

# آسیب‌شناسی نظام توانمندسازی نمایندگان مجلس و ارائه راهکارهایی برای ارتقا کارآمدی آن





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۴۵  
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۶/۱۲

عنوان گزارش:  
آسیب‌شناسی نظام توانمندسازی نمایندگان مجلس و ارائه راهکارهایی برای ارتقا کارآمدی آن

نام دفتر:  
مطالعات مدیریت (گروه منابع انسانی و امور استخدامی)

تهیه و تدوین کنندگان:  
امیرحسین عباسپور، سیدمجتبی شهرآئینی

ناظران علمی:  
مهدی عبدالحمید، امید ابراهیمی (ناظر علمی خارج از مرکز)

مدیر مطالعه:  
سیدمجتبی شهرآئینی

اظهار نظر کنندگان:  
حمیدرضا گرامی پور، روح‌اله مکارم (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین زاده، توحید اسماعیل پور (دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی)،  
سمیه زمانی (دفتر مطالعات سیاسی)، مسعود بنافی

ویراستار ادبی:  
زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:  
معصومه گریوانی



- واژگان کلیدی:  
۱. توانمندسازی نمایندگان  
۲. کارآمدی مجلس  
۳. آسیب‌شناسی نظام توانمندسازی  
۴. نمایندگان مجلس  
۵. قانونگذاری و نظارت



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۸
۱. آشنایی اجمالی بانظام کنونی توانمندسازی نمایندگان مجلس.....	۱۰
۲. بررسی و آسیب شناسی نظام کنونی توانمندسازی نمایندگان مجلس.....	۱۱
۳. ارائه راهکارهایی برای توانمندسازی نمایندگان مجلس.....	۱۷
جمع بندی.....	۲۲
منابع و مأخذ.....	۲۴



## آسیب‌شناسی نظام توانمندسازی نمایندگان مجلس و ارائه راهکارهایی برای ارتقا کارآمدی آن

### چکیده



نمایندگان مجلس در قالب سه دسته آسیب‌های ناظر بر پیش از ورود نمایندگان به مجلس، دوران نمایندگی و پایان کار مجلس طبقه‌بندی و ارائه شده است. همچنین براساس آسیب‌شناسی مذکور، راهکارهای ارتقای سطح توانمندی نمایندگان، در چهار حوزه به شرح زیر ساماندهی و تبیین شده است.

- توانمندسازی نمایندگان از مسیر ظرفیت‌های اجتماعی؛
- توانمندسازی نمایندگان از مسیر ارتقا ظرفیت‌های فردی نمایندگان؛
- توانمندسازی نمایندگان از مسیر اصلاحات ساختاری و فرایندی در نظام سیاسی؛
- توانمندسازی نمایندگان از مسیر اصلاحات ساختاری و فرایندی مجلس.

اثر بخشی نظام توانمندسازی نمایندگان مجلس یکی از ملزومات کلیدی کارآمدی قوه مقننه محسوب شده و نقشی اساسی در ارتقای کیفیت ایفای وظایف نمایندگی بر عهده دارد. این در حالی است که گستردگی حیطه وظایف قوه مقننه، عدم سابقه نمایندگی جمع قابل توجهی از نمایندگان در ابتدای دوره‌های مجلس و همچنین تنوع پیشینه تحصیلی، تجربی، سیاسی، قومیتی و ... نمایندگان موجب می‌شود تا توانمندسازی ایشان متناسب با ملزومات مورد نیاز برای ایفای نقش‌ها و وظایف نمایندگی، بیش از سایر قوا ضرورت یابد. بر این اساس به نظر می‌رسد یکی از محورهای کلیدی در ارتقا کارآمدی مجلس در این حوزه، عبور از رویکرد توانمندسازی منفعل با تمرکز بر رویکرد آموزش محور و حرکت به سوی توانمندسازی فعال با رویکرد قابلیت‌افزا و مسئله محور است. در این امتداد در گزارش حاضر اهم آسیب‌های نظام توانمندسازی



### ● بیان مسئله

مجلس شورای اسلامی یکی از مهم‌ترین ارکان نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران محسوب شده و نمایندگان مجلس نیز محوری‌ترین نقش و اساسی‌ترین تأثیر را در کارآمدی این قوه برعهده دارند. بر این اساس ارتقا ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نمایندگان مجلس، یکی از ملزومات اساسی برای ارتقا عملکرد قوه مقننه و نظام حکمرانی کشور به حساب می‌آید. این در حالی است که گستردگی حیطه وظایف مجلس، عدم سابقه نمایندگی جمع قابل توجهی از نمایندگان در ابتدای هر دوره مجلس، تنوع پیشینه تحصیلی، تجربی، سیاسی و قومیتی نمایندگان و ... موجب می‌شود تا توانمندسازی ایشان متناسب با ملزومات مورد نیاز برای ایفای نقش‌ها و وظایف نمایندگی، بیش از سایر قوا ضرورت یابد. بنابراین در گزارش حاضر سعی شده از منظری نو به آسیب‌شناسی نظام توانمندسازی نمایندگان پرداخته شود و به این سؤال پاسخ دهد که «چرا بعضی از افراد منتخب انتخابات مجلس، از توانمندی‌های کافی برای ایفای نقش‌های نمایندگی برخوردار نبوده و در عین حال اهتمام کافی نسبت به رفع نقاط ضعف خویش ندارند؟». بر این اساس دغدغه اصلی این گزارش، پاسخ به سؤال یاد شده، با استفاده از رویکرد قابلیت‌افزا و مسئله‌محور است. در این راستا به منظور بررسی و تحلیل پیشینه تحقیقات و مطالعات صورت گرفته در این حوزه، نخست به بررسی اسناد و مصاحبه با افراد خبره در این زمینه پرداخته شد. نتیجه بررسی‌های انجام شده نشان داد که بیشتر مکانیزم‌های موجود در این حوزه، جنبه سلبی داشته و محرک جدی برای ارتقای سطح عملکرد افراد محسوب نمی‌شود. سپس به آسیب‌شناسی نظام توانمندسازی نمایندگان در سه حوزه پیش از ورود نمایندگان به مجلس، دوران نمایندگی و پایان کار مجلس پرداخته شد. بر این اساس در دوره پیش از ورود به مجلس، عضویت در احزاب و زیست سیاسی افراد و همچنین دوران انتخابات و شروع فعالیت افراد در مجلس مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت. همچنین دوره نمایندگی به پنج بخش انتخاب کمیسیون‌ها، تغییرات سالیانه و دوره‌های کمیسیون‌ها، شکل‌گیری فراکسیون‌ها، انتخابات هیئت رئیسه و اعضای ناظر در سایر نهادها و کارکردهای نمایندگی تقسیم شد. سپس آسیب‌های ناظر بر کارکردهای نمایندگی نیز در دو دسته آسیب‌های عمومی کارکردها و آسیب‌های اختصاصی آنها و همچنین آسیب‌های اختصاصی کارکردها در چهار حوزه تقنین، نظارت، امور حوزه انتخابیه و بودجه‌ریزی، تقسیم‌بندی و مطرح شد.<sup>۱</sup> در نهایت نیز به تحلیل و بررسی چهار مورد از آسیب‌ها در بخش پایان کار مجلس اشاره شد.

### ● یافته‌های کلیدی

در بخش سوم گزارش بر اساس مطالعه اسناد و تحقیقات پیشین و همچنین مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران این حوزه، به ارائه راهکارهایی به منظور ارتقای کارآمدی نظام توانمندسازی نمایندگان

مجلس در چهار دسته به شرح ذیل پرداخته شد.

۱. «توانمندسازی نمایندگان از مسیر ظرفیت‌های اجتماعی»: تمرکز راهکارهای ارائه شده در این دسته معطوف بر فعال کردن قابلیت‌های مردمی بوده و تلاش شده تا با استفاده از این سازوکارها و با ایجاد یک فشار پایین به بالای اجتماعی، توسعه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های متقاضیان تصدی سمت نمایندگی دنبال شود.
۲. «توانمندسازی نمایندگان از مسیر ارتقا ظرفیت‌های فردی نمایندگان»: این دسته از راهکارها به مجموعه ابزارها و روش‌هایی اشاره می‌کند که هر نماینده بدون در نظر گرفتن شرایط سیاسی و قانونی موجود می‌تواند اتخاذ کند تا فهم بهتر و دقیق‌تری از مسائل و چالش‌های کلان کشور و همچنین مشکلات حوزه انتخابیه خود پیدا کند.
۳. «توانمندسازی نمایندگان از مسیر اصلاحات ساختاری و فرایندی در نظام سیاسی»: با توجه به سیاسی بودن سمت نمایندگی این دسته از راهکارها بیشتر به بُعد سیاسی نمایندگان توجه کرده و راهکارهای ارتقا ظرفیت نظام توانمندسازی نمایندگان را در تعریف درست نقش احزاب و گروه‌های سیاسی و نسبت آنان با نماینده تبیین می‌کنند.
۴. «توانمندسازی نمایندگان از مسیر اصلاحات ساختاری و فرایندی مجلس»: تمرکز راهکارهای ارائه شده در این دسته معطوف بر مجموعه اصلاحاتی است که از طریق آیین‌نامه داخلی مجلس یا روابط غیررسمی جاری داخل مجلس می‌تواند موجب افزایش انگیزه نمایندگان برای ارتقای توانمندی‌ها و ظرفیت‌های خود شود.

### ● پیشنهاد راهکارهای تقنینی، سیاستی یا نظارتی

بر اساس توضیحات یاد شده به نظر می‌رسد یکی از محورهای کلیدی در ارتقای کارآمدی مجلس، عبور از الگوی توانمندسازی منفعل با تمرکز بر رویکرد آموزش محور و حرکت به سوی توانمندسازی فعال با رویکرد قابلیت‌افزا و مسئله‌محور است. در این راستا یکی از ضرورت‌های اساسی در توانمندسازی فعال با رویکرد قابلیت‌افزا و مسئله‌محور در نظر داشتن سازوکارهایی است که ضمن رفع موانع تمرکز نمایندگان بر ایفای وظایف اصلی، در صدد ارتقای قابلیت‌های فردی ایشان بوده و اطلاعات و نیازمندی‌های مورد نظر نمایندگان را متناسب با شرایط ایشان، در موقعیت مناسب و در حین مواجهه و درگیری آنها با مسائل اساسی کشور با استفاده از ابزارهای نرم و رفتاری به ایشان منتقل کند. ابزارهای نرم به شکلی عمل می‌کند که خود نمایندگان انگیزه افزایش توانمندی‌های خود را داشته باشند. در نهایت توجه به این نکته ضروری است که هرگونه تحول جدی در سطح قوه مقننه بدون در نظر گرفتن اثر و نقش فرد به فرد نمایندگان محکوم به شکست بوده و اساساً نمی‌توان در ارتباط با ویژگی‌ها و قابلیت‌های نمایندگان قبل و بعد از دوره نمایندگی بی‌توجه بود.

۱. گفتنی است به منظور بررسی دقیق‌تر عملکرد نمایندگان و همچنین اهمیت نقش آنان در فرایند بودجه‌ریزی و نمایندگی حوزه انتخابیه، در این گزارش سعی شده این دو فعالیت به صورت جداگانه مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد و این تفکیک به معنای متفاوت بودن ماهیت این دو مورد از کارکردهای تقنین و نظارت نیست.



## مقدمه

مجلس شورای اسلامی متشکل از ۲۹۰ نماینده<sup>۱</sup> از حوزه‌های انتخابیه مختلف کشور با گرایش‌های سیاسی-اجتماعی متفاوت است. مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل هفتادویکم قانون اساسی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی به وضع قانون بپردازد. به‌طور کلی وظیفه نمایندگان پارلمان استفاده از ظرفیت قانونگذاری برای اقدامات نسبتاً ثابت، پایدار و هدفمند، به قصد حل معضلات یا دغدغه‌های عمومی جامعه است [۵]. این در حالی است که در صورت ناتوانی خط‌مشی‌گذاران در فرایند قانونگذاری یا ارزیابی و نظارت نادرست و به تبع آن اجرای ناصحیح، شکاف خط‌مشی اتفاق خواهد افتاد و باعث ناکارآمدی سیاست‌های کشور خواهد شد [۶]. اهمیت موضوع توانمندسازی نمایندگان در این است که به دلیل ضعف مهارت، تجربه، دانش و سابقه شغلی نمی‌توانند نقش مؤثری در وظایف اصلی خود داشته باشند [۷] و همچنین تغییرات دوره‌ای تعداد قابل توجهی از نمایندگان و اضافه شدن تعداد زیادی از نمایندگان جدید به مجلس، اهمیت سیر مدون توانمندسازی نمایندگان را مضاعف می‌کند.<sup>۲</sup> قوانین مصوب نمایندگان مجلس برای تمامی قوا و سازمان‌های مربوط لازم‌الاجرا است. همچنین ابزارهای نظارتی مختلف که در اختیار نمایندگان قرار دارد، باعث افزایش اهمیت نقش نمایندگی مجلس در ایران شده است. در واقع وظایف نمایندگان مجلس را می‌توان به چهار دسته قانونگذاری، نظارت، بودجه‌ریزی و رسیدگی به مسائل حوزه انتخابیه خود تقسیم‌بندی کرد. گفتنی است به‌منظور بررسی دقیق‌تر عملکرد نمایندگان و همچنین اهمیت نقش آنان در فرایند بودجه‌ریزی و نمایندگی حوزه انتخابیه خود، در این گزارش سعی شده این دو فعالیت به صورت جداگانه مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد اما به معنی متفاوت بودن و جدا بودن از کارکرد تقنین و نظارت نیست.

نمایندگان برای انجام کامل‌تر و پربارتر این وظایف باید دارای شرایط و قابلیت‌های مضاعفی نسبت به سایر مدیران باشند تا بتوانند بهترین عملکرد را در این زمینه ایفا کنند. با این وجود قبل از ورود نمایندگان به مجلس الزامات تمامی ویژگی‌های مورد نیاز برای ایفای بهتر نقش آنان سنجیده نمی‌شود یا عملاً امکان سنجش برخی شرایط (مانند توانایی مدیریت و پاسخ‌گویی نسبت به مسئولیت) برای نهاد ناظر بر انتخابات (شورای نگهبان) وجود ندارد.

وجود ضعف‌های ساختاری در مجلس و ضعف‌های علمی و تجربی برخی نمایندگان مجلس باعث ایجاد ناهماهنگی‌ها و کاهش قابل توجه بهره‌وری نمایندگان شده است. تعدادی از نمایندگان جدیدالورود مدتی را باید صرف تجربه کردن و انجام آزمون و خطا برای ارتقای توانمندی‌های خود کنند. در واقع چند ماه ابتدایی دوره نمایندگان به آشنایی با فضای کلی مجلس سپری می‌شود. همچنین برخی از نمایندگان در چندین ماه پایانی دوره نمایندگی خود مشغول فعالیت‌های انتخاباتی هستند؛ بنابراین زمان اثربخشی جدی نمایندگان از مدت قانونی چهارساله در اختیار آنان در عمل کمتر خواهد بود. در نتیجه با استفاده از ابزارها و راهکارهای متنوع در وهله‌های مختلف دوره نمایندگی آنان باید اقداماتی صورت پذیرد تا نمایندگان ملت عملکرد بهتری در رابطه با ایفای بهتر وظایف مهم خود داشته باشند.

عملکرد مجلس با توجه به معیارها و اصول قانون اساسی، روند مثبتی داشته، اما در هر دوره‌ای برخی از مصوبات مجلس فاقد

۱. مطابق اصل شصت و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوست و هفتاد نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال یکهزار و سیصد و شصت و هشت هجری شمسی پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند اضافه شود. زرتشتیان و کلیمیان هرکدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هرکدام یک نماینده انتخاب می‌کنند. محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند». بر این اساس مطابق ماده (۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی عده نمایندگان مجلس دوست و نود نفر تعیین شده است.

۲. به‌عنوان مثال ۸۱٪ نمایندگان مجلس یازدهم با نمایندگان مجلس دهم متفاوت بوده‌اند [۲۲].





دوران‌اندیشی، کارآمدی، انسجام و جامع‌نگری لازم و بعضاً متناقض با مصالح کلی جامعه بوده است. گاهی مصوبات بر شناخت ضرورت‌ها و درک موقعیت‌های زمانی صحیح مبتنی نبوده و به‌هیچ‌وجه اولویت جامعه محسوب نمی‌شده و بارها قوانین مصوب دستخوش تغییرات شده‌اند [۸]. در برخی موارد نیز نظارت مجلس بر دولت و کارگزاران ملی، از لحاظ عملکرد مالی و سیاسی ضعیف بوده و یکی از مهم‌ترین وظایف مجلس به‌خوبی صورت نگرفته است [۹]. یکی از راهکارهای اساسی برای حل مسائل و مشکلات یادشده، ارتقای شایستگی‌های نمایندگان مجلس است، تا ضمن اطمینان از دارا بودن مجلسی کارآمد و اثربخش، بتوان از اعمال شدن ضرورت‌ها، الزامات و راهبردهای مؤثر و متناسب با آرمان‌های انقلاب در داخل و خارج از کشور اطمینان یافت.

در این گزارش ابتدا به بررسی نظام کنونی توانمندسازی نمایندگان مجلس پرداخته شده است؛ سپس سعی شده تمامی مراحل که یک شخص حقیقی قبل، بعد و در طول دوره نمایندگی خود طی می‌کند به‌دقت بررسی شود تا مجموعه آسیب‌هایی که باعث شده برخی از نمایندگان از توانمندی کمتری برخوردار باشند، احصا شود. به‌عبارت دیگر فعالیت‌های نماینده از بُعد زمانی به چند مرحله تقسیم شده و در هر مرحله آسیب‌های موجود برای ارتقای فردی نمایندگان ذکر شده است. در طول دوره نمایندگی نیز به‌طور مشخص وظایف اصلی که نمایندگان موظف به انجام آن خود هستند مورد بررسی قرار گرفته و سعی شده است آسیب‌ها متناسب با نوع وظایف نمایندگان دسته‌بندی شود. در ادامه گزارش متناسب با آسیب‌های ذکر شده، به ارائه راهکارهای عملیاتی برای هر شخص اشاره شده تا نهادها و افراد مسئول بتوانند نقش خود را در بهبود وضع موجود به‌خوبی ایفا کنند. راهکارهای ارائه شده با چهار رویکرد ظرفیت‌های اجتماعی، اصلاحات ساختاری و فرایندی در نظام سیاسی، اصلاحات ساختاری و فرایندی مجلس و ارتقای ظرفیت‌های فردی نمایندگان تقسیم‌بندی شده است.

پرداختن به موضوع با اهمیتی مانند ارتقای توانمندی‌های نمایندگان مجلس تنها از رهگذر آموزش‌ها و توصیه‌های کسالت‌بار و تکراری گذشته امکان‌پذیر نیست. رویکرد کلی این گزارش در این جهت است که بتواند با تنظیم روابط بازیگران گوناگون و همچنین تغییر نظام‌های انگیزشی نمایندگان، شرایطی را فراهم کند که خود آنان به‌مرور به سمت ارتقای توانمندی‌های خود سوق پیدا کنند و نیاز به محرک‌های بیرونی نداشته باشند. به‌عبارتی دیگر تمرکز گزارش بر توسعه قابلیت‌های نمایندگان با گذار از رویکرد آموزش‌محور به رویکرد مسئله‌محور با ابزارهای نرم بوده است.



## ۱. آشنایی اجمالی با نظام کنونی توانمندسازی نمایندگان مجلس

نمایندگان با روندهای کلی داخلی مجلس استفاده می‌شود و به علت کوتاهی دوره و اشاره به نکات محدود، به گفته مصاحبه‌شوندگان، کمک قابل توجهی در رابطه با ارتقای توانایی آنان نخواهد کرد. همچنین در طول دوران نمایندگی، با تلاش‌هایی که توسط معاونت اجرایی مجلس و تیم منابع انسانی این معاونت صورت گرفته، محتوای آموزشی در رابطه با قوانین، آیین‌نامه داخلی مجلس، اختیارات قانونی نمایندگان، ابزارهای نظارتی و ... تدارک دیده شده و در قالب‌های فیلم آموزشی، متن کوتاه، عکس نوشته، پادکست و ... در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرد. البته در شیوه ترغیب کردن نمایندگان به استفاده از این محتوا هنوز خلأهایی وجود دارد.<sup>۴</sup>

در کنار این تلاش‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با کمک به نمایندگان در تصمیم‌گیری و انتقال اطلاعات تخصصی و ارائه اظهارنظرهای کارشناسی، تأثیر به‌سزایی در ارتقای کارآمدی و توانمندسازی نمایندگان مجلس بر عهده دارد. همچنین در مجلس یازدهم به منظور ارتقای مهارت‌های حکمرانی شامل دانش، بینش، منش و کنش، آموزش بر مبنای تعالیم متعالی قرآن کریم، سیره نبوی، خط‌مشی علوی و شیوه حکمرانی امامین انقلاب اسلامی، طرح برگزاری آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی و تربیت حکمرانان آینده کشور<sup>۵</sup> با شماره ثبت ۶۱۳ اعلام وصول شده که تاکنون به تصویب نرسیده و از منظر کارشناسی نیز نیازمند بازنگری اساسی است [۱۰].<sup>۶</sup>

بر اساس اصل نودونهم قانون اساسی<sup>۱</sup> و ماده (۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸<sup>۲</sup> با الحاقات بعدی، در وهله نخست صلاحیت افراد برای شرکت در انتخابات مجلس توسط شورای نگهبان تأیید می‌شود. به موجب ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی،<sup>۳</sup> از جمله شرایط مورد نیاز برای شرکت در انتخابات مجلس داشتن حداقل مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن، نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه، حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتادوپنج سال تمام و سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی است. این در حالی است که به نظر می‌رسد این معیارها برای یک نماینده با تراز قابل قبول، ناکافی است. هر چند برخی کاندیداها برای کسب ملاک‌های شورای نگهبان و همچنین پیروزی در انتخابات، به صورت انفرادی اقدام به ارتقای توانمندی‌ها و اطلاعات مورد نیاز خود برای ورود به مجلس می‌کنند. اما این گونه اقدامات از ساختار دقیقی پیروی نمی‌کند و احتمال اینکه نمایندگان پیش از ورود به مجلس تمایلی به یادگیری و آموزش پیش از دوران انتخابات نداشته باشند بسیار بالاست. بعد از انتخاب افراد به عنوان نماینده، قبل از شروع رسمی فعالیت‌های مجلس، در نشست دوروزه نمایندگان جدیدالورود که سابقه نمایندگی نداشته‌اند، با ساختار مجلس، معاونت‌ها، امکانات و اختیارات نمایندگی خود به صورت بسیار کلی آشنا می‌شوند. در واقع این فرصت برای آشنایی

۱. شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.

۲. ماده (۳) - نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی به عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت، استصوابی، عام و در تمام مراحل، در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است.

۳. انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند:

- اعتقاد و التزام عملی به اسلام،
- التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران،
- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران،
- ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل متری ولایت مطلقه فقیه،
- داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن،
- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه،
- سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی،
- حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتادوپنج سال تمام.

تبصره «۱» - داوطلبان نمایندگی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی از التزام عملی به اسلام، مذکور در بند «۱»، مستثنا بوده و باید در دین خود ثابت‌العقیده باشند.

تبصره «۲» - هر دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی معادل یک مقطع تحصیلی فقط برای شرکت در انتخابات محسوب می‌شود.

تبصره «۳» - ملاک محاسبه سن اشخاص برای ثبت نام در انتخابات، بر اساس تاریخ تولد اولیه ثبت شده در شناسنامه رسمی است و تغییرات بعدی توسط دستگاه‌های ذی ربط، به استثنای محاکم قضایی، ملاک عمل نمی‌باشد.

۴. از جمله اینکه برای محصول عرضه شده تقاضای جدی از سمت نمایندگان وجود ندارد و معمولاً از طریق صحبت‌های شخصی افراد مختلف، نمایندگان مجاب به استفاده گزینشی از این محتوا خواهند شد.

۵. به منظور ارتقای مهارت‌های حکمرانی مقامات کشوری و لشکری و کسب دانش، بینش، منش و کنش مطلوب برای دستیابی به اهداف عالی انقلاب اسلامی در چارچوب بیانیه گام دوم و نیز اخذ تصمیمات بهینه و اجرای مناسب قوانین و مقررات کشور، دانشگاه عالی دفاع ملی در چارچوب بودجه مصوب دانشگاه موظف است دوره‌های حکمرانی متعالی را برای مقامات اشاره شده در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و پست‌های حاکمیتی کشور برگزار کند.

تبصره: نحوه برگزاری آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی، به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط ستاد کل نیروهای مسلح با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

## ۲. بررسی و آسیب‌شناسی نظام کنونی توانمندسازی نمایندگان مجلس



به‌عنوان ابزاری برای کسب قدرت استفاده می‌شوند. همچنین معمولاً پس از دوران انتخابات، نامزدهای پیروز در انتخابات، به بهانه‌های گوناگون نظیر مشغله‌های کاری، ارتباط خود را با احزاب کم‌رنگ می‌کنند و سایر افراد نیز ادامه فعالیت‌های سیاسی خود را به ایام پیش از انتخابات بعدی موکول می‌کنند. بنابراین پس از انتخابات نیز امکان تلاش برای بهبود توانمندی‌های فعالین سیاسی بسیار کاهش می‌یابد.

### ۳. فعالیت‌های موقت سیاسی

نبود احزاب بزرگ در کشور که در معماری قدرت جایگاه رسمی داشته باشند، موجب عدم امکان برنامه‌ریزی بلندمدت برای حل مسائل اساسی کشور شده و گسترش پوپولیسم در فضای سیاسی را به همراه دارد [۱۱]. این در حالی است که برخی از احزاب و گروه‌های سیاسی ایدئولوژی و هویت متمایزی برای نقش‌آفرینی در محیط‌های سیاسی و اجتماعی ندارند و اساساً با هدف کسب قدرت و سهم‌خواهی در جریان‌های سیاسی کشور تشکیل می‌شوند و به فعالیت می‌پردازند. در چنین شرایطی بنیان‌های حزب بر مبنای و پایه‌های استواری شکل نخواهد گرفت و بر این اساس، کادرسازی و توانمندسازی نیروهای آن نیز با رویکرد کوتاه‌مدت و منفعت‌طلبی سیاسی تنظیم خواهد شد.

### ۴. عدم پاسخ‌گویی متقابل تشکل‌های سیاسی و نمایندگان

گروه‌هایی که از نامزدها برای راه‌یابی به مجلس حمایت می‌کنند، پس از انتخاب افراد، پاسخ‌گویی مناسبی نسبت به عملکرد نماینده مورد حمایت خود ندارند. همچنین افراد راه یافته به مجلس نیز درباره سایر اقدامات احزاب خود مسئولیتی قبول نمی‌کنند. در نتیجه هیچ‌کدام از طرفین اهمیتی برای برطرف کردن ضعف‌های موجود و گذشته خود نخواهند داشت و احساس نیازی برای بهبود مشکلات موجود نمی‌کنند.

### ۵. غلبه قدرت چانه‌زنی و ارتباطات فردی بر توانمندی و قابلیت‌های حرفه‌ای در عضویت جریانات سیاسی

عضویت نخبگان و افراد علاقه‌مند به فعالیت‌های سیاسی در احزاب، گروه‌ها و جریانات مختلف تابع روند منطقی و سازمان‌یافته‌ای نبوده و افراد گاه به تناسب ارتباطات فردی (بدون در نظر گرفتن سابقه حرفه‌ای و توانمندی‌های شخصی) می‌توانند به این تشکیلات جذب شوند. با این فرایند، افرادی که از روابط فردی کمتری برخوردار هستند با وجود تمام توانایی‌های بالقوه خود، از کنشگری سیاسی در سطح ملی و منطقه‌ای

هر فرد از زمانی که تصمیم به شرکت در انتخابات مجلس می‌گیرد تا زمانی که از مسئولیت نمایندگی فارغ می‌شود، مراحل و گام‌های مختلفی را طی می‌کند و وظایف گوناگونی را به انجام می‌رساند. بر این اساس در این بخش به آسیب‌شناسی فرایند و اقداماتی که به منظور توانمندسازی نمایندگان مجلس در این مراحل صورت می‌گیرد، پرداخته می‌شود.

### ۲-۱. پیش از ورود به مجلس

#### ۱-۲. عضویت در احزاب و گروه‌ها و زیست سیاسی افراد

معمولاً قبل از ورود نمایندگان به عرصه مسئولیت نمایندگی، آنان کنش‌های سیاسی گوناگونی در احزاب و محافل سیاسی مختلف دارند و به‌منظور کسب آمادگی برای قبول مسئولیت‌های سیاسی، ارتباطات گسترده‌ای با اقشار و گروه‌های مختلف مردمی برقرار می‌کنند. در واقع انتخاب شدن افراد برای نمایندگی مجلس بدون حمایت گروه‌ها و جریان‌های سیاسی عمده (به‌خصوص در شهرهای بزرگ) دشوار است؛ بنابراین پیش از انتخابات، اشخاص باید حمایت این جریانات سیاسی را به سمت خود جلب کنند تا در لیست نهایی قرار گیرند. در این راستا به برخی از مهم‌ترین آسیب‌های این مرحله در زمینه توانمندسازی نمایندگان پرداخته می‌شود.

#### ۱. محدود شدن فعالیت‌های سیاسی و تشکیلاتی به دوران قبل از انتخابات

معمولاً اصلی‌ترین کنش‌ها و بروز بیرونی فعالیت جریانات سیاسی محدود به دوران قبل از انتخابات‌های ریاست‌جمهوری، مجلس و شورای اسلامی شهر می‌شود. حتی فعالیت‌های داخلی احزاب به‌منظور کادرسازی و ارتباط با بدنه نخبگانی شهر یا کشور نیز محدود به این دوران است. بنابراین در این مدت کم که تمام توان مجموعه‌ها، متمرکز بر نهایی کردن لیست‌های انتخابی و تبلیغاتی برای نامزدهای مورد نظر است، امکان تمرکز بر ارتقای مجموعه مهارت‌ها و دانش‌های مورد نیاز برای نامزدها وجود نخواهد داشت.

#### ۲. عدم ارتباط کافی و مستمر تشکل‌ها و گروه‌های سیاسی با اعضا

بسیاری از احزاب، تشکل‌ها و گروه‌های سیاسی به‌گونه‌ای شکل یافته‌اند که به‌صورت دوره‌ای با اعضای خود ارتباط بسیار کمی دارند و غالباً

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اظهار نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص طرح مورد نظر:

قانونگذار بهتر است به‌دنبال جهت‌دهی، ریل‌گذاری و سیاستگذاری باشد و با مشخص کردن اصول و الزامات معین، زمینه را برای حضور جامعه دانشگاهی و علمی کشور فراهم کند. بنابراین اولاً منحصر کردن آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی در یک دانشگاه و یک مؤسسه خاص اقدام قابل دفاعی نیست و باید زمینه الزام از منظر قانونی و اجرایی فراهم شود تا همه ظرفیت‌های ملی در تمامی سطوح استفاده شود. ثانیاً اینکه قواعد ناظر بر تربیت حکمرانان آینده با قواعد ناظر بر ارتقای حکمرانان فعلی متفاوت خواهد بود و هر یک ساز و کارهای خاص خود را (دوره‌های آموزشی، طول دوره، آموزش دهنده، سازوکار آموزش و...) می‌طلبد. همچنین مقامات مشمول ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری متنوع هستند و نمی‌توان با یک نسخه واحد بحث آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی آنها را با دوره‌های آموزشی تعریف کرد و باید نگاه جامع‌تر و دقیق به موضوع داشت که در طرح حاضر مورد غفلت واقع شده است. در نتیجه نظر نهایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بازنگری کلی طرح حاضر با نگاه راهبردی است.



محروم خواهند شد.

## ۶. عدم شناخت کافی برخی از نمایندگان منتخب از مسائل

### اساسی کشور

با توجه به محدودیت‌های موجود سیاسی و منطقه‌ای، به خصوص در حوزه‌های انتخابیه کوچک، برخی از نامزدها تا پیش از انتخابات فعالیت جدی سیاسی ندارند و تصویر دقیقی از محیط قانونگذاری، الزامات حرفه‌ای آن و نحوه مطلوب پیشبرد مقاصد گوناگون (در سطح ملی یا محلی) و همچنین اثرگذاری آنها بر منافع ملی ندارند.

## ۲-۱-۲. انتخابات و شروع فعالیت در مجلس

به نظر می‌رسد برخی سازوکارها و قوانین موجود برای احراز صلاحیت افراد به منظور شرکت در انتخابات مجلس شورای اسلامی، نظیر شرایطی که افراد می‌توانند برای انتخابات مجلس نامزد شوند، مانند عدم سوء شهرت، کلی و غالباً ناکافی بوده و نیازمند تدقیق و تکمیل است. این شرایط باعث می‌شود قابلیت‌های افراد به خوبی مورد ارزیابی قرار نگیرد و مسیر حرفه‌ای برای ورود به جایگاه نمایندگی طی نشود.

همچنین از زمان مشخص شدن نتایج انتخابات تا ورود نمایندگان به مجلس شورای اسلامی فرصت حدوداً دو ماهه‌ای وجود دارد که معمولاً به طی شدن تشریفات معمول می‌گذرد. از طرفی گروهی از نمایندگان با برگزاری جلسات متعدد به دنبال ایجاد جریان سازی در مجلس آینده هستند و توجه کمتری به چگونگی ایفای مطلوب تر نقش نمایندگی خود دارند.

## ۱. عدم سنجش شرایط علمی و مهارتی متناسب نماینده

با توجه به ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی،<sup>۱</sup> افراد برای انتخاب به عنوان نامزد نمایندگی مجلس نیازی به احراز شرایط علمی زیادی ندارند و فقط با داشتن مدرک کارشناسی ارشد از هر دانشگاهی به عنوان نماینده مردم انتخاب شوند. در صورتی که این ضعف در انتخابات مجلس خبرگان رهبری با اخذ آزمون از افراد بر طرف می‌شود و متقاضیان پس از احراز حداقل‌هایی از شرایط علمی می‌توانند به این انتخابات راه پیدا کنند. این در حالی است که تصدی مسئولیت نمایندگی مجلس، نیازمند سطح بالایی از تسلط به امور مرتبط با نقش و وظایف نمایندگی به‌ویژه حوزه حقوقی، اقتصادی و سیاسی بوده و احراز حداقل‌هایی از این امور ضروری به نظر می‌رسد.

## ۲. عدم کفایت شرایط تأیید صلاحیت

شرایط مندرج در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی برای نمایندگان جهت رسیدن به یک مجلس با ابعاد گسترده آن و کارآمدی لازم، کافی نیست. شرایط فعلی یک شرایط حداقلی بوده و لازم است شرایط دیگری جهت ارتقای داوطلبان وضع شود.

## ۳. عدم استفاده مناسب برخی از نمایندگان از دوران کلیدی پس

### از انتخابات تا پیش از آغاز به کار مجلس

در دوران پس از انتخابات تا قبل از آغاز به کار مجلس، نمایندگان منتخب فرصت مناسبی برای ارتقای توانمندی‌های خود دارند که در برخی موارد با حضور در جلسات مختلف طی می‌شود. در صورتی که این زمان بهترین فرصت برای انجام مطالعات و بررسی‌های تخصصی به خصوص برای انتخاب کمیسیون و فراکسیون مربوط به نماینده است.

## ۴. نبود زمان و امکانات کافی برای شورای نگهبان و هیئت نظارت

### جهت احراز صلاحیت‌ها

آمار متقاضیان نام‌نویسی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، رقم قابل توجهی بوده است. به عنوان مثال در انتخابات مجلس یازدهم بیش از ۱۶ هزار نفر داوطلب نمایندگی مجلس شدند [۱۲]. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیئت مرکزی نظارت مهلت دارد تا نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام کند. بی‌تردید بررسی کامل و صحیح صلاحیت این حجم از داوطلبان نمایندگی مجلس، به زمانی بیش از آنچه در قانون در نظر گرفته شده، نیازمند است. همچنین امکانات و تسهیلات گسترده‌تری نیز برای این مهم مورد نیاز است [۱۳]. بنابراین سنجش دقیق توانمندی‌های نمایندگان با روند کنونی موجود امکان‌پذیر نخواهد بود و شورای نگهبان تنها می‌تواند از ورود افراد نامناسب جلوگیری کند.

## ۲-۲. دوره نمایندگی

### ۱-۲-۲. انتخاب کمیسیون‌ها

یکی از مهم‌ترین مقاطع کاری نمایندگان در مجلس، انتخاب کمیسیون‌های تخصصی و ورود به کمیسیون‌های مختلف است. بررسی تخصصی لوایح و طرح‌ها ابتدا در کمیسیون‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد. از این رو اهمیت جایگاه کمیسیون‌های ثابت و متغیر مجلس را دوچندان می‌کند.

۱. انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط زیر باشند:

اعتقاد و التزام عملی به اسلام، التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران، ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مرفقی ولایت مطلقه فقیه، داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن، نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه، سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی و حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام.

تبصره «۱»- داوطلبان نمایندگی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی از التزام عملی به اسلام، مذکور در بند «۱»، مستثنا بوده و باید در دین خود ثابت‌العقیده باشند.

تبصره «۲»- (الحاقی ۱/۲۶/۱۳۸۶) - هر دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی معادل یک مقطع تحصیلی فقط برای شرکت در انتخابات محسوب می‌شود.

تبصره «۴»- (الحاقی ۳/۳/۱۳۹۵) - ملاک محاسبه سن اشخاص برای ثبت‌نام در انتخابات، براساس تاریخ تولد اولیه ثبت شده در شناسنامه رسمی است و تغییرات بعدی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط، به‌استثنای محاکم قضایی، ملاک عمل نمی‌باشد.

عملکرد هر فرد به صورت شفاف مشخص نیست. با توجه به تغییرات سالیانه کمیسیون‌ها، ارزیابی نقش نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی خود می‌تواند در تصمیم برای ورود یا عدم ورود دوباره آنان به کمیسیون‌ها بسیار مؤثر باشد.

### ۲-۲-۳. شکل‌گیری فراکسیون‌ها

فراکسیون‌ها به علت خروج از شرایط بسیار رسمی مجلس و گردآوری افراد با دغدغه مشترک، محل مناسبی برای تبادل نظرات و جهت‌دهی به جریان تصمیم‌گیری داخل مجلس هستند؛ بنابراین می‌توانند نقش مهمی در فرایندهای رسمی مجلس داشته باشند.

### ۱. تعدد فراکسیون‌های بلااستفاده

با توجه به مقررات آسان تشکیل فراکسیون در مجلس، تعدادی از نمایندگان در فراکسیون‌های متعددی عضو هستند که بعضاً اهداف برخی از این فراکسیون‌ها با یکدیگر هم‌پوشانی دارد. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد برخی از فراکسیون‌ها در طول دوره مجلس جلسات بسیار اندکی برگزار کرده و یا حتی در مواردی اصلاً تشکیل جلسه نمی‌دهند. این در حالی است فراکسیون‌ها محل مناسبی برای هدایت جریان تصمیمات هماهنگ در مجلس و همچنین همکاری و هماهنگی در موضوعات خاص است و می‌تواند به اتخاذ تصمیمات تخصصی نماینده کمک شایانی کند؛ با این وجود در ادوار مجلس از این ظرفیت استفاده درستی نشده است. به عنوان مثال در کمتر از چهار ماه از آغاز به کار مجلس یازدهم بیش از ۱۰۰ درخواست تشکیل فراکسیون به هیئت‌رئیس داده شد که ۵۰ فراکسیون موفق به اخذ تأییدیه از هیئت‌رئیس شدند [۱۴].

### ۲-۲-۴. انتخابات هیئت‌رئیس و اعضای ناظر در سایر نهادها

#### ۱. تعدد و پراکندگی وظایف نمایندگی

تعدادی از نمایندگان، دارای مسئولیت‌های مهم دیگری نظیر عضویت در هیئت‌رئیس مجلس، عضویت ناظر در شوراها و ... هستند. بر این اساس با فرارسیدن موعد مقرر انتخابات سالیانه این مسئولیت‌ها، عملاً ارزیابی و پایش دقیقی از نقش نماینده در مسئولیت خود صورت نمی‌گیرد و تقسیم وظایف بعضاً متناسب با روابط فردی شکل می‌گیرد.

### ۲-۲-۵. کارکردهای نمایندگی

بر اساس مطالعات انجام شده در مجموع می‌توان دو کارکرد اساسی نمایندگی در مجلس را در قالب تقنین و نظارت تفکیک و طبقه‌بندی

۱. هر یک از نمایندگان برای تعیین کمیسیون تخصصی خود فرم‌های امتیازبندی را از شعبه مربوط دریافت می‌کند و پس از تکمیل فرم به همراه تعیین دو اولویت پیشنهادی، حداکثر تا سه روز پس از افتتاح دوره به هیئت‌رئیس مجلس تحویل می‌دهد.

تبصره ۱- فرم امتیازبندی و دستورالعمل اجرائی این ماده بر اساس شاخص‌های: تحصیلات، سوابق اجرائی مرتبط و نمایندگی مجلس و سابقه عضویت در کمیسیون، ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط هیئت‌رئیس مجلس تهیه می‌شود و به تصویب جلسه مشترک هیئت‌رئیس و کمیسیون آیین‌نامه داخلی می‌رسد.

تبصره ۲- به منظور آشنایی نمایندگان با سوابق یکدیگر، معاونت قوانین موظف است همزمان با شروع فعالیت شعب، اسامی نمایندگان را به همراه تحصیلات، سوابق اجرائی و سابقه عضویت در کمیسیون‌ها (در صورت برخورداری از سابقه نمایندگی) تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار دهد.

۲. گزارش عملکرد کمیسیون‌ها بایستی هر ماه یکبار به هیئت‌رئیس مجلس داده شود تا به‌نحو مقتضی به اطلاع نمایندگان برسد.

### ۱. تمایل به عضویت در چند کمیسیون خاص

تعدادی از نمایندگان بدون در نظر گرفتن تجارب و سابقه تحصیلی و شغلی خود، علاقه‌مند به عضویت در تعدادی از کمیسیون‌های خاص مجلس هستند. بنابراین برخی از کمیسیون‌ها که تمایل کمتری برای حضور در آنها وجود دارد، تکمیل نمی‌شود و در نتیجه کارآمدی و اثربخشی فعالیت‌های آنها کاهش پیدا می‌کند.

### ۲. عدم تطابق کافی تحصیلات و سوابق کاری با کمیسیون مربوط

در دوره‌های مختلف عدم تسلط کافی برخی از نمایندگان به موضوعات و مهم‌ترین مسائل مربوط به کمیسیون خود باعث موضع‌گیری‌های نامطلوب و صرف زمان زیاد برای آشنایی نماینده با چالش‌های آن حوزه می‌شود. عدم همخوانی تخصص نمایندگان با کمیسیون موقت یا دائمی که عضو آن هستند، احتمال اتخاذ تصمیمات نامطلوب توسط کمیسیون را افزایش خواهد داد.

شایان ذکر است طبق اصلاحات و الحاقات مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، براساس ماده (۳۶) این قانون<sup>۱</sup>، هر نماینده باید فرم‌های امتیازبندی مربوط به کمیسیون‌های مختلف را پر کند و در اختیار هیئت‌رئیس قرار دهد. سپس هیئت‌رئیس براساس نمرات هر نماینده و میزان تقاضا برای هر کمیسیون، نمایندگان را در کمیسیون‌های مختلف تقسیم می‌کند. پایبند بودن هیئت‌رئیس به تقسیم نمایندگان در کمیسیون‌ها با استفاده از این روش کمک مؤثر در رفع این آسیب خواهد کرد. با این وجود مواردی که نمایندگان خارج از چارچوب مذکور به عضویت برخی کمیسیون‌ها درآمده‌اند، وجود دارد.

### ۲-۲-۲. تغییرات سالیانه و دوره‌های کمیسیون

#### ۱. نبود نظام منسجم مستندسازی مسائل و چالش‌های اصلی

#### کمیسیون‌ها برای دوره‌های بعد

تعدادی از چالش‌ها و موضوعات، تقریباً در اکثر ادوار مجلس مورد بحث و اختلاف بوده است (مانند چالش‌های مربوط به تصویب بودجه و پیشنهادها) آن در حوزه کاری هر کمیسیون؛ بحث و تبادل نظر روی موضوعات و چالش‌های تکراری گذشته باعث هدررفت وقت نمایندگان می‌شود. با تجربه‌نگاری مناسب از جلسات دوره‌های گذشته کمیسیون‌ها می‌توان باعث صرفه‌جویی در وقت نمایندگان شد.

#### ۲. نبود گزارش و ارزیابی عملکرد مناسب نمایندگان در کمیسیون‌ها

همچنین ماده (۶۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>۲</sup> با وجود الزام کمیسیون‌ها به ارائه گزارش‌های مستمر از عملکرد داخلی کمیسیون‌ها، نقش و اثرگذاری هر کدام از نمایندگان در تصمیمات کمیسیون و نحوه



به کارکرد امور حوزه انتخابیه در نظر گرفته شود، در حالی که این اقدام می‌تواند موجب خدشه‌دار شدن اصل تفکیک قوا و شکل‌گیری تعارض منافع در نظارت نماینده بر آن مقامات شود. همچنین ممکن است تعداد طرح‌های امضا شده توسط نمایندگان معیاری از عملکردی تقنینی ایشان در نظر گرفته شود حال آنکه این شاخص معیار مناسبی برای سنجش عملکرد نمایندگان در انجام وظایف محوله در خصوص کارکرد قانونگذاری نیست و می‌تواند موجب کاهش کارآمدی مجلس شود.

### ۳. تفاوت زمان کار بردی و قانونی مجلس

هر چند در نگاه اول و طبق قانون طول مدت نقش‌آفرینی جدی نمایندگان در هر دوره مجلس ۴ سال به نظر می‌رسد، اما بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد در عمل، بخشی از این دوره صرف آشنایی اولیه با آیین‌نامه‌ها و ساز و کارهای اجرایی و طی تشریفات آغاز به کار مجلس نظیر تصویب اعتبارنامه‌ها، تشکیل کمیسیون‌ها و آشنایی نمایندگان با یکدیگر می‌شود و همچنین بخشی دیگر در پایان دوره نمایندگی نیز صرف فعالیت‌های انتخاباتی دوره بعد می‌شود. بر این اساس به نظر می‌رسد در عمل مدت زمان واقعی و کار بردی برای نقش‌آفرینی نمایندگان در هر دوره کمتر از دوره چهار ساله فعالیت مجلس است [۸].

### ۴. نقش کمرنگ نماینده در رسانه و بین مردم

تعدادی از نمایندگان مجلس نسبت به عملکرد خود و نتایج تصمیمات‌شان در بین مردم و رسانه‌ها پاسخگو نیستند و عملکرد شفاف و روشنی از دوران نمایندگی خود ارائه نمی‌دهند. در نتیجه نیازی به بهبود توانمندی‌های شخصی خود احساس نمی‌کنند؛ در صورتی که اگر ملزم به توضیح کنش‌ها و تصمیمات خود باشند، در جستجوی بهترین تصمیم و بهترین عملکرد خواهند بود. از سویی دیگر رسانه‌ها نیز در ایجاد جریان‌های مطالبه‌گری از نمایندگان مجلس بعضاً ضعیف عمل می‌کنند و تمرکز بیشتری بر مسئولین اجرایی کشور دارند.

### ۵. ساز و کارهای ناقص انتخاب مشاورین

طبق تبصره ماده (۷۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>۳</sup> هر نماینده اجازه به کارگیری از حداکثر پنج نفر از کارکنان و کارشناسان دستگاه مشمول

کرد. بر این اساس در ادامه سعی شده با توجه به کارکردهای نمایندگی، عواملی که باعث ایجاد نارسایی در ایفای مطلوب این وظایف می‌شود، شناسایی شوند. آسیب‌های پیش‌رو در دو حوزه آسیب‌های عمومی و اختصاصی کارکردهای نمایندگی تقسیم‌بندی شده است. آسیب‌های کارکردهای عمومی به مجموعه‌ای از آسیب‌های حوزه نظام توانمندسازی نمایندگان اشاره دارد که بین مجموعه کارکردهای گوناگون نمایندگی مشترک است و به حوزه خاصی اختصاص ندارد. این در حالی است که آسیب‌های اختصاصی کارکردها معطوف و متمرکز بر یکی از کارکردهای یاد شده می‌باشند. گفتنی است به منظور بررسی دقیق‌تر عملکرد نمایندگان و همچنین اهمیت نقش آنان در فرایند بودجه‌ریزی و نمایندگی حوزه انتخابیه خود، در این گزارش سعی شده این دو فعالیت به صورت جداگانه مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.<sup>۱</sup>

## ۱-۵-۲-۲. آسیب‌های عمومی کارکردهای نمایندگی

### ۱. عدم ارزیابی عملکرد مناسب نمایندگان

به بیانی ساده ارزیابی عملکرد به سنجش نسبی عملکرد انسانی در رابطه با نحوه انجام کار مشخص در یک دوره زمانی معین، در مقایسه با استاندارد انجام کار اطلاق می‌شود [۱۵]. به علت عدم پیش‌بینی شاخص‌های مناسب و روش‌های پیاده‌سازی آن برای ارزیابی توانمندی‌ها و عملکرد نمایندگان (مانند مدیران سایر بخش‌های کشور)، عملاً خود نمایندگان تمایل زیادی به ارتقای شاخص‌های عملکرد خود نخواهند داشت. بنابراین اگر نمایندگان احساس کنند توسط یک نهاد بی‌طرف مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و عملکردشان بررسی خواهد شد، تلاش بیشتری به منظور بهبود نقش خود انجام می‌دهند.

### ۲. عدم آشنایی دقیق با شاخص‌های مطلوب هر کارکرد نمایندگی

یکی از آسیب‌های عمومی ناظر بر کارکردهای گوناگون نمایندگی عدم آشنایی کافی برخی از نمایندگان با سنججه‌ها و شاخص‌های مطلوب ایفای نقش خود در انجام وظایف مربوطه است. به عنوان مثال ممکن است دخالت در انتصابات مقامات محلی به عنوان یکی از وظایف مربوط

۱. تفکیک بررسی این دو حوزه به معنای متفاوت بودن از کارکردهای تقنین و نظارت نیست.

۲. در این امتداد مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۴ می‌فرماید: «یک سفارش مؤکد هم بکنم؛ البته آقای قالیباف حالا که می‌آمدیم داخل، به من گفتند که شما در یکی از این سال‌ها راجع به اینکه نمایندگان در مورد انتصاب‌ها و امثال اینها دخالت کنند یک چیزی گفتید که بعضی از همکاران ما ناراحت شدند. بنده ناراحتی شما را که اصلاً نمی‌خواهم و نمی‌پسندم اما شما را هم خیلی دوست دارم، مصلحت شما را می‌خواهم؛ واقعاً نباید دخالت کنید در انتصابات! بله، ایشان گفتند بعضی از دوستان خوششان نیامده؛ نه این‌طور نباشد؛ شما فرض کنید وقتی که راجع به فلان مدیرکل، راجع به فلان فرماندار و حتی راجع به استاندار، و مانند اینها مثلاً به آن وزیر مربوطه پیشنهاد می‌کنید یا احیاناً مثلاً خدای نکرده فشار وارد می‌کنید، این موجب می‌شود که اگر چنانچه آن مأمور بد عمل کرد، آدم نداند یقه چه کسی را باید گرفت؛ نه مردم بدانند، نه دستگاه قضایی بدانند که یقه آن وزیر را باید گرفت که چرا این را گذاشتی یا یقه این نماینده را باید گرفت که چرا فشار آورده؛ چرا این کار را بکنید؟ یکی از مسائل مهم قانون اساسی همین مسئله «تفکیک قوا» است؛ یعنی شما بگذارید او کار خودش را بکند، شما هم کار خودتان را بکنید؛ اگر ایرادی دارد، به شکل مناسب و لازم ایرادش را مطرح کنید. البته توصیه من به دولتی‌ها هم همیشه این بوده؛ قبلاً هم همیشه توصیه کرده‌ام، حالا هم توصیه می‌کنم از نظرات نمایندگان استفاده کنند. نماینده مال این شهر است، نماینده اهل این شهر است؛ یعنی اینجا را می‌شناسد، مسائل اینجا را می‌داند، [آنها] مغتم است مشورت با نماینده؛ او این کار را باید بکند، شما هم متقابلاً این‌جور باید عمل بکنید؛ به نظر من این مهم است». [۱۶].

۳. در راستای ایفای هر چه بهتر وظیفه نمایندگی، همچنین حفظ شأن و منزلت مجلس و جایگاه حقیقی نمایندگان، هیئت‌رئیس می‌تواند به منظور برقراری ارتباط مؤثر (دیداری، شنیداری و مکتوب) نمایندگان با موکلین و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای رسمی و غیررسمی در مرکز و حوزه انتخابیه با اختصاص فضای فیزیکی مناسب (دفاتر کار و ملاقات عمومی) هرگونه امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز را در شأن نظام جمهوری اسلامی فراهم کند. اعتبارات مورد نیاز در بودجه سالیانه مجلس پیش‌بینی می‌شود. تبصره- در هر دوره مجلس، نمایندگان می‌توانند حداکثر پنج نفر از کارکنان یا کارشناسان دستگاه‌های مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را برای به کارگیری در دفتر

است که برخی از نمایندگان مجلس به دلایل مختلفی از جمله عدم آشنایی با موضوع طرح‌ها و لوایح و نیز بی‌توجهی به الزامات اجرایی و عملیاتی آن و همچنین عدم تعامل مستمر با دولت، به خصوص دستگاه اجرایی ذی‌ربط، در برخی موارد، بدون در نظر گرفتن اقتضات اجرایی کشور اقدام به اظهار نظر در خصوص یک طرح یا لایحه می‌کنند [۱۳].

**۳. فقدان شفافیت کافی در عملکرد نمایندگان در فرایند تقنین**  
فرایند قانونگذاری از زمان تهیه پیش‌نویس تا تصویب مجلس و در نهایت تأیید شورای نگهبان و یا در برخی موارد تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام، دارای مراحل متعددی است که هر یک از ۲۹۰ نماینده مجلس نقش و تأثیر مهم و به نسبت متفاوتی در این فرایند دارند. اما از آنجا که در نهایت امر، خروجی این فرایند در قالب مصوبه مجلس ارائه می‌شود، تأثیر هر یک از نمایندگان، به تفکیک میزان تأثیر قابل بررسی و ارزیابی نیست، در حالی که یک نماینده به تنهایی می‌تواند نقش قابل توجهی در این زمینه ایفا کند. عدم شفافیت تأثیر نمایندگان در فرایند تقنین، باعث می‌شود که برخی نمایندگان، فعالیت کافی در امر قانونگذاری و دغدغه کافی نسبت به ارتقای توانمندی‌های خود نداشته باشند [۱۳].

**۴. عدم تعیین دقیق حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح**  
(موضوع بند «۶» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری)  
همان‌طور که در بند «۶» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز اشاره شده، «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه» یکی از ملزومات ارتقا اثر بخشی و کارآمدی مجلس در کارکرد تقنین محسوب می‌شود. توجه به این مسئله می‌تواند از طریق تمرکز تلاش نمایندگان بر حوزه وظایف و اختیارات قانونی خود موجب ارتقا توانمندی ایشان شده و همچنین تعارضات احتمالی میان دولت و مجلس را کاهش دهد.

#### ۲-۲-۵-۲. کارکرد بودجه‌ریزی

**۱. حجم بالای احکام و پیشنهادها در عین زمان محدود بودجه‌ریزی**

فرایند بودجه‌ریزی سالیانه در مجلس معمولاً طولانی و پرچالش پیگیری می‌شود. تعدادی از نمایندگان که آشنایی کمتری با سازوکارهای غیررسمی بودجه‌ریزی در مجلس دارند، عمدتاً قادر به ایفای نقش

ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را دارد. این افراد می‌توانند به‌عنوان مشاور نمایندگان به کارگیری شوند. با توجه به کارکردهای متنوع نقش نمایندگی مجلس، بهتر است مشاورین متخصصی در هر حوزه نماینده را همراهی کنند اما در آیین‌نامه داخلی مجلس اشاره‌ای به حداقل استانداردهای لازم مشاوران نمایندگان نشده است. حتی در برخی موارد مشاهده شده مشاوران نماینده از نزدیکان آنها هستند که الزاماً تخصص کافی به‌منظور همراهی نماینده را نداشته‌اند.

#### ۲-۲-۵-۲. آسیب‌های اختصاصی کارکردهای نمایندگی

آسیب‌های اختصاصی کارکردهای نمایندگی در قالب چهار دسته به شرح ذیل دسته‌بندی و مطرح می‌شود.

#### ۱-۲-۲-۵-۲. کارکرد قانون‌گذاری

##### ۱. وضع قوانین متعدد (افزایش تمایل قانون‌گذاری)

به‌طور مشخص باید بر این نکته تأکید کرد که کارایی مجلس در کیفیت تقنین (نه کمیت آن) است. هنگامی که مجریان قانون با تعداد قابل توجهی از قوانین در موضوع واحد روبه‌رو باشند، فرایند اجرا به‌درستی صورت نمی‌پذیرد و همواره راه برای تفسیرهای گوناگون و سوءاستفاده از کاستی‌های قوانین باز خواهد بود. این در حالی است که نمایندگان مجلس و مسئولان دولتی تمایل زیادی به طراحی و تصویب قوانین جدید دارند [۱۷]. تفکر نادرست برخی نمایندگان نسبت به طرح‌های متعدد و تمرکز کمتر بر جامعیت قوانین و همه‌جانبه بودن آن از جمله اصلی‌ترین ضعف‌های توانمندی نمایندگان در حوزه قانونگذاری محسوب می‌شود. به‌عنوان مثال یکی از نمایندگان دوره یازدهم تا اواسط دوره نمایندگی خود بیش از ۳۴۵ طرح را امضا کرده و این مورد ممکن است به‌اشتباه به‌عنوان نقش فعال‌تر نمایندگان حاضر در بخش تقنین قلمداد شود. در صورتی که آخرین مرحله حل یک مسئله عمومی یا چالش سیاستی ارائه طرح برای تدوین یک قانون جدید است و قبل از آن باید از سایر ابزارهای در دسترس نماینده استفاده شود.

##### ۲. عدم آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضات اجرایی در تصویب طرح‌ها و لوایح

در هنگام مطرح شدن هر طرح یا لایحه‌ای، باید متناسب با شرایط اجرایی موجود کشور، از برترین ابزارهای قانونگذاری استفاده شود. این در حالی

ارتباطات مردمی جهت امور مشاوره‌ای، اداری و خدماتی از دستگاه ذی‌ربط درخواست کنند. در این صورت با هماهنگی دستگاه مبدأ، درخواست مأموریت افراد مورد نظر معمول و شخص یا اشخاص مزبور به دفتر ارتباط مردمی نماینده، مأمور می‌شوند.

حقوق، مزایا، حق مأموریت و اضافه‌کار این مأموران طبق قوانین و مقررات مربوطه برعهده دستگاه مأمورکننده است و میزان اضافه‌کار تا سقف مصوب اداره مربوطه و مأموریت ماهیانه و مرخصی استفاده شده توسط رئیس دفتر نماینده به دستگاه ذی‌ربط اعلام می‌شود. افزایش کلیه حقوق قانونی این مأموران از جمله ارتقا، افزایش حقوق سنواتی، افزایش گروه و رتبه و سایر موارد مشابه در دوران مأموریت این افراد همانند سایر کارکنان دستگاه ذی‌ربط است.

تعداد افراد مورد نیاز هر حوزه انتخابیه با توجه به تعداد نمایندگان، تعداد شهر و روستا، جمعیت و وسعت، شرایط اقلیمی و جغرافیایی و سایر قابلیت‌های هر حوزه توسط کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین می‌شود.

پس از اعلام پایان مأموریت، دستگاه ذی‌ربط موظف است این افراد را حداقل در پست سازمانی قبل از مأموریت و یا پست هم‌تراز به‌کار گیرد.

1. [https://rc.majlis.ir/fa/parliament\\_member](https://rc.majlis.ir/fa/parliament_member).

۲. «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه».



نمایندگی مورد استفاده قرار گرفته و از این طریق امتیازات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مورد مطالبه قرار گیرد.

#### ۴-۲-۵-۲. کارکرد نمایندگی

۱. تعارض وظایف و نقش‌های ملی و محلی در برخی تصمیم‌گیری‌ها با توجه به ساختار انتخابات مجلس شورای اسلامی، نمایندگان به صورت محلی انتخاب می‌شوند و در مجلس به اتخاذ تصمیمات در سطح ملی و محلی می‌پردازند. همین شیوه باعث می‌شود نماینده علاوه بر دغدغه‌های قانونگذاری و نظارت در سطح کلان کشور، درگیر بررسی و رفع چالش‌های حوزه انتخابیه خود و اشخاص مراجعه‌کننده و حتی مشکلات گروه‌ها و اصناف مختلف مردم (مانند کشاورزان، تولیدکنندگان و...) شود. لذا برای برقراری تناسب و مدیریت زمان بین این دو نقش، بعضاً نمایندگان دچار سردرگمی و انفعال می‌شوند یا یکی از نقش‌های خود را فراموش می‌کنند. بنابراین نمایندگان به تنهایی نمی‌توانند روی یک حوزه خاص از نظام مسائل ملی یا محلی تمرکز کنند و در همان راستا به شناخت درست مسائل و مدل‌های حل آن پرداخته و در نتیجه به ارتقای اطلاعات و توانمندی‌های خود مبادرت ورزند.

#### ۳-۲. پایان کار مجلس

با پایان یافتن دوره چهارساله نمایندگی در مجلس شورای اسلامی، دو مسیر پیش‌روی نمایندگان قرار دارد: آماده شدن برای دور بعدی انتخابات یا عدم داوطلبی برای نمایندگی در دوره بعد.

#### ۱. عدم تجربه‌نگاری مناسب و مدیریت دانش

با وجود انتخاب هر کدام از مسیرهای فوق‌الذکر استفاده از تجارب ارزشمند نمایندگان در این مدت بسیار حائز اهمیت است. در شرایط حاضر، تجارب و دانش انباشته شده نمایندگان سابق مجلس به‌طور منسجم و یکپارچه گردآوری و مدون نشده و این مسئله موجب قرارگیری نمایندگان جدیدالورود در معرض تکرار برخی از خطاهای نمایندگان دوره‌های قبل شده است. این درحالی است که با وجود پیش‌بینی اداره نمایندگان ادوار در ساختار مجلس شورای اسلامی، بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد تجربه‌نگاری و مدیریت دانش موردنظر به‌نحو مطلوبی صورت نمی‌پذیرد.

#### ۲. تفاوت در زمان کاربرد و قانونی مجلس و تمرکز بر فعالیت‌های انتخاباتی

در سال منتهی به انتخابات مجدد مجلس، تعدادی از نمایندگان که قصد شرکت دوباره در انتخابات را دارند، وقت قابل توجهی را به جلسات و اقدامات انتخاباتی خود اختصاص داده و زمان محدودتری را برای پرداختن به مسائل کشور و ایفای وظایف نمایندگی اختصاص می‌دهند؛ در نتیجه عملاً یک سال مهم برای اثربخشی و ارتقای توانایی‌ها و دانش ضمنی نمایندگان تحت‌الشعاع این موضوع قرار می‌گیرد.

#### ۳. عدم پاسخ‌گویی کافی نمایندگان نسبت به عملکرد گذشته با توجه به اینکه در انتهای دوره، نمایندگان مجلس الزامی به پاسخ‌گویی

پررنگی در این فرایند نخواهند بود. همچنین تعدادی از نمایندگان با ارائه پیشنهادهای بسیار زیاد خود در طی این فرایند، زمان رسیدگی به بودجه را به صورت غیربهبینه استفاده می‌کنند؛ به‌عنوان مثال در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نماینده‌ای با ارائه ۶۲۳ پیشنهاد بالاترین رتبه را در ارائه پیشنهادها داشته، اما فقط ۲ پیشنهاد از این تعداد مصوب شده است [۱۸].

زمان محدود برای بررسی بودجه دولت در مجلس و جمع‌بندی نظرها و پیشنهادهای نمایندگان در ارتباط با بودجه، فرصت کافی برای بررسی کارشناسی پیشنهادهای مطرح شده در فرایند تصویب بودجه را از نمایندگان سلب می‌کند. البته تعدادی از کارشناسان بر این باورند شیوه بودجه‌ریزی دولت دچار اشکال است و به همین دلیل در روزهای پایانی سال جلسات بسیار فشرده‌ای در مجلس برگزار شده و دقت پرداختن به برخی از احکام پایانی بودجه کاهش می‌یابد.

#### ۲. ارتباط محدود با مراکز مشاوره سیاستی

بسیاری از اندیشکده‌ها، پژوهشکده‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، انجمن‌ها و مراکز مختلف مشاوره سیاستی روی موضوعات متنوعی که نمایندگان با آن مواجه هستند، طرح‌های تخصصی انجام می‌دهند و نظرهای کارشناسی قابل ملاحظه‌ای در حوزه‌های مختلف مانند ساختار بودجه‌ریزی و قوانین مرتبط دارند. ارتباط محدود نمایندگان مجلس با مجموعه‌هایی از این دست باعث کاهش قوام نظرها و آرای نهایی نمایندگان در زمینه‌های غیر تخصصی آنان می‌شود.

#### ۳-۲-۵-۲. کارکرد نظارت

#### ۱. عدم اطلاع از ابزارها و شیوه‌های درست نظارت

نمایندگان مجلس به‌منظور نظارت بر نهادهای مختلف کشور، ۱۸ ابزار نظارتی گوناگون (نظیر تذکر، سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص، رأی اعتماد، نظارت بر موضوع ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، نظارت بر موضوع ماده (۲۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، نظارت کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، نظارت دیوان محاسبات، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت و...) در اختیار دارند که هر کدام از این ابزارها در شرایط متفاوت و متناسب با موضوع مشخص قابل استفاده است. این درحالی است که اغلب نمایندگان تمرکز خود را بر استفاده از چند ابزار خاص قرار داده‌اند و تعدادی از نمایندگان نیز با بسیاری از ظرفیت‌ها و کارکردهای نظارت آشنایی کافی ندارند.

#### ۲. نگاه سیاست‌زده به ابزار نظارت

ممکن است تعدادی از نمایندگان به جای استفاده از ابزارهای نظارتی برای اصلاح روندهای نادرست و اجرای کامل قوانین، از نظارت به‌عنوان دستاویزی برای تسویه حساب‌های سیاسی با افراد و گروه‌ها و یا اهرمی برای تامین منافع محلی یا منطقه‌ای استفاده کنند. در این امتداد استفاده و یا حتی عدم استفاده از ابزارهای نظارتی هر دو می‌تواند به‌عنوان یک اهرم فشار یا وسیله تشویق در مواجهه با مسائل مرتبط با کارکردهای



به‌عنوان نماینده مردم صرف نظر می‌کنند، بعد از اتمام دوره خود در حوزه‌های گوناگون اجرایی مشغول به فعالیت می‌شوند. در نتیجه امکان استفاده از ظرفیت‌ها و مهارت‌های اندوخته آنان در سایر بخش‌های مجلس و امر تقنین از بین می‌رود. در صورتی که نمایندگان دغدغه‌مند می‌توانند به صورت دوره‌ای، مشورت‌های سیاسی و تجربی به سایر نمایندگان یا مرکز پژوهش‌های مجلس بدهند. البته به‌منظور جلوگیری از آسیب‌های احتمالی آینده، این نقش مشاور نباید جذابیت مالی و شغلی قابل توجهی داشته باشد.

به فرد یا نهادی در رابطه با عملکرد گذشته خود ندارند و ساز و کار مناسبی برای این مهم تدارک دیده نشده است، نمایندگان نیز در طول دوره تمایل زیادی برای بهبود تصمیمات و نظرات خود نخواهد داشت و کمتر متوجه ارزش فرصت‌های مناسب برای توانمندسازی بیشتر هستند.

**۴. استفاده نکردن از ظرفیت نمایندگان ادوار در بررسی چالش‌های آینده مجلس**  
برخی از نمایندگان که به دلایل مختلف از ادامه فعالیت در مجلس

### ۳. ارائه راهکارهایی برای توانمندسازی نمایندگان مجلس

داشت. این در حالی است که راهکارهای سطح خرد برای تعداد مشخصی از نمایندگان و در مدت زمان کوتاه قابل پیاده‌سازی بوده و در قالب روند تدریجی در اصلاح امور قابل اجرایی‌سازی هستند. بر این اساس به‌منظور حفظ جامعیت گزارش و قابلیت استفاده برای محققان و سیاستگذاران، سعی شده احصا راهکارها در هر دو سطح مذکور مورد توجه قرار گیرد. در این راستا براساس توضیحات یاد شده، در ادامه تمرکز راهکارهای اول و سوم ناظر به سطح خرد و راهکارهای دوم و چهارم بیشتر ناظر به سطح کلان است.

#### ۱-۳. توانمندسازی نمایندگان از مسیر ظرفیت‌های اجتماعی

این دسته از توانمندی‌ها ناظر به زمینه‌سازی ارتقا نمایندگان بوده و بر محیط پیرامونی و اجتماعی نمایندگان تمرکز دارد. به‌عبارتی دیگر، با زمینه‌سازی و راهبری عوامل سیاسی و اجتماعی برای اتمام به رشد قابلیت‌های نماینده، احتمال توسعه روندهای مثبت برای نمایندگان و مجلس افزایش خواهد یافت.

مطالبه عمومی از احزاب و تشکل‌های سیاسی و افراد شاخص منطقه برای پاسخ‌گویی نسبت به عملکرد نماینده مورد حمایت آنان بعد از انتخابات

با این کار احزاب و گروه‌های سیاسی سعی بر معرفی بهترین افراد مناسب جایگاه نمایندگی می‌کنند و میزان انتخاب‌های سیاسی کاهش پیدا خواهد کرد.

پشتیبانی محتوایی و مشاوره‌ای احزاب، تشکل‌ها و جریانات سیاسی از نمایندگان مجلس و همکاری با آنان برای رسیدگی به امور حوزه انتخابیه با توجه به مشغله‌های بسیار زیاد نماینده مجلس در سطح ملی و محلی، احزاب به‌عنوان یکی از بازوان اصلی نماینده در حوزه انتخابیه که با مشکلات و چالش‌های محلی آشنا هستند، می‌توانند در این زمینه همراهی سازنده‌ای با نمایندگان داشته باشند.

با توجه به آسیب‌شناسی صورت گرفته در بخش قبل، در ادامه با ارائه پیشنهادهایی، تلاش شده راهکارهایی متناسب با مشکلات ارائه شده، به‌منظور ارتقا بیشتر سطح توانمندی نمایندگان مجلس، مطرح شود. از یک منظر می‌توان راهکارهای ارتقاء سطح توانمندی نمایندگان مجلس را در قالب سه دسته عوامل توانمندساز، به شرح ذیل، طبقه‌بندی نمود:

توانمندسازی شخصی و فردی نماینده که به مجموعه اموری اشاره دارد که یک نماینده می‌تواند برای ارتقای خود انجام دهد.

توانمندسازی ساختاری که به مجموعه اقداماتی اشاره دارد که لازم است در ساختار مجلس شورای اسلامی یا قوانین بالادستی از لحاظ ویژگی‌های سازمانی صورت گیرد تا بتواند موجبات ارتقای نمایندگان مجلس را فراهم آورد.

توانمندسازی اجتماعی که به نقش ابزارهایی خارج از مجلس و شخص نماینده اشاره دارد که با تأثیر غیرمستقیم و پرننگ کردن نقش جامعه می‌تواند تأثیر محسوس بر توانایی‌های یک نماینده برجا گذارد [۱۹].

گونه‌ی دیگری از تقسیم‌بندی راهکارهای یاد شده را می‌توان معطوف به اصلاحات کلان و در سطح کشور و اصلاحات خرد و فردی برای هر نماینده در نظر گرفت. همچنین براساس مدل آسیب‌شناسی در قسمت قبل، نوع دیگری از دسته‌بندی راهکارهای پیشنهادی را می‌توان براساس مراحل طی شده توسط هر نماینده (قبل از ورود به مجلس، بعد از ورود به مجلس و در هنگام نمایندگی) تقسیم‌بندی و مطرح کرد. در ادامه براساس مرور ادبیات یاد شده و تحلیل پژوهش‌های صورت گرفته، راهکارهای توانمندسازی نمایندگان مجلس در قالب چهار دسته به شرح زیر تقسیم‌بندی و ارائه می‌شوند.

گفتنی است راهکارهای ارائه شده در این بخش در قالب دو سطح کلان و خرد قابل تفکیک و دسته‌بندی است؛ در سطح کلان غالباً تغییرات دیربازده هستند، اما اثرات اساسی بر روند تصمیم‌گیری کشور خواهند



پوشش رسانه‌ای اقدامات مناسب نماینده توسط جریان سیاسی در حوزه انتخابیه و تشویق نماینده به استمرار آن اقدامات بسیاری از نمایندگان که تمایل به افزایش ارتباط رسانه‌ای خود با مردم دارند، به دلیل مشغله‌های گوناگون از این مهم غافل می‌شوند. احزاب با توجه به ظرفیت‌های استانی خود می‌توانند در جبران این ضعف به نمایندگان کمک کنند. در نتیجه این اقدامات، باعث تشویق نمایندگان به بهبود عملکرد سالیانه و دوره‌ای خود خواهد شد.

## ۲-۳. توانمندسازی نمایندگان از مسیر ارتقا ظرفیت‌های فردی

### نمایندگان

توانمندسازی فردی ناظر به مجموعه اقداماتی است که در ارتباط با هر نماینده (به صورت شخصی و جداگانه) باید صورت گیرد. غالب این اقدامات ناظر به پس از انتخاب شدن افراد به عنوان نماینده مجلس است. در این قسمت سعی شده از ارائه ساز و کارهای مستعمل و ناکارآمد برای توانمندسازی نمایندگان (مانند برگزاری کلاس‌های آموزشی و درسی و ...) پرهیز شود.

برگزاری جلسات و دوره‌های انتقال تجربه برگزاری جلساتی میان اعضای جوان‌تر و افراد دارای مسئولیت احزاب و گروه‌های سیاسی کمک قابل توجهی برای آشنایی بیشتر اعضای حزب با اهم مسائل کشور خواهد کرد.

استفاده از بازی‌های سیاستی و فضاهای شبیه‌سازی شده یکی از ابزارهای نرم مرسوم در حوزه سیاستگذاری قابل استفاده برای نمایندگان، قرارگیری در موقعیت‌های مشابه قبل از مواجهه واقعی با چالش‌هاست؛ در چنین شرایطی افراد می‌توانند یک یا چند بار راهکارهای مختلف و شیوه‌های اقناع جمعی را تمرین کنند تا در موقعیت‌های حقیقی بتوانند عملکرد مطلوب‌تری داشته باشند. در این زمینه می‌توان با طراحی موقعیت‌های فرضی و ایجاد بازی‌های سیاستی قبل از شروع دوره نمایندگی افراد یا در فاصله انتخابات تا شروع کار مجلس، به تقویت نظام تصمیم‌گیری نمایندگان کمک قابل توجهی کرد.<sup>۱</sup>

برگزاری سلسله جلسات کوتاه و فشرده برای آشنایی نمایندگان با اساسی‌ترین چالش‌های حوزه انتخابیه فاصله پایان انتخابات تا شروع فعالیت نمایندگان در مجلس فرصت ارزشمندی است که نمایندگان با اقبال مختلف مردم و مسئولین حوزه انتخابیه جلساتی برگزار کنند تا بتوانند اولویت‌ها و چالش‌های اساسی مورد نظر مردم را شناسایی کرده و برای حل آن‌ها در دوران نمایندگی تمهیدات و برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام دهند. تقویت هسته‌های پژوهشی محلی و استانی دائمی می‌تواند تا حد مطلوبی در این زمینه

کمک‌کننده باشد.<sup>۲</sup> آشنایی منتخبین با حوزه‌های کاری هر کمیسیون و مهم‌ترین قوانین مصوب شده در ادوار گذشته لازم است نمایندگان قبل از ورود به کمیسیون‌های تخصصی خود، با اصلی‌ترین چالش‌ها و موضوعات هر کمیسیون و قوانین مربوط به آن آشنایی کاملی داشته باشند. این آشنایی از طریق ارائه محتوای مکتوب یا تصویری، برگزاری دوره‌های فشرده، ارائه گزارشات کمیسیون‌ها و ... قابل انجام است. در این زمینه کارشناسان با سابقه‌تر مرکز پژوهش‌های مجلس که ادوار مختلف مجلس را درک کرده‌اند می‌توانند کمک قابل توجهی در این زمینه انجام دهند.

برگزاری جلسات با نمایندگان ادوار و استفاده از ظرفیت مشاوره‌ای آنان با برگزاری این جلسات برای منتخبین جدید با محوریت مهم‌ترین چالش‌های هر کمیسیون می‌تواند از تجارب ارزشمند سایر نمایندگان در رفع اختلافات و پیشنهاد طرح‌های مناسب استفاده کرد. همچنین پیشنهادها و مشاوره‌های سیاسی و تجربی نمایندگان دغدغه‌مند ادوار به سایر نمایندگان و مراکز پژوهشی و اندیشکده‌ای مانند مرکز پژوهش‌های مجلس، می‌تواند در غنای بیشتر قوانین و تصمیمات سایر نمایندگان کمک‌کننده باشد.

برپایی دوره‌های آموزشی تخصصی برای مشاورین نمایندگان با توجه به مشغله‌های بسیار زیاد نمایندگان، امکان شرکت آنان در دوره‌های آموزشی کمتر فراهم می‌شود. با توجه به اینکه طبق آیین‌نامه داخلی مجلس هر نماینده امکان به کارگیری مشاور در حوزه‌های مختلف را دارد، با برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی برای مشاورین نماینده می‌توان به توانمندسازی نمایندگان به صورت غیرمستقیم کمک کرد. همچنین پیشنهاد می‌شود یکی از مشاورین نماینده به صورت تخصصی بر روی مسائل مربوط به کمیسیون تخصصی نماینده مسلط شود.

## ۲-۳. توانمندسازی نمایندگان از مسیر اصلاحات ساختاری و

### فرایندی در نظام سیاسی

در کنار مطالبه اجتماعی و تلاش‌های فردی نمایندگان، همچنان با وجود تعدادی از قوانین و مکانیزم‌های کنونی نمی‌توان انتظار خروجی قابل توجه از نمایندگان مجلس داشت. بازنگری و اصلاحات برخی قوانین و روندهای موجود، جزء اصلی‌ترین مسیرهای توانمندسازی نمایندگان است.

ایجاد ساز و کارهای مناسب و شفاف برای ورود یا خروج افراد به حلقه‌های مرکزی احزاب و تشکل‌های سیاسی با ایجاد ساختار شفاف و مرام‌نامه یا اساسنامه رسمی برای احزاب و گروه‌ها می‌تواند از ایجاد رانت‌های مضر برای تصدی جایگاه‌های مؤثر

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان «بازی‌وارسازی؛ فناوری نوین تعاملی در خدمت تحول» (۱۴۰۱)، با شماره مسلسل ۱۸۶۸۰، به تبیین و بررسی بیشتر این موضوع پرداخته است.

۲. اندیشکده‌های حکمرانی استانی که با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس در تعدادی از استان‌ها ایجاد شده است، می‌تواند با حمایت‌های پژوهشی استان‌ها نقش قابل توجهی به منظور کمک به نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه خود ایفا کند.

داخلی مجلس می‌تواند نقش کلیدی ایفا کند. در ادامه سعی شده به پیشنهادهایی در این زمینه اشاره شود:

جلسات دوره‌ای کمیسیون‌های تخصصی با ذی‌نفعان مرتبط با حوزه کاری کمیسیون

با وجود جلسات جسته و گریخته نمایندگان با بخش خصوصی به فراخور موضوع، به منظور اطلاع از اصلی‌ترین چالش‌های قوانین جدید برای بخش خصوصی لازم است جلسات مدونی برای ارتباط بیشتر و مداوم با مدیران و کارشناسان بخش خصوصی حوزه‌های مربوط با موضوع هر کمیسیون برنامه‌ریزی شود. این فرصت امکان آشنایی هر چه بیشتر نمایندگان با تأثیر قوانین مصوب قبلی یا بعدی بر تعاملات و شرایط فعالان بخش خصوصی آن حوزه را می‌دهد.

استفاده از سازوکارهای مشاوره‌ای برای کمیسیون‌ها  
هر کمیسیون تخصصی مجلس می‌تواند از طریق مرکز پژوهش‌ها با تعریف پروژه‌های همکاری با نهادهای متنوع مشاوره سیاستی، بررسی برخی از موضوعات چالش‌برانگیز را برون‌سپاری کرده تا مجموعه‌های متخصصی نظرات کارشناسی خود را روی طرح‌ها و لوایح مختلف ارائه کنند.

در نظر گرفتن حداقلی از الزامات برای تشکیل فراکسیون‌ها  
به علت جلوگیری از تشکیل فراکسیون‌های متعدد بلااستفاده، لازم است مقررات موجود تشکیل و انحلال فراکسیون‌ها بازنگری شود و برای توسعه فعالیت آنها اقدامات متناسبی صورت گیرد. به عنوان مثال حداکثر تعداد فراکسیون که نمایندگان می‌توانند در آن عضو شوند افزایش یابد یا برای فراکسیون‌هایی که در هر دوره تشکیل می‌شود سقف معینی تعیین شود.

ایجاد سازوکار ارزیابی عملکرد تخصصی نمایندگان به صورت کلی و درون کمیسیون‌ها

پیشنهاد می‌شود علاوه بر ارزیابی عملکرد کلی نمایندگان، کنش‌ها و تصمیمات نمایندگان داخل کمیسیون نیز مورد بررسی قرار گیرد. همچنین نتایج این بررسی‌ها می‌تواند برای انتخاب دوره‌ای کمیسیون‌ها مورد توجه قرار گیرد. همچنین انتشار عمومی عملکرد تخصصی نمایندگان می‌تواند به عنوان محرک انگیزه افراد استفاده شود. بر این اساس در جدول زیر، نمونه‌هایی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد نمایندگان در چهار حوزه اصلی پیشنهاد شده است. البته پژوهش‌های گوناگونی به منظور سنجش عملکرد نمایندگان منتشر شده که در این گزارش به اقتضا موضوع مورد بحث، به تعداد محدودی از این موارد اشاره شده است [۲۰] [۲۱].

احزاب توسط افراد ناشایست جلوگیری کرد.

ایجاد مکانیزم‌های جدید تأیید صلاحیت نمایندگان

با توجه به تخصص‌های مهم و متنوعی که نمایندگان مجلس برای ایفای نقش قانونگذاری و نظارت خود نیاز دارند، باید شاخص‌های توسعه یافته‌تری برای تأیید صلاحیت نمایندگان برای ورود به مجلس در نظر گرفته شود تا اشخاص قبل از ورود به مجلس اطلاعات مقتضی را کسب کرده باشند. از جمله این شاخص‌ها می‌توان به آگاهی مناسب نامزدها از مسائل حقوق عمومی، تسلط بر قانون اساسی و قوانین مهم مصوب مجلس، حسن سابقه در مسئولیت‌های گذشته، عملکرد مناسب در دوره‌های گذشته (برای افرادی که سابقه نمایندگی در مجلس را دارند) و ... اشاره کرد.

توسعه فعالیت دائمی احزاب و گروه‌های سیاسی به مناطق و شهرهای کوچک‌تر و پرورش نیروهای زبده

ایجاد سازوکار دائمی و مستمر فعالیت احزاب، کمک قابل توجهی به آشنایی نخبگان جوان و افراد متقاضی برای دوره‌های بعدی با مهم‌ترین چالش‌ها و دشواری‌های کار سیاسی خواهد کرد.

تنظیم‌گری احزاب و گروه‌های سیاسی توسط حاکمیت

با اصلاح قوانین مرتبط با تشکیل و نقش احزاب و الزام آنان به ارائه راهکارهایی برای حل مسائل کشور، می‌توان به پرننگ‌تر کردن نقش سیاسی و اجتماعی این نهاد مهم در کشور در راستای کمک به نمایندگان پرداخت.

تعیین سازوکارهای لازم برای مدیریت تعارض منافع نمایندگان  
پیشنهاد می‌شود مجلس قوانینی را در خصوص مدیریت تضاد منافی که موجب استقلال قانونگذاران از منافع خصوصی یا فشارهای سیاسی نامعقول می‌شود، تصویب و اجرا کند [۲۰]. این مهم باعث می‌شود نمایندگان نظرات و آرای کارشناسی شده توسط افراد خبره را بر نظرات جریانات و گروه‌های ذی‌نفع مختلف و منافع شخصی خود ترجیح دهند. بنابراین خروجی عملکرد نمایندگان ارتقای چشمگیری یافته و نمایندگان بیش از پیش به نظرات کارشناسی مراکز پژوهشی اهتمام خواهند ورزید.

## ۲-۳. توانمندسازی نمایندگان از مسیر اصلاحات ساختاری و

### فرایندی مجلس

با وجود اصلاحات در سطح کلان قوانین و در سطح شخص نماینده، جزء مهمی از تمایل نمایندگان به ارتقا، مربوط به سازوکارهای داخلی خود مجلس است. در این زمینه آیین‌نامه داخلی مجلس و روندهای غیررسمی



### جدول ۱. شاخص‌های ارزیابی عملکرد نمایندگان در ابعاد مختلف

شاخص‌های ارزیابی عملکرد نمایندگان	ابعاد ارزیابی عملکرد نمایندگان	ردیف
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مشارکت‌جویی از طبقات گوناگون اجتماعی در ایفای وظایف</li> <li>• ارتباط با نهادهای غیرانتفاعی و دیگر بخش‌های مرتبط با مجلس</li> <li>• شفافیت عملکردی در سطح ملی و اقدامات استانی</li> <li>• صراحت و عدم محافظه‌کاری</li> </ul>	عملکرد فردی و عمومی	۱
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اطلاع مستقیم از وضعیت اجتماعی مردم و در دسترس بودن نماینده</li> <li>• میزان دیدار با مسئولین کشور در جهت حل مسائل عمومی</li> <li>• پاسخ‌گویی برای وعده‌ها و حضور در رسانه‌ها</li> <li>• افشای دارایی مالی و منافع تجاری نمایندگان</li> </ul>	عملکرد اجتماعی	۲
<ul style="list-style-type: none"> <li>• طراحی کلان نظام سیاسی و نقش‌آفرینی در قوانین بالادستی</li> <li>• نظارت بر عملکرد نهادهای حاکمیتی و تخصیص بودجه آنها</li> <li>• ترجیح منافع ملی بر منافع محلی</li> <li>• میزان اهتمام در مبارزه با فساد</li> </ul>	عملکرد حاکمیتی	۳
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اولویت‌بندی در بررسی طرح‌ها و لوایح و برنامه‌های نظارتی</li> <li>• بار مالی و قابلیت اجرایی طرح‌های پیشنهادی نماینده</li> <li>• میزان حضور مؤثر در صحن و کمیسیون‌های تخصصی</li> <li>• بهره‌گیری از کارشناسان و متخصصان</li> </ul>	عملکرد حرفه‌ای	۴

نمایندگان مجلس در طول شبانه‌روز درگیر جلسات و مسائل گوناگون هستند و فرصت کافی برای مطالعه و رصد اخبار و اطلاعات گوناگون را ندارند. بنابراین برای اطلاع نمایندگان از مهم‌ترین پژوهش‌ها، اخبار جدید، آمارهای مهم و ...، باید این‌گونه داده‌ها به صورت خلاصه و در قالب‌هایی جذاب و کوتاه (از جمله عکس نوشته، پادکست، نمودارهای بصری، متن‌های بسیار کوتاه و ...) توسط دفتر نمایندگان یا معاونت‌های مجلس به صورت هفتگی و ماهیانه در اختیار آنان قرار گیرد و زمان جستجو پراکنده نمایندگان در دریایی از اطلاعات کم‌فایده ذخیره شود.

سنجش افراد توانمند برای کمک به نمایندگان به‌عنوان مشاور و مسئول دفتر استفاده از ظرفیت‌های نخبگان مستعد برای کمک به نمایندگان جزء کارآمدترین سازوکارهای در دسترس نماینده می‌باشد. بنابراین بهتر است قبل از شروع دوره نمایندگی از طریق سازوکارهای عادلانه، مناسب‌ترین افراد برای کمک به نماینده در سطح ملی و محلی شناسایی و به کارگیری شوند. دسترسی راحت‌تر به داده‌های مهم

جدول ۲. ارتباط راهکارهای مطرح شده با آسیب‌های شناسایی شده

راهکارها	آسیب‌ها	ردیف
مطالبه عمومی از جریانات سیاسی	- عدم پاسخ‌گویی متقابل تشکل‌های سیاسی و نمایندگان	۱
پشتیبانی محتوایی تشکل‌های سیاسی	- عدم ارتباط کافی و مستمر تشکل‌ها و گروه‌های سیاسی با اعضا - فعالیت‌های موقت سیاسی	۲
پوشش رسانه‌ای و تشویق اقدامات مناسب نماینده	- کم‌توجهی به وظایف مازاد بر نقش نمایندگی - نقش کم‌رنگ نماینده در رسانه و بین مردم - فقدان شفافیت کافی در عملکرد نمایندگان در فرایند تقنین	۳
جلسات و دوره‌های انتقال تجربه	- عدم انتقال مناسب تجربیات، مسائل و چالش‌های اصلی کمیسیون‌ها به دوره‌های بعد - عدم آشنایی دقیق با شاخص‌های مطلوب هر کارکرد نمایندگی - استفاده نکردن از ظرفیت نمایندگان ادوار در بررسی چالش‌های آینده مجلس	۴
جلسات آشنایی با چالش‌های حوزه انتخابیه	- تعارض وظایف نقش‌های ملی و محلی	۵
آشنایی با کمیسیون و اهم قوانین مرتبط	- عدم تطابق کافی تحصیلات و سوابق کاری با کمیسیون مربوطه - وضع قوانین متعدد - عدم تعیین دقیق حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح	۶
استفاده از سازوکار مشاوره‌ای ادوار	- عدم تجربه‌نگاری مناسب و مدیریت دانش	۷
دوره‌های آموزشی برای مشاورین نمایندگان	- سازوکارهای ناقص انتخاب مشاورین	۸
ایجاد سازوکار ارزیابی عملکرد	- نبود گزارش و ارزیابی عملکرد مناسب نمایندگان در کمیسیون‌ها - عدم پاسخ‌گویی کافی نمایندگان نسبت به عملکرد گذشته و عدم تشویق یا تنبیه متناسب	۹
ایجاد ساختارهای مناسب برای ورود به احزاب و گروه‌های سیاسی	- محدود شدن فعالیت‌های سیاسی و تشکیلاتی به دوران قبل انتخابات - غلبه قدرت چانه‌زنی و ارتباطات فردی بر توانمندی و قابلیت‌های حرفه‌ای در عضویت در جریانات سیاسی	۱۰



راهکارها	آسیب‌ها	ردیف
مکانیزم‌های جدید تأیید صلاحیت	- عدم سنجش شرایط علمی و مهارتی متناسب نماینده	۱۱
	- در نظر گرفتن شرایط سلبی برای تأیید صلاحیت	
	- نبود زمان و امکانات کافی برای شورای نگهبان و هیئت نظارت جهت احراز صلاحیت‌ها	
تنظیم‌گری جریان‌های سیاسی	تعارض وظایف و نقش‌های ملی و محلی	۱۲
مدیریت تعارض منافع نمایندگان	- تمایل به عضویت در چند کمیسیون خاص	۱۳
	- حجم بالای احکام و پیشنهادات در عین زمان محدود بودجه‌ریزی	
جلسه دوره‌ای کمیسیون‌ها با ذی‌نفعان مرتبط با حوزه کاری کمیسیون	- کاهش عملکرد برخی نمایندگان در سال پایانی دوره نمایندگی و تمرکز بر فعالیت‌های انتخاباتی	۱۴
	- عدم آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضانات اجرایی در تصویب طرح‌ها و لوایح	
سازوکارهای مشاوره‌ای برای کمیسیون‌ها	- ارتباط محدود با مراکز مشاوره سیاستی	۱۵
بهبود الزامات تشکیل فراکسیون	- تعدد فراکسیون‌های بلااستفاده	۱۶
تعهد متقابل جریان‌های سیاسی و نماینده به عدم باج‌خواهی	- نگاه سیاسی نمایندگان به ابزار نظارت	۱۷
توسعه فعالیت دائمی گروه‌های سیاسی در مناطق کوچک و پرورش نیرو	- عدم شناخت کافی برخی از نمایندگان منتخب از مسائل اساسی کشور	۱۸
استفاده از مشاورین و مسئولین دفتر توانمند	- سازوکارهای ناقص انتخاب مشاورین	۱۹
دسترسی راحت‌تر به داده‌های مهم	- عدم اطلاع از ابزارها و شیوه‌های درست نظارت	۲۰
استفاده از بازی‌های سیاستی و فضاهای شبیه‌سازی شده	- اشتغال نمایندگان به کارهای غیرتخصصی و غیرمرتبط	۲۱

## جمع‌بندی



نمایندگان مجلس، بسیاری از نقاط ضعف مجلس پوشش داده می‌شود. این در حالی است که برخی نمایندگان احساس نیاز قابل توجهی نسبت به ارتقای توانمندی‌های خود نمی‌کنند و یا ابزارهای مناسبی برای این منظور در اختیار آنان قرار نگرفته است. در حال حاضر نیز با وجود تلاش‌های متعدد، به دلایل ذکر شده در مقدمه و قسمت آشنایی اجمالی با نظام کنونی توانمندسازی نمایندگان، ساختار منسجم و کارآمدی برای ارتقای سطح قابلیت‌های نمایندگان وجود ندارد. در این راستا به نظر می‌رسد از مهم‌ترین چالش‌های ارتقای عملکرد نمایندگان، عدم

مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانونگذار کشور عهده‌دار وظایف مهم و اثرگذاری در سطح ملی و محلی است. نمایندگان به عنوان مهم‌ترین رکن تشکیل‌دهنده مجلس با گرایش‌ها و تجارب گوناگون، سطوح مختلفی از توانمندی‌ها و ویژگی‌ها را دارا هستند که این امر احتمال تولید خروجی‌های مختلف و بعضاً متعارض را تقویت می‌کند. بسیاری از انتقاداتی که در ارتباط با عملکرد مجلس و قوانین مصوب مطرح می‌شود، در واقع مربوط به عملکرد فردی نمایندگان در حوزه‌های مختلف است؛ به عبارت دیگر، با بهبود قابلیت‌ها و توسعه ظرفیت‌های

تخصصی و نحوه تقسیم در فراکسیون‌ها و هیئت‌رئیس‌ها وجود دارد؛ به‌عنوان مثال تعدد بیش از اندازه فراکسیون‌ها باعث ایجاد تعارضات مختلف شده است و کاهش بهره‌وری نمایندگان را نتیجه خواهد داد.

بخش مهمی از چالش‌ها به دو دسته آسیب‌های کارکردهای عمومی نمایندگی (مانند انتخاب و به‌کارگیری مشاورین نامناسب، نقش کم‌رنگ نماینده در رسانه و بین مردم و...) و آسیب‌های کارکردهای اختصاصی نمایندگی (در حوزه تقنین، نظارت و) تقسیم شده است. بخش مهمی از آسیب‌های کارکردهای اختصاصی متوجه عدم شناخت کامل وظایف و ابزارهای حصول نتیجه و تداخل وظایف و کارکردهای متنوع نمایندگان بوده است.

در قسمت نهایی آسیب‌شناسی نیز مجموعه اقدامات نمایندگان بعد از پایان مجلس از منظر توانمندسازی مورد بررسی قرار گرفت. به عقیده اکثر کارشناسان، ضعف اصلی در این حوزه مربوط به عدم تجربه‌نگاری درست و عدم انتقال آن به نمایندگان جدید و همچنین پاسخ‌گو نبودن مجلس نسبت به عملکرد گذشته خود بوده است.

در این گزارش سعی شد با استفاده از نظرات کارشناسان و افراد باتجربه در حوزه تعاملات با نمایندگان، مهم‌ترین ابزارها و روش‌هایی که می‌توان از طریق آنها قابلیت‌های نمایندگان را ارتقا داد مدنظر قرار گیرد. نکته حائز اهمیت درباره این پیشنهادها، تمرکز بر عوامل جانبی (مانند مطالبات اجتماعی اذهان عمومی، مشاورین نماینده، مراکز پژوهشی و اندیشکده‌ای و...) به جای خود نمایندگان بوده است. همچنین تلاش شد راهکارهای ارائه شده قابل اجرا و به‌دور از کلی‌گویی بوده و دارای تأثیر مثبت و غیرمستقیم بر عملکرد نماینده باشند. البته گفتنی است که تعدادی از نکات مطروحه، در میان مدت یا بلندمدت قابلیت تأثیرگذاری دارند که به‌منظور حفظ جامعیت گزارش سعی شد در حد ضرورت به این موارد نیز پرداخته شود. راهکارهای پیشنهادی در دو سطح کلان و خرد و در چهار دسته توانمندسازی نمایندگان از مسیر ظرفیت‌های اجتماعی، ارتقای ظرفیت‌های فردی نمایندگان، اصلاحات ساختاری و فرایندی در نظام سیاسی و در نهایت اصلاحات ساختاری و فرایندی مجلس تقسیم‌بندی و ارائه شدند.

در مجموع باید به این نکته توجه داشت که هرگونه تحول جدی در سطح قوه مقننه بدون در نظر گرفتن اثر و نقش فرد به‌فرد نمایندگان محکوم به شکست بوده و اساساً نمی‌توان در ارتباط با ویژگی‌ها و قابلیت‌های نمایندگان قبل و بعد از دوره نمایندگی بی‌توجه بود.

فرصت کافی آموزش و یادگیری ملزومات نمایندگی و کمبود تقاضا برای یادگیری از طرف برخی از نمایندگان است. این در حالی است که با اصلاحات پیشینی در سازوکارهای ورود افراد به احزاب و قوانین تأیید صلاحیت کاندیداها، بسیاری از قابلیت‌های مورد نیاز نمایندگی، قبل از ورود به مجلس می‌تواند مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. به‌علاوه نقش کم‌رنگ نمایندگان ادوار در انتقال تجارب و آموخته‌ها باعث افزایش احتمال تکرار اشتباهات نمایندگان جدید می‌شود.

به‌نظر می‌رسد یکی از محورهای کلیدی در ارتقای کارآمدی مجلس، عبور از الگوی توانمندسازی منفعل با تمرکز بر رویکرد آموزش محور و حرکت به سوی توانمندسازی فعال با رویکرد قابلیت‌افزا و مسئله محور است. بر این اساس یکی از ضرورت‌های اساسی در توانمندسازی فعال با رویکرد قابلیت‌افزا و مسئله محور در نظر داشتن سازوکارهایی است که ضمن رفع موانع تمرکز نمایندگان بر ایفای وظایف اصلی، در صدد ارتقای قابلیت‌های فردی ایشان بوده و اطلاعات و نیازمندی‌های مورد نظر نمایندگان را متناسب با شرایط ایشان، در موقعیت مناسب و در حین مواجهه و درگیری آنها با مسائل اساسی کشور با استفاده از ابزارهای نرم و رفتاری به ایشان منتقل کند. ابزارهای نرم به‌شکلی عمل می‌کند که خود نمایندگان انگیزه افزایش توانمندی‌های خود را داشته باشند. به‌عنوان مثال مطالبه‌گری رسانه‌ها از نماینده، طراحی بازی‌های سیاستی مشابه، ایجاد و بهبود سازوکارهای مشاوره‌ای برای نمایندگان و کمیسیون‌ها، ارزیابی عملکرد درست نمایندگان با شاخص‌های متناسب و... از اهم ابزارهای نرم اشاره شده در گزارش است.

در گزارش حاضر، ابتدا با برصد اجمالی روند موجود توانمندسازی نمایندگان مجلس، میزان توجه قوانین و نمایندگان به این عرصه مورد بررسی قرار گرفته است. سپس آسیب‌های ناظر بر قبل از ورود افراد به مجلس و همچنین فرایندهای داخلی آن از جمله شکل‌گیری فراکسیون‌ها، کمیسیون‌ها و تشکیل هیئت‌رئیس‌ها احصا شده است.

ساختار نامناسب و بعضاً موقت احزاب و همچنین غلبه قدرت چانه‌زنی و ارتباطات فردی بر توانمندی و قابلیت‌های حرفه‌ای در عضویت در جریانات سیاسی از جمله مهم‌ترین آسیب‌های مورد اشاره در ارتباط با زیست سیاسی افراد است. سازوکارهای مربوط به تأیید صلاحیت‌ها و انتخابات مجلس و شرایط گزینش افراد از حوزه‌های انتخابیه مختلف نیز دچار کاستی‌های قابل توجهی است.

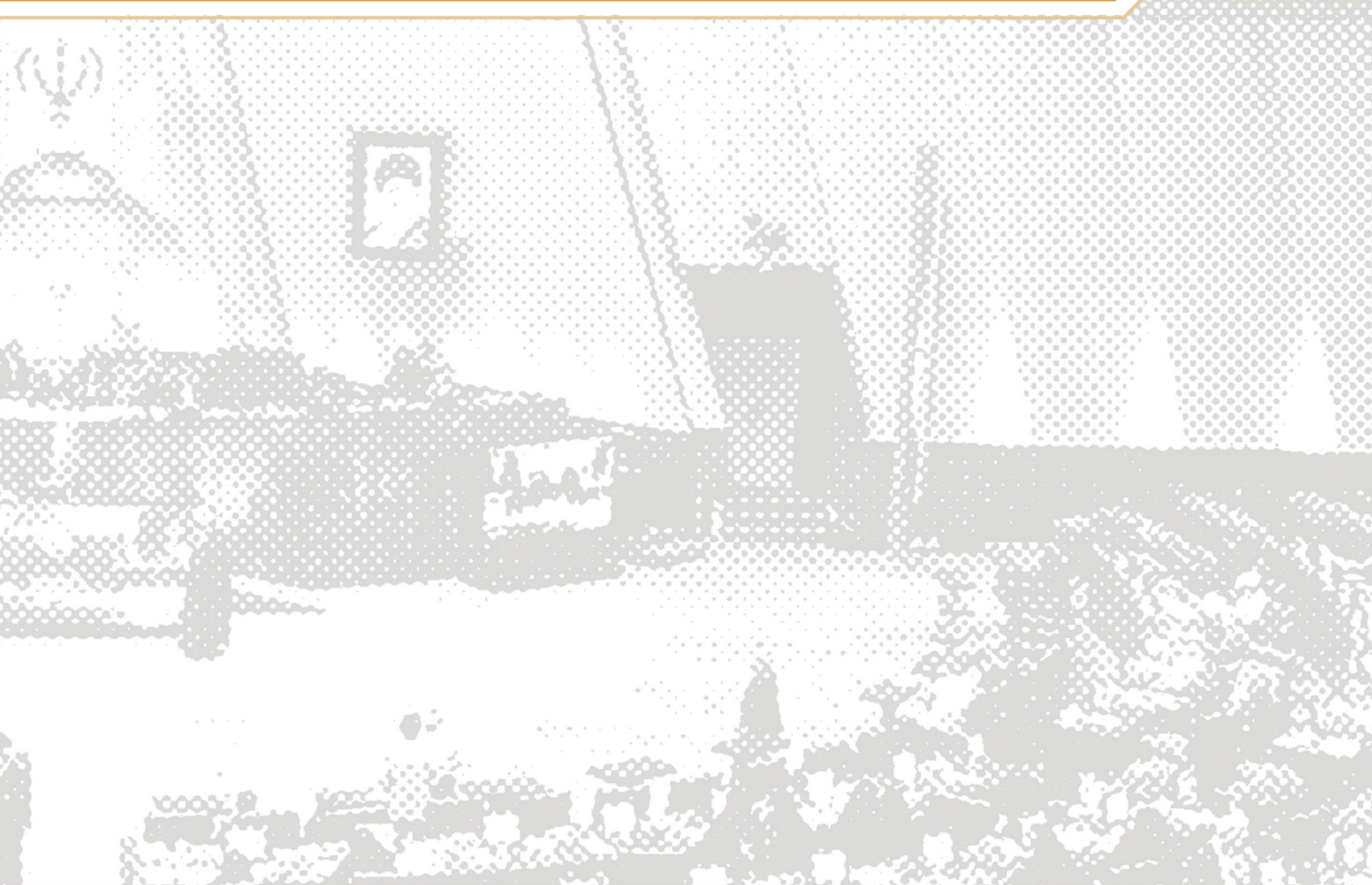
در ارتباط با وظایف داخلی نمایندگان، ضعف‌های جدی در حوزه توانمندسازی در ارتباط با ارزیابی عملکرد نمایندگان در کمیسیون‌های



- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- [۲] سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی ۱۳۹۸.
- [۳] قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸.
- [۴] قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مصوب ۱۳۷۸.
- [۵] Anderson, J. E. (۲۰۱۵). Public policymaking: an introduction. Stamford, CT.
- [۶] قلی‌پور، رحمت‌اله. دانایی فر، حسن. امیری، مجتبی. عطاردی، محمدرضا. (۱۳۹۴). مفهوم‌پردازی پدیده شکاف خط‌مشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری فرهنگی. مجلس و راهبرد.
- [۷] Robert I. Rotberg and Jennifer Erin Salahub. (۲۰۱۳). African legislative Effectiveness. NSI.
- [۸] آجیلی هادی. (۱۳۸۳). آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی. راهبرد شماره ۳۴.
- [۹] دانایی فرد، حسن. آذر، عادل. شیرزادی، مهدی. (۱۳۹۳). چارچوبی برای شناسایی شایستگی‌های خط‌مشی‌گذاران ملی. مجلس و راهبرد.
- [۱۰] مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). اظهار نظر کارشناسی درباره طرح «برگزاری آموزش و ارتقای مهارت‌های حکمرانی و تربیت حکمرانان آینده کشور». شماره مسلسل: ۱۸۱۹۴. (تهیه و تدوین: محمد عبدالحسین زاده).
- [۱۱] باهنر، محمدرضا. (۱۴۰۱). گفتگو با دو ماهنامه مسائل حکمرانی. (شماره ۱: چالش نمایندگی) دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۱۲] خبرگزاری جمهوری اسلامی. (۱۳۹۸). <https://irna.ir/xjwtrM>.
- [۱۳] مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم). شماره مسلسل: ۱۶۰۸۰. (تهیه و تدوین کنندگان: عبدالاحد، علی. درویش‌وند، ابوالفضل. حسینی‌پور اردکانی، سیدمجتبی. ناظمی، حامد. راجی، سید محمد هادی. بهادری جهرمی، علی).
- [۱۴] مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۹/۰۶/۱۷). شماره خبر: ۱۶۰۳۷۷۲.
- [۱۵] Ian Thompson. (۲۰۰۷). Guideline for the Management of Clinically Localized Prostate Cancer: ۲۰۰۷ Update. The Journal of Urology.
- [۱۶] بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۴۰۱/۳/۴.
- [۱۷] امیری، حسنعلی. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه. تهران: میزان.
- [۱۸] مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح. شماره مسلسل: ۱۷۸۹۳. (تهیه و تدوین کنندگان: جعفری، محمد مهدی. صدیقی، علیرضا. احسانیان، احمد رضا).
- [۱۹] فیاضی، حق‌شناس گرگابی. (۱۳۹۶). شناسایی راهبردهای توانمندسازی نمایندگان مجلس شورای اسلامی. مدیریت دولتی دوره ۹ شماره ۱.
- [۲۰] زینالو، مهدی. علی‌احمدی، علیرضا. نریمان، سعید. (۱۴۰۱). ارائه مدل ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی با استفاده از روش فراترکیب. مدیریت دولتی.
- [۲۱] مسیبی، سیدمحمدعلی. خان‌محمدی، هادی. حسن‌وند، مهدی. (۱۳۹۹). شناسایی شاخص‌های ارزیابی عملکرد نمایندگان مجلس. مطالعات راهبردی بسیج، سال بیست‌سوم، شماره ۸.
- [۲۲] خبرگزاری مهر (۱۳۹۸). [mehrnews.com/xRkFt](http://mehrnews.com/xRkFt).







## مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)