت ندارد.
کنش فردی نماینده	دوره توانمندسازی	باید برای نمایندگان تازه‌وارد دوره‌های تخصصی برگزار شود.
	حضور و آمادگی	نماینده‌ها باید در جلسه‌ها حضور منظم و آمادگی لازم برای مشارکت در بحث را داشته باشند.
	عدم انحراف از وظایف اصلی	نماینده در کنار پیگیری امور حوزه انتخابیه باید بخش اصلی زمان و تمرکز خود را برای وظایف ملی اختصاص دهد.
	ارزیابی عملکرد نماینده	باید نظام کارآمد از ارزیابی عملکرد نماینده وجود داشته باشد و به‌صورت دوره‌ای گزارش دهد.
خاتمه نمایندگی	اخراج	فقط مجلس می‌تواند تصمیم بگیرد که یک نماینده مجلس را از قوه مقننه تحت مقررات تعیین شده، که باید رفتار عادلانه، از جمله حق دفاع از خود را تضمین کند، خارج نماید.
	حق استعفا	نماینده می‌تواند از سمت خود استعفا دهد.
موضوعات فردی	تعادل زندگی شخصی و کاری	مجلس باید به گونه‌ای سازمان یابد که به نمایندگان اجازه دهد ضمن حفظ تعادل بین زندگی پارلمانی و زندگی شخصی خود، نقش خود را نیز ایفا کنند.
	جذابیت سمت	مسئولیت نمایندگی به میزان لازم جذاب است که نمایندگان بخواهند دوباره کاندید شوند.

## جدول ۵. معیارهای ذیل حوزه کارکرد و فرایند کاری مجلس

معیار	موضوع	زیر حوزه
در نظام ریاستی یا وتو وجود ندارد یا مجلس باید حق نادیده گرفتن وتوی رئیس جمهور را داشته باشد.	اختیارات	
امکان واگذاری حق قانون گذاری تحت شرایط خیلی خاص و برای زمان محدود به دولت وجود دارد. مجلس این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که اختیار تفویض شده را پس بگیرد.		
ریاست جمهوری از فرمان اجرایی برای دور زدن عملکرد قانون گذاری مجلس نباید استفاده کند. این موارد فقط منوط به تصویب توسط مجلس، مورد استفاده قرار می‌گیرند.		
تنها مجلس حق قانون گذاری و تصویب بودجه و تدوین آیین‌نامه داخلی منطبق بر قانون اساسی با استقلال از دولت را دارد. استثنائات این قانون باید به وضوح بیان شود.		
محدودیت اختیار مجلس در قانون گذاری باید صریح و روشن باشد.		
همه کمیسیون‌ها باید قدرت ارائه، اصلاح و تغییر لوایح را داشته باشند.		
مجلس می‌تواند قطعنامه یا بیانیه غیرالزام آور صادر کند.	چارچوب قانون گذاری	
مجلس باید اولویت‌بندی برای قانون گذاری داشته باشد.		
باید تفکیک روشنی بین قانون و دیگر مقرره‌ها از جمله آیین‌نامه وجود داشته باشد.	الزامات شکلی فرایندی	قانون گذاری
قانون گذاری به صورت رویه باید به کمیسیون سپرده شود. استثنائات باید روشن و ماهیت خارق‌العاده داشته باشد.		
نمایندگان باید برای ارائه طرح سقف مشخصی داشته باشند.		
شفافیت و سازوکار لازم برای پیگیری وضعیت قانون گذاری و پیشرفت هر طرح و لایحه وجود دارد.	یکپارچگی قانون گذاری	
معاونت قوانین مجلس به‌عنوان بخشی از وظیفه مشورتی خود، باید کلیه پیش‌نویس قوانین را برای اطمینان از انطباق با قانون اساسی و سیاست‌های کلی بررسی کند.		
نمایندگان در صحن صرفاً امکان تصویب یا رد طرح و لایحه را دارند. پیش‌نویس توسط کارشناسان و نمایندگان در کمیسیون تهیه می‌شود.		
دادرس مستقل باید مسئول بررسی قانون اساسی باشد و بررسی کند که آیا قوانینی که وضع شده با قانون اساسی سازگار است یا خیر.		
مجلس افرادی مختص نگارش پیش‌نویس قانون دارد و پیش‌نویس توسط آنان نوشته می‌شود.	رعایت تخصص و جامعیت در قانون گذاری	
مجلس در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح از عموم افراد خبره در فرایند قانون گذاری استفاده می‌کند و نظر آنها شنیده می‌شود.		
دریافت نظر گروه‌های ذی‌نفع و مشاوران در فرایند قانون گذاری شفاف و نظام‌مند است.		
مجلس با طی فرایند رضایت‌بخش از دریافت پیش‌نویس تا تصویب نهایی، قانونی صریح، مختصر، فهم‌پذیر، هم‌خوان با قانون اساسی، جامع، ماندگار، کارشناسی شده، گره‌گشا، ناظر به مشکلات، قابل تطبیق با شرایط گوناگون، مفید، صریح، شفاف، تأویل‌ناپذیر و متناسب با حقوق مردم وضع می‌کند.		

ادامه جدول ۵

معیار	موضوع	زیر حوزه
<p>مجلس قدرت، ابزار و سازوکار کافی برای نظارت بر دولت و سؤال از دولت را دارد.</p> <p>مجلس سازوکار لازم برای کسب اطلاعات کافی جهت نظارت بر دولت را در اختیار دارد.</p> <p>مجلس بخش‌های عمومی غیرانتخابی را نیز تحت سؤال و نظارت خود قرار می‌دهد</p> <p>در نظام‌های ریاستی وزرا با رأی اعتماد دقیق مجلس انتخابی منصوب می‌شوند</p> <p>اختیار نظارت شامل نظارت بر شرکت‌های دولتی و بخش‌های امنیتی و اطلاعاتی نیز می‌شود.</p> <p>مجلس باید یک نهاد بازرسی غیرحزبی برای بازرسی بخش‌های مختلف دولت تشکیل دهد که مستقیماً به مجلس پاسخ‌گو باشد (آمبودزمان)</p> <p>قانون‌گذاران قادر به استفاده از گزارش‌های حسابرسی مستقل هستند.</p> <p>مجلس باید با ایجاد یک نهاد مستقل از دولت که دارای قدرت تحقیق گسترده و منابع کافی، بدون هزینه برای مردم، در دسترس حتی در نقاط دور جغرافیایی و پاسخ‌گو به مجلس با دریافت شکایت از شهروندانی که معتقدند توسط دولت یا یکی از ارگان‌ها با آنها ناعادلانه رفتار شده است، وظیفه حمایت از منافع عموم را انجام دهد.</p> <p>قوه مقننه برای ایجاد کمیسیون‌های تحقیق مختار است. این کمیسیون‌ها می‌توانند مقامات قوه مجریه را وادار به حضور و ارائه شواهد نماید. شهود تحت حفاظت قانون هستند.</p>	اختیارات	
<p>سقف و فرایند محکم و مشخصی برای تعداد و زمان و مدیریت سؤال‌ها و سایر ابزارهای نظارتی وجود دارد.</p> <p>کمیسیون‌ها باید اختیار احضار افراد یا درخواست بررسی اسناد و شواهد و مدارک از دولت را داشته باشد.</p> <p>سازوکار مشخصی برای استیضاح مسئولان دولتی و هیئت دولت وجود دارد.</p>	نظم فرایند نظارتی	نظارت
<p>کمیسیون حساب‌های عمومی (PAC) وجود دارد و سازوکار مشخصی برای تعیین رئیس این کمیسیون طراحی شده است.</p> <p>اختیارات مشخصی برای کمیسیون از جمله احضار وزرا تعیین شده است.</p> <p>کمیسیون می‌تواند به سوابق و حساب‌های مالی بخش‌های مختلف دولت دسترسی داشته باشد.</p> <p>تحقیق و بررسی‌ها مستقل از دولت انجام می‌شود.</p> <p>فرصت کافی برای احزاب اقلیت برای بررسی عملکرد مالی دولت وجود دارد.</p> <p>کمیسیون با نهادهای ضد فساد همکاری دارد.</p>	کمیسیون حساب‌های عمومی	
<p>باید یک حسابرس عالی، مستقل و غیرحزبی وجود داشته باشد که به‌طور مداوم به مجلس گزارش بدهد.</p> <p>گزارش حسابرس به‌صورت عمومی و متناوب منتشر می‌شود.</p> <p>منابع و اقتدار حسابرس به‌گونه‌ای باشد که گزارش‌هایش مورد توجه قرار گیرد.</p>	حسابرس کل	

## ادامه جدول ۵

معیار	موضوع	زیر حوزه
قانونی خاص با عنوان قانون بودجه وجود دارد و مجلس قدرت ارجاع لایحه بودجه به دولت را دارد	وجود قانون بودجه و قدرت مجلس در بررسی	
مجلس چارچوب کلی (مدل اقتصادی) بودجه و سیاست‌های پولی را ارزیابی و بررسی می‌کند.		
مجلس بررسی جزء به جزء بودجه مربوط به دستگاه‌های مختلف را انجام می‌دهد.		
امکان ارائه پیشنهاد مؤثر در مورد هزینه‌ها و درآمدها و ایجاد تغییرات در بودجه وجود دارد.		
اعضای اقلیت مجلس امکان نقد و بررسی بودجه را دارند.	اختیار اصلاح همه نمایندگان	تصویب بودجه
هر نماینده تعداد محدودی پیشنهاد در مورد بودجه می‌تواند ارائه دهد.	الزامات فرایندی	
کمیته منابع و اعضایش از کمیته مصارف جدا بوده و هر افزایش منبع باید از نظر کمیته منابع واقعی باشد.		
مجلس باید زمان کافی برای بررسی و تصویب بودجه را داشته باشد.		
روند بودجه مجلس کارآمد است و تا حد خوبی به مسائل مهم روز پاسخ می‌دهد.		
مجلس باید دفتر قانونی بودجه با کارکنان واجد شرایط برای کمک به تجزیه و تحلیل بودجه و نظارت بر اجرای آن داشته باشد که حداقل به صورت فصلی به مجلس مشاوره دهند.	زیرساخت و فرهنگ بررسی بودجه	
کمیسیون ویژه بررسی بودجه وجود دارد و مجلس ارتباط خوبی با بخش‌های مرتبط در دولت دارد.		
نمایندگان باید دانش لازم برای اصلاح بودجه را داشته باشند.		
نمایندگان از بودجه برای پیش برد اهداف شخصی استفاده نمی‌کنند.		
تأمین منابع مالی دفتر بررسی بودجه توسط مجلس انجام می‌شود.	زیرساخت ارتباط با مردم	
دسترسی به اطلاعات سازمان برنامه بودجه و اطلاعات مالی بخش خصوصی وجود دارد.		
تعداد کرسی‌ها باید به نحوی باشد که نسبت نماینده به شهروند ناچیز نشود و ارتباط معقولی بین نماینده و مردم شکل بگیرد.		
مجلس باید منابع لازم از جمله هزینه سفر و پشتیبانی دفاتر و... را برای امکان دسترسی مردم به نماینده فراهم کند.		
مجلس باید دفاتر حوزه انتخابیه و نیروی انسانی مورد نیاز را برای نمایندگان تأمین نماید.	توجه به دغدغه عمومی	نماینده
مجلس برای بحث درباره موضوعات مربوط به دغدغه‌های مردم، نهاد مؤثری است.	ارتباط با مردم	
نمایندگان رابطه خود را با توده‌های مردم بخصوص قشرهای محروم برقرار و مستحکم سازند و در درجه اول، نمایندگی از مردم محروم را برای خود تعریف کنند.		
نمایندگان در فرایند بودجه با مردم حوزه انتخابیه تعامل داشته و نظرات آنها را منعکس می‌کنند.		
سازوکار لازم برای ارائه گزارش مستمر عملکرد نماینده به مردم طراحی شده است.		



جدول ۶. معیارهای ذیل حوزه ساختار داخلی و زیرساخت مجلس

معیار	موضوع	زیر حوزه
مجلس می‌تواند کمیسیون‌های دائمی یا موقت داشته باشد.	ماهیت و اختیارات	کمیسیون
تنها نمایندگان یک کمیسیون حق رأی در آن کمیسیون را دارند.		
نمایندگان در تعیین دستورجلسه‌های کمیسیون‌ها نقش آفرینی می‌کنند. تغییر دستورجلسه‌ها اطلاع‌رسانی شود.		
همه کمیسیون‌ها باید قدرت مشاوره گرفتن یا استخدام کارشناسان را داشته باشد	توزیع موضوعات و افراد	
کمیسیون‌ها موازی وزارتخانه‌ها ایجاد می‌شود و ذیل آنها کمیته‌هایی تشکیل می‌شود. حضور نمایندگان در کمیسیون‌ها باید نشانگر توزیع سیاسی نماینده‌ها بوده و شامل اکثریت و اقلیت باشد. همچنین هر کمیسیون حداقل تعداد نماینده کارآمد داشته باشد.		
برای جلوگیری از تعارض حوزه مسئولیت، کمیسیون‌ها باید تفکیک روشن موضوعی داشته باشند.	نظم رویه‌ای	
به جز در موارد معدود، عضویت در کمیسیون برای کل دوره است.		
گزارش اقلیت کمیسیون هم منتشر می‌شود.		
نظم و تمرکز در جلسه‌ها رعایت می‌شود. عوامل زمینه‌ای مانند فضای فیزیکی و زمان‌بندی مقوم این موضوع است.		
کمیسیون دارای بحث‌های کیفی و دقیق است.	شفافیت عملکردی	
دبیر کمیسیون‌ها باید افرادی کارآمد، مرتبط، خبره و دغدغه‌مند باشند.		
کمیسیون‌ها باید سازوکار شفاف برای انتخاب رئیس، فرایند اداره، وظایف و جرایم تخطی از این سازوکار داشته باشند. جمع‌بندی در کمیسیون‌ها باید منطقی، روالمند و کارآمد باشد.		
مواردی که رأی‌گیری در کمیسیون آشکار می‌شود باید به صورت دقیق در آیین‌نامه مشخص باشد.	دستور جلسه‌ها	صحن
حضور در جلسه‌های کمیسیون برای عموم آزاد است. برای جلسه غیرعلنی کمیسیون باید قاعده‌گذاری صورت گیرد.		
مجلس باید به نمایندگان و مردم دستورجلسه‌ها را در بازه زمانی مناسب ارائه دهد.	دستور جلسه‌ها	
مجلس مستقل از دولت می‌تواند دستورجلسه را اصلاح کند.		
مجلس دستور جلسه‌های رزرو کمی دارد.		
باید تقویم کار قانون‌گذاری تنظیم شود تا برنامه قانون‌گذاری مشخص باشد.	برگزاری جلسه	
نمایندگان می‌توانند با رأی‌گیری دستورجلسه را عوض کنند.		
جلسه‌ها باید مداوم برگزار شود.		
شیوه‌نامه برگزاری جلسه‌های عادی و ویژه باید مشخص باشد.		
تداخل بین جلسه‌های صحن و سایر جلسه‌های مجلس باید حداقل باشد.	جلسه‌های صحن باید به صورت علنی و قابل دسترسی برای عموم برگزار شود	
جلسه‌های صحن باید به صورت علنی و قابل دسترسی برای عموم برگزار شود		

## ادامه جدول ۶

معیار	موضوع	زیر حوزه
مجلس باید سازوکار روشن و مشخصی برای ساختاردهی به مذاکرات داشته باشد.	مذاکرات	صحن
سقف مشخصی برای تعداد و زمان نطق‌ها وجود دارد		
صرفاً پیشنهادات انتخاب شده و آن هم در سقف زمانی مشخص بررسی می‌شوند		
مجلس باید اجازه مذاکره علنی به نمایندگان راجع به طرح‌ها قبل از رأی‌گیری بدهد.		
تنها نمایندگان حق رأی دادن دارند.	رأی‌گیری	هیئت رئیسه
در صورت درخواست اقلیت امکان رأی‌گیری آشکار و ثبت شده وجود دارد.		
رأی‌گیری شفاف است، مگر به دلیل روشنی که در قانون ذکر شده است.	کلیات	هیئت رئیسه
هیئت رئیسه بر اساس ضوابط روشن و مشخصی که در آیین‌نامه مجلس ذکر شده‌اند تعیین یا انتخاب می‌شود.		
هیئت رئیسه باید با رأی مخفی انتخاب شوند. نباید رفتار جانب‌دارانه داشته باشند و قابل برکناری صرفاً توسط مجلس هستند.	انتصاب نمایندگان به احزاب	احزاب
انتصاب نمایندگان به احزاب مانند مردم آزاد است.		
مجلس بزرگ‌ترین حزب مخالف را به‌عنوان اپوزیسیون رسمی به رسمیت می‌شناسد و به رهبر آن امکانات و تسهیلات می‌دهد.	انتصاب نمایندگان به احزاب	احزاب
قواعد تشکیل فراکسیون باید صریحاً در آیین‌نامه ذکر شده باشد.		
فراکسیون‌ها باید امکان نقش‌آفرینی در دستورجلسه‌ها و بحث‌های مجلس را داشته باشند.	فراکسیون‌ها/گروه‌های حزبی	احزاب
نمایندگان فقط طبق آیین‌نامه داخلی عادلانه حزب شامل حق دفاع از خود، از گروه‌های حزبی اخراج می‌شوند. این امر به محدود شدن زمان نمایندگی منجر نمی‌شود.		
احزاب امکان ایجاد بحث بین اعضا در مورد بودجه را فراهم و آنها را به این کار ترغیب می‌کنند.		
احزاب بین نمایندگان تقسیم کار کرده و هر بخش را به یک عضو می‌سپارند.		
در یک انتخابات غیرحزبی و فهرستی، در صورت خروج نماینده از فراکسیون، نباید وی با مشکلی مواجه شود. در یک انتخابات حزبی، خروج از فراکسیون‌ها نباید ساده باشد.	فراکسیون‌ها/گروه‌های حزبی	احزاب
نمایندگان مستقل می‌توانند مستقل باقی بمانند یا با یکی از فراکسیون‌ها همکاری داشته باشند.		
مجلس نباید زیرساخت و منابع خود را به‌طور یک‌طرفه در اختیار فراکسیون اکثریت بگذارد.		
نمایندگان می‌توانند فراکسیون‌های موضوعی تشکیل دهند و باید از پشتیبانی زیرساختی شفاف مجلس بهره‌مند گردند.		
مجلس مجزای از دولت می‌تواند کارمندان خود را استخدام کند.	استخدام و ارتقا	کارمندان مجلس
مجلس باید تفکیک روشنی بین کارمندان غیرسیاسی و سیاسی بگذارد.		
در استخدام کارمندان غیرسیاسی نباید وابستگی سیاسی ملاک باشد و صرفاً باید شایستگی‌ها مد نظر قرار گیرد.		
مجلس نباید برای استخدام کارمندان بر اساس قومیت، نژاد، دین جنسیت و توانمندی فیزیکی محدودیتی قرار دهد.		
استخدام و ارتقای شغلی باید براساس شایستگی و شرایط برابر باشد.		

## ادامه جدول ۶

معیار	موضوع	زیر حوزه
مجلس باید شیوه انتخاب دبیر کل (معاون اجرایی) مجلس را که فردی نیمه مستقل و غیرسیاسی است، مشخص کند. او به مجلس پاسخگو است و باید جایگاهی طولانی‌تر از دوره قانون‌گذاری داشته باشد.	ساختار و مدیریت	کارمندان مجلس
مدیر و کارمندان نباید در انجام وظایف خود جهت‌گیری سیاسی داشته باشند		
دبیر کل و کارمندان غیرسیاسی برای محافظت از فشارهای سیاسی حفاظت شده‌اند.		
نه کارمند حزبی و نه غیرحزبی نمی‌توانند در فرایند قانون‌گذاری هیچ گونه مداخله مؤثری از جمله رأی داشته باشند.		
قواعد رفتاری برای همه کارمندان باید وجود داشته باشد.	پژوهشگران و نهاد پژوهشی	
نهادهای پژوهشی پشتیبان مثل مرکز پژوهش‌ها باید قوی، مؤثر مورد حمایت و همچنین مورد نظارت باشند.		
نیروهای پژوهشگر مورد نیاز مجلس به تعداد و براساس تخصصی‌های لازم تأمین می‌شود.	امکانات اداری	
مجلس باید فناوری اطلاعات و ارتباطات جدید را ترویج کند و به دنبال روش‌هایی باشد که از طریق آنها می‌توان روند دمکراتیک را تقویت کرد و مشارکت و تصمیم‌گیری فردی را بهبود داد.		
اطلاعات و امکانات لازم متناسب با نیاز نمایندگان باید به تعداد کافی موجود باشد.		
ساختمان مناسبی برای مجلس در نظر گرفته شود و به‌طور مناسب نگهداری شود.		
پشتیبانی لازم از حیث امکانات بدون تبعیض بین نمایندگان و گروه‌ها انجام می‌شود.	رسانه	پشتیبانی و لجستیک
مجلس رسانه مستقل و غیرسیاسی زیر نظر دبیر کل دارد.		
شهروندان باید از طریق پخش جلسه‌های سخن و کمیسیون از طرق چندرسانه‌ای مانند اینترنت، تلویزیون زنده و رادیو به موضوعات پارلمانی دسترسی داشته باشند.		
مجلس باید سوابق روزانه‌ای از مذاکرات و آرا را ثبت و ضبط کند و در اختیار نمایندگان، کارمندان و شهروندان قرار دهد.		
رسانه مجلس نظر مخالفان (اقلیت) را در موضوعات مختلف از جمله بودجه منعکس می‌کند.	حقوق و مزایا	
کارمندان غیرسیاسی برنامه‌ها، دستور جلسه‌ها و آرا را منتشر می‌کنند.		
مجلس باید برای همه نماینده‌ها حقوق و زیرساخت لازم و کافی را بدون توجه به جهت‌گیری سیاسی‌شان فراهم نماید.	امکانات فردی	
هر نوع پرداختی که از طرف مجلس به نمایندگان مجلس انجام می‌شود، باید به‌روش شفافی بر اساس وظایف انجام شده تخصیص یابد.		
باید برای نمایندگان خودرو مناسب فراهم شود.	امکانات فردی	
مجلس فرصت لازم برای نمایندگان جهت رشد مهارت و دانش را ایجاد می‌کند.		
مجلس باید امکاناتی از قبلی مهد کودک را برای نمایندگان فراهم نماید.		

## جدول ۷. معیارهای ذیل حوزه ارزش‌های مجلس

معیار	موضوع	زیر حوزه
ساختمان مجلس به‌جز موارد امنیتی و الزامات کاری، باید به‌طور عمومی برای مردم و خبرنگاران در دسترس باشد.	گستره دسترسی	قابلیت دسترسی
مجلس نباید به خبرنگاران به‌صورت گزینشی دسترسی بدهد و نباید جهت‌گیری حزبی در این زمینه داشته باشد.		
نمایندگان با نهادهای غیرانتفاعی و دیگر بخش‌های مرتبط با مجلس در داخل و خارج ارتباط دارد.		
مجلس باید همهٔ زبان‌های رسمی پذیرفته‌شده در قانون اساسی را پوشش دهد.	دسترسی برای اقشار مختلف	
قوانین و مقررات پوشش در مجلس باید شامل فرهنگ‌های مختلف کشور شود تا دسترسی عمومی را بی‌جهت محدود نکند.		
مجلس باید تمهیدهای لازمی را برای دسترسی معلولان، از جمله مسیر حرکت ویلچر، ارائه اسناد به خط بریل و زیرنویس در پخش‌های تلویزیونی بیندیشد.		
قوه مقننه سیستمی را برای ثبت و علنی ساختن کلیه فعالیت‌های نمایندگان و گروه‌های فشار و لابی‌ها از جمله دریافت هدایا ایجاد می‌کند.	شفافیت عملکرد مجلس	شفافیت و مقابله با فساد
باید سازوکار قانونی برای روابط بین دارندگان مناصب عمومی (از جمله نماینده‌ها) و گروه‌های ذی‌نفع وجود داشته باشد. این سازوکار ممکن است شامل ثبت عمومی این گروه‌ها و فعالیت‌های آنها باشد.		
تعاملات بین نمایندگان مجلس و وزیران باید شفاف و عمومی باشد.		
باید شفافیت دسترسی به خروجی‌ها و فرایند کمیسیون نظارت و کمیسیون حساب‌های عمومی وجود داشته باشد.		
مجلس قوانینی را در خصوص تضاد منافی که موجب استقلال قانون‌گذاران از منافع خصوصی یا فشارهای سیاسی نامعقول می‌شود، تصویب و اجرا می‌کند.	سلامت رفتار فردی	
نمایندگان (و کارمندان) ملزم به افشای دارایی مالی و منافع تجاری خود هستند.		
ارتباط نمایندگان با دستگاه‌های اجرایی و تحت نظارت، باید قانونی سالم و سازنده باشد.		
نمایندگان مجلس باید از قرار دادن خود در موقعیت‌هایی که منافع شخصی آنها بر انجام وظایفشان تأثیر می‌گذارد، خودداری کنند.	مقابله با فساد	
برای رعایت شأن قوه مقننه، مجلس قواعد رفتاری نمایندگان شامل مدیریت تعارض منافع را تصویب می‌کند.		
قوه مقننه سازوکارهای قانونی را برای جلوگیری، کشف و مجازات نمایندگان و کارمندان درگیر در فساد ایجاد کند.	در قانون‌گذاری	مشارکت شهروندان
مجلس سازوکارهایی برای دریافت طرح پیشنهادی از مردم و نخبگان و مراجعه به آنان دارد.		
مجلس سازوکارهایی را برای دریافت و استفاده از دیدگاه‌های مردم و سمن‌ها در مورد قانون پیشنهادی ایجاد می‌کند.		
پیش‌نویس قانون باید به‌موقع به اطلاع مردم و جامعه مدنی برسد تا ارائه نظرها در خصوص آن امکان‌پذیر باشد.		

## ادامه جدول ۷

معیار	موضوع	زیر حوزه
سازوکار لازم برای مشارکت مردم در امر نظارت و ارتباط با کمیسیون‌های نظارتی طراحی شده است.	در نظارت	مشارکت شهروندان
از آگاهان و شاهدانی که در فرایند سوت‌زنی فساد را اطلاع می‌دهند، باید محافظت شود.		
برای دریافت نظر مردم در فرایند بودجه و نظارت بر آن سازوکاری وجود داشته باشد.	تصویب بودجه	
اطلاعات راجع به تصویب بوجه و نظارت بر آن به اطلاع مردم می‌رسد.		
شهروندان سازوکار لازم برای ارائه نظر در خصوص عملکرد کل مجلس و میزان رضایت از حقوق و دستمزد نمایندگان را دارند.	عمومی	
مجلس برای ارتقای آگاهی مردم از وظایف نماینده و جلب آنان به پیگیری عملکرد مجلس اقدام‌های لازم را انجام می‌دهد.		
مجلس ارتباط لازم با محرومان و اطمینان از مشارکت آنان در حکمرانی را دارد.		

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این مطالعه تمرکز بر ارائه مدلی جهت ارزیابی عملکرد مجلس بود. برای این منظور از روش فرا ترکیب جهت ارائه مدلی جامع استفاده شد و در ادامه با تحلیل بیش از ۶۰ مصاحبه انجام شده این مدل با شرایط ایران تطبیق داده شد. پیش از این مدل‌هایی برای ارزیابی مجلس در کشورهای دیگر توسعه داده شده بود (گوپین، ۲۰۱۴، آژانس توسعه بین‌المللی کانادا، ۲۰۱۱؛ کوپا، ۲۰۱۱؛ ان‌دی‌ای، ۲۰۰۷)؛ اما دو نقص مهم جامع‌نبودن و مطابق با شرایط نظام سیاسی ایران نبودن، استفاده از آنها برای مجلس ایران را ناممکن کرده بود. همچنین ارزیابی عملکرد مجلس در ادبیات علمی به زبان فارسی بسیار کمتر مورد توجه بوده است. نظر به شکاف موجود در ادبیات فارسی در این زمینه که مهم‌ترین محدودیت پژوهش بود، این تحقیق می‌تواند نقطه آغازی برای مطالعات مربوط به تحلیل جامع این نهاد مهم باشد.

در ادبیات ارزیابی خطمشی و ارزیابی عملکرد سازمان، روش‌های مختلفی وجود دارد که بسته به نوع کاربرد قابل استفاده است. قطعاً ارزیابی اثربخشی مفیدترین نوع ارزیابی برای سیاست‌گذاران است؛ اما در عین حال پیچیدگی‌های بسیاری دارد. ارزیابی عملکرد می‌تواند ناظر به برون‌دادها در نظر گرفته شود، برای مثال تعداد بیماران معاینه شده یا تعداد مدرسه ساخته شده، اما در مورد عملکرد مجلس چنین روشی به رغم استفاده در برخی منابع (فقیهی، ذاکری و اسدی، ۱۳۹۳)، به هیچ وجه ملاک درستی برای ارزیابی نیست؛ چرا که تعداد بیشتر کنش‌های تقنینی و نظارتی نشانی از مفید بودن عملکرد مجلس نمی‌دهد.<sup>۱</sup> از این رو به نظر می‌رسد راه مناسب برای ارزیابی عملکرد مجلس ارزیابی فرایند و مقایسه با استاندارد حرفه‌ای است (منوریان، ۱۳۹۴).

۱. مصاحبه شونده مرکز پژوهش‌ها ۲

مدل ارائه شده در این پژوهش معیارهایی را به‌عنوان استانداردهای پذیرفته شده برای مجلس مطرح می‌کند. در هنگام استفاده از مدل وضعیت موجود مجلس در آن معیار مورد توجه قرار می‌گیرد. این معیارها در ۵ حوزه شامل «جایگاه محوری مجلس در کشور»، «انتخابات و شرایط نمایندگی»، «کارکرد و فرایند کاری مجلس»، «ساختار داخلی و زیرساخت مجلس» و «ارزش‌های مجلس» ارائه شده‌اند. در ادامه، به اهم این موارد اشاره شده است.

«جایگاه محوری مجلس در کشور» و نسبت این نهاد با سایر نهادها به خصوص دولت، بر چگونگی عملکرد مجلس تأثیر مهمی دارد. «اگر طراحی اجزای حکمرانی به نحوی باشد که خروجی مجلس در هر شرایطی مستهلک شود این نهاد بی‌فایده خواهد بود»<sup>۱</sup>. یکی از مهم‌ترین خروجی‌های مجلس ریل‌گذاری برای کشور است اما اگر کشور به‌طور کلی بر مبنای حاکمیت قانون اداره نشود و دولت بدون توجه به قوانین، حکمرانی نماید مجلس حتی با بهترین طراحی‌های داخلی نیز بی‌اثر خواهد بود. حفظ جایگاه برتر و دارا بودن شان نظارتی مجلس نسبت به دولت، عدم امکان انحلال مجلس توسط دولت و تأیید برخی امور حساس مانند اعلان جنگ توسط مجلس از جمله مواردی است که به تقویت جایگاه مجلس می‌انجامد و امید اثربخشی این نهاد مهم را افزایش می‌دهد. در طراحی ایدئال، مجلس نهادی است که بر همه دستگاه‌ها نظارت دارد؛ اما هیچ دستگاهی حتی قوه قضائیه نه تنها بر مصوبات مجلس بلکه حتی بر نماینده‌ها نیز (در چارچوب مصونیت آنها) نظارت ندارد.

«انتخابات و شرایط نمایندگی» اگر نتواند منجر به انتخاب افراد متناسب با جایگاه نمایندگی شود یا اگر آسیب‌هایی مانند بی‌عدالتی در آن وجود داشته باشد خود به خود سقف کارایی و انتظار عمومی از این نهاد را تنزل می‌دهد. از این رو طراحی نظام انتخاباتی که بتواند در عین پویا بودن و اصلاح‌شوندگی منجر به توزیع عادلانه کرسی‌ها بین جریان‌های مختلف سیاسی و... شود، پاسخ‌گویی را در نمایندگان ایجاد نماید و آنها را مکلف به تعامل با مردم کند، امکان حضور در مجلس را صرفاً برای عده معدودی، محدود نکند و دستیابی به کرسی نمایندگی را به‌طور متوسط امری امکان‌پذیر نماید و شرایط هزینه‌کرد احزاب و جریان‌های سیاسی را سامان دهد، از لازمه‌های مجلس کارآمد است. «نماینده‌ای که برای تأمین هزینه‌های انتخابات خود وام‌دار دیگران می‌شود از روز اول مجلس وابسته است»<sup>۲</sup>. لذا اختصاص کمک‌های عمومی<sup>۳</sup> عادلانه به نامزدها به معنای امکان استفاده مساوی از اموال عمومی برای تبلیغات انتخابات علاوه بر کاهش هزینه‌های انتخابات امکان وابستگی به صاحبان سرمایه و قدرت و همچنین امکان تجمیع رانت را کاهش می‌دهد. نظارت بر هزینه‌کرد نامزدها و جلوگیری از استفاده از منابع مالی در مسیرهای ممنوع نیز در شرایطی که «برخی نماینده‌ها تا چند میلیارد تومان برای انتخابات هزینه می‌کنند»<sup>۴</sup> به سلامت انتخابات کمک می‌کند.

«کارکرد و فرایند کاری مجلس» شامل قانون‌گذاری، نظارت، نمایندگی و تصویب بودجه مبتنی بر ساختار و زیرساخت موجود طراحی شده است. می‌توان گفت فرایندها در واقع نرم‌افزاری هستند که بر اساس سخت‌افزار موجود

۱. مصاحبه شونده کد نماینده مجلس ۵

۲. مصاحبه شونده کد نماینده سابق ۴

۴. مصاحبه شونده کد کارمند مجلس ۲

(ساختار و زیرساخت) عمل می‌کنند. معین بودن قدرت و اختیارات مجلس در قانون‌گذاری و عدم اخلال دیگر دستگاه‌های در این وظیفه مجلس، تعیین چارچوبی برای قانون‌گذاری شامل مشخص بودن نسبت انواع مقررها نسبت به یکدیگر و وجود اولویت قانون‌گذاری در شرایطی که «مجلس نمی‌داند در بین انبوهی از طرح و لایحه به کدام یک باید پردازد»، الزامات شکلی مهم قانون‌گذاری مانند کمیسیون محوری و سقف ارائه طرح برای نمایندگان از جمله مسائل مطرح به‌عنوان معیارهایی برای ارزیابی کیفیت قانون‌گذاری در یک مجلس کارآمد است. یکپارچگی قانون‌گذاری در کنار رعایت تخصص و جامعیت در قانون‌گذاری دو موضوع بسیار حائز اهمیت دیگر در این مورد هستند.

معین بودن محدوده و اختیارات نظارتی مجلس، نظم فرایندی شامل چگونگی اعمال قدرت نظارتی و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی، وجود کمیسیونی جهت نظارت‌های مالی جدی بر دولت و چگونگی کارکرد این کمیسیون و عملکرد حسابرس کل مجلس در ارزیابی دولت از جمله معیارهای قابل ذکر در نظارت مجلس بر دولت است.

تصویب بودجه در نگاه برخی اندیشمندان، برای مجلس کارکردی مجزا به حساب نمی‌آید؛ اما در هر صورت به‌عنوان ابزاری نظارتی بر عملکرد مالی دولت در نظر گرفته می‌شود. لذا باید در مجلس کمیسیون ویژه بررسی بودجه وجود داشته باشد و این کمیسیون ارتباط خوبی با بخش‌های مرتبط در دولت برقرار کند. مجلس باید زمان مناسب برای ارزیابی و بررسی لایحه بودجه را داشته باشد. مجلس باید یک دفتر قانونی بودجه با کارکنان واجد شرایط برای کمک به تجزیه و تحلیل بودجه و نظارت بر اجرای آن داشته باشد. درانتها فرایند تصویب بودجه در صورتی می‌تواند کارآمد باشد که نمایندگان از بودجه برای پیش برد اهداف شخصی استفاده نکنند.

در سراسر دنیا، یکی از درگاه‌های ارتباطی مهم مردم با حاکمیت نماینده مجلس است. از آنجا که نماینده برای حضور مجدد در مجلس به رأی مردم نیاز دارد، تلاش می‌کند تا خود را در پاسخ‌گویی به مردم ارتقا دهد و بتواند موضوعات و مراجعات مردم را رسیدگی و پیگیری کند. زیرساخت مناسب ارتباط با مردم برای تسهیل این امر ضروری است.

مجلس هر کشوری وظایف خود را بر بستر «ساختار داخلی و زیرساخت» انجام می‌دهد. وجود کمیسیون‌هایی منظم و روال‌مند که متناسب با موضوعات دولت دسته‌بندی شده باشند، دارای اختیار و قدرت لازم باشند و تنوع نمایندگان در آنها نمایان باشد، یکی از اجزای ساختار است. «به خصوص در رسیدگی به طرح‌های حجیم که زمان زیادی نیاز است نظم فرایندی اهمیت بسیار زیادی دارد که مصوبه‌ای یکپارچه حاصل شود»<sup>۱</sup>. صحن منضبط، دارای دستور جلسه منعطف اما قانون‌مند، همراه با مذاکراتی که طبق آیین‌نامه مشخص سازمان‌دهی می‌شود و رأی‌گیری آشکار دارد، از دیگر اجزای قابل توجه ساختار مجلس است. هیئت رئیسه منتخب که پاسخ‌گو به نمایندگان باشد و از رفتار جانب‌دارانه در مدیریت جلسه‌ها اجتناب نماید نیز بخشی از ساختار و زیرساخت تلقی می‌شود. رسمیت بخشیده شدن به احزاب در قالب فراکسیون‌ها یا گروه‌های مجلسی و قدرت دادن به آنها در کنار لزوم انتصاب نمایندگان به این فراکسیون‌ها مسیر روشنی به سمت اقدام گروهی و منضبط نماینده‌ها در نظر گرفته می‌شود. بخش دیگری از زیرساخت مجلس وجود کارمندان

۱. مصاحبه شونده نماینده سابق ۲

۲. مصاحبه شونده مرکز پژوهش‌ها ۳

لازم و مستقل از دولت با تفکیک جایگاه‌های سیاسی و غیرسیاسی است. دسته آخر سیستم پشتیبانی و لجستیک مجلس است که به‌عنوان جزء ضروری برای کارآمدی این نهاد قابل شمارش است.

قابلیت دسترسی برای عموم شهروندان با تنوع زبان، پوشش، قومیت و حتی توانمندی فیزیکی یکی از ارزش‌های مطرح برای اعمال در مجلس است. شفافیت و مقابله با فساد در فرایندهای مجلس و رفتارهای فردی نمایندگان و کارکنان به خصوص وجود قواعد رفتاری معین از دیگر ارزش‌های به رسمیت شناخته شده است البته در کشور ما «هیچ دستورالعمل معینی برای تعیین رفتار و کنش غیرمقبول نماینده دیده نشده است»<sup>۱</sup>. مشارکت شهروندان در تمام فرایندهای مجلس یکی دیگر از این ارزش‌های قطعی در مجالس است که باید در مجلس ایران نیز در نظر گرفته شود.

ارتقای عملکرد بخشی در مجلس بدون وجود نگاهی جامع اگرچه ممکن است منجر به بهبودهای جزئی در مجلس شود اما قطعاً برای مؤثر بودن تغییرات در این نهاد نیاز است تا با استفاده از ابزارهایی مانند آنچه در این پژوهش ارائه شده است، اصلاحاتی نظام‌مند طراحی شود. لذا در ابتدا پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی عوامل معرفی شده در مدل اولویت‌بندی گردد تا از میان انبوهی از موارد بتوان به مهم‌ترین آنها دست پیدا کرد و ارزیابی را بر اساس آن به انجام رساند؛ در ادامه به هیئت رئیسه مجلس پیشنهاد می‌شود با استفاده از مدل ارائه شده در این مقاله پرسش‌نامه‌ای جهت ارزیابی عملکرد مجلس تدوین کرده و در بازه‌های زمانی معین توسط نمایندگان، اساتید و صاحب‌نظران راجع به عملکرد مجلس تکمیل شود تا با استفاده از آن بتوان نقاط ضعف و قوت عملکردی مجلس را شناسایی کرده تا مسیر اصلاح عملکرد مجلس روشن گردد.

## منابع

- ابریشمی راد، محمد امین و نظریان، حمید (۱۴۰۰). کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند قانون‌گذاری. *دانش حقوق عمومی*، ۱۰(۱)، ۸۹-۱۱۲.
- بیاتی، علی و ارونتن، محمود (۱۴۰۰). نظارت اداری بر اعمال حکومت؛ مورد پژوهی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان. *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۳(۱)، ۱۰۹-۱۳۸.
- جلالیان، عسکر (۱۳۹۶). کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راه کارهای ارتقای آن در حقوق داخلی. *راهبرد*، ۲۶(۱)، ۲۷۱-۳۰۶.
- حبیب نژاد، سید احمد و سعید، سیده زهرا (۱۳۹۹). چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه. *دانش حقوق عمومی*، ۹(۲)، ۹۳-۱۱۴.
- داوودی، حمیدرضا؛ عربیان، اصغر و بخشایش، احمد (۱۳۹۹). نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در حکمرانی خوب. *مطالعات سیاسی*، ۱۲(۴۸)، ۴۳-۵۹.
- دقتی، عادل؛ یعقوبی، نورمحمد؛ کمالیان، امین رضا؛ دهقانی، مسعود (۱۳۹۸). ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از رویکرد فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۲)، ۲۰۳-۲۳۰.



- دلفانی، علی؛ زارع اشکذری، مجتبی و احمدی پنجکی، غلامرضا (۱۳۹۶). اهمیت و جایگاه قانون گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشورهای ایران و انگلستان). *علوم سیاسی - دانشگاه آزاد کرج*، ۱۳(۴۱)، ۱۸۱-۲۰۱.
- زارعی، علی و بهشتی سرشت، محسن (۱۳۹۸). تأثیر سابقه نمایندگی، حوزه انتخابیه و رشته تحصیلی در عملکرد نظارتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی (ادوار اول تا دهم). *پژوهشنامه انقلاب اسلامی*، ۹(۳۳)، ۱۴۹-۱۷۷.
- زینالو، مهدی (۱۳۹۹). *آیا شفافیت آرا به نفع عملکرد مجلس است؟* اندیشکده حکمرانی شریف.
- عابدی جعفری، عابد و امیری، مجتبی (۱۳۹۸). فرا ترکیب، روشی برای سنتز مطالعات کیفی. *روش شناسی علوم انسانی*، ۲۵(۲)، ۷۳-۸۷.
- فقیهی، ابوالحسن؛ ذاکری، محمد و اسدی، اسماعیل (۱۳۹۳). ارزیابی عملکرد مجالس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه: مجلس سوم تا هشتم). *راهبرد*، ۲۳(۳)، ۱۷۴-۲۰۰.
- کریم میان، زهره؛ محمدی، مهدی؛ قاضی نوری، سیدسپهر؛ ذوالفقارزاده کرمانی، محمدمهدی (۱۳۹۸). طبقه بندی ویژگی های حکمرانی از طریق شبکه های خط مشی با استفاده از روش فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۱(۳)، ۳۷۷-۴۰۲.
- کریمی، صدیقه و نصر، احمدرضا (۱۳۹۲). روش های تجزیه و تحلیل داده های مصاحبه. *پژوهش*، ۴(۱)، ۷۱-۹۴.
- کمالی، یحیی (۱۳۹۶). روش شناسی فراترکیب و کاربرد آن در سیاست گذاری عمومی. *فصلنامه سیاست*، ۴۷(۳)، ۷۲۱-۷۳۶.
- مسببی، سیدمحمدعلی، خانمحمدی، هادی و حسونند، مهدی (۱۳۹۹). شناسایی شاخص های ارزیابی عملکرد نمایندگان مجلس. *مطالعات راهبردی بسیج*، ۲۳(۴)، ۸۳-۱۲۶.
- یخچالی، مهدی؛ طهماسبی، رضا؛ لطیفی، میثم؛ فرجی ملائی، امین (۱۳۹۹). واکاوی ویژگی های دولت به مثابه پلتفرم با استفاده از مرور نظام مند و فراترکیب. *مدیریت دولتی*، ۱۲(۲)، ۲۰۴-۲۳۷.

## References

- Abedijafari, A. & Amiri, M. (2019). Meta-synthesis, a method for synthesizing qualitative studies, *Social science methodologies*, 25(2), 73-87. (in Persian)
- Abrishamirad, M. & Nazarian, H. (2021). Quality of participation of members of the Islamic Consultative Assembly in the legislative process, *Knowledge of public law*, 10(1), 89-112. (in Persian)
- Aguirre, R. T. P. & Bolton, K. W. (2014). Qualitative interpretive meta-synthesis in social work research: Uncharted territory. *Journal of Social Work*, 14(3), 279-294.
- Anderson, W. D., Box-Steffensmeier, J. M. & Sinclair-Chapman, V. (2003). The keys to legislative success in the U.S. House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 28(3), 357-386.
- Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 245-257.

- Barkan, J. (2005). *Emerging legislature or rubber stamp? The South African National Assembly after ten years of democracy*. Washington DC: annual conference of the American Political Science Association.
- Barkan, J., Ademolekun, L. & Zhou, Y. (2004). Emerging legislatures: Institutions of horizontal accountability. In B. Levy & S. Kpundeh (Eds.), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons* (pp. 211–255). Washington D. C: World Bank Institute.
- Bayati, A. & Eronten, M. (2021). Administrative oversight of government actions; Case study of monitoring the professional behavior of members of parliament. *New research in administrative law*, 3(1), 109-138. (in Persian)
- Beetham, D. (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Beetham, D., Carvalho, E., Landman, T. & Weir, S. (2008). *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide. Quality*. Stockholm: IDEA.
- Bergdahl, E. (2019). Is meta-synthesis turning rich descriptions into thin reductions? A criticism of meta-aggregation as a form of qualitative synthesis. *Nursing Inquiry*, 26(1).
- Bosley, J. (2007). *A Review of Parliamentary Scorecards in Africa a Review of Parliamentary Scorecards in Africa*.
- Canadian International Development Agency (CIDA). (2011). *Africa Parliamentary Index (API) A Report for Seven African Parliaments*. Retrieved from <http://www.parlcent.org/en/wp-content/uploads/2011/09/API-African-Parliamentary-Index.pdf>
- Carey, J. M., Formanek, F. & Karpowicz, E. (1999). Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases. *Legislative Studies Quarterly*, 24(4), 569.
- Chernykh, S., Doyle, D. & Power, T. J. (2017). Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index. *Legislative Studies Quarterly*, 42(2), 295–320.
- COPA. (2011). *The Contribution of Parliaments to Democracy: Benchmarks for the Parliaments of the Americas*. Québec.
- Cox, G. W. & Terry, W. C. (2008). Legislative productivity in the 93d-105th congresses. *Legislative Studies Quarterly*, 33(4), 603–618.
- CPA. (2010). *Recommended Benchmarks for Asia, India and South-East Asia Regions' Democratic Legislatures*. London. Retrieved from
- Davoodi, H., Arabian, A. & Bakhshayesh, A. (2020). The role and position of the Islamic Consultative Assembly in good governance, *Political studies*, 12(48), 43-59. (in Persian)
- Deghati, A., Yaghoubi, N.M., Kamalian, A.R. & Dehghani, M. (2019). Presenting a Phased Development Pattern of Network Governance Using a Meta-synthesis Approach. *Journal of Public Administration*, 11(2), 203-230. (in Persian)

- Delphani, A., Zareashkzari, M. & Ahmadipanjaki, G.R. (2016). The importance and position of legislation in parliament (Case study of Iran and the United Kingdom), *Political science Karaj Azad University*, 13(41), 181-201. (in Persian)
- DFID. (2004). *Helping Parliaments and Legislative Assemblies to work for the Poor*. London.
- Dingani, Z.A. (2010). *Annual report 2009-2010, Parliament of the republic of South Africa*.
- Erwin, E.J., Brotherson, M.J. & Summers, J.A. (2011). Understanding qualitative metasynthesis: Issues and opportunities in early childhood intervention research. *Journal of Early Intervention*, 33(3), 186–200.
- Faghihi, A., Zakeri, M. & Asadi, E. (2014). Evaluating the Performance of the Islamic Consultative Assembly in the Islamic Republic of Iran (Case Study: Third to Eighth Assembly). *Strategy*, 23(3), 174-200. (in Persian)
- Fish, M. S. & Kroenig, M. (2009). *The Handbook of National Legislatures*. New York: Cambridge University Press.
- Frantzych, S. (1979). Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U. S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 4(3), 409.
- Guinn, D. E. (2014). *Legislative Strengthening: Annotated Bibliography*. SSRN Electronic Journal. Albany, NY.
- HabibneJad, S.A. & Saeid, S.Z. (2020). Challenges of the Islamic Consultative Assembly's oversight of development programs. *Quarterly journal of public law knowledge*, 9(2), 93-114. (in Persian)
- Hardin, C. M. & Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. *The Western Political Quarterly* (Vol. 4).
- Hitt, M. P., Volden, C. & Wiseman, A. E. (2017). Spatial Models of Legislative Effectiveness. *American Journal of Political Science*, 61(3), 575–590.
- Hudson, A. & Wren, C. (2007). *Parliamentary strengthening in developing countries*.
- Hurwitz, L. H. (1985). The European Parliament: Performance and Prospects. By Emil J. Kirchner. *American Political Science Review*, 79(4), 1245–1246.
- Jalilian, A. (2017). The efficiency of the Islamic Consultative Assembly and the strategies for its promotion in domestic law. *Strategies*, 26(1), 271-306, (in Persian)
- Johnson, C. & Talbot, C. (2007). The UK Parliament and performance: Challenging or challenged? *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 113–131.
- Johnsson, A. B. (2003). *Ten years of strengthening parliaments in Africa 1991 – 2000*. Geneva.
- Jungwoo, L. (2010). 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. *Government Information Quarterly*, 27(3), 220–230.
- Kamali, Y. (2017). Hybrid methodology and its application in public policy, *Politics quarterly*, 47(3), 721-736. (in Persian)

- Karimi, S. & Nasr, A. (2012). Methods of analyzing interview data. *Research*, 4(1), 71-94. (in Persian)
- Karimmian, Z., Mohammadi, M., Ghazinoori, S.S. & Zolfagharzadeh Kermani, M.M. (2019). Classification of Governance Features through Policy Networks Using Meta-synthesis Method. *Journal of Public Administration*, 11(3), 377-402. (in Persian)
- Lachal, J., Revah-Levy, A., Orri, M. & Moro, M. R. (2017). Metasynthesis: An original method to synthesize qualitative literature in psychiatry. *Frontiers in Psychiatry*, 8(4).
- Lilly, A., White, H. & Haigh, J. (2018). *Parliamentary Monitor 2018*. Institute for Government.
- LSE. (2009). *Parliamentary Assessment: An Analysis of Existing Frameworks & Application to Selected Countries*.
- Mezey, M. (1979). *Comparative legislatures. Prentice-Hall contemporary comparative politics series*. Durham, NC: Duke University Press.
- Moniruzzaman, M. (2009). Parliamentary democracy in Bangladesh: An evaluation of the parliament during 1991-2006. *Commonwealth and Comparative Politics*, 47(1), 100–126.
- Mosabeby, S.M.A., Khanmohammadi, H. & Hassanvand, M. (2020). Identifying indicators for evaluating the performance of MPs. *Basij Strategies studies*, 23(4), 83-126. (in Persian)
- NDI (National Democratic Institute). (2007). *Toward the development of international standards for democratic legislatures*.
- Padró I Miquel, G., & Snyder, J. M. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347–381.
- Paterson, B. L. (2008). Coming Out as Ill: Understanding Self-Disclosure in Chronic Illness from a Meta-Synthesis of Qualitative Research. *Reviewing Research Evidence for Nursing Practice: Systematic Reviews*, 73–83.
- Ring, N., Ritchie, K. & Mandava, L. J. R. (2011). *A Guide to Synthesising Qualitative Research for Researchers Undertaking Health Technology Assessments and Systematic Reviews*. Edinburgh: NHS Quality Improvement Scotland. University of York, 1–2.
- Rotberg, R. I. & Salahub, J. E. (2013). *African Legislative Effectiveness*. Ottawa.
- Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2011). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Los Angeles: Sage.
- SADC, P. (2010). *Benchmarks for democratic legislatures in southern Africa*.
- Sajaia, L. (2019). *Assessment of the performance of the parliament of Georgia in 2018*, Transparency International.
- Sandelowski, M. (2008). Reading, writing and systematic review. *Journal of Advanced Nursing*, 64(1), 104–110.
- Sandelowski, M., & Barroso, J. (2003). Focus on research methods toward a metasynthesis of qualitative findings on motherhood in HIV-positive women. *Research in Nursing and Health*, 26(2), 153–170.

- Steiner, G. Y. & Matthews, D. R. (1961). U.S. Senators and Their World. *Midwest Journal of Political Science* (Vol. 5).
- USAID, T. (2000). *Usaid handbook on legislative strengthening*. Washington D. C.
- Volden, C. & Wiseman, A. E. (2018). Legislative effectiveness in the United States senate. *Journal of Politics*, 80(2), 731–735.
- Von Trapp, L. (2016). Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Parliaments. In M. O'Brien, R. Stapenhurst, & L. Von Trapp (Eds.), *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments* (pp. 7–59). Washington D. C: World Bank Institute.
- Wawro, G. (2000). *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representatives*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- World Bank. (2005). *Parliaments that work: A conceptual framework for measuring parliamentary performance*.
- Yakhchali, M., Tahmasebi, R., Latifi, M. & Faraji Mollaie, A. (2020). Investigating Government as a Platform Characteristics: A Systematic Literature Review and MetaSynthesis. *Journal of Public Administration*, 12(2), 204-237. (in Persian)
- Zareei, A., & BeheshtiSeresht, M. (2020). The effect of representation background, constituency and field of study on the supervisory performance of members of the Islamic Consultative Assembly (first to tenth terms). *Journal of the Islamic Revolution*. 9(33). 149-177. (in Persian)
- Zeinaloo, M. (2020). *Is the transparency of votes in favor of the performance of the parliament?* Governace and Policy Think Tank. (in Persian)
- Zennaro, S. (2005). *Measuring parliamentary performance: Executive-Legislative Relations in Fourteen EU Legislatures* (pp. 1–31). Granada: ECPR Joint Sessions of Workshops.