

درآمدی بر روش‌های ارزشیابی مجالس قانونگذاری دفتر مطالعات سیاسی^۱

مقدمه

نظارت و ارزشیابی نهادهای عمومی سنتی متعارف و رویه‌ای معمول در اکثر کشورها است. از آن‌جا که مجالس قانونگذاری جایگاه مهمی در نظام سیاسی و نقش بارزی در تحولات عمومی دارند، اهتمام خاصی بدان مبذول و الگوهای ارزشیابی مختلفی برای آن تدوین شده است که در کشورهای در حال توسعه و گذار نیز کاربرد یافته است. بر اساس این الگوها در انتهای هر سال ارزشیابی دستگاه قانونگذاری توسط خود مجلس و با نظارت نهادهای مستقل انجام می‌پذیرد و نتایج برای اطلاع عموم منتشر می‌گردد. در برخی از کشورها طبق قانون، مجالس ملزم به این کار شده‌اند.^(۱)

در گزارش حاضر به معرفی اجمالی رویه‌های متداول ارزشیابی مجالس قانونگذاری در سایر کشورها پرداخته می‌شود و برای درک بهتر این رویه‌ها به الگوهای متداول در آن‌ها اشاره خواهد شد. در میان رویه‌های موجود، دو الگوی متمایز متناسب با روش‌های متداول

۱. این مقاله در خردادماه ۱۳۸۲ با کد س.م. ۲۲ در دفتر مطالعات سیاسی تهیه شده است.

در ارزشیابی‌ها قابل شناسایی است. این دو الگو در تحقیق حاضر، الگوی مبتنی بر ارزیابی سریع^۱ و الگوی مبتنی بر شاخص‌های عملکرد^۲ نامیده می‌شود و بدون ورود به مباحث مفصل مرتبط با هر یک، پس از معرفی اجمالی به روش ارزشیابی مجالس قانونگذاری مربوط پرداخته می‌شود.

الف) الگوی مبتنی بر ارزیابی سریع

ارزیابی‌های سریع، روش‌های کوتاه و کم هزینه جمع‌آوری و بررسی نظرات افراد ذی‌نفع و سایر اشخاص مرتبط با موضوع هستند. این روش‌ها معمولاً درک کیفی از مسائل پیچیده تحولات سیاسی، ارزش‌ها، انگیزه‌ها و عکس‌العمل‌های اشخاص به دست می‌دهند.^(۳)

از این روش در ارزشیابی مجلس نیز استفاده شده است. بدین ترتیب که کمیته‌ای با حضور کارشناسان مختلف تشکیل می‌شود و درباره هشت شاخص معروف به شاخص‌های ظرفیت و کارایی مجلس قانونگذاری اظهارنظر می‌کنند و به هر شاخص امتیازاتی از یک تا ۵ می‌دهند. این شاخص‌ها عبارت است از:

۱. میزان استفاده از ارقام و آمار یا اطلاعات خدمات مرجع مانند اینترنت و یا سایر مراجع،
۲. استفاده مناسب از الگوهای مجالس قانونگذاری و تجربیات سایر کشورها،
۳. استفاده از تحلیل‌های رسمی یا سایر منابع مثل گزارشات مؤسسات تحقیقاتی، سازمان‌های غیردولتی و مانند آن،
۴. استفاده از نظرات مردم حوزه‌های انتخابیه و یا توجه به علایق آن‌ها و میزان ارتباط فعال نمایندگان با این حوزه‌ها،
۵. میزان مشارکت سازمان‌های غیردولتی و کارشناسان مربوط در زمان تصویب طرح‌ها و لوایح و لحاظ نظرات این افراد در قانونگذاری،

1. Rapid Appraisal.
2. Performance Indicators.

۶. میزان مشارکت وسیع احزاب و جناح‌های مختلف (اقلیت و اکثریت) در مذاکرات کمیسیون‌ها و صحن،

۷. ارتباط مجلس با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در تهیه پیش‌نویس قوانین مهم،

۸. کیفیت قوانین مصوب چه از لحاظ سیاست‌گذاری و چه قانون‌نویسی مثل استفاده

درست از عبارات، انسجام درونی قانون و ارتباط منطقی با سایر قوانین.

براساس روش امتیازبندی به مجلس قانونگذاری امتیازاتی بین ۸ تا ۴۰ داده خواهد شد.

اطلاعات مربوط به این شاخص‌ها معمولاً از سوابق و صورت مذاکرات قانونگذاری؛ اسناد

تهیه شده از سوی مراکز پژوهشی وابسته به پارلمان‌ها؛ مصاحبه اعضای این کمیته با

نمایندگان، کارمندان، محققان و سایر مراجع تأمین می‌شوند.^(۳)

این روش بسیار معمول و در صورت تجربه و فراهم بودن اطلاعات به نسبت سریع و

ساده است.

ب) الگوی مبتنی بر شاخص‌های عملکرد

از شاخص‌های عملکرد برای اندازه‌گیری کارایی و ثمربخشی طرح‌ها، برنامه‌ها و

استراتژی‌ها استفاده می‌شود. در صورتی که این شاخص‌ها دارای پشتوانه درستی در مورد

جمع‌آوری داده‌ها (مثلاً از طریق پیمایش‌های دقیق)، تحلیل و گزارش‌دهی باشند، بهترین

ابزار برای اطلاع از پیشرفت کار، ارائه نتایج و اقدامات بعدی برای تأمین اهداف است.^(۴)

این روش شاید دقیق‌ترین روشی باشد که از آن برای ارزشیابی مجالس قانونگذاری

استفاده شده است. در این روش بر اساس آرمان‌های تعریف شده در حکومتداری شایسته

سه هدف پاسخگویی، شفافیت و مشارکت تعیین شده است. این اهداف به ترتیب متناظر با

سه وظیفه اصلی مجالس یعنی قانونگذاری، نظارت و نمایندگی هستند. علاوه بر این وظایف

بر مدیریت داخلی مجالس نیز تأکید می‌شود. البته مفروض اصلی در این الگو آن است که

مجالس قانونگذاری از اختیارات لازم برای انجام وظایف خود برخوردارند.

یکی از الگوهایی که بر این اساس طراحی شده است، این شاخص‌ها را ذیل چهار

سرفصل اصلی طبقه‌بندی کرده است:^(۵)

۱. نظام مدیریت داخلی کارآمد و مردم‌سالار (بررسی مدیریت داخلی)،
 ۲. ظرفیت مجلس در تأثیرگذاری بر سیاستگذاری‌های ملی و بودجه‌ریزی (وظایف قانونگذاری و نظارتی مجلس)،
 ۳. سهم شهروندان در فرایند قانونگذاری (وظیفه نمایندگی - ارتباط مردم با مجلس)،
 ۴. توان مجلس برای حل و فصل مشکلات اساسی مردم در چارچوب قانون اساسی.
- پس از تعیین این سرفصل‌ها ابتدا شاخص‌های متناسب با این سرفصل‌ها تعیین و سپس عملیاتی می‌شود. در این فرایند موارد ذیل در نظر گرفته خواهد شد.
- تعریف و واحد اندازه‌گیری برای هر شاخص ،
 - اهمیت و ارتباط شاخص با هدف ،
 - روش‌های جمع‌آوری اطلاعات و محاسبه هزینه‌های تقریبی ،
 - مسائل و ملاحظات خاص و احیاناً اختلال‌گر خارجی.
- در جدول ۱ به نمونه‌ای از این عملیات در زمینه یک شاخص اشاره شده است. در ادامه به شاخص‌های تعیین شده براساس این سرفصل‌ها، اشاره می‌شود.

جدول ۱ - شاخص های عملکرد

ملاحظات	روش های جمع آوری داده ها و هزینه ها	اهمیت از تینای شاخص	تعریف و واحد اندازه گیری	شاخص
در این موارد تفسیر و تحلیل داده ها اغلب دشوار است و علاوه بر تخصص در روش های آماری باید با نگرش های سیاسی نیز کاملاً آشنا بود.	روش اصلی پیدایش از نمایندگان و دیگر گروه های ذی نفع منتخب که نماینده نمونه شهر و رندان باشند.	سطوح اعتماد به خصوص از جانب مردم بیک شاخص بسیار مهم در ارزیابی نقش مجلس دارد.	درصد نمایندگانی که موافقت یا نظر ساعد دارند.	اعتماد ساز بزرگان سیاسی از جمله نمایندگان به این که مجلس ظرفیت انجام وظایف خود را دارد.
همچنین جلب اعتماد مردم به مجلس مدت زمان، به نسبت زیادی لازم دارد. بیک سال برای کار مجلس جدید کفایت نمی کند.	هزینه: نظرسنجی از نمایندگان معسرولاً بر هزینه است. نظرسنجی های ملی هم عموماً بسیار پرهزینه است. بنابراین اگر می توان بر روشی از سؤالات را از نظرسنجی های که سابقاً انجام شده است استخراج کرد هزینه کاهش می یابد.		درصد مردمی که به موضوع نظر ساعد دارند یا موافقت در جامعه آساری نمایندگان و شهروندان	اعتماد نمایندگان به این که مجلس می تواند به طور مستقل عمل کند.
به علاوه برخی شایعات با اتهامات ناروا ممکن است بیک باوه مردم را تغییر دهد. عوامل مداخله گر مثل مشکلات اقتصادی یا تأثیر مسائل مربوط به قانون گذاری های دوره های قبل ممکن است تصور مردم را تغییر دهد گرچه مجلس کارش را خوب انجام دهد.			چهار سؤال مختلف اساس نظرسنجی را تشکیل می دهد: ۱. ظرفیت کلی مجلس. ۲. استقلال. ۳. توان مجلس در تأثیر گذاری بر سیاست های عمومی. ۴. توان مجلس در نمایندگی از مردم. که تفصیل آن در نظرسنجی و پرسشنامه خواهد آمد.	اعتماد مردم به این که مجلس می تواند بر دولت و نیروها نظارت و اعمال نظر داشته باشد. اعتماد مردم به این که نمایندگان صلاح واقعی منابع آن ها هستند.

۱. شاخص‌های نظام مدیریت داخلی کارآمد و مردم‌سالار

۱-۱. تعداد مقررات و آیین‌نامه‌های تصویب شده توسط مجلس که این امکان را به آن می‌دهد که کار خود را بهتر و مردم‌سالارانه انجام دهد (در مقایسه با فهرست اصلاحاتی که پیشنهاد شده است).

۲-۱. میزان اعمال مقررات و آیین‌نامه‌هایی که این امکان را به مجلس می‌دهد که کار خود را بهتر و مردم‌سالارانه‌تر انجام دهد.

۳-۱. تعداد ماه‌های سال که نمایندگان و کارمندان دستمزد مقرر خود را به موقع یا با تأخیر دریافت می‌کنند.

۴-۱. تعداد جلسات صحن علنی که طبق دستور کار دقیق و مطابق برنامه انجام شده است.

۵-۱. تعداد یا درصد قوانینی که طی جریان تدوین آن‌ها از نظام‌های اطلاع‌رسانی پیشرفته استفاده شده است.

۶-۱. تعداد نمایندگان یا محققان پارلمانی که بنا به گفته خود قادر به کسب اطلاعات مورد نیاز بوده‌اند.

الف) مقررات ناظر بر مشارکت مساوی اقلیت،

ب) میزان مدت مشارکت اقلیت در بحث‌های مهم یا تعداد سخنگویان در این مباحث،

ج) در اختیار گذاشتن منابع برای اقلیت در مقایسه با حزب حاکم،

د) تعداد اعضای اقلیت دارای مناصب اصلی در کمیسیون‌های مهم،

ه) تعداد طرح‌های ارائه شده و در دست بررسی از سوی اقلیت.

۲. شاخص‌های ظرفیت مجلس در تأثیرگذاری بر سیاستگذاری‌های

ملی و اولویت‌های بودجه‌ریزی

۱-۲. تعداد قوانین مصوب یا اصلاحیه‌های قانون اساسی که این امکان را به مجلس داده

است که از طریق قانونگذاری یا نظارت به گونه‌ای مستقل و مردم‌سالارانه فعالیت کند.

۲-۲. موفقیت در تصویب قوانین در مقایسه با فهرست قوانین پیشنهادی.

۲-۳. میزان اجرای این قوانین و اصلاحیه‌های قانون اساسی در مقایسه با اصلاحات پیشنهادی

۲-۴. بررسی بودجه

الف) تقدیم لایحه بودجه توسط قوه مجریه،

ب) در اختیار نهادن زمان کافی برای بررسی بودجه توسط مجلس،

ج) بررسی بودجه توسط کمیسیون‌های لازم،

د) آماده کردن تحلیل‌های بودجه توسط کارشناسان مربوط،

ه) برگزاری جلسات استماع عمومی درباره بودجه توسط مجلس،

و) اصلاح بودجه توسط مجلس.

۲-۵. شاخص ظرفیت کمیسیون

الف) تناسب ساختار کمیسیون با موضوعات مطروحه،

ب) منابع کافی (کارمندان متخصص) توسط کمیسیون،

ج) اختیار طرح و اصلاح قوانین توسط کمیسیون،

د) اختیار انجام وظایف توسط کمیسیون.

۲-۶. شاخص نظارت کمیسیون

الف) وجود کمیسیون‌های خاص نظارتی،

ب) در اختیار داشتن منابع کافی برای انجام نظارت مستقل توسط کمیسیون‌های

نظارت،

ج) اختیار سؤال از قوه مجریه توسط کمیسیون‌های نظارتی.

۲-۷. میزان بودجه اختصاصی مجلس به موارد زیر:

الف) توسعه مجلس،

ب) تحقیقات و اطلاعات.

۲-۸. تعداد کارمندان در مجلس یا کمیسیون‌ها

۳. شاخص‌های دخالت مردم در فرایند قانونگذاری

۱-۳. امکان استماع عمومی شهروندان، جامعه مدنی و مطبوعات

الف) در داخل پایتخت،

ب) در خارج از پایتخت.

۲-۳. ارتباط مستقیم نمایندگان با شهروندان

الف) تعداد جلسات نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه،

ب) تعداد نمایندگان ملاقات کننده با سازمان‌های غیر دولتی و حوزه‌های انتخابیه.

۳-۳. میزان حضور نمایندگان در دفاتر خود در حوزه‌های انتخابیه.

۴-۳. تعداد جلسات کمیسیون‌های مجلس در مورد موضوعات مختلف که در آن شهروندان

مشارکت فعال داشته‌اند.

۵-۳. شاخص‌های دسترسی شهروندان:

الف) به صورت مذاکرات جلسات،

ب) به اطلاعات مربوط به افراد یا گروه‌های تصمیم گیرنده درباره یک موضوع خاص،

ج) به صورت جلسه آرای نمایندگان،

۶-۳. امکان حضور مردم:

الف) در جلسات علنی،

ب) در جلسات کمیسیون‌ها.

۷-۳. باز بودن جلسات صحن مجلس و کمیسیون‌ها به روی مطبوعات.

۸-۳. انتشار نشریات تخصصی درباره گزارش فعالیت‌های قانونگذاری توسط مجلس و

چگونگی کیفیت انتشار نشریه.

۹-۳. تعداد قوانین مصوب پیشنهادی توسط نمایندگان اقلیت.

۴. شاخص‌های توانایی مجلس در حل و فصل مشکلات سیاسی، اجتماعی در چارچوب قانون اساسی

- ۱-۴. تعداد دفعات موفقیت مجلس در کنترل اختلافات اجتماعی یا جلوگیری از بروز آن.
- ۲-۴. برداشت بازیگران سیاسی و سازمان‌های غیر دولتی درباره نقش مجلس در مدیریت منازعات اجتماعی.
- ۳-۴. تأثیرگذاری مجلس بر موضوعات مهم سیاست خارجی.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هر یک از این روش‌ها معایب و محاسنی دارند. در روش‌های ارزیابی سریع، کار با هزینه اندک و سریع‌تر به ثمر می‌رسد. منتهی مشکل اساسی این است که روش مذکور نیازمند تجربه و دقت بسیار است. در روش‌های مبتنی بر شاخص عملکرد نیز دقت کار به نسبت بالا است اما معمولاً روند انجام کار طولانی و مستلزم هزینه بسیاری است.

در هر صورت همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، مفروض اساسی این ارزیابی‌ها آن است که مجلس ظرفیت انجام وظایف را به نحو احسن دارد. در واقع مجلس به صورت یک نهاد دیده می‌شود. اگر دخالت عوامل خارجی‌ای در ایفای این وظایف، خلل به وجود آورد؛ ارزیابی‌ها چندان واقعی به نظر نمی‌رسند.

در صورت استفاده از این الگوها در کشور باید ارتباط‌هایی مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین سایر نهادهای قانونگذاری موازی با مجلس شورای اسلامی را به خاطر داشت و تعیین شاخص‌هایی در خصوص ارتباط مجلس با این نهادها نیز ضروری است. همچنین مفهوم حزب و جناح اقلیت و اکثریت آن‌گونه که در سایر نظام‌های سیاسی معمول است با وضعیت موجود مطابقت نمی‌کند.

پی نوشت ها

1. Biddle, Jesse and *et al*, "Assessment of the Operations of the Union National Parliament of Tanzania" Prepared for USAID/Tanzania, Office of Democracy and Governance, 2002.
2. K. Kumar, **Rapid Appraisal Methods**, The World Bank, Washington, D.C., 1993.
3. USAID, Center for Democracy and Governance, **Handbook of Democracy and Governance Program Indicators**, Washington, August, 1998.
4. World Bank, **Key Performance Indicator Handbook**, Washington D.C., 2000.
5. USAID, *Ibid*.



قابل توجه محققین، استادان و نویسندگان محترم

نشریه «مجلس و پژوهش» آماده دریافت مطالب و مقالات علمی شما می‌باشد.

لطفاً در ارسال مقالات نکات ذیل را رعایت فرمایید:

۱. ساختار مقاله از روش علمی شناخته شده‌ای پیروی نموده و دارای چکیده، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مأخذ باشد.
۲. مقاله ارائه شده در جای دیگر چاپ یا ارائه نشده باشد و یا زیرچاپ نباشد.
۳. روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن در بخش مقدماتی ارائه شده باشد.
۴. چکیده‌ای بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کلمه به زبان فارسی و انگلیسی تهیه گردد.
۵. در مقابل اطلاعات، آمار و ارقام و هرگونه ادعایی، مرجع و محل اقتباس به صورت دقیق ذکر گردد. این بند شامل جداول و نمودارها نیز می‌گردد.
۶. مجله، خود را در حکم و اصلاح و ویرایش مقالات وارده، تا جایی که به اصل نظرات نویسنده خدشه وارد نشود، مجاز می‌داند.
۷. چاپ مقالات و تقدم و تأخر در آن، مشروط به بررسی و تأیید هیأت تحریریه مجله است.
۸. ارسال دو نسخه از مقاله به صورت تایپ شده (در مورد مقالاتی که از متون خارجی ترجمه می‌شوند ارسال متن اصلی) ضروری است.
۹. خلاصه‌ای از سوابق علمی و پژوهشی مؤلف یا مترجم شامل (نام و نام خانوادگی - میزان تحصیلات - رشته تحصیلی - درجه علمی - آخرین سمت و محل کار و آدرس) به همراه مقاله ضمیمه شود.
۱۰. شیوه ارجاع:
- در طول مقاله، بلافاصله پس از ذکر مطلب اخذ شده از یک اثر در پرانتز نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار و شماره صفحه ذکر گردد: (نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار، شماره صفحه). در صورتی که برداشتی کلی از یک اثر ارائه شده باشد، ذکر صفحه ضروری نمی‌باشد.
- در پایان مقاله فهرست منابع استفاده شده به ترتیب الفبایی و با توجه به حرف اول نام خانوادگی نویسندگان آن‌ها به روش‌های مرسوم ارائه گردد. مجله در تغییر مواردی که مطابق اسلوب پذیرفته شده نباشد آزاد است.
۱۱. مقاله روی یک طرف کاغذ A4 تایپ شده و حتی المقدور بیش از ۳۰ صفحه نباشد. دیسکت حاوی مقاله تایپ شده نیز پیوست شود.
۱۲. مسئولیت مطالب مقاله بر عهده نویسنده است و نظر نویسنده ضرورتاً بیانگر دیدگاه مرکز پژوهش‌ها نمی‌باشد.

برگ اشتراک:

خوانندگان محترمی که مایل به داشتن اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شرح زیر به شماره حساب ۹۰۰۸۱، بانک ملی شعبه بهارستان واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر نشریه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: ۶ شماره ۶۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۳۰۰ ریال.
ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آن‌ها نشریه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.

نشانی: تهران، خیابان وصال شیرازی، تقاطع خیابان ایتالیا، شماره ۹۶،
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مجله مجلس و پژوهش.

برگ درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ریال ارسال می‌شود، خواهشمند
است به تعداد ۶ یا ۱۲ شماره مجلس و پژوهش را به نام به
نشانی زیر ارسال فرمایید:
نام و نام خانوادگی:
شغل:
تحصیلات:
نشانی:
کد پستی:
تلفن: دورنگار:
E - mail