

وضعیت زمان، مسئله‌بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری اجتماعی

(مطالعه موردی: لوایح و طرح‌های مجلس هشتم و نهم)^۱

علی‌اکبر تاج‌مزینانی*، غلامرضا غفاری**، یاسر باقری***

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۷/۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۷/۲۹

چکیده

سیاست‌گذاری در عمل به‌مثابه یک رشته فعالیت نظام‌مند است که متضمن مجموعه‌ای از تصمیم‌ها، طرح‌ها و شیوه‌های عمل است. خلاء قانونی، مغایرت‌ها یا موانع حقوقی در پاسخگویی به مسائل اجتماعی، غالباً سیاست‌گذاران را به‌سوی تدوین یا اصلاح سیاست‌های اجتماعی در قالب لوایح/طرح‌ها سوق می‌دهد. در این زمینه، «فاصله زمانی» میان «مسئله‌بودگی»

۱- این مقاله مستخرج از رساله دکتری با عنوان «میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران؛ تحلیل مناسبات قدرت در فرآیند سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران (۱۳۹۴-۱۳۷۶)» است.
* استادیار برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی. (نویسنده مسئول). (عضو هیئت‌مدیره گروه مطالعات جوانان)

atmazinani@yahoo.com

ghaffary@ut.ac.ir

** دانشیار برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.

*** دانشجوی دکتری رفاه اجتماعی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی.

baghery.yaser@gmail.com

یک پدیده و «پاسخ» درخور به آن، واجد اهمیت است. فزونی این فاصله می‌تواند سبب تشدید مسئله و یا حتی موجب پیدایش مسئله یا مسائل تازه‌تر دیگری شود، به نحوی که اقدامات سیاستی تعیین‌شده پیشاپیش ناکارآمد شوند. و همین مورد، مسئله پژوهش حاضر را ضرورت می‌بخشد که «وضعیت «زمان» در واقعیت سیاست‌گذاری اجتماعی (با تمرکز بر طرح‌ها / لوایح) چگونه بوده است؟» برای بررسی تجربی موضوع و ارائه شواهدی مناسب در باب مسئله مورد پژوهش؛ به شیوه بررسی و تحلیل اسناد طرح‌ها و لوایح مرتبط با سیاست‌گذاری اجتماعی در مجلس هشتم و نهم و اسنادی که واجد اطلاعاتی درباره تاریخ و نتیجه بررسی آن‌ها (از آغاز تا ابلاغ) است مورد پژوهش قرار گرفته است.

یافته‌ها حاکی از این است که:

میانگین زمانی وصول تا تصویب طرح‌ها و لوایح (صرف نظر از موارد مسکوت مانده یا کنارگذاری شده)، حدود ۲۲ تا ۲۵ ماه بوده است.

زمان‌برترین لوایح در حوزه قضایی بوده است که مهم‌ترین آن حدود ۱۲ سال است که به نتیجه نرسیده است.

داده‌های پژوهش ارتباط منطقی و معناداری میان نزدیکی به زمان انتخابات و رد یا تصویب طرح‌ها و لوایح در حوزه سیاست‌گذاری نشان نمی‌دهد.

الگومندی مصوبات به تفکیک سال‌های مختلف عمر هر مجلس نیز تأیید نمی‌شود.

عموماً مسئله‌بودگی پدیده‌های اجتماعی در جامعه مابهازایی تقنینی در مجلس نداشته است.

نتیجه آنکه اولاً فرآیند سیاست‌گذاری اجتماعی از طریق مجلس بسیار زمان‌بر است؛ از سوی دیگر عموماً این مسیر پاسخی بهنگام برای مسائل اجتماعی به دنبال نداشته است. از این منظر به نظر می‌رسد که فرآیند سیاست‌گذاری اجتماعی در مجلس نیازمند بازنگری و بهبود است.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری اجتماعی، طرح/ لایحه، زمان، مسائل

اجتماعی

بیان مسئله

زمان یک متغیر مستقل در سیاست‌گذاری اجتماعی نیست، بلکه به نظر می‌رسد مواردی همچون تضاد یا توافق کنشگران عمده سیاست‌گذاری، فرآیندها و ساختارهای سیاست‌گذاری و نیز رخداد‌های تصادفی و مواردی از این دست در زمان‌بر شدن فرآیندهای سیاست‌گذاری مؤثر باشند؛ بدین‌سان که کشمکش میان کنشگران اصلی می‌تواند به افزایش زمان سیاست‌گذاری اجتماعی منجر شود؛ مصداق آن، برخی رفت و برگشت‌ها میان مجلس و شورای نگهبان، یا وجود برخی اختلافات میان دولت و مجلس که سبب به نتیجه نرسیدن کمیسیون‌های مشترک یا تعدد جلسات هماهنگی خواهد شد و گاه اختلافات درون مجلس که سبب ارجاع سیاست‌ها به کمیسیون و افزایش درخور توجه در زمان بررسی طرح و لایحه می‌شود. گاه نیز وجود برخی قوانین و مقررات و فرآیندها یا ساختارهای خاص سبب افزایش ناگزیر زمان خواهد شد. بنابراین به نظر می‌رسد که در غالب موارد زمان در جایگاه متغیر وابسته در فرآیند سیاست‌گذاری اجتماعی قرار دارد. هدف پژوهش حاضر این است که با بررسی مقایسه و میان طرح‌ها یا لوایح مرتبط با حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی، به بررسی وضعیت زمان در فرآیند سیاست‌گذاری اجتماعی بپردازد. بنابراین مسئله پژوهش هم‌دستیابی به چگونگی وضعیت زمان در بررسی طرح‌ها و لوایح سیاست‌گذاری اجتماعی در مجلس است؛ در این باره پرسش‌های متعددی قابل طرح است: میانگین زمان بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس تا تبدیل آن به قانون چقدر است؟ حد پایین و بالای تصویب این طرح‌ها/ لوایح چه میزان بوده است؟ زمان‌برترین طرح‌ها و لوایح مربوط به چه حوزه‌ای بوده است؟ آیا ارتباط آشکاری میان نزدیکی به زمان انتخابات و رد یا تصویب طرح‌ها/ لوایح در حوزه سیاست‌گذاری وجود دارد؟ توزیع زمانی مصوبات در سال‌های مختلف عمر مجلس هفتم و هشتم چگونه بوده است؟ آیا افکار عمومی بر تدوین طرح‌ها و

لوايح تأثير آشكاري داشته است؟ در فاصله زماني، مسائل و موضوعات تازه‌اي كه از راه مي‌رسند و يا به حاشيه مي‌روند و... چه نسبتي با سياست‌گذاري مربوط پيدا مي‌كنند؟

اهميت پژوهش

افزايش و كاهش زمان (فارغ از اين كه محصول چه اموري است) از يك سو سبب فاصله افتادن ميان طرح مسئله و پاسخ به مسئله (در قالب اجراي سياست) خواهد شد. اين امر، «بهنگام‌بودگي» را از سياست سلب مي‌كند. تضعيف بهنگام‌بودگي سياست‌گذاري ممكن است منجر به كاهش اثربخشي آن شود؛ چه بسا مسئله به وضعيت وخيم‌تري دچار شده باشد كه سياست تدوين شده (كه متناسب با شرايط پيشين تنظيم شده است) توان پاسخ‌گويي به آن را نداشته باشد و يا وارد مرحله متفاوتي شده باشد كه راهكار متفاوتي را بطلبد. به همين دليل، فارغ از وابسته يا مستقل بودن متغير زمان در امر سياست‌گذاري اجتماعي، اهميت آن در اثربخشي سياست انكارناپذير است و اگر مسئله تاخير زماني در فرآيند سياست‌گذاري در موارد متعددي از سياست‌ها وجود داشته باشد، نشانه‌اي بر ضرورت مداخله در فرآيندها و مقررات و بهينه‌سازي آن‌ها خواهد بود. از سوي ديگر، طولاني شدن زمان فرآيند بررسي، سبب كاهش در اراده تدوين‌كنندگان مي‌شود و در اين مسير گاه حاضر به رفع چندباره مغايرت‌هاي اعلام‌شده از سوي شوراي نگهبان را ندارند؛ و گاه در فرآيندهاي طولاني رفت و برگشت در مجلس، تغييرات در كميسيون و صحن مجلس آنچنان زياد مي‌شود كه نكات مهم آن طرح يا لايحه در نگاه تدوين‌كنندگان حذف مي‌شود و يا تغيير مي‌كند، بنابراين تمايل چنداني در اجرايي‌كردن مصوبات نهايي نخواهند داشت. گاه نيز روند بررسي يك لايحه چنان طولاني مي‌شود كه دولت در اين ميان تغيير مي‌كند و زماني مصوب مي‌شود كه دولت جديد آن را در اولويت قرار نمي‌دهد و قانون جديد فرصت تثبيت نيافته، فرصت اجرايي شدن را از دست مي‌دهد. بنابراين طولاني شدن فرآيند تصويب طرح و لايحه مي‌تواند پيامدهاي نامناسبي را براي اجرايي شدن قوانين حاصله به دنبال داشته باشد. به نظر مي‌رسد كه بخشي از كارآمدي نظام سياست‌گذاري در

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۵

گروی کوتاه شدن فرآیند سیاست‌گذاری اجتماعی (با فرض حفظ نگرش کارشناسی در این زمینه) است.

مبانی نظری

در بحث از ادبیات نظری مرتبط با مسئله پژوهش حاضر، در حد جستجوی پژوهش‌گر، نظریه یا دیدگاه نظری برجسته‌ای وجود ندارد و تنها در بطن برخی مباحث اشاراتی به آن صورت گرفته است. به نظر می‌رسد که از آنجا که این بحث بیش از آن‌که به مباحث نظری مرتبط باشد، با عمل در پیوند است، کمتر در متون سیاست‌گذاری مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. از آنجا که پژوهش حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی است، اهمیت اتکاء به نظریات نیز در آن کاسته می‌شود؛ با این حال در زیر بخشی از موارد موجود در این زمینه مورد بررسی قرار گرفته است.

مدل عقلانی و مسئله زمان

در بررسی نظریاتی که به صورت‌بندی سیاست‌گذاری اجتماعی پرداخته‌اند، موضوع پرتکرار این حوزه، انواع مدل‌های تصمیم‌گیری و بحث و بررسی میان رویکرد عقلانی و رقابای آن است. دسته‌بندی‌های مرسوم در حوزه سیاست‌گذاری عمومی و حوزه مدیریت نیز عموماً مبتنی بر تفکیک میان مدل‌های «انتخاب عقلانی»^۱، «تدریجی‌گرایی» (یا «فزاینده»)^۲، «آشفته» (یا «سطل زباله»)^۳ و «انتخاب عقلانی نهادی»^۴ است. البته بسیاری از منابع، موارد متعدد دیگری را نیز به این مدل‌ها اضافه می‌کنند (ر.ک. اسمیت

-
۱. Rational Choice
 ۲. Incrementalism
 ۳. Garbage
 ۴. Institutional Rational Choice

و لاریمر، ۱۳۹۲؛ باقری و پورعزت، ۱۳۹۲؛ ملکی، ۱۳۸۳؛ عطارنیا و همکاران، ۱۳۹۳ و پارسونز، ۱۳۹۲).

در غالب منابع، دو رهیافت عقلانی و تدریجی در جایگاه مهم‌ترین رویکردهای موجود قرار می‌گیرند و سایر رویکردها، یا به عنوان زیرمجموعه‌ای برای آن دو یا صرفاً در جایگاه انتقادی نسبت به آن‌ها تعریف می‌شوند و برای آن‌ها به مثابه یک رویکرد اصالت مستقلی قائل نیستند. رهیافت تصمیم‌گیری عقلانی که پیش از سایر رهیافت‌ها در علم سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار گرفته، از رهیافت‌های اقتصاد خرد برای مطالعه رفتار انسان برآمده است. در قالب سنت تصمیم‌گیری عقلانی، اتخاذ تصمیم ۵ مرحله دارد: ۱. تعریف مسئله‌ای که باید حل شود؛ ۲. گردآوری حقایق به شیوه‌ای عینی و علمی؛ ۳. طراحی راه‌حل‌های جایگزین؛ ۴. تحلیل علمی جایگزین، اغلب با ابزار ریاضی؛ ۵. انتخاب بهترین راه‌حل جایگزین. تحلیل راه‌حل براساس مقیاس‌های علمی به تصمیم‌گیرنده امکان بهترین انتخاب عقلانی را می‌دهد (شافریتز و بریک، ۱۳۹۰: ۱۴۳).

این مدل در بطن ادعای خود واجد چند فرض است که این فرض‌ها مهم‌ترین دست‌آویز منتقدان برای حمله به آن شده است. نخستین فرض در مدل عقلانی این است که اهداف، معین و معلوم هستند. یعنی فرض بر این است که یا اهداف از قبل برای تصمیم‌گیرنده تعیین شده یا به وی داده شده و یا آنقدر واضح و آشکار است که هدف‌گذاری می‌تواند به آسانی و سادگی انجام گیرد. فرض دوم در مدل عقلانی آن است که تصمیم‌گیرنده تمامی راه‌حل‌های مختلف و ممکن را یافته و تک‌تک آن‌ها را مورد ارزیابی دقیق قرار داده است. فرض سوم این است که تمامی نتایج و عواقب ناشی از اتخاذ و اجرای یک تصمیم بررسی و در نظر گرفته شده است. فرض دیگر آن است که بنابر مدل عقلانی، منافع شخصی فرد تصمیم‌گیر، منافع سازمانی و منافع ملی کشور همگی در یک‌سو قرار داشته و با یکدیگر تباین و یا تضادی ندارند. فرض آخر آن‌که

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۷

گویا در این مدل، تصمیم‌گیران هیچ‌گونه محدودیت از لحاظ زمان و هزینه ندارند (ملکی، ۱۳۸۳: ۲۰-۲۲).

فرض آخر مهم‌ترین دست‌آویز ورود این پژوهش است. در مدل مرسوم عقلانی، مقوله «زمان» از بررسی کنار گذارده می‌شود و گویا سیاستگذاران در وضعیت بی‌زمان و یا با زمان نامحدود در حال تصمیم‌گیری هستند. دانش‌فرد (۱۳۹۳) در نقد و بررسی مدل تئوریک فرآیند حل مسئله در رویکرد عقلانی به دو نکته درباره اهمیت زمان در سیاست‌گذاری اشاره کرده است: یکی اشاره به محدودیت در زمان و دانش برای شناسایی تمام گزینه‌های ممکن است که برخلاف آنچه در مدل‌های تئوریک بیان شده، در عمل محدودیت زمانی اجازه شناسایی همه راهکارهای ممکن را نمی‌دهد. بنابراین به نظر می‌رسد اجرایی کردن مدل عقلانی در سیاست‌گذاری با فرآیندی زمان‌بر روبرو است؛ چرا که مراحل مختلف آن مستلزم بررسی نسبتاً دقیق ابعاد مختلف موضوع است. اگر این امر را در جایگاه ایده‌آل مدل عقلانی بپذیریم با پارادوکس زمان در این مدل روبرو می‌شویم؛ چرا که از یک سو شناسایی همه گزینه‌های ممکن و بررسی آن‌ها نیازمند اتلاف زیاد زمان است؛ از سوی دیگر، از آنجا که مسئله خود در سکون زمانی به سر نمی‌برد و ممکن است ابعاد آن در طی زمان نسبتاً طولانی بررسی گزینه‌های سیاستی، تغییر کند و در این صورت از آنجا که انتخاب بهترین پاسخ برای مسئله، متناسب با درک سیاستگذاران از وضعیت پیشینی مسئله است ممکن است گزینه پیشنهادی دست کم برای وضعیت جدید بهترین پاسخ نباشد. به عبارتی فاصله زمانی میان شناسایی مسئله و ارائه پاسخ باید به حداقل ممکن برسد که این موضوع در تناقض با صرف زمان برای شناسایی همه گزینه‌ها خواهد بود. بنابراین مدل عقلانی در مواجهه با زمان، دو راه پیش رو دارد؛ یا باید قید شناسایی همه گزینه‌های ممکن را بزند؛ یا قید بهینه بودن کامل پاسخ را. البته نسبتی از هر دو راه که در نهایت از ایده‌آل بودن فاصله گرفته و آن را به سطح واقعیت نزدیک می‌کند، نیز راهکار مناسب و احتمالاً پرکاربردی در این زمینه است.

چارلز ای. لیندبلوم یکی از مهم‌ترین منتقدان رهیافت عقلانی بود. وی در معروف‌ترین مقاله‌اش با عنوان «علم‌گریز از مهلکه»^۱ نگاهی دقیق به مدل‌های عقلانی فرآیندهای تصمیم‌گیری دولت افکنده است. لیندبلوم (۱۹۵۹) این تصور را که اغلب تصمیمات سیاستی از طریق فرآیند عقلانی اتخاذ می‌شوند، رد کرد. به باور او تمام فرآیند سیاست‌گذاری، به شکل پدیده‌هایی هستند که به تصمیمات کوچک تدریجی‌ای وابسته‌اند که در پاسخ به شرایط سیاسی کوتاه‌مدت اتخاذ می‌شوند.

در میان طرفداران رویکرد عقلانی نیز برخی به ارائه تعدیلاتی دست زدند که تا حدی می‌کوشد تا به نقد مسئله زمان در مدل عقلانی پاسخ دهد. این تعدیلات سبب پیدایش مدل عقلانیت بافتاری^۲ شده است. بر اساس آموزه‌های این مدل، افراد در یک محیط پیچیده، غیرشفاف و سیاسی که متأثر از تصمیمات و معیارهای تصمیم‌گیری متعددی دیگری است، باید با وجود اطلاعات و زمان محدود، تصمیم‌گیری کنند (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۲).

مشارکت عمومی و مسئله زمان

یکی دیگر از مسائلی که «زمان‌بر» بودن یا نبودن (به عبارتی کمتر زمان‌بر بودن) یک فرآیند را تعیین می‌کند، بافتاری است که فرآیند در آن انجام می‌گیرد. در بسیاری از مواقع فرآیندهای مشارکتی و دموکراتیک با مسئله «زمان» روبرو می‌شوند. در شیوه‌های اقتدارگرایانه تصمیمات توسط افراد محدودتری گرفته می‌شود که عموماً از اتفاق نظر زیادی نیز برخوردارند اما در روش‌های مشارکتی و به عبارتی دموکراتیک‌تر وضعیت به گونه دیگر است. این مسئله را نمی‌توان با ارتباط دادن آن به برخی مسائل وضعیت خاص حاکم بر کشورهای در حال توسعه توجیه کرد و یا صرفاً آن را محدود به چنین

۱. Science of "Muddling Through"

۲. Contextual Rationality

۹ وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ...

کشورهایی دانست؛ همانگونه که در گزارش رسمی کمیسیون خدمات عمومی استرالیا (۲۰۰۷) درباره مشکلات بزرگ درباره مشارکت شهروندان در حوزه سیاست‌گذاری نیز به این مسئله اشاره شده است. در گزارش مذکور تصریح شده است که وجود محدودیت‌های مهمی همچون «زمان» و «سرمایه»، مشارکت زیاد شهروندان در سیاست‌گذاری را ممتنع می‌کند.

حتی کرتو (۲۰۱۶: ۱۴) نیز در بررسی مشارکت شهروندان در سیاست‌های عمومی اتحادیه اروپا به این نکته اشاره می‌کند که بسیاری از افراد و کارگزاران ترجیح می‌دهند تا امر سیاست‌گذاری را به صورت غیرمشارکتی پیش ببرند و یا میزان مشارکت عمومی را محدود کنند. دلیل این امر براساس نظر کرتو، هزینه زیاد و زمان‌بر بودن امر مشارکت عمومی است.

مشارکت حتی در سطوح محدودتر همچون مجالس نمایندگی نیز به دلیل اختلاف سلیق میان افراد به زمان‌بر شدن فرآیندها منجر می‌شود. به ویژه هنگامی که با تعدد احزاب و گروه‌ها در مجلس روبرو باشیم، گفتگو، جلب همراهی آن‌ها و چانه‌زنی برای کاهش تغییرات مدنظر آن‌ها در یک طرح یا لایحه، به بهای از دست رفتن زمان می‌انجامد. البته یافتن راه‌هایی برای گریز از زمان‌بری در چنین بافتاری در نهایت ممکن است منجر به مقاومت آن گروه‌ها و احزاب در برابر اجرای سیاست شود و آن سیاست در عمل و اجرا ناتوان خواهد شد.

مواجهه با مسئله زمان

در گزارش پیش‌گفته دولت استرالیا به نکته دیگری نیز اشاره شده است که اساساً مواجهه موفق با مسئله امری زمان‌بر است. این نکته نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. به واقع حتی اگر بافتار مشارکتی یا غیرمشارکتی باشد، در هر صورت لازمه مواجهه درست با مسئله زمان‌بری آن است. با این حال چنین فرآیندی را می‌توان بهبود

بخشید و زمان را به حداقل ممکن منطقی خود رسانید. در همین راستا، برخی از پژوهش‌گران با درک اهمیت زمان در فرآیند حل مسئله، به ارائه شیوه‌های جدید برای کاهش زمان در برخی از مراحل سیاست‌گذاری روی آورده‌اند. برای نمونه سائول و همکارانش (۲۰۱۳) ضمن تأکید بر اهمیت پیوند میان شواهد پژوهشی و تصمیم‌گیری در امر سیاست‌گذاری، به «زمان‌بر بودن» مطالعات مرتبط در این زمینه نقد می‌کنند و به تبع آن، به ارائه روش جدیدی برای مرور منابع می‌پردازند. آن‌ها دغدغه مشترک حوزه سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد را تعمیم‌پذیری محدود نتایج پژوهش‌ها می‌دانند که رهیافت واقع‌گرا برای پاسخ به آن، به سنتز میان شواهد براساس پیوند میان مداخلات، بافتارها، سازوکارها و برآمدها روی می‌آورد. پژوهش‌گران مذکور این رهیافت یا نگرش را فاقد حساسیت کافی به زمان می‌دانند و به همین دلیل، روش جایگزینی پیشنهاد می‌کنند به نام «مرور سریع واقع‌گرا»^۱. محتوای روش مذکور در اینجا فاقد اهمیت است بلکه پیامد آن برای این پژوهش مهم است. سائول و همکارانشان، مهم‌ترین خصیصه روش خود را حساسیت به زمان می‌دانند. این مسئله بیانگر درک مناسب آن‌ها نسبت به اهمیت زمان در فرآیند سیاست‌گذاری و حل مسائل است.

روش‌شناسی پژوهش

روش انجام این پژوهش، روش اسنادی با هدف توصیفی - تحلیلی است؛ که به اقتضای موضوع و حیطه مورد مطالعه ترکیبی از شیوه‌های مربوط به دو سنت پژوهشی کیفی و کمی مورد استفاده قرار گرفته و به نوعی پژوهش تلفیقی نزدیک شده است. جامعه آماری پژوهش شامل همه طرح‌ها و لوایح مجلس هشتم و نهم است که در قلمروی سیاست اجتماعی قرار داشته باشند. شیوه نمونه‌گیری، بیشتر به سمت تمام‌شماری متمایل بوده است اما از آنجا که تفکیک سیاست‌هایی که به حوزه

۱. Rapid Realist Review (RRR)

سیاست‌گذاری اجتماعی نزدیک‌ترند نسبت به مواردی از این حوزه دورند، امری دشوار و قضاوتی به نظر می‌رسد، بنابراین شاید بتوان از نوعی نمونه‌گیری هدفمند نام برد. در این بخش با توجه به این که برخی از طرح‌ها و لوایح از روی عنوان، قابل قضاوت نبود و یا در مورد آن تردیدی وجود داشت با مراجعه به متن آنها، مورد قضاوت قرار می‌گرفت. معیار قضاوت مبتنی در تعریف سیاست‌گذاری اجتماعی بوده که در زیر آمده است.

تعاریف متعددی از سیاست‌گذاری اجتماعی وجود دارد؛ تعریفی که در این پژوهش به آن تکیه شده است، مبتنی بر آرای هارتلی دین است. دین (۱۳۸۸) بر این باور است که سیاست‌گذاری اجتماعی ارتباط بسیاری با اموری دارد که دولت‌ها برای آن پول صرف می‌کنند؛ سیاست‌گذاری اجتماعی شامل مطالعه روابط اجتماعی ضروری برای رفاه انسان و نظام‌هایی است که از طریق آنها رفاه افزایش می‌یابد؛ سیاست اجتماعی بر ماهیت وابستگی متقابل مردم به یکدیگر و حمایت و مراقبت آنها متمرکز است. هدف سیاست‌گذاری اجتماعی حداکثر کردن فرصت‌های مردم برای زندگی خوب است.

فراخ بودن این نوع از حدودمرزگذاری برای این مفهوم، فرصتی را فراهم می‌کند تا برای مواجهه با طرح‌ها و لوایح، و گزینش دسته‌ای از آنها که ذیل حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی کارآمدتر عمل کنیم و علاوه بر این تعداد بیشتری از طرح‌ها و لوایح در دامنه بررسی قرار گیرد. البته مسائل فرهنگی، سیاسی و مدنی (تا حد ممکن) از بحث خارج شود. از طرفی غالب تفاهم‌نامه‌های بین‌المللی نیز به دلیل محتوای صرفاً حقوقی آنها از جامعه آماری کنارگذاشته شد. (البته طبیعتاً اگر مواردی همچون مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار نیز در این میان وجود داشت، به دلیل الزامات اجرایی مرتبط آن کنارگذاشته نمی‌شود).

شیوه گردآوری داده‌ها مبتنی بر مطالعه و مرور عناوین تمامی طرح‌ها و لوایح مجلس هشتم و نهم بوده که در سایت رسمی مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس

موجود است. پس از مطالعه آن‌ها موارد مرتبط با سیاست‌گذاری اجتماعی انتخاب می‌شوند و در فهرست قرار داده می‌شدند. سپس با جستجوی هر یک از طرح‌ها و لوایح در سایت مرکز پژوهش‌ها، سابقه و فرایندی که از لحظه وصول در مجلس طی کرده بودند استخراج و در جداولی تلخیص می‌شدند.

در سطح تحلیل، با مراجعه به جداول تلخیص شده در مرحله گردآوری، تجزیه و تحلیل داده‌ها بر روی آن‌ها صورت می‌گرفت. تکنیک‌های اصلی این بخش مبتنی بر مقایسه، دسته‌بندی، تطبیق زمانی و بررسی عوامل تکرارشونده مؤثر در تأخیر زمانی بوده است.

بررسی یافته‌ها

براساس داده‌هایی که ما به دست آورده‌ایم، حدود ۶۵۵ لایحه و طرح در مجلس هشتم و حدود ۶۹۰ طرح و لایحه نیز در مجلس نهم وصول شده است. در نخستین گام موارد مرتبط با سیاست‌گذاری اجتماعی از این موارد تفکیک شد و سپس از میان موارد جدید بار دیگر، همه لوایح و طرح‌هایی که به نظر می‌رسید بیشتر به جدول حقوقی مرتبط بوده است تا مباحث اجتماعی و اقتصادی پیش از ورود به تحلیل حذف شد؛ بخش زیادی از این موارد، مربوط به اصلاح مواد و تبصره‌ها و نیز قراردادهای حقوقی با کشورهای دیگر و پیوستن به برخی توافق‌نامه‌های و مجامع بین‌المللی بود؛ علاوه بر این، استفساریه‌ها نیز کنار گذارده شد. همچنین موارد مربوط به لایحه بودجه نیز حذف شد چرا که آن موارد الزاماً در مدتی محدود مورد بررسی قرار می‌گیرند و باید برای سال بعد ابلاغ شوند. طرح‌های با دامنه شمول محدودی که بنا به دلایلی همچون خلأهای قانونی خاص وارد شور مجلس شده بودند همچون طرح پرداخت جبران خدمات و یا تعیین تکلیف استخدامی کارکنان بخش‌ها و سازمان‌های خاص، و یا مواردی همچون تبدیل وضعیت‌ها، از دایره بررسی حذف شدند.

لازم به ذکر است که علی‌رغم انسجام این موارد در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، داده‌های این پژوهش از آن اتخاذ نشده و حتی در برخی از موارد با آن تناقض دارد. دلیل این امر هم آن است که سامانه مذکور به محتوا توجه نداشته و صرفاً بر شماره طرح یا لایحه تمرکز کرده است بنابراین به محض رد یک طرح/ لایحه، نتیجه نهایی آن را «رد» اعلام کرده است؛ در صورتی که هدف پژوهش حاضر بررسی طرح‌ها و لوایح از منظر مسائل آنهاست و اگر مجلس پس از رد یک لایحه، به بازتعریف لایحه با عنوان مشابه و شماره جدید اقدام کرده باشد، ما آن را ذیل همان طرح یا لایحه پیشین بررسی کرده‌ایم و این مسئله سبب شده است که تدوام مسیر موضوعات را مورد بررسی قرار دهیم.

در این مسیر، مواردی که از روی عنوان و مباحث مرتبط با آن به سادگی امکان فهم محتوا مقدور نبود، کوشش شد تا با دستیابی به محتوای آن طرح‌ها و لوایح، در مورد آنها قضاوت صورت گیرد. در نهایت ۵۵ طرح و لایحه در مجلس هشتم باقی ماند و ۳۴ طرح و لایحه از مجلس نهم. از آنجا که ۲۱ طرح و لایحه از مواردی که در مجلس هشتم آورده شده بود در مجلس نهم نیز بار دیگر مورد وصول و پیگیری قرار گرفته بود، آن موارد تکراری حذف شد و در نهایت ۶۱ طرح و لایحه باقی ماند که در مجموع دو مجلس به ۱۱۶ طرح و لایحه می‌رسید که همه آنها مورد بررسی دقیق‌تر قرار گرفت. البته اگر بخواهیم با شفافیت بیشتری سخن بگوییم باید تأکید کنیم که ابتدا موارد گزینش شده بسیار بیشتر بود و در بررسی نهایی مشخص شد که برخی از موارد نیز با توجه به قیود فوق باید حذف شوند و از این منظر بررسی و مطالعات محدود به ۱۱۶ مورد نهایی نبود و بسیار بیش از آن موارد بود که عملاً به نوعی سبب هدر رفت زمان و انرژی می‌شد. (آن موارد ۱۱۶ گانه نهایی در پیوست آمده است).

بررسی آماری موارد فوق حاکی از این است که به طور خلاصه از ۱۱۶ طرح و لایحه مرتبط با حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته، ۵۵ طرح و لایحه مربوط به مجلس هشتم بوده و کمتر از نیمی از آنها (۲۷)

مورد) در نهایت پس از کش و قوس‌های فراوان و به تبع آن، گذر زمان، تبدیل به قانون شده است. از میان ۲۸ مورد باقی مانده، مستنداتی در مورد رد یا استرداد ۱۳ مورد موجود است و در مورد ۱۵ طرح و لایحه هم مشخص نیست که همچنان در جریان هستند یا کاملاً مسکوت مانده‌اند و یا رد شده‌اند و ما نتیجه آن دسترسی نداشته‌ایم. در مورد مجلس نهم وضعیت اندکی متفاوت‌تر است و سهم مواردی از طرح‌ها و لوایحی که منجر به قانون شده‌اند کمتر است؛ یعنی حدود ۲۱ درصد از کل طرح‌ها و لوایح بررسی شده به قانون تبدیل شده‌اند که یکی از علل این تفاوت با سهم طرح‌ها و لوایح به نتیجه رسیده در مجلس هشتم (یعنی ۴۹ درصد) بدین دلیل است که فاصله زمانی ما در لحظه بررسی این موارد، برای مجلس هشتم ۴ سال بیشتر از فرصت زمانی برای مجلس نهم بوده است؛ گاه این فاصله حتی بیشتر از ۴ سال بوده است؛ چرا که شروع به جریان افتادن طرح‌ها و لوایح گاه به مجلس هفتم و حتی ششم برمی‌گشته که طبیعتاً در این بررسی به دلیل ادامه یافتن در مجلس هشتم، ذیل آن مجلس مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۱- وضعیت طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی

مجلس نهم	مجلس هشتم	
۱۳	۲۷	قانون
۲۵	۱۵	مسکوت یا در جریان
۱۳	۱۳	رد/ استرداد
۶۱	۵۵	جمع کل

منبع: محاسبات نگارنده بر اساس داده‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۱۵

در مورد طرح‌ها و لوایح مجلس نهم که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته، براساس داده‌های موجود، ۱۳ مورد رد شده یا به دولت مسترد شده است و در مورد ۲۵ مورد دیگر نیز وضعیت متفاوتی وجود دارد؛ بدین ترتیب که برخی مسکوت مانده‌اند و برخی همچنان در جریان‌اند و یا برخی رد شده‌اند اما ما به مستندات مبتنی بر رد آن دست نیافته‌ایم.

در بررسی نتایج موارد فوریت‌دار، مشاهده می‌شود که یک فوریتی بودن تا حدی شانس تبدیل شدن به قانون را در برابر وضعیت غیرفوریتی افزایش داده است؛ به طوری که از میان لوایح و طرح‌های مورد بررسی، ۱۴ مورد در مجلس هشتم و ۱۸ مورد در مجلس نهم واجد یک فوریت بوده‌اند که از این میان ۷ مورد در مجلس هشتم (حدود ۵۰ درصد در برابر ۴۵ درصد فاقد فوریت) و ۶ مورد نیز در مجلس نهم (حدود ۳۳ درصد در برابر ۲۱ درصد فاقد فوریت) به قانون تبدیل شده‌اند.

در مورد دو فوریتی بودن نیز وضعیت بدین صورت بوده است که از میان طرح‌ها و لوایح بررسی شده در مجلس هشتم ۴ مورد و در مجلس نهم نیز ۴ مورد، از دو فوریت برخوردار بوده‌اند که در مجلس هشتم هر ۴ طرح/ لایحه، به قانون تبدیل شده‌اند اما در مجلس نهم دو مورد تبدیل به قانون شده‌اند تا نشان دهد که حتی دو فوریتی بودن یک طرح یا لایحه نیز نمی‌تواند مصوب شدن نهایی آن را تضمین کند.

یافته دیگری که در مورد داده‌های این پژوهش واجد اهمیت است، بازه زمانی قانون‌گذاری است. بررسی میانگین زمانی وصول طرح‌ها و لوایح تا زمان تصویب آنها در مواردی است که به قانون منتهی شده‌اند، حاکی از این است که بازه مذکور حدود ۲۱ یا ۲۴ ماه برآورد شده است. یعنی حدود دو سال یا یک سال و ۹ ماه. دو عددی بودن این فاصله بدین دلیل است که برخی از موارد پس از مدتی دوباره به جریان افتاده و داده‌های ما برای فهم این که تغییرات اساسی بوده یا محدود کفایت نمی‌کند؛ به همین دلیل با هر دو وضعیت بررسی کرده‌ایم و در نهایت به دو عدد بیشینه و کمینه در متوسط زمانی رسیده‌ایم. کم‌ترین زمان ممکن از وصول تا تصویب ۷ روز بوده که

مربوط به طرح ادغام صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت جهاد کشاورزی در صندوق بازنشستگی کشوری در مجلس هشتم بوده است. احتمالاً یکی از مهم‌ترین عوامل سرعت‌بخشی در تصویب این طرح، دو فوریتی بودن آن است. بیشترین فاصله زمانی نیز مربوط به لایحه اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی و الحاق موادی به آن بوده است که از لحظه اولیه وصول در مجلس تا اصلاحات و تغییرات و بعدی و نهایتاً بدل به قانون شدن، یک فرآیند ۹ سال و ۸ ماهه را طی کرده است.

بررسی موارد تدوینی

برای بررسی دقیق‌تر طرح‌های و لوایح حوزه سیاست‌گذاری، مرحله دیگری را به بررسی افزودیم تا ببینیم وضعیت مواردی که به دنبال اصلاح و جرح و تعدیل در قوانین موجود نیستند، بلکه خود به نوعی یک موضوع جدید و به دنبال برخورداری از پشتوانه قانونی جدید هستند چگونه‌اند. به همین دلیل از میان طرح‌ها و لوایح باقی‌مانده در مرحله پیش، مواردی را حذف کردیم که تنها به اصلاح قوانین موجود نظر داشتند. در پایان و پس از حذف موارد مذکور، ۳۵ طرح و لایحه از مجلس هشتم و ۳۷ مورد از مجلس نهم باقی ماند که نتایج مطالعه بر روی آن‌ها به شرح ذیل بوده است.

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۱۷

جدول ۲- آخرین وضعیت طرح‌ها و لوایح تدوینی در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی

ردیف	طرح / لایحه مورد بررسی	سال وصول	آخرین وضعیت
۱	لایحه حمایت خانواده	۱۳۸۶	قانون
۲	لایحه رسیدگی به جرائم اطفال و نوجوانان	۱۳۸۳	در جریان
۳	لایحه تشکیل صندوقهای حمایت اجتماعی جوانان و بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی استانی (مهر امام رضا «ع»)	۱۳۸۴	رد
۴	لایحه جرم‌زدائی از قانون مواد مخدر و درمان مبتلایان به سوء مصرف مواد مخدر	۱۳۸۴	رد
۵	لایحه مجازاتهای اجتماعی جایگزین زندان	۱۳۸۷	در جریان
۶	طرح ناظر بر تاسیس و فعالیت سازمانهای مردم‌نهاد (غیردولتی)	۱۳۸۷	کنارگذاری
۷	طرح حمایت از تاسیس و تقویت موسسات و مراکز آموزش عالی غیردولتی	۱۳۸۷	در جریان
۸	لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست	۱۳۸۷	قانون
۹	لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان	۱۳۹۰	کنارگذاری
۱۰	طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار	۱۳۸۹	در جریان
۱۱	لایحه بیمه بیکاری	۱۳۹۰	کنارگذاری
۱۲	طرح الزام دانشگاهها، مراکز و موسسات آموزش عالی به پذیرش دانشجویان دختر در محل سکونت آنها	۱۳۸۷	کنارگذاری
۱۳	طرح خدمات‌رسانی به ایثارگران	۱۳۸۷	کنارگذاری
۱۴	طرح تشکیل شورای عالی خانواده	۱۳۸۲	کنارگذاری
۱۵	لایحه پیشگیری از وقوع جرم	۱۳۸۴	قانون
۱۶	لایحه بیمه اجباری مسوولیت حرفه‌ای مجریان ساخت و ساز ساختمانها	۱۳۸۵	کنارگذاری
۱۷	لایحه چگونگی حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی به مواد نفتی	۱۳۸۷	قانون
۱۸	طرح ساماندهی استفاده از تسهیلات دولتی	۱۳۸۷	رد
۱۹	طرح ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۷	قانون
۲۰	طرح حمایت از بازسازی بافتهای فرسوده	۱۳۸۷	قانون
۲۱	طرح زکات	۱۳۸۴	قانون
۲۲	لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها	۱۳۸۷	قانون
۲۳	لایحه حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات	۱۳۸۷	قانون
۲۴	طرح بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار (کددار)	۱۳۸۷	قانون

ردیف	طرح / لایحه مورد بررسی	سال وصول	آخرین وضعیت
۲۵	طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی	۱۳۸۸	قانون
۲۶	طرح شناسائی مصدومین شیمیائی در مناطق بمباران شده	۱۳۸۸	قانون
۲۷	طرح مقررات امور پزشکی، داروئی و مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی	۱۳۸۸	کنارگذاری
۲۸	طرح سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی	۱۳۸۸	کنارگذاری
۲۹	طرح ارائه تسهیلات برای امور وقفی	۱۳۸۸	رد
۳۰	طرح اصلاح الگوی مصرف انرژی	۱۳۸۸	قانون
۳۱	طرح تغییر نظام آموزشی کشور	۱۳۸۸	کنارگذاری
۳۲	طرح برقراری عدالت آموزشی در پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی	۱۳۸۸	قانون
۳۳	طرح پوشش بیمه جانی و مالی مصرف‌کنندگان برق شهری و روستایی (بیمه‌گذاران)	۱۳۸۹	رد
۳۴	طرح حمایت از افرادی که توسط گروه‌های ضد انقلاب و منحرفین اعتقادی اسیر، کشته و یا معلول می‌شوند	۱۳۸۹	قانون
۳۵	طرح انتقال آب برای نجات دریاچه ارومیه از خشک شدن	۱۳۹۰	کنارگذاری
۳۶	طرح ساماندهی نحوه استخدام در ادارات و نهادها و مراکز دولتی وابسته به دولت و مراکز نیمه دولتی	۱۳۹۱	کنارگذاری
۳۷	طرح الزام دولت به تمرکززدائی	۱۳۹۱	کنارگذاری
۳۸	طرح تأسیس سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی	۱۳۹۱	رد
۳۹	طرح تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر	۱۳۹۱	قانون
۴۰	طرح نجات و احیای دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور	۱۳۹۱	در جریان
۴۱	طرح حفظ و صیانت از جنگلهای کشور	۱۳۹۱	رد
۴۲	طرح حفاظت و صیانت از جنگلها	۱۳۹۴	کنارگذاری
۴۳	طرح کاهش آلودگی هوای کشور	۱۳۹۱	در جریان
۴۴	طرح الزام دولت به حمایت از استانهائی که مورد هجوم ریزگردها قرار دارند	۱۳۹۱	کنارگذاری
۴۵	طرح بیمه مؤسسان و مدیران آموزشگاههای فنی و حرفه‌ای آزاد	۱۳۹۱	در جریان
۴۶	لایحه بیمه اجباری مسؤولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث	۱۳۹۳	قانون
۴۷	طرح تخصیص اعتبارات ویژه برای ازدواج جوانان	۱۳۹۲	رد
۴۸	طرح بیمه اجتماعی فراگیر (همگانی)	۱۳۹۲	رد

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۱۹

ردیف	شرح / لایحه مورد بررسی	سال وصول	آخرین وضعیت
۴۹	طرح حمایت از بیماران خاص و کلیوی	۱۳۹۲	رد
۵۰	طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده	۱۳۹۲	در جریان
۵۱	طرح ملی جمع‌آوری آب باران	۱۳۹۲	رد
۵۲	طرح مدیریت و کاهش حوادث و سوانح رانندگی	۱۳۹۲	کنارگذاری
۵۳	طرح ارزیابی زیست محیطی ایران	۱۳۹۲	در جریان
۵۴	لایحه ارزیابی زیست محیطی	۱۳۹۳	کنارگذاری
۵۵	طرح نظام جامع آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای و مهارتی	۱۳۹۳	در جریان
۵۶	طرح ممنوعیت بکارگیری و اشتغال بازنشستگان در مشاغل اجرائی و ستادی	۱۳۹۲	کنارگذاری
۵۷	طرح جامع منابع طبیعی	۱۳۹۲	کنارگذاری
۵۸	طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت کشور	۱۳۹۳	در جریان
۵۹	طرح حمایت از سلامت و حقوق جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)	۱۳۹۳	رد
۶۰	طرح ساماندهی خدمات‌رسانی به روستاها	۱۳۹۳	کنارگذاری
۶۱	طرح تأسیس صندوقهای ذخیره دانشگاهیان وزارتخانه‌های متولی آموزش عالی	۱۳۹۴	رد
۶۲	طرح نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی	۱۳۹۴	کنارگذاری
۶۳	طرح ممنوعیت تجویز داروهای خارج از فهرست رسمی داروئی ایران	۱۳۹۴	کنارگذاری
۶۴	لایحه حفاظت، احیا و مدیریت تالابهای کشور	۱۳۹۴	در جریان
۶۵	طرح واگذاری خدمات حمایتی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و خدمات توانبخشی به سازمان بهزیستی	۱۳۹۴	در جریان
۶۶	طرح ممنوعیت بکارگیری بازنشستگان	۱۳۹۴	قانون
۶۷	طرح امتیازبندی ترکیبی عوامل ایثارگری	۱۳۹۴	رد
۶۸	طرح اعطای تابعیت به فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی و مردان خارجی و فرزندان شهدای غیرایرانی	۱۳۹۴	کنارگذاری
۶۹	طرح مقابله با اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن	۱۳۹۴	کنارگذاری
۷۰	لایحه حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت	۱۳۹۴	در جریان
۷۱	طرح حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی	۱۳۹۴	در جریان
۷۲	لایحه تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی	۱۳۹۴	قانون

برای تدقیق وضعیت و نتیجه طرح‌ها و لوایح، آن‌ها را براساس داده‌هایی که گردآوری کرده بودیم به چند دسته تقسیم کردیم: «قانون» شامل دسته‌ای که به تصویب مجلس رسیده‌اند؛ «رد» شامل مواردی که اطلاع موثق یافتیم که رد شده و کنار گذاشته شده و یا به دولت برگردانده شده است؛ «کنارگذاری» شامل مواردی که در سال ۱۳۹۵ هیچ اتفاقی در مورد آن رخ نداده است و از ماه‌ها و سال‌ها پیش از سال ۱۳۹۵ مسکوت مانده است و یا رد شده است و ما نتوانستیم داده‌ای در مورد آن گردآوری کنیم. و در نهایت «در جریان» شامل مواردی که در سال ۱۳۹۵ و در مجلس یک فعالیت در مورد آن رخ داده باشد.

جدول ۳- بررسی طرح‌ها و لوایح سیاست‌گذاری اجتماعی به تفکیک وضعیت نهایی

کل	کنار گذاری شده‌ها	در جریان	رد / استرداد	قانون		
۳۵	۱۱	۴	۵	۱۵	فراوانی	مجلس
۱۰۰	۳۲	۱۱	۱۴	۴۳	درصد	هشتم
۳۷	۱۳	۱۱	۹	۴	فراوانی	مجلس
۱۰۰	۳۵	۳۰	۲۴	۱۱	درصد	نهم

منبع: محاسبات نگارنده بر اساس داده‌های مرکز پژوهش‌های مجلس

همان‌گونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود، سهم طرح‌ها و لوایح مرتبط با مجلس هشتم که در نهایت تصویب شده‌اند (حدود ۴۳ درصد) بسیار بیش از درصد موارد مرتبط با مجلس نهم (۱۱ درصد) است. البته همان‌طور که در بالا نیز تشریح شد، بخشی از این تفاوت به دلیل فاصله زمانی کمتر مجلس به لحظه مطالعه در این پژوهش است و چه بسا موارد در جریان (حدود ۳۰ درصد) بتوانند در آینده به قانون تبدیل شوند؛ اما نکته جالب در میزان کنارگذاری مجلس نهم است که ۳۵ درصد از کل طرح‌ها و لوایح مورد بررسی کنار گذاشته‌اند، در حالی که این مورد در مجلس هشتم

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۲۱

۳۲ درصد بوده است و ممکن است در ماه‌ها و سال‌های آتی اختلاف میان دو مجلس از این هم بیشتر شود.

از منظری دیگر، بررسی‌ها نشان می‌دهد که از میان ۱۹ مورد طرح و لایحه‌ای که به تصویب رسیده‌اند، سهم لوایح ۸ مورد و سهم طرح‌ها ۱۱ مورد بوده است که به نسبت سهم لوایح ۴۲ درصد در مقابل ۵۸ درصد از مصوبات برای طرح‌ها است. بنابراین به نظر می‌رسد که سهم طرح‌های مصوب بیش از لوایح مصوب شده است اما اگر این موارد را در کنار سهم کل طرح‌ها و لوایح مورد بررسی قرار دهیم (۵۴ طرح در مقابل ۱۸ لایحه)، درمی‌یابیم که به نسبت طرح‌ها و لوایح ارائه شده، اقبال لوایح برای مصوب شدن بیش از طرح‌ها بوده است: تصویب ۴۴ درصد از لوایح وصول‌شده‌ی مورد بررسی در اینجا در برابر تصویب ۲۰ درصد از طرح‌های وصول‌شده مورد بررسی.

زمان و طرح‌ها/ لوایح

بررسی بازه زمانی طرح‌ها و لوایح مورد بررسی در این بخش حاکی از آن است که میانگین زمانی آن‌ها (از لحظه وصول طرح/ لایحه تا تصویب و ابلاغ) حدود ۲۲ تا ۲۵ ماه بوده است. کمترین میزان زمانی در این میان، مربوط به طرح دوفوریتی حمایت از افرادی بوده که توسط گروهک‌های ضد انقلاب و منحرفین اعتقادی اسیر، کشته و یا معلول می‌شوند و نیز طرح برقراری عدالت آموزشی در پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی بوده که فاقد فوریت بوده است. فرآیند تصویب از لحظه وصول برای هر یک از این دو طرح ۳ ماه طول کشیده است. بعد از آن، کم‌ترین زمان برای فرآیند مذکور مربوط به دو طرح دیگر است که یکی از آن‌ها (طرح تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر) یک فوریتی و دیگری (طرح ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران) فاقد فوریت بوده است. نکته مهم در این زمینه این است که

هر چهار مورد مذکور، طرح بوده‌اند؛ و هیچ لایحه‌ای (از میان لوایح مورد بررسی در این جا) کمتر از ۱ سال (از لحظه وصول در مجلس) به تصویب نرسیده است. دستیابی به نکات فوق، احتمال تفاوت میانگین زمانی تصویب طرح‌ها و لوایح را نشان می‌دهد که بررسی دقیق‌تر میانگین زمانی آن‌ها تفاوت جدی و چشم‌گیر میان طرح‌ها و لوایح را به خوبی نشان می‌دهد؛ به طوری که با محدود کردن تمرکز بررسی بر موارد مصوب، میانگین بازه زمانی وصول طرح‌ها تا تصویب آن‌ها حدود ۱۲ تا ۱۷ ماه طول کشیده است، در حالی که این فرآیند برای لوایح بیش از ۳۵ ماه بوده است که تفاوتی چشم‌گیر را نشان می‌دهد. بنابراین شاید بتوان با اطمینان بیشتری بر این نکته تأکید کرد که اگر چه شانس مصوب شدن لوایح بیش از طرح‌ها بوده است اما در میان موارد مصوب، احتمال کوتاه بودن بازه زمانی برای تصویب در طرح‌ها بسیار بیشتر از لوایح است.

بررسی بازه زمانی معطل ماندن طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه سیاست‌گذاری نیز از اهمیت بالایی برخوردار است؛ چرا که اگر فرض حکایت طرح‌ها و لوایح این حوزه از وجود یک مسئله اجتماعی مرتبط با پردشدگی یا مخاطره اجتماعی یا کوشش برای بهبود وضعیت اجتماعی برخی از مردم را بپذیریم، آنگاه می‌توانیم معطل ماندن طرح‌ها و لوایح در طی سال‌های زیاد را موجب تشدید مخاطرات یا از دست دادن فرصت بهبود بدانیم؛ اگر چه آگاهیم که محتوای طرح‌ها و لوایح و یا اجرای آن‌ها لزوماً کامل نبوده و بهبود اوضاع را تضمین نمی‌کنند. با این حال با فرض درست دانستن طراحان این طرح‌ها و لوایح و امکان ایجاد نوعی بهبود در آن‌ها، افزایش فرآیند زمانی شانس بهبود وضعیت مورد هدف طرح/لایحه را کاهش می‌دهد. اگر نقطه‌ی آغاز هریک از موارد مورد بررسی در این بخش را تاریخ اولین وصول بگیرییم و نقطه پایان را دی‌ماه ۱۳۹۵ یعنی لحظه مطالعه بگیرییم و تنها بر مواردی تمرکز کنیم که در سال ۱۳۹۵ فعالیتی در مورد آن‌ها انجام شده است (طرح‌ها و لوایح «در جریان»)، نکات زیر واجد اهمیت خواهد بود:

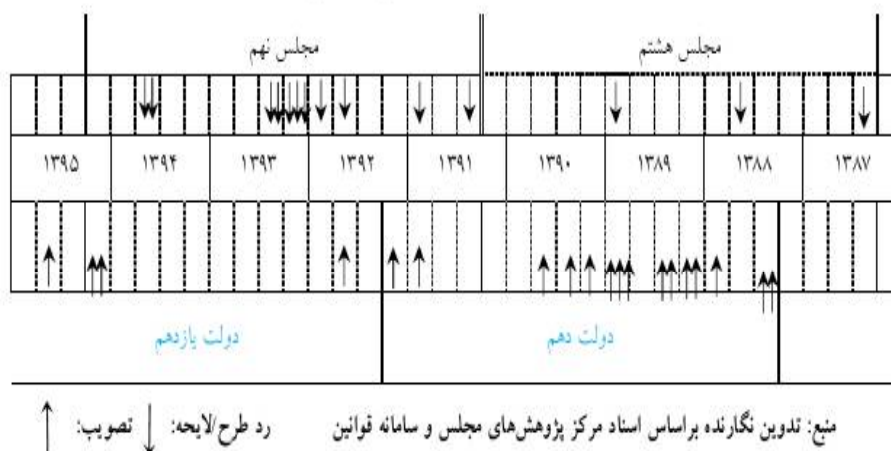
از میان طرح‌ها و لوایح مورد بررسی، میانگین زمانی کل لوایح و طرح‌هایی که از در دهه ۱۳۸۰ یا ۱۳۹۰ آغاز شده‌اند و در سال ۱۳۹۵ نیز در جریان بوده‌اند اما همچنان به نتیجه نرسیده‌اند، حدود ۵۱ ماه یعنی معادل ۴ سال و ۳ ماه بوده است. تعداد این طرح‌ها/ لوایح ۱۵ مورد بوده است که از این میان، ۴ مورد لایحه و بقیه طرح بوده‌اند. با سابقه‌ترین آن‌ها، لایحه رسیدگی به جرائم اطفال و نوجوانان بوده است که از حدود ۱۲ سال (۱۱ سال و ۱۱ ماه) پیش تاکنون بارها با تغییراتی در مجلس‌های مختلف وصول شده است اما همچنان به نتیجه نرسیده است. مورد دیگر لایحه مجازات‌های اجتماعی جایگزین زندان بوده که تاکنون ۸ سال و ۶ ماه است که به اشکال مختلف مطرح شده است، به کمیسیون ارجاع شده و با تغییراتی دو بار دیگر وصول شده است و همچنان به نتیجه نرسیده است. از میان ۱۵ مورد در جریان ۴ مورد مربوط به سال ۱۳۹۴ است که طبیعتاً با پایان مجلس نهم به نتیجه نرسیده است و به ناچار به مجلس دهم کشیده شده است اما ۴ مورد نیز مربوط به مجلس‌های پیش از مجلس نهم است که در مجلس هشتم و نهم به نتیجه نرسیده است و سومین مجلس را تجربه می‌کنند.

حال اگر بار دیگر به جدول شماره (۱) بازگردیم و به داده‌های مجلس هشتم بنگریم درمی‌یابیم که از میان طرح‌ها و لوایح مورد بررسی، مجلس هشتم میراث‌دار و نیز وصول‌کننده حدود ۳۵ مورد از آن‌ها بوده است که برخی در مجلس هشتم برای اولین بار وصول شده و برخی از مجالس پیشین به این مجلس انتقال یافته‌اند. از این موارد ۱۵ مورد در نهایت به قانون منتهی شده است که سهم مجلس هشتم در تصویب آن‌ها ۱۳ مورد از ۱۵ مورد بوده است و دو مورد دیگر در مجلس نهم تصویب شده است. در مورد مجلس نهم ۳۷ مورد در زمان خود مجلس نهم برای نخستین بار وصول شده است و ۱۳ مورد نیز (که در جدول مذکور ذکر نشده) از مجلس‌های پیشین به این مجلس رسیده است یعنی حدود ۵۰ مورد از طرح‌ها و لوایح مورد بررسی در این جا به مجلس نهم رسیده‌اند که از این میان تنها شش مورد به تصویب رسید که پنج مورد آن در مجلس نهم و یک مورد آن در مجلس دهم نهایی شده است. بنابراین سهم مجلس

نهم در مورد مصوبات طرح‌ها و لوایح مربوط به حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی چندان مناسب نبوده است و ده درصد از کل موارد بررسی شده در آن مجلس، مورد تصویب قرار گرفته است (۵ مورد از ۵۰ مورد)؛ در صورتی که سهم مجلس هشتم، ۳۷ درصد (۱۳ مورد از ۳۵ مورد) بوده است. البته اگر به وصول طرح‌ها و لوایح در هر مجلس متمرکز نشویم و سایر مواردی که بخش زیادی از فرآیند آن در مجالس پیشین انجام شده است نیز توجه کنیم، با تمرکز بر تاریخ تصویب آن‌ها، آمار تا حد زیادی تغییر می‌کند: بدین ترتیب که از میان ۴۰ لایحه یا طرحی که به تصویب رسیده است، ۲۰ طرح/لایحه در مجلس هشتم و ۱۸ طرح/لایحه در مجلس نهم تصویب و ۲ مورد نیز در مجلس دهم به تصویب رسیده است. بنابراین با این توصیف اگر مبنا را تاریخ نهایی شدن کار قرار دهیم، سهم مجلس نهم در تصویب قوانین (نسبت به نحوه بررسی پیشین) بسیار افزایش خواهد یافت.

در نمودار زیر کوشش کرده‌ایم تا زمان تصویب قوانین و یا رد طرح‌ها و لوایح را با زمان انتخابات مجلس منطبق کنیم و بررسی کنیم که آیا ارتباط منطقی و معناداری میان نزدیکی به زمان انتخابات و رد یا تصویب طرح‌ها و لوایح در حوزه سیاست‌گذاری وجود دارد یا خیر. در این نمودار زمان‌های مهم در مورد تصویب یا رد طرح‌ها و لوایح با پیکان بر روی نمودار نمایش داده شده‌اند. سال‌ها به صورت فصلی بر روی منفک شده‌اند؛ پیکان‌های بالای نمودار (پیکان‌های با جهت رو به پایین) نشان‌دهنده زمان رد لوایح و طرح‌ها هستند. و پیکان‌های زیر نمودار (پیکان‌های با جهت رو به بالا) نشان‌دهنده زمان تصویب لوایح و طرح‌ها به مثابه قانون است. مجلس هشتم و نهم در بالای نمودار و دولت دهم و یازدهم در زیر نمودار با خطوط مشخص منفک شده‌اند تا بدین ترتیب امکان بررسی همزمانی و ناهمزمانی به صورت دیداری ممکن شود.

نمودار ۱- بررسی همزمانی تصویب یا رد طرح‌ها و لوایح با مجلس و دولت



با توجه به نمودار و شواهد محتوایی موجود در داده‌های گردآوری شده در این پژوهش، به نظر می‌رسد نمی‌توان الگوی منطقی و قابل دفاع از آن استخراج کرد. البته اگر شروع دولت یازدهم را مد نظر قرار دهیم درمی‌یابیم که غالب موارد «رد شده» در آغاز دولت یازدهم تمرکز دارد اما با بررسی مواردی که رد شده مشخص می‌شود که تقریباً همه آنها طرح بوده‌اند و نه لایحه. بنابراین بعید به نظر می‌رسد که ارتباط مستقیمی با آغاز دولت یازدهم داشته باشد. و یا تعدد مصوبات قانونی در حوزه سیاست‌گذاری در اولین سال دولت دهم و یا بعد از برخی ناآرامی‌های سیاسی در کشور هم می‌تواند محل بحث قرار گیرد اما با بررسی محتوای قوانین مصوب در این دوران، چنین فرضیه‌ای نیز قابل رد است و به نظر می‌رسد این همزمانی‌ها فاقد ارتباط منطقی هستند.

نمودار زیر با مقایسه میان کل طرح‌ها/ لوایح مرتبط با حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی که در مجلس هشتم و نهم وصول شده و نیز موارد تدوینی از میان این

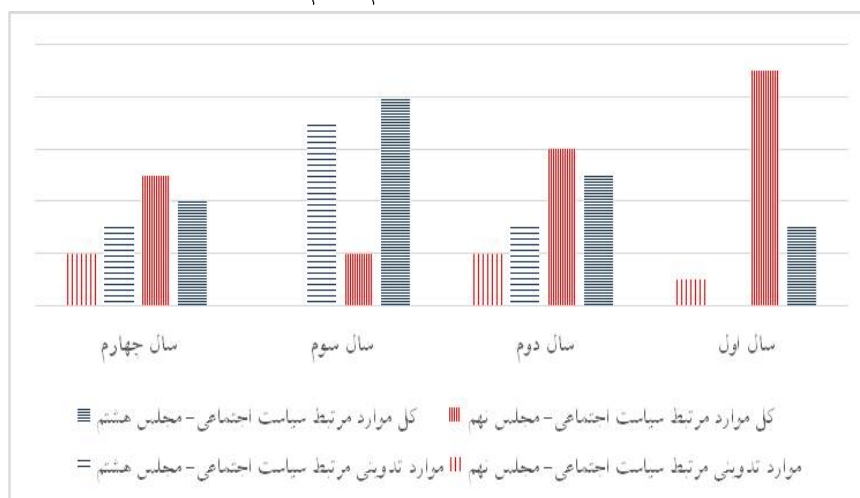
طرح‌ها/لوايح وصول شده در دو مجلس مذکور، نشان می‌دهد که از یک قاعده و رفتار یکسانی برخوردار نیستند.

نمودار ۲- طرح‌ها/لوايح وصول شده حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی به تفکیک سال‌های مجلس هشتم و نهم



در نمودار شماره (۳) وضعیت توزیع مصوبات طرح‌ها و لوايح در سال‌های مختلف مجلس هشتم و نهم نمایش داده شده است. توجه به این نمودار نیز حاکی از فقدان الگومندی مصوبات در سال‌های مختلف مجلس است. بنابراین در این مورد نیز نمی‌توان به الگویی تکرار شونده در مورد زمان و مصوبات و یا حتی طرح‌ها و لوايح وصول شده دست یافت.

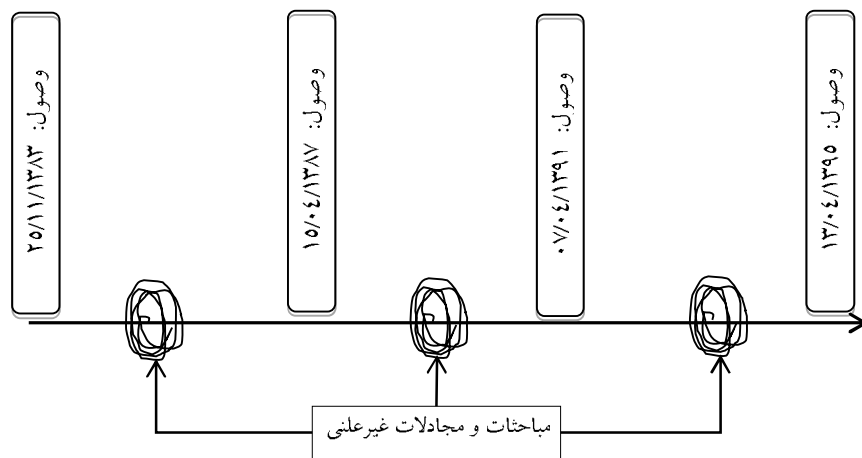
نمودار ۳- مصوبات حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی (در قالب طرح یا لایحه) به تفکیک سال‌های مجلس هشتم و نهم



اگر از منظر حوزه به مسئله زمان‌بر بودن طرح‌ها و لوایح بنگریم، درمی‌یابیم که طولانی‌ترین روندهای قانونگذاری از آن «حوزه قضایی» است؛ به طوری که «لایحه رسیدگی به جرائم اطفال و نوجوانان» حدود ۱۲ سال و لایحه مجازات‌های اجتماعی جایگزین زندان، بیش از ۸ سال است که در جریان است اما همچنان به نتیجه نرسیده است؛ لایحه جرم‌زدائی از قانون مواد مخدر و درمان مبتلایان به سوء مصرف مواد مخدر به دولت پس از حدود ۷ سال به دولت مسترد شده است؛ لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست، بیش از ۴ سال و لایحه پیشگیری از وقوع جرم بیش از ۶ سال را طی کرده تا به قانون تبدیل شده است.

اگر فرآیند دو مورد از طولانی‌ترین لوایح و طرح‌ها را بر محور زمان نشان دهیم به قرار زیر خواهد بود: (علت انتخاب این دو مورد، ابهام در اولی و پیگیری در دومی است)

نمودار ۴- فرآیند بررسی لایحه رسیدگی به جرائم اطفال و نوجوانان



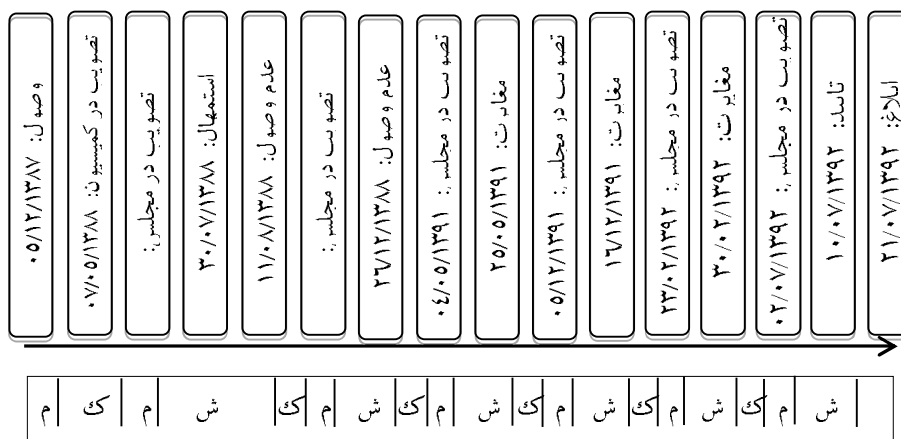
در نمودار شماره ۴، مشخص نیست که چه گفتگوهایی در طول هر دوره رخ داده است که طرح مسکوت مانده است؛ و باز بار دیگر در دوره دیگر تنها وصول شده است. این لایحه چهار بار در چهار مجلس هفتم، هشتم، نهم و دهم تنها وصول شده است و در هیچ یک از این مجالس به رأی‌گیری در صحن هم نرسیده است، چه برسد به ایرادات شورای نگهبان. به نظر می‌رسد حساسیت‌های مرتبط با این لایحه سبب شده است که مجادلات علنی درباره آن صورت نگیرد. و نتیجه این امر تنها تکرار یک چرخه سه گامی است: وصول- ابهام- مسکوت.

در مورد نمودار شماره ۵، وضعیت به گونه‌ای دیگر است و پیگیری مداوم و خستگی‌ناپذیر اعضای کمیسیون و دولت در این امر قابل توجه است. لایحه مورد بررسی در اینجا شش بار به شورای نگهبان ارسال شده است؛ با هر بار مغایرت یا عدم وصول در شورای نگهبان بین ۲ تا ۷ ماه در کمیسیون زمان برای اصلاحات صرف شده است؛ تنها وقفه قابل تحمل در این فرآیند، پس از اعلام عدم وصول از سوی شورای نگهبان در روزهای پایانی سال ۱۳۸۸ است که سبب مسکوت ماندن لایحه تا پایان

وضعیت زمان، مسئله بودگی و صورت‌بندی سیاست‌گذاری ... ۲۹

مجلس هشتم شد؛ به نظر می‌رسد دلیل وقفه مورد نظر بیش از هر چیز تمرکز مجلس هشتم بر برنامه توسعه (در سال ۱۳۸۹) و شرایط خاص حاکم بر سال‌های پایانی مجلس در سال ۱۳۹۰ بوده است. این لایحه با روی کارآمدن مجلس نهم بار دیگر پیگیری شد و در نهایت به نتیجه رسید.

نمودار شماره ۵- فرآیند بررسی لایحه حمایت از کودکان و نوجوانان بی سرپرست



کمیسیون تخصصی: ک

صحن مجلس: م

نورای نگهبان: ش

یکی از نکات قابل توجه در این فرآیند این است که از اولین وصول تا اولین تصویب در صحن علنی مجلس، حدود ۷ ماه زمان صرف شده است که اگر شورای نگهبان در اولین پاسخ آن را تایید می‌کرد، این روند حدود ۸ ماه به طول انجامیده بود. به نظر می‌رسد این وضعیتی است که بتوان برای سایر سیاست‌هایی که مورد توافق اکثریت نمایندگان است، متصور شد. با این حال نباید فراموش کرد که روند بررسی شده در این پژوهش صرفاً محدود به فرآیندهای پس از وصول در مجلس است و طبیعتاً مدت زمان زیادی نیز پیش از آن صرف شده است تا لایحه تدوین و در هیئت

دولت به تصویب برسد. بنابراین به نظر می‌رسد نمی‌توان از لحظه شروع تدوین سیاست در سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی تا تصویب در مجلس به زمانی کمتر از یکسال خوش‌بین بود. در گفتگوی پژوهشگر با برخی از کارشناسان درباره این موضوع، یکی از نکاتی که مهم به نظر می‌رسد این است که گاه بخشی از بدنه دولت (در سازمان‌های مختلف) هنگامی که احساس می‌کنند بهبود یا تدوین یک سیاست از طریق دولت با دشواری، طولانی شدن زمان یا مخالفت‌هایی روبرو می‌شود، از طریق تعامل با نمایندگان آن را در قالب طرح، پیش می‌برند. با این حال فرض این که سیاستی مورد توافق اکثریت نمایندگان باشد و شورای نگهبان نیز آن را در بار اول تأیید کند، فرضی است که غالباً در واقعیت رخ نمی‌دهد به همین دلیل است که همان‌طور که در آغاز این بخش بیان شد، متوسط زمان فرآیند بررسی در مجلس از لحظه وصول حدود ۲۲ تا ۲۵ ماه عنوان شد و طبیعتاً اگر فرآیند زمانی پیش از وصول را که داده‌ای در این پژوهش درباره آن نداریم به آن بیفزاییم، زمانی قابل توجه خواهد شد. اما نکته‌ای که نباید فراموش کرد این است که حتی همین متوسط ۲۲ تا ۲۵ نیز در مورد طرح‌ها یا لویحی است که اختلاف در مورد آن‌ها در مجلس چندان زیاد نبوده است و به همین دلیل یا به رد آن و یا به تأیید آن رای داده شده است؛ در مورد سایر مواردی که اختلاف نظر در مورد آن‌ها زیاد است گاه ماه‌ها و سال‌ها در سطح کمیسیون باقی می‌ماند و یا تغییراتی در آن رخ می‌دهد که در مورد لویح دولت ترجیح می‌دهد که آن لایحه را بازپس گیرد.

طرح‌ها/لویح و مسائل اجتماعی

به نظر می‌رسد نمی‌توان ارتباط آشکاری میان مسئله شدن یک موضوع در جامعه به مثابه مسئله اجتماعی و اثرات آن در پیشبرد طرح و لایحه یافت؛ مطالبات عمومی و قدرت گرفتن یک مسئله اجتماعی در ذهن مردم بیشترین تأثیر را در مرحله اول تهیه طرح گذاشته است و پس از فروکش کردن حساسیت مردم این طرح‌ها نیز چندان

توفیقی نیافته‌اند: پیشنهاد «دو فوریتی بودن» طرح نجات دریاچه ارومیه و پیشنهاد «یک فوریتی» طرح الزام دولت به حمایت از استان‌هایی که مورد هجوم پدیده ریزگردها قرار دارند. (هر چند فوریت طرح نخست نیز در جلسه علنی به تصویب نرسید).

فاجعه منا (کشته شدن ۴۶۴ نفر از هموطنان در دوم مهرماه ۱۳۹۴ در عربستان)، اختلاس سه هزار میلیاردی، مرگ مشکوک یک کارگر ویلاگ نویس در بازداشتگاه (ستار بهشتی)، حوادث پس از انتخابات ریاست جمهوری در ۱۳۸۸، بویژه حمله به کوی دانشگاه، مجتمع سبحان و مجتمع مسکونی نمایندگان و حادثه مرگ چند نفر در بازداشتگاه کهریزک و موارد متعددی دیگری در بازه زمانی مورد بررسی پژوهش، افکار عمومی را برانگیخت و این پدیده‌ها به مسائل مهم اجتماعی تبدیل شدند. واکنش مجلس در این موارد غالباً موضع‌گیری‌های شخصی و گروهی و تشکیل کمیته حقیقت‌یاب بود. این کمیته نیز عموماً در موارد حساس با موانع متعددی در ارائه گزارش روبرو بوده است اما در هر صورت این گزارش به اقدام تقنینی منجر نشده است. برای مثال در مورد رخدادهای پس از انتخابات ۱۳۸۸، دو کمیته از سوی رئیس مجلس مشغول بررسی ابعاد این حوادث شدند. کمیته اول به ریاست محمدحسن ابوترابی‌فرد گزارش اولیه خود از حمله به کوی دانشگاه را در یک جلسه غیرعلنی قرائت کرد و به گفته نایب رئیس مجلس، گزارش دوم به دستگاه قضایی ارائه شد. گزارش کمیته دوم که به کمیته حقیقت‌یاب معروف شده بود، حوادث کهریزک را بررسی کرده و طی آن به تخلفات دادستان وقت تهران اشاره شده بود (تابناک، ۱۳۸۹).

ماجرای اسیدپاشی در مهرماه ۱۳۹۳ در اصفهان نیز اگر چه به مطالبه و مسئله‌ای اجتماعی بدل شد اما اثر چندانی بر مجلس نداشت و «طرح مقابله با اسیدپاشی و حمایت از بزه دیدگان ناشی از آن» نیز یک سال بعد در مهرماه ۱۳۹۴ وصول شد. هر چند آن زمان نیز تنها وصول شد و راه به جایی نبرد. حتی در مورد ارتباط میان واقعه مذکور و «طرح حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر» به طور اتفاق در همان زمان مشغول پیگیری بود، تأثیر قابل توجهی نداشت و اگرچه برخی از نمایندگان به

ماجرای اسیدپاشی اصفهان برای مقابله با مذکور اشاره کردند و حتی در برخی از سایت‌ها از جمله ویکی‌پدیا ادعا شده که تحت تأثیر این جریان، نمایندگان مجلس ایران در جریان بررسی طرح حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر به تصویب ماده‌ای پرداختند که بر مبنای آن «هیچ شخص یا گروهی حق ندارد به عنوان امر به معروف و نهی از منکر به اعمال مجرمانه از قبیل توهین، افترا، ضرب، جرح و قتل مبادرت کند»، اما این ادعا واقعیت ندارد و این بخش که در واقع ماده ۶ قانون مذکور است، حتی در طرح ابتدایی کمیسیون در ۰۲/۰۴/۱۳۹۳ نیز وجود داشته و تنها آن زمان ماده ۵ طرح بوده است.

براساس داده‌های فوق و کنکاش در میان سایر طرح‌های پیشنهادشده از سوی مجلس، به نظر می‌رسد مجلس هشتم و در بررسی طرح‌ها و لوایح (و نه اظهار نظرهای پراکنده) چندان به مسائل اجتماعی (نه به معنای پدیده اجتماعی بلکه به معنای مسائلی که در افکار عمومی اهمیت می‌یابند) توجهی نداشته‌اند. گویا واکنش نشان دادن و یا تعریف اقدامی اجرایی به این مسائل بیشتر از دولت انتظار می‌

بحث و نتیجه‌گیری

فرآیند زمانی حدوداً دو ساله برای پاسخ‌گویی به مسائل اجتماعی، بسیار طولانی است؛ گاه مجلس در مواردی همچون احیاء دریاچه ارومیه آنقدر تعلل می‌کند که دولت با مصوبه هیئت وزیران برای آن راهکار می‌یابد. بررسی مسائل مختلفی که حساسیت افکار عمومی را برانگیخت نشان می‌دهد که مجلس در اصلاح و یا تعریف قوانین جدید در جهت مقابله و یا پیشگیری در برابر موارد منفی در این زمینه تا حدی ناتوان بوده است و بیشتر به موضع‌گیری و یا در مواردی تشکیل کمیته حقیقت‌یاب بسنده کرده است اما این کاوش‌ها و یا مشاهده این مخاطرات بر وظایف ذاتی مجلس یعنی امر تقنین و تدوین سیاست‌ها در حوزه سیاست‌گذاری اجتماعی تأثیر چندانی نداشته

است. این مسئله در حالی است که در فرآیند تصویب برنامه‌های توسعه به یکباره شاهد مداخلات گسترده مجلس در لایحه ارسالی از سوی دولت هستیم و همه این دغدغه‌های گسترده مجلس طی چند روز تا چند هفته در آن اسناد منعکس می‌شوند. بخشی از دلایل رخداد چنین موضوع، وجود مطالبات اجتماعی شهروندان است که نمایندگان در بزرگراه برنامه از آن بهره می‌برند. این چنین مداخله گسترده‌ای، مقوله «عدم توجه نمایندگان به مسائل اجتماعی» را به نفع «دشواری فرآیندها در مجلس» تضعیف می‌کند. برای فهم بهتر مداخلات مجلس در لایحه برنامه توسعه، بهتر است به تغییرات بخش سیاست‌گذاری اجتماعی در لایحه و قانون برنامه پنجم توسعه که در بازه مورد بررسی این پژوهش (در مجلس هشتم) طرح شد و به تصویب رسید، مروری کوتاه بیفکنیم:

با کنکاش در هر دو سند مذکور (لایحه و قانون برنامه) و با تکیه بر گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹) درمی‌یابیم که مجلس در ماده ۱۶، ماده ۱۸ و ماده ۱۹، ماده ۲۱ قانون برنامه توسعه (حوزه آموزش) به ترتیب حدود ۸، ۶، ۱۶ و ۵ بند که اجرای هر یک نیازمند تعداد در خور توجهی تکلیف و پروژه است را به لایحه اضافه کرده است. و یا در بند ۱۷، حمایت از حوزه علمیه را به تکالیف نهادهای حوزه آموزش افزوده است. و یا بخش‌هایی از مواد مذکور را کاهش داده است؛ و نیز ۶ تبصره به ماده ۲۰ اضافه کرده است. در حوزه اشتغال، ماده ۲۵ با موضوع کار شایسته اساساً هیچ مابه‌ازایی در لایحه نداشته است و از سوی نمایندگان اضافه و مصوب شده است. در حوزه بیمه‌های اجتماعی موارد کاملاً جدیدی در قالب بندهایی به مواد ۲۶ و ۲۸ اضافه شده و نظام تأمین اجتماعی چند لایه در ماده ۲۷ تشریح و تکمیل شده است. ماده ۲۹ در مورد صندوق‌های بازنشستگی کاملاً دگرگون شده است و ماده ۳۱ به نفع صندوق‌های مذکور اصلاح شده است. در حوزه سلامت، ایجاد شورای عالی سلامت (در ماده ۳۲) مصوب شده است که در لایحه چنین شورای وجود نداشته است و سپس تکالیف متعددی بر آن بار شده است. به ماده ۳۴ حدود ۴ بند با تکالیف قابل

توجه اضافه شده است. در ماده ۳۸ نیز ایجاد سازمان جدیدی با عنوان سازمان بیمه سلامت تکلیف شده و بیش از هر ماده دیگری به این ماده، تکلیف اضافه شده است. در حالی که در لایحه برنامه، برای بخش امدادی هیچ ماده‌ای در نظر گرفته نشده در قانون برنامه، یک ماده (ماده ۴۰) به آن اختصاص یافته است. و اصلاحاتی در مواد ۴۴ و ۴۵ برای حمایت بیشتر از ایثارگران به وجود آمده است.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود با این که مجلس زمان زیادی برای بررسی لایحه برنامه و تصویب آن نداشته است، تغییرات گسترده‌ای در آن ایجاد شده است. بخشی از این تغییرات در برنامه پنجم توسعه که سبب ایجاد تمایزی اساسی میان لایحه و قانون برنامه پنجم شده و در برنامه ششم توسعه نیز وضعیت مشابه‌ای رخ داده است، ناشی از فرآیند بسیار انرژی‌بر و زمان‌بر تصویب طرح یا لایحه در زمان‌های عادی مجلس است.

توصیه‌های سیاستی

- بازنگری مجلس شورای اسلامی در فرآیندهای تصویب طرح و لایحه خویش به نظر می‌رسد از یک سو در وضعیت بررسی طرح و لایحه بسیار زمان‌بر است. و از سوی دیگر سبب انباشت مطالبات مردمی و انعکاس عجولانه آن در برنامه‌های توسعه می‌شود. این رویه در مداخله در برنامه‌های توسعه، سبب نارضایتی دولت و افزایش فاصله آن نهاد با برنامه توسعه (که با پیشنهاد خود دولت تدوین شده است) می‌شود. ایجاد فاصله مذکور، در کنار عجولانه بودن مداخلات، به اجرایی نشدن برنامه‌های توسعه کمک می‌کند. بنابراین پیشنهاد دوم نیز در همین راستا طرح می‌شود:

- بازنگری در بررسی برنامه‌های توسعه به نحوی که مجلس به بررسی کارشناسی لایحه برنامه پردازد و از دولت بخواهد برخی موارد را اصلاح کند، اما خود چیزی به آن نیفزاید.

چنین رویکردی هم سبب احساس پیوند بیشتر دولت با برنامه توسعه شده و هم توجه بیشتر مجلس به مسائل اجتماعی را در طول زمان و به صورت بهنگام‌تر به دنبال

خواهد داشت و هم ممکن است مجلس مجبور شود راه میانه‌ای به جای فرآیند سرعتی مصوبات لایحه برنامه توسعه و فرآیند کند مصوبات طرح‌ها/ لوایح در زمان‌های دیگر بیابد.

- پیش‌بینی پژوهش‌محورِ اعلامِ مغایرت‌های احتمالی از سوی شورای نگهبان همزمان با بررسی مقدماتی طرح/ لایحه در کمیسیون‌های مجلس (به مثابه بخشی از گزارش مرکز پژوهش‌ها)

از آنجا که با اعلام مغایرت شورای نگهبان، طرح‌ها و لوایح دچار وقفه‌های طولانی (هدررفت زمانی) و گاه مسکوت ماندن می‌شوند، درک نظرات احتمالی شورای نگهبان از آغاز بررسی طرح و لایحه می‌تواند به صرفه‌جویی بسیار در زمان بیانجامد. در واقع بیش از سه دهه از عمر شورای نگهبان می‌گذرد، انجام مطالعات پژوهشی دقیق بر پاسخ‌های ارائه شده از سوی این شورا می‌تواند پاسخ احتمالی شورای نگهبان برای هر طرح و لایحه را تا حد زیادی پیش‌بینی‌پذیر کند. این پیش‌بینی‌ها می‌تواند به عنوان بخشی از گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس همراه با نظرات کارشناسی فنی آن طرح‌ها و لوایح انتشار یابد.

منابع

- اسمیت، کوین؛ لاریمر، کریستوفر. (۱۳۹۲). *درآمدی بر نظریه خط‌مشی‌گذاری عمومی*، ترجمه: حسن دانایی‌فرد، تهران: انتشارات صفار.
- باقری، محمدرضا؛ پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۹۲). «ارائه الگوی ترکیبی برای خط مشی گذاری در عرصه دانشگاه»، *مجلس و راهبرد*، سال بیستم، شماره ۷۴.
- پارسونز، واین. (۱۳۹۲). *مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- تابناک. (۱۳۸۹). «توکلی: باید به پرونده مرتضوی رسیدگی شود»، *خبرگزاری تابناک*، کد خبر: ۱۰۹۳۳۲ تاریخ انتشار: ۲۶ تیر ۱۳۸۹، لینک: <http://www.tabnak.ir/fa/print/109332>
- دانش فرد، کرم‌اله. (۱۳۹۳). *فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران: انتشارات صفار.
- دین، هارتلی. (۱۳۸۸). *سیاست‌گذاری اجتماعی*، ترجمه: عبدالله بیچرانلو، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- شافریتز، جی ام و بریک، کریستوفر. (۱۳۹۰). *سیاست‌گذاری عمومی در ایالات متحده*، ترجمه: حمیدرضا ملک محمدی. تهران: دانشگاه امام صادق.
- عطارنیا، احمد و همکاران. (۱۳۹۳). بررسی وضعیت تدوین خط‌مشی در نظام غیررسمی آموزش مهارتی ایران «مدیریت فرهنگ سازمان ۱۲».
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۸۹). مقایسه تطبیقی قانون برنامه پنجم توسعه با لایحه برنامه پنجم، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۸۷-۱۳۹۱). کلیه طرح‌ها و لوایح مجلس هشتم، تهران: سامانه قوانین مرکز پژوهش‌های مجلس.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۱-۱۳۹۵). کلیه طرح‌ها و لوایح مجلس نهم، تهران: سامانه قوانین مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ملکی، عباس. (۱۳۸۳). *مدخلی بر علوم تصمیم‌گیری*، تهران: شرکت راهبران پتروشیمی.
- Australian Public Service Commission (2007). *Tackling Wicked Problems A Public Policy Perspective*, Australian government: Australian Public Service Commission.
- Cre U, V. (2016). “Co-creating Public Policies or Ways to Bring Citizens into the Process”, European Public Sector Information Platform, Topic Report No. 2016/01.