

اصول تصمیم‌سازی در نظام سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری با تأکید بر نظام جمهوری اسلامی ایران

سیده فاطمه فقیهی*

چکیده

فرایند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری مهم‌ترین عرصه‌های تصمیم‌سازی عمومی در جامعه به شمار می‌روند. اتخاذ تصمیمات بهینه در گرو پیروی از اصول منطقی تصمیم‌گیری است. این اصول که در تمامی تصمیمات قابل اجرا است در خصوص تصمیم‌سازی عمومی از اهمیت بیشتری برخوردار است. از سوی دیگر از آنجا که وضع سیاست‌ها و تدوین قوانین در کشور ما در دو نهاد مهم و اثرگذار، یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد ارزیابی فرایند تصمیم‌سازی در این دو نهاد، مشکلات و چالش‌های عملی و اجرایی که در راه اتخاذ تصمیمات مناسب و شایسته وجود دارد را مشخص می‌سازد. به نظر می‌رسد توجه بیشتر به نتایج عملی یک قانون یا سیاست، وجود مدیریت جامع تقنینی برای هماهنگی بخش‌های مختلف قوای سه‌گانه که در فرآیند قانون‌گذاری اثرگذار می‌باشند و مشاوره و مشارکت فراگیر نخبگان و صاحب‌نظران در بهبود روند تصمیم‌گیری عمومی اثرگذار خواهد بود.

واژگان کلیدی

تصمیمات عمومی، سیاست‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون‌گذاری، مجلس شورای اسلامی، کمیسیون.

مقدمه

روزانه صدها و هزاران تصمیم به وسیله کارگزاران دولتی گرفته می‌شود که با سرنوشت زندگی ما سر و کار دارد؛ اینکه نرخ ارز به صورت شناور در آید یا قیمت بنزین افزایش یابد، مدت دوره نظام وظیفه کاهش یابد، روابط با فلان کشور قطع شود، نیروهای نظامی یا انتظامی درجایی وارد عمل شود و ... همه از زمره تصمیم‌هایی است که ممکن است حیات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی یا امنیتی ملتی را به مخاطره بیندازد و یا بر عکس، آن را از سقوط در بحران و فروپاشی نجات دهد. (کاظمی، ۱۳۸۲: ۸۷)

از منظر حقوق عمومی این تصمیمات از ارزش یکسانی برخوردار نیستند و می‌توان سلسله مراتب تصمیمات را نظیر هرمی دانست که هر سطح، ملزم به تبعیت از تصمیمات بالادستی و برتر می‌باشد. به لحاظ محتوا نیز هر چه به قاعده هرم نزدیک می‌شویم از کلیت و شمول تصمیمات کاسته شده و تصمیم‌گیری به شکل شخصی و موردی در می‌آید. اولین سطح از رأس هرم تصمیمات عمومی، سیاست‌های کلی است.

قانون اساسی علاوه بر اینکه اصول کلی مربوط به سیاست‌های نظام را در بخش‌های مختلف اقتصادی اجتماعی، فرهنگی، سیاست خارجی و ... بیان کرده است، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را از اختیارات مقام رهبری عنوان کرده که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد. همچنین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نیز از اختیارات همین مقام است.

بعد از سیاست‌های کلی، مجموعه قوانین و مقررات عادی مهم‌ترین تصمیمات عمومی به شمار می‌روند. به طور کلی «قانون»^۱ دستور کلی و لازم‌الاجرائی است که به وسیله مرجع صالح و طی تشریفات خاص به تصویب می‌رسد.

طبق قانون اساسی، وضع قانون به معنای خاص تنها از دو طریق امکان پذیر است. اول از طریق مجلس شورای اسلامی که در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند (اصل ۵۸ قانون اساسی) و دوم در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت می‌پذیرد. (اصل ۵۹ قانون اساسی)

1. Law.

سومین سطح از سلسله مراتب تصمیمات عمومی، آیین‌نامه‌های اجرایی است که توسط مقامات قوه مجریه برای انجام بهتر وظایف یا در راستای اجرای قانون وضع می‌گردد. آیین‌نامه نیز چون قانون، قواعد کلی لازم‌الاجرائی است که برای افراد به طور عام و عینی، حق و تکلیف ایجاد می‌کند. در واقع، آیین‌نامه از لحاظ ماهوی با قانون یکی است؛ زیرا هر دو قاعده کلی لازم‌الاجرا هستند، اما از نظر صوری و مرجع صدور با هم متفاوتند. آیین‌نامه ناشی از قوه مجریه و عملی اداری محسوب می‌شود در حالی که قانون ناشی از قوه مقننه و عملی تقنینی به شمار می‌آید.

گفتنی است تصمیمات عمومی که به صورت آیین‌نامه صادر می‌شود می‌بایست از چارچوب مقرر در سطوح بالاتر یعنی قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین عادی تجاوز نکند و به همین سبب، آیین‌نامه نمی‌تواند قانون را تغییر دهد یا لغو کند اما تصمیمات بالاتر نظیر سیاست‌ها و قوانین می‌توانند آیین‌نامه را تغییر دهند یا لغو کنند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۲۸۷)

دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های دولتی نیز از دیگر تصمیمات مقامات قوه مجریه است که برای انجام متحدالشکل و یکسان دستورات و قوانین درون سازمان‌های دولتی صادر شده و برای کلیه کارکنان آن سازمان لازم‌الاجرا است. این تصمیمات به لحاظ شمول، از دایره محدودتری نسبت به آیین‌نامه‌ها برخوردار می‌باشند و تنها موجد حق و تکلیف برای کارمندان دولتی همان سازمان می‌باشد.

آخرین دسته تصمیمات عمومی که جزئی‌تر و موردی‌تر از سایر طبقات می‌باشد، تصمیمات اداری شخصی و خاص است که هر روز در دستگاه‌های دولتی توسط مقامات و کارکنان دولتی اتخاذ می‌شود و ناظر بر شخص یا اشخاص معینی است. صدور شناسنامه، گواهی فوت، دیپلم علمی، پروانه رانندگی، پروانه ساختمان، دستور پرداخت مالیات و عوارض و ... نمونه‌ای از موارد بسیار زیاد تصمیمات عمومی است که موضوع آن تنها شخص یا اشخاص خاصی می‌باشند. در این گونه تصمیمات، مقامات اداری با توجه به تصمیمات بالاتر و قوانین صادره و اوضاع و احوال موجود، تصمیم‌گیری می‌کنند.

کلیه تصمیمات ریز و درشتی که توسط مقامات عمومی و دولتی اتخاذ می‌شود با منافع و سرنوشت مردم سروکار دارد و می‌بایست با توجه به اصول علمی و منطقی اتخاذ گردد تا به صورت اثربخش، مشکلات مردم را حل کند. این نوشتار با استفاده از توصیف نظریات و

تحلیل داده‌ها، ضمن بیان اصول کلی مربوط به تصمیم‌سازی عمومی، به تجزیه و تحلیل فرایند تصمیم‌گیری در سطح سیاست‌های کلی و قوانین عادی که سرنوشت‌سازترین تصمیمات عمومی و کشوری به حساب می‌آیند و به عنوان راهبرد کلی در سایر سطوح مورد توجه قرار می‌گیرند، می‌پردازد تا چالش‌ها و مشکلات عملی در روند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در سازمان‌های ذیربط مورد شناسایی قرار بگیرد.

گام‌های اساسی در روند تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری^۱ اغلب به عنوان انتخاب از بین گزینه‌های مختلف توصیف می‌شود. اما در واقع تصمیم‌گیری یک فرایند جامع و نه صرفاً یک عمل ساده انتخاب از بین گزینه‌های مختلف است. این فرایند، مجموعه‌ای از مراحل مختلف است که عبارتند از:

۱. شناخت مشکل

فرایند تصمیم‌گیری با پدید آمدن یک مشکل و مشاهده تفاوت بین شرایط موجود و شرایط مطلوب آغاز می‌شود. (گیوریان، ربیعی مندجین، ۱۳۸۱: ۲۶۳) قبل از اتخاذ هر تصمیمی نیاز اصلی و موضوع تصمیم‌گیری می‌بایست به طور شفاف و روشن مشخص و تعریف شود. یکی از انحرافات که در این مرحله ممکن است صورت پذیرد عدم درک درست از علت اصلی و توجه به عارضه‌ها و پیامدهای ظاهری است. اگر در تصمیمات عمومی هنگام ایجاد یک معضل و نیاز اجتماعی و عمومی به جای پیدا کردن ریشه و عامل اصلی پیدایش مشکل، در پی از بین بردن عوارض و پیامدهای ظاهری آن شکل برآییم، نه تنها تصمیم‌گیری مناسب صورت نپذیرفته، بلکه مجدداً همان مشکل به شکل دیگری بروز پیدا خواهد کرد. از این رو یکی از مهم‌ترین مراحل در فرایند تصمیم‌گیری، توجه دقیق و اقدامات پژوهشی برای کشف ریشه مسئله و نیاز اصلی جامعه است. اگر علت اصلی و ریشه شناسایی شود اقدامات صورت گرفته در پی حل مسئله به صورت بنیادی و طولانی‌مدت خواهد بود. با این توضیحات، ضرورت پژوهش و انجام تحقیقات میدانی برای شناخت ریشه‌ها و علل اصلی پیدایش مشکل و نیازهای موجود و همچنین تفکیک بین عارضه‌ها و ریشه‌ها در ابتدای هر تصمیم‌گیری روشن می‌شود.

1. Decision Making.

۲. تعیین ضوابط تصمیم‌گیری

پس از شناخت دقیق موضوع و علل پیدایش آن باید معیار تصمیم‌گیری مؤثر در حل مشکل شناسایی شود. معیارهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری به نحو کلی در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز بیست ساله کشور و برنامه‌های پنج ساله توسعه بیان شده است و مسئولان دولتی در اتخاذ هر تصمیمی می‌بایست معیارهای مشخص شده را مدنظر قرار دهند. این معیارها همگی از یک سطح و ارزش برخوردار نیستند و اولویت و درجه اهمیت آنها در انتخاب راه حل نهایی اثر گذار خواهد بود.

۳. تدوین راه کارهای بدیل

در این مرحله تصمیم گیرنده می‌بایست فهرستی از گزینه‌های مختلف را که احتمالاً مشکل او را حل خواهد کرد تهیه کند. تمامی راه حل‌های ممکن باید شناسایی شود. انجام پژوهش‌های علمی و ایجاد خلاقیت در بین کارمندان سازمانی باعث ارائه راهکارهای مختلف و متنوع خواهد شد. مدیران موفق در این مرحله از سناریوسازی بهره می‌گیرند و برای حل مسئله به وجود آمده به طراحی یک سناریو می‌پردازند. استفاده از مشاوره و کارشناسی نیز در ایجاد افق‌های فکری تازه‌تر کمک خواهد کرد. در واقع همواره در امر تصمیم‌گیری باید به دنبال راه‌حل‌های بهتر بود و محدود شدن به یک روش و ایده منجر به شکست و عقب‌ماندگی می‌شود.

۴. ارزیابی و مقایسه راهکارها و انتخاب بهترین راه حل

هنگامی که فهرستی از گزینه‌های مختلف تهیه شد تصمیم گیرنده باید به تجزیه و تحلیل هر یک از گزینه‌ها بپردازد. نقاط مثبت و منفی هر گزینه را به طور کامل شناسایی کند، و در مقایسه با معیارها و ضوابط تصمیم‌گیری بسنجد. در برخی موارد با ارزش‌گذاری کمی بر روی این نقاط مثبت و منفی ارزش کمی و نسبی تصمیم برآورد می‌شود. امروزه با استفاده از علم سیاست سنجی یا اقتصاد سنجی در پی کمی کردن متغیرهای کیفی و اجتماعی و اندازه‌گیری نتایج محتمل‌الوقوع تصمیمات می‌باشند و با استفاده از نمره به دست آمده در هر گزینه بهترین راه حل انتخاب خواهد شد. (همان)

۵. ارزیابی عوامل سنجش نشده

ارزیابی نقاط مثبت و منفی یک گزینه به تنهایی نمی‌تواند بهترین راه حل را مشخص کند.

زیرا گاهی اوقات علی رغم اینکه یک گزینه بالاترین ارزش را در بین سایر راه حل ها کسب کرده است، عواملی تأثیرگذار ولی غیر قابل سنجش وجود دارد که امکان اجرای بهینه و مؤثر راه حل را از بین می برد. بسیاری اوقات ما از بهترین تصمیم و راه حل به دلیل عواملی نظیر مسائل حیثیتی، عادات اجتماعی، عدم وجود زیر ساخت ها و ... تبعیت نمی کنیم. به همین دلیل پس از اینکه ارزشمندترین راه حل مشخص شد می بایست عوامل تأثیرگذاری که پیرامون آن راه حل وجود دارد و در ارزشگذاری ما لحاظ نشده مورد بررسی قرار بگیرد و تأثیر این عوامل در تصمیم گیری سنجیده شود. برای مثال ممکن است پس از بررسی راه حل های مختلف استفاده از وسایل حمل و نقل عمومی با توجه به مصرف انرژی، هزینه اقتصادی، شلوغی راه ها و ... بهترین گزینه باشد اما عواملی نظیر عادت غلط اجتماعی به استفاده از اتومبیل های تک سرنشین و یا پرستیژ اجتماعی و یا عدم وجود وسایل مناسب حمل و نقل عمومی مانع از انتخاب آن راه حل گردد. (کاظمی، ۱۳۸۲: ۱۰۴)

۶. تبدیل تصمیم به راه کار عملیاتی

از مسائل بسیار مهم در تصمیمات عمومی، ارائه طرح اجرایی و دستورالعمل برای به اجرا در آوردن یک تصمیم است. معمولاً تصمیمات به صورت کلی و عام اتخاذ می شود و از این رو اجرای آن در سازمان های مختلف با تفسیرها و برداشت های متفاوتی رو به رو می شود. ارائه راهکارهای عملیاتی به صورت روشنی به توضیح و تشریح تصمیم اتخاذ شده می پردازد و جزئیات اجرای امر را مشخص می کند و یک رویه متحدالشکل در کلیه دستگاهها پدید می آورد.

چه بسیار قوانین و تصمیمات کلی که به دلیل عدم پیش بینی راهکار دقیق و جزئی عملیاتی در حد یک تصمیم زیبا ولی غیر قابل استفاده به فراموشی سپرده شده است.

۷. ارزیابی اثربخشی تصمیم

تصمیم خوب آن نیست که یک بار برای همیشه فرموله شود، بلکه هر تصمیمی در مرحله اجرا امتحان خود را پس می دهد و نقائص و کمبودها را مشخص می سازد. از این رو پس از اجرای تصمیم می بایست پیامدها و بازخوردهای ناشی از تصمیم در محیط، مورد شناسایی و ارزیابی قرار بگیرد، نقائص بر طرف و کمبودها تکمیل گردد و تصمیم هر روز کامل تر و

غنی‌تر گردد. از این رو به نحو مستمر می‌بایست به بررسی اثربخشی و کارایی تصمیم در حل مشکل مورد نظر پردازیم تا میزان دستیابی به اهداف روشن شود. در این مرحله اگر با مشکلی برخورد کنیم باید مشخص شود که این مشکل ناشی از کدام یک از مراحل تصمیم‌گیری می‌باشد. آیا در مرحله شناخت مشکل به خطا رفته‌ایم؟ یا در ارزیابی گزینه‌ها اشتباه کرده‌ایم؟ شاید مشکل مربوط به مرحله اجرای تصمیم است. به همین دلیل می‌بایست این ارزیابی در تمامی مراحل فرایند تصمیم‌گیری مورد توجه قرار بگیرد.

شیوه‌های کاربردی در تصمیم‌گیری‌های عمومی

تصمیماتی که به شکل سیاست، قانون، آیین‌نامه و ... در حوزه مسائل عمومی و دولتی اتخاذ می‌شود حاصل تعاملات و بحث‌ها و گفتگوهای زیادی است که پس از طی مراحل مختلف از سوی مراجع صالح به تصویب می‌رسد. اما در واقع امر، وضع یک قانون یا اتخاذ یک تصمیم در این گونه مراجع بر آمده از چیست؟

شیوه‌هایی که مورد استفاده مسئولین و مقامات تصمیم‌گیرنده در تصمیمات عمومی و دولتی قرار می‌گیرد را می‌توان در این عناوین خلاصه کرد:

۱. اظهار نظر کارشناسی

تصمیم‌گیری بر اساس نظرات کارشناسان خبره و مورد وثوق انجام می‌شود و لذا قضاوت‌های تخصصی پشتوانه تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند.

۲. اتفاق نظر افراد ذی نفع

تصمیم‌گیری بر اساس اجماع نظر کسانی است که قانون به طور مستقیم به آنها مربوط می‌شود و این اجماع حاکی از توازن در منافع آنها است. به عبارت دیگر تصمیمات عمومی در نتیجه چانه‌زنی و تعاملات میان بلوک‌های صاحب قدرت در اجتماع حاصل می‌شود و همه اقشار جامعه که تحت تأثیر تصمیم قرار می‌گیرند از طریق نمایندگان خود در تشکل‌های اجتماعی و سیاسی منافع خود را در حوزه عمومی دنبال می‌کنند.

۳. ملاحظات سیاسی

تصمیم‌گیری بر اساس نظرات گروه‌ها و احزاب سیاسی و مبتنی بر مصالحی است که برای

حزب یا گروه اهمیت دارد. در این شیوه مبنای تصمیمات طرح‌ها و اهداف سیاسی و حزبی است که معمولاً در دست حزب اکثریت و پیروز جامعه قرار خواهد داشت.

۴. مطالعات تطبیقی

برخی از تصمیم‌گیری‌ها و قوانین بر اساس الگوی قانونی و تجربیات سایر کشورها یا تعهدات بین‌المللی اتخاذ و اقتباس می‌شود. به این صورت که از تصمیمات و سیاست‌ها و قوانین موفق سایر کشورها الگوبرداری شده و به طور کلی یا جزئی در داخل کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۵. یافته‌های تجربی

تصمیم‌گیری در این شیوه بر اساس یافته‌های تجربی و تحلیل آنها انجام می‌شود. در برخی از کشورها با استفاده از رویکرد تجربی مبتنی بر تحلیل هزینه - فایده اطلاعات مربوط به تأثیرات کارایی و برقراری عدالت از طریق اجرای قوانین دنبال می‌شود. این شیوه که به الگوی «ارزیابی تأثیرات قانون» موسوم به RIA^۱ در برخی کشورها مورد استفاده قرار گرفته در قالب تدوین چک‌لیست‌ها و کتابچه‌های راهنمای قانون‌گذاری مورد استفاده کمیسیون‌های مجلس، کمیسیون‌های تخصصی دولت، دولت‌های محلی، مراکز پژوهشی وابسته به پارلمان‌ها و سایر نهادهای قانون‌گذاری و تصمیم‌گیرنده قرار می‌گیرد تا هماهنگی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری انجام پذیرد. تجربه این روش در کشورهایی نظیر آمریکا، کانادا، استرالیا و انگلستان و ... نشانگر این است که هر چند این الگو شرط کافی برای تصمیم‌گیری نیست اما کمک زیادی به تصمیم‌گیری عمومی می‌کند. (پدرام، ۱۳۸۳)

محدودیت‌های تصمیم‌گیری عقلانی

تصمیم‌گیری معمولاً در عمل با موانعی رو به رو می‌شود که آن را از یک فرایند کاملاً منطقی، سازگار و سیستماتیک، آن‌چنان که ذکر شد خارج می‌سازد. وجود این محدودیت‌ها و موانع به معنای نفی مراحل مذکور در تصمیم‌گیری نیست. برخی از این محدودیت‌ها عبارتند از:

۱. محدودیت ظرفیت و توان ذهنی تصمیم‌گیرندگان در پردازش اطلاعات یکی از محدودیت‌هاست؛ بدین صورت که موضوعی که تصمیم‌گیران آن اتخاذ می‌شود ابعاد

1. Regulatory Impact Assessment.

مختلفی دارد که هر کدام دارای اطلاعات گسترده و فراوانی می‌باشند. گستردگی مسائل و اطلاعات، با وجود ظرفیت محدود انسان در دستیابی و شناخت آنها سبب می‌شود که در اتخاذ تصمیم، دستیابی کامل به تمامی اطلاعات موجود ممکن نباشد. در فرض جمع‌آوری تمامی اطلاعات موجود با استفاده از تکنولوژی‌های جدید، توجه به تمامی این اطلاعات در امر تصمیم‌گیری میسر نخواهد بود؛ چراکه بیشتر افراد در حافظه کوتاه‌مدت خود فقط هفت قطعه اطلاعاتی را می‌توانند نگه دارند. از این رو با وجود حجم وسیع اطلاعات و محدودیت توان پردازش اطلاعات، شناخت موضوع مورد تصمیم و استفاده از همه اطلاعات موجود در فرایند تصمیم‌گیری به نحو کامل انجام نمی‌گیرد. (گیوریان و ربیعی مندجین، ۱۳۸۱: ۲۷۵)

۲. در اغلب سازمان‌ها، منافع مختلف و متفاوتی وجود دارد که پیگیری یک هدف واحد را مشکل و در برخی مواقع غیرممکن می‌سازد. در نتیجه، تصمیم‌گیری‌ها در مسیری هماهنگ به تحقق اهداف سازمان منجر نمی‌شود.

اقدامات موازی و منافع واگرا، اهداف و گزینه‌ها و پیامدهای متفاوتی را ایجاد می‌کند که تحقق همزمان این اهداف را از عهده مسئولین خارج می‌سازد و از سوی دیگر، گاه در موقعیت‌های مبهم و متضاد، تصمیمات را تا حد زیادی تحت‌الشعاع قدرت و نفوذ سیاسی قرار می‌دهد. (همان)

۳. یکی دیگر از محدودیت‌هایی که در امر تصمیم‌گیری پدید می‌آید محدودیت‌های مالی و زمانی است که از سوی سازمان‌ها بر تصمیم‌گیرندگان تحمیل می‌شود و باعث می‌شود تصمیم‌گیری با جستجوی کمتری انجام پذیرد.

۴. گاه مشکلات فرهنگی در سازمان‌ها وضعیت و روحیه محافظه‌کارانه‌ای را ایجاد می‌کند که در آن هیچ فرصتی برای ابتکار، نوآوری و خطرپذیری وجود ندارد. در چنین فرهنگی کارکنان اغلب به واسطه ایفای مطلوب نقش یک عضو تیم و نه به دلیل ابتکار و نوآوری مورد تشویق واقع می‌شوند. بنابراین، تصمیم‌گیرندگان بیشتر تلاش خود را صرف اجتناب از اشتباه می‌کنند تا توسعه ایده‌ها و ابتکارات جدید. (همان: ۲۷۶)

۵. وجود محیط نامطمئن و اطمینان نداشتن از رخدادهای وضعیت‌های محتمل‌الوقوع و شرایط سیال حاکم بر فضای تصمیم‌گیری، محدودیت دیگری در این راه است. (کاظمی، ۱۳۸۲: ۱۰۶) به ویژه این محدودیت را ما در اتخاذ بسیاری از تصمیمات عمومی در حوزه امور اقتصادی به دلیل نوسانات شدید بازارهای اقتصادی شاهد هستیم.

۶. مقاومت مجریان و مسئولان اجرای تصمیمات عمومی در اجرای کامل و دقیق یک تصمیم نیز گاه منجر به عدم تحقق کامل تصمیم عقلانی می‌شود. برخی از تصمیمات به دلایل مختلف در مرحله اجرا با مقاومت و عدم پذیرش برخی افراد و گروه‌ها رو به رو می‌شوند. هر چند اطلاع‌رسانی قبلی و بیان درست اهداف و ارائه تصویر روشن از آینده یک تصمیم در کاهش این مقاومت‌ها می‌تواند اثرگذار باشد، اما در هر صورت نقشی که مجریان تصمیم در نوع اجرای یک تصمیم ایفا می‌کنند و نوع نگاه و برداشت و اغراضی که دنبال می‌کنند همگی می‌تواند در محتوای یک تصمیم اثر بسزایی بر جا گذارد.

این موارد، در واقع بخشی از محدودیت‌هایی است که در عمل، تصمیم‌گیری را با مشکل مواجه می‌سازد. هر یک از موانع مذکور ممکن است کل فرایند تصمیم‌سازی را دچار اختلال کند و محصول نهایی را که گزینش خردمندانه از بیان راهکارهای مختلف است، تحت تأثیر قرار دهند. به عبارت دیگر نمی‌توان ادعا کرد که مدیران همه تصمیم‌های خود را به طور عقلایی و در جوی از اطمینان و با آگاهی کامل از آثار و عواقب آنها و در زمان کافی و مناسب اتخاذ می‌کنند. بنابراین مدیران و مسئولین به جای آنکه سعی در اتخاذ بهترین و عقلانی‌ترین تصمیم‌ها داشته باشند، واقع بینانه‌تر آن است که با در نظر گرفتن محدودیت‌های مختلف محیط تصمیم‌گیری بکوشند به تصمیم‌هایی برسند که حتی الامکان با مقاصد آنها همخوانی و هماهنگی داشته باشد. (کاظمی، ۱۳۸۲: ۱۰۷)

سیاست‌گذاری عمومی^۱

با عنایت به کلیاتی که در زمینه تصمیم‌گیری مورد اشاره قرار گرفت، برای تجزیه و تحلیل تصمیماتی که در عمل اتخاذ می‌شود - با توجه به گستردگی و شمار زیاد تصمیمات عمومی - در این نوشتار دو دسته تصمیمات برتر و اثرگذار که نقش راهبردی در سایر تصمیمات جزئی و موردی دارند مورد بررسی قرار می‌گیرد. دسته اول تصمیماتی است که به صورت سیاست‌های کلی اتخاذ می‌شود و خط‌مشی عمومی جامعه را نشان می‌دهد. دسته دوم هم مربوط به تصمیمات قانونی است که به شکل کلی و عام، وظیفه برقراری نظم اجتماعی را به عهده دارند. بررسی فرایند و مشکلات موجود در ایجاد این دو دسته از تصمیمات عمومی

1. Public policy.

نقش مؤثری در اصلاح سایر تصمیمات موردی و اقدامات اجرایی‌تر به جای خواهد گذاشت. پر واضح است که اتخاذ تصمیمات شایسته و درست، راهگشای پیشرفت و توسعه کشور و لازمه اصلی اداره امور عمومی است.

نخستین مسئله‌ای که در سیاست‌گذاری باید به آنان پردازیم این است که سیاست چیست و چگونه تعیین می‌شود؟

سیاست را به مجموعه‌ای از تمهیدات به هم پیوسته با سرشتی کم‌وبیش اقتدارآمیز که به طور عموم بیانگر اهداف و مقاصدی است که باید به آنها دست یافت تعریف کرده‌اند. (مولر، ۱۳۸۰: ۳۹) می‌توان گفت سیاست چارچوبی عمومی برای عمل را مشخص می‌کند که سیر تصمیمات و فعالیت‌ها در همه دستگاه‌ها در حیطه و راستای آن چهارچوب به حرکت در می‌آیند. سیاست‌گذاری در امر کشورداری عبارت است از تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین می‌شود. (هاشمی، ۱۳۶۶: ۴۹) سیاست‌گذاری که از امور مدیریت سیاسی به شمار می‌رود علاوه بر اینکه نوعی تصمیم‌گیری کلان و فراگیر محسوب می‌شود، زمینه‌ساز و جهت‌دهنده دیگر تصمیم‌گیری‌های عمومی نیز خواهد بود و سایر مراجع تصمیم‌گیرنده می‌بایست در راستای تحقق و اجرایی شدن سیاست‌ها گام بردارند.

سیاست‌ها همواره در یک قالب و شکل خاص مطرح نمی‌شوند. برخی از انواع سیاست‌ها عبارتند از:

- سیاست شفاف و سیاست غیرشفاف: معنای یک سیاست همواره همانی نیست که توسط تصمیم‌گیرندگان بدان اشاره می‌شود. برخی از سیاست‌ها دارای معانی صریح و شفاف می‌باشند (مانند سیاست‌های مربوط به مسکن) و برخی دیگر دارای معانی روشنی نیستند (مانند تغییر ترکیب اجتماعی یک منطقه یا محله)

- تصمیم و غیرتصمیم: ممکن است یک سیاست چنین ایجاب کند که هیچ اقدامی صورت نگیرد؛ مانند رها کردن جریان پولی. البته نباید فراموش کرد که هر نبود سیاستی خود به عنوان نوعی سیاست مطرح است

- سیاست‌گذاری عمومی و مخارج عمومی: گاهی از اوقات شناسایی تأثیر یک سیاست، اندازه‌گیری آن و هزینه‌هایی را که به خود اختصاص می‌دهد کاری مشکل نیست اما برخی

سیاست‌ها هزینه‌ای روشن ندارند یا هزینه آنها با تأثیراتشان همخوانی و اشتراک ندارد. این موارد را می‌توان در مورد سیاست‌های تنظیمی (مانند تأثیرات اصلاح قانون بر روی جوامع تجاری) یا سیاست‌های سازمانی مورد توجه قرار داد. (مولر، ۱۳۸۰: ۳۹)

سیاستگذاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

از آنجا که سیاست‌ها عالی‌ترین تصمیمات عمومی به شمار می‌روند و تصمیمات راهبردی و جهت‌دهنده برای سایر تصمیمات می‌باشند، وضع آنها در اختیار عالی‌ترین مقام کشور قرار گرفته است. طبق بند اول اصل یکصد و سه قانون اساسی، رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام سیاست‌های کلی را مشخص می‌نماید. همچنین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها بر عهده همین مقام است.

پرواضح است که خطوط کلی سیاست‌ها در قانون اساسی مقرر گردیده و سیاست‌های عملی نیز بر عهده مجموعه مؤثر ارکان دولت است و تعیین سیاست‌ها در اصل صد و ده، مربوط به حالتی است که رهبری از باب ریاست کشور ابتکار پاره‌ای از جهت‌گیری‌های خاص سیاسی را به عهده دارد، نظیر ابتکارهایی که رؤسای کشورها در موضع‌گیری‌های بین‌المللی و یا سیاست داخلی به خرج می‌دهند. از سوی دیگر تعیین سیاست‌ها بدون در نظر گرفتن قابلیت‌های کشور و بدون مشاوره و هماهنگی و همکاری سایر عوامل زمامداری و اجرایی میسر نخواهد بود. به همین دلیل قانون اساسی تعیین سیاست‌ها را با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام که اصولاً متشکل از تمامی مقامات و مسئولان عالی رتبه کشور است بر عهده رهبری گذارده است. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۶۹)

از همین رو مقام رهبری در حکم مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ موضوع سیاست‌گذاری کلان کشور را مورد توجه ویژه قرار داده و استفاده از آخرین فرآورده‌های کارشناسی دستگاه‌های دولتی را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری دانسته است. (همان: ۷۰)

این فرمان بر جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان اتاق فکر و بازوی معرفتی و کارشناسی در تدوین سیاست‌ها تأکید می‌کند به همین دلیل با توجه به نقش اعظم و اثرگذار مجمع تشخیص مصلحت نظام در شکل‌گیری سیاست‌ها، فرایند سیاست‌گذاری را درون این مجمع مورد بررسی قرار می‌دهیم؛ زیرا روند شناسایی مسئله، ایجاد برنامه و ارائه راه‌حل‌ها به

طور عمده در این مرکز صورت گرفته و از این طریق در اختیار رهبری قرار می‌گیرد. با این توضیح در ادامه به شناخت بیشتر فرایند تدوین سیاست‌ها در این مرکز می‌پردازیم.

مجمع تشخیص مصلحت نظام

همان‌طور که اشاره شد، آنچه از سیاق قانون اساسی به دست می‌آید این است که تعیین کننده اصلی سیاست‌های کلی نظام، مقام رهبری است و مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان هیئت مستشاری عمل می‌کند. اما در عمل، این مجمع است که با بهره‌گیری از فرآورده‌های کارشناسی، ابتکار تعیین سیاست‌ها را بر عهده دارد. در پی همین امر، طبق آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، به منظور فراهم آوردن اطلاعات دقیق مربوط به مباحث و مسائلی که در مجمع مطرح می‌شود و آماده‌سازی آنها برای تصمیم‌گیری و نیز بهره‌گیری کامل از آخرین فرآورده‌های کارشناسی و استفاده از تحقیقات کاربردی توسعه‌ای و بنیادی مؤسسات پژوهشی کشور، کمیسیون‌های تخصصی دائمی و نیز کمیسیون‌های خاص مرکب از اعضا تشکیل شده است.

کمیسیون‌های تخصصی دائمی عبارتند از:

۱. کمیسیون‌های علمی، فرهنگی و اجتماعی.
۲. کمیسیون‌های سیاسی، دفاعی و امنیتی.
۳. کمیسیون‌های زیربنایی و تولیدی.
۴. کمیسیون‌های اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری.
۵. کمیسیون‌های حقوقی و قضایی.

گزارش کمیسیون‌ها حاوی شرح کامل موضوع ارجاعی، چکیده و مفصل گزارش‌های کارشناسی، استنادات قانونی، اطلاعاتی و کاربردی مباحث، خلاصه نظر اعضای کمیسیون، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و اظهارنظر نهایی کمیسیون در دستور کار مجمع قرار می‌گیرد. (ماده ۴ و ۵ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۳۷۶)

پس از طرح و توضیح مسئله و اظهارنظر دو موافق و دو مخالف، رأی‌گیری به عمل می‌آید. سپس تصمیمات توسط دبیرخانه مجمع تنظیم و تدوین می‌شود و پس از ملاحظه و تأیید رئیس مجمع به صورت گزارش کامل همراه با چکیده آن و نظر مشورتی نهایی مجمع

برای اتخاذ تصمیم نهایی به استحضار مقام رهبری می‌رسد. (مواد ۲۷ و ۳۰ آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶)

مجمع تشخیص مصلحت نظام، به منظور استفاده از تحقیقات علمی و پژوهشی در فرایند تصمیم‌گیری، از فعالیت‌های کارشناسی مرکز مطالعات استراتژیک بهره‌گیری می‌کند. این مرکز بر اساس مصوبه شورای عالی اداری کشور به منظور استفاده بهینه از ظرفیت‌های بالای تحقیقاتی در کنار دبیرخانه مجمع به عنوان بازوی مطالعاتی و تحقیقاتی در مباحثی که از سوی مجمع ارجاع می‌شود به تحقیق می‌پردازد. این مرکز در شش بخش سیاست خارجی، سیاست بین‌المللی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، حقوقی و اندیشه اسلامی، اطلاع‌رسانی و اجرایی به انجام کار می‌پردازد و در مواردی که دستگاه‌های ذیربط در خصوص آن مطالعاتی انجام نداده باشند یا مطالعات آنها برای تصمیم‌گیری مکفی نبوده و نیاز به تحقیق میدانی باشد انجام وظیفه می‌کند. استفاده درست از توان علمی و تحقیقاتی در این مرکز می‌تواند منجر به تدوین علمی و صحیح سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت نظام گردد.

نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی

بند دوم اصلی ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام را از وظایف و اختیارات رهبری دانسته است. بدیهی است که اتخاذ سیاست بدون پیگیری و نظارت بر نحوه اجرای آنها کار بیهوده‌ای است. لذا قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را در اختیار مقام سیاست‌گذار، یعنی رهبر قرار داده است. در فرمان رهبر در تاریخ ۷۷/۱/۱۷ این وظیفه به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد. طبق اصل صد و ده قانون اساسی، رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.

در اجرای این مهم مقرراتی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع گردیده که بر اساس آنها بالاترین مقام مسئول در قوای سه گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوطه شناخته شده‌اند. هم چنین کمیسیون‌های مرکب از رئیس مجمع، دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های مجمع، وظیفه بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را بر عهده دارند. دستگاه‌های اجرایی موظفند گزارش‌های

سالانه و پنج ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند.

مشکلات اجرایی سیاست‌ها

این تصور که سیاستمداران به تعیین سیاست‌ها می‌پردازند و کارکنان بخش دولتی به شکلی عقلایی آنها را به اجرا در می‌آورند فرضیه‌ای توخالی است. اجرا امری ساده و مستقیم به هدف نیست و نمی‌توان آن را اقدامی فنی قلمداد کرد. بلکه در اکثر موارد یک فرایند کاملاً سیاسی است. در این عرصه افراد ذی‌نفع در مورد اهداف سیاست‌ها با یکدیگر وارد مذاکره می‌شوند و در مورد تخصیص منابع اختلاف نظر و تضاد دارند. (مارک ترنر، ۱۳۷۹: ۹۶)

نویسنده‌ای به نام «مریلی گریندل» در پی تحقیقات خود به این نکته اشاره می‌کند که در آمریکا و اروپای غربی فعالیت‌های مربوط به خط مشی و سیاست‌گذاری به مرحله درون داد معطوف است اما در کشورهای جهان سوم که ساختارهای انباشت منافع اغلب ضعیف است، بخش اعظم تقاضاسازی فردی و جمعی، طرح خواست‌های گروه‌های مختلف و پیدایش و حل اختلاف در مرحله برون داد (اجرا) رخ می‌دهد.

در این مرحله است که کلیه افراد علاقه‌مند به سیاست‌های مشخص به بهترین شکل می‌توانند مشارکت کنند و سیاست‌ها را در جهت اهداف و مقاصد خود به اجرا در آورند. (مارک ترنر، ۱۳۷۹، ۹۶)

همچنین سیاست‌ها ولو به صورت کاملاً عقلانی و منطقی باشند، در عمل دچار مشکلاتی می‌شوند که مانع اثربخشی کامل آنها خواهد شد. به همین دلیل علاوه بر اتخاذ یک سیاست درست، سیاستمداران می‌بایست زمینه‌های مشکل‌ساز در اجرای سیاست‌ها را شناسایی کرده و در جهت رفع موانع و ایجاد شرایط مناسب تلاش کنند. در غیر این صورت بهترین تصمیمات و سیاست‌ها در حد یک شعار و سخن باقی خواهد ماند. ما در اینجا به برخی از این موانع اشاره می‌کنیم.

۱. موانع سیاسی، اقتصادی و محیطی

شرایط خاص سیاسی و اقتصادی محیط، گاه اجرای یک سیاست را دچار مشکل می‌سازد. شرایطی نظیر بحران و آشوب‌های سیاسی، تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی، نوسانات نابهنگام

بازار اقتصادی، وقوع حوادث غیر مترقبه و بلایای طبیعی نظیر سیل، زلزله، خشکسالی و ... می‌توانند مانع از اجرای کامل سیاست شوند و یا در صورت اجرای سیاست نتیجه موردنظر حاصل نخواهد شد.

۲. عدم وجود زمینه و بستر مناسب

برخی تصمیمات در مرحله عمل نیازمند امکانات و زیرساخت‌هایی است که قبل از اجرای تصمیم می‌بایست ایجاد گردد. سیاستمداران پیش از اتخاذ هر سیاستی باید زمینه و بستر عملی سیاست را در نظر بگیرند و متناسب با زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های ممکن، سیاستی را اتخاذ کنند؛ در غیر این صورت سیاست عقیم خواهد ماند.

۳. محدودیت کادر فنی و اداری مناسب

تربیت نیروی انسانی لازم برای تحقق یک طرح از لوازم اصلی در هر تصمیم است. به ویژه سیاست‌های مهم و کلان احتیاج به سرمایه انسانی متخصص در یک چارچوب سازمانی صحیح دارد که بدون پیچیدگی‌ها و تشریفات غیر ضروری با تقسیم کار درست به اجرای سیاست بپردازند.

۴. زمان‌بندی نامناسب

تعیین زمان مناسب از عوامل مؤثر در اجرای درست تصمیمات است. اجرای یک سیاست در زمان نامناسب ممکن است مانع تحقق هدف و یا صرف هزینه بیشتر گردد. به طور مثال تصمیم به احداث یک اتوبان در فصل سرما و بارندگی به علت شرایط نامساعد زمانی ممکن است هزینه و وقت بیشتری را تحمیل کند و نتیجه به نحو عالی حاصل نشود.

۵. تعارض سیاست‌های مختلف

اتخاذ هر سیاست ابعاد گسترده‌ای دارد که بخش‌های مختلفی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. گاه یک سیاست خارجی تأثیرات زیادی بر فعالیتهای اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و ... خواهد گذاشت. از این رو مقام سیاست‌گذار می‌بایست در جهت هماهنگی سیاست‌ها ابعاد گوناگون هر سیاست را در نظر بگیرد، به نحوی که همه سیاست‌ها در راستای هم و برای رسیدن به یک نقطه اتخاذ شود و از موازی‌کاری و تداخل سیاست‌ها جلوگیری شود.

۶. انعطاف ناپذیری سیاست و عدم توجه به بازخوردها

همان‌طور که قبلاً اشاره شد تصمیم خوب برای یک بار فرموله نمی‌شود بلکه در عرصه اجرایی در برخورد با حوادث خارجی نیازمند تکمیل و اصلاح است. سیاستمداران نباید وظیفه خود را تنها وضع سیاست بدانند و پس از آن به پیامدها و عواقب سیاست در صحنه عمل توجهی نکنند. یک سیاست خوب روز به روز کامل‌تر و پخته‌تر می‌شود و با بروز هر مشکل و شرایطی قابل انعطاف و تطبیق خواهد بود.

قانون‌گذاری

دومین سطح تصمیمات عمومی را قوانین تشکیل می‌دهند. اصل حاکمیت قانون حکم می‌کند که تمام امور جامعه بر طبق قوانین و قواعد کلی و عامی باشد که بر اساس آن همه مردم از حقوق و تکالیف یکسان برخوردار شوند و امور دولتی و حکومتی نیز از مجرای قانون اعمال گردند تا از این طریق امنیت خاطر مردم و نظم عمومی برقرار شود و از خودسری و تجاوز جلوگیری به عمل آید. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۳۰)

قانون در مفهوم ماهوی آن طیف وسیعی از قواعد و مقررات را نظیر قانون اساسی، قانون عادی و احکام و نظامنامه‌های قوه مجریه تشکیل می‌دهد اما به لحاظ شکلی فقط مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتایج همه‌پرسی قانون است. از این رو تنها به معنای شکلی و مفهوم خاص قانون مورد نظر است.

۱. اصول قانون‌گذاری

برای کارایی و اثربخشی قواعد حقوقی، اصولی را مطرح کرده‌اند که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌کنیم. (مرکز مالیمیری و دیگران، ۱۳۸۳: ۸)

اول) عدم تجاوز از چهارچوب اختیارات.

دوم) قانون‌گذاری مستقیم و عدم تفویض وضع قانون به نهاد یا شخص دیگر.

سوم) حفظ و تأمین منافع عمومی.

چهارم) رعایت اصول عقلانی.

پنجم) سازگاری با کلیت نظام حقوقی.

ششم) تقویت همگرایی اجتماعی.

هفتم) قانون‌گذاری به صورت علنی.

هشتم) واقع‌گرایی در امر تقنین.

نهم) وضع قانون متناسب با منابع و امکانات.

دهم) رعایت مرز میان امر عمومی و امر خصوصی.

۲. فرایند تصویب قانون

مجلس، مهم‌ترین نهاد قانونگذار در کشور است و قانون اساسی صلاحیت عام وضع قانون را تنها برای این نهاد بیان کرده است. البته از لحاظ محتوایی وضع قانون با همکاری دو قوه مقننه و مجریه صورت می‌گیرد. بدین معنی که در اکثر موارد، قوه مجریه لوایح خود را تقدیم مجلس می‌کند و این لوایح به صورت قانون در می‌آید اما در هر حال مجلس با تشخیص و رأی اکثریت اعضای خود می‌تواند لوایح تقدیمی را کلاً یا جزاً قبول یا رد کند و مواردی را اصلاح یا اضافه کند. بدین ترتیب سرنوشت نهایی قوانین همواره در دست مجلس است. (همان: ۱۴)

هر چند محتوای قانون ممکن است از سوی قوه مجریه یا قوه قضائیه (از طریق هیئت دولت) و یا شورای عالی استان‌ها به مجلس پیشنهاد شود، اما این لوایح در کمیسیون‌های مجلس و توسط نمایندگان مردم مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت در صحن علنی مجلس به صورت قانون در می‌آید. طرح‌ها و لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی به دو شیوه عادی و فوری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس، مراحلی که برای تصویب یک قانون به صورت عادی باید صورت پذیرد عبارتند از:

یک. تهیه و تنظیم پیش‌نویس قانون و تسلیم طرح یا لایحه

این مرحله از مهم‌ترین و حساس‌ترین مراحل تدوین قانون است. طرح اولیه قانون از سه طرق پیشنهاد می‌شود:

۱. حداقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس.

۲. هیئت دولت.

۳. شورای عالی استان‌ها.

این پیشنهادات می‌بایست دارای موضوع و عنوان مشخص، دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد

طرح یا لایحه و مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان باشد. (ماده ۱۳۴ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) توجه به نیازهای روز مردم و مشکلات جامعه و ارائه راهکارهای مناسب از اموری است که در این مرحله می‌بایست مورد توجه مقامات پیشنهاد دهنده قرار گیرد.

در زمینه پیشنهاد طرح‌ها و لوایح در برخی کشورها سنت نهایی‌سازی پیش نویس وجود دارد تا تمامی پیش‌نویس‌ها به لحاظ ادبیات و منطق حقوقی بازبینی شوند تا در خصوص وضوح و روانی متن و عدم ناسازگاری و توازی با مقررات موجود اطمینان حاصل شود. در عمل این امر تا حدودی توسط اداره کل قوانین مجلس تنها در خصوص طرح‌های قانونی نمایندگان صورت می‌پذیرد.

دو. بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها

رئیس مجلس مکلف است وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می‌شود با رعایت اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی در همان جلسه و یا حداکثر در دو جلسه بعد اعلام و همزمان به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع دهد. (ماده ۱۴۴ آیین نامه داخلی مجلس)

سه. بررسی و تصویب طرح‌ها یا لوایح در صحن علنی مجلس

هنگامی که گزارش کمیسیون‌های ذیربط در خصوص طرح یا لایحه عادی برای شور اول در جلسه علنی مطرح می‌گردد، درباره نقاط ضعف و قوت، نقائص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم آن طرح یا لایحه در کلیات مذاکره می‌شود و پس از آن نسبت به اصل طرح یا لایحه رأی‌گیری می‌شود. (ماده ۱۵۰ آیین نامه داخلی)

چهار. بررسی مواد و پیشنهادها در کمیسیون‌ها

در صورت تصویب کلیات طرح یا لایحه برای رسیدگی به جزئیات مجدداً به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌شود. در این مرحله نیز بررسی‌ها و کارشناسی‌های لازم در باب جزئیات طرح یا لایحه در کمیسیون صورت می‌پذیرد.

پنج. بررسی و تصویب جزئیات طرح یا لایحه در صحن علنی مجلس (شور دوم)

در شور دوم مجدداً گزارش کمیسیون در مورد جزئیات در مجلس مطرح می‌شود و مخالفان و موافقان نظرات خود را پیرامون آن بیان می‌کنند و نسبت به هر ماده رأی‌گیری صورت می‌گیرد.

شش. شور نهایی

پس از رسیدگی و تعیین تکلیف هر یک از مواد، علی‌الاصول کار تصویب طرح‌ها یا لوایح در مجلس پایان می‌یابد اما ممکن است اصلاحات به عمل آمده نظم و ترتیب مواد را بر هم زند و تنظیم فصول و اصلاح عبارات ضروری باشد. اصولاً انجام این اقدامات می‌تواند بر عهده دستگاه اداری مجلس باشد اما از آنجا که در این گونه اقدامات ویرایشی، تغییر و تبدیل مفاهیم محتمل است برای اطمینان خاطر، نمایندگان باید طی یک شور نهایی در جریان آن قرار گیرند و نسبت به آن اعلام رأی نمایند. علی‌رغم اهمیت شور نهایی در تقسیم‌بندی مطالب و سلامت عبارت‌های قانونی، این مهم در آیین نامه فعلی به عنوان تکلیف قانونی مورد تصویب قرار نگرفته است و مورد انتقاد می‌باشد.

۳. کمیسیون‌های مجلس

نقش کمیسیون‌ها در اتخاذ تصمیمات قانونی بسیار با اهمیت و تعیین کننده است؛ زیرا شالوده و بنیان امور در کمیسیون‌ها گذارده می‌شود و به تصمیم‌گیری‌های مجلس به طور قطع و یقین جهت می‌دهد. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۰۷) تمامی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها مورد بررسی و ارزیابی و کارشناسی علمی قرار می‌گیرند و در صورت لزوم به تکمیل کاستی‌ها و حذف حواشی و زواید می‌پردازند، از این رو کار فنی و تخصصی در کمیسیون‌ها انجام می‌شود. از آنجا که اتخاذ تصمیمات قانونی نیاز به تخصص‌های گوناگون دارد و نمایندگان قادر به تشخیص و بررسی تمامی موارد نیستند، تأسیس کمیسیون‌های متعدد بر اساس تخصص و توزیع و جذب نمایندگان با توجه به آگاهی و تجربه آنها، به کمیسیون‌ها این اجازه و امکان را می‌دهد که بررسی‌های مقدماتی بر اساس هر موضوع را به طور آگاهانه انجام دهند تا مجلس در جلسه عمومی پس از اطمینان خاطر از جنبه فنی و تخصصی نسبت به موضوعات پیشنهادی، تصمیم سیاسی بگیرد. (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۰۸)

بر اساس آیین نامه داخلی مجلس سه دسته کمیسیون پیش‌بینی شده است:

۱. کمیسیون‌های خاص که شامل کمیسیون تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس و اصل نود می‌باشد (مواد ۳۰، ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه داخلی مجلس)
۲. کمیسیون‌های موقت (مشترک و ویژه) که در خصوص مسائل خاص و استثنایی تشکیل می‌شوند. (مواد ۵۸ و ۵۹ آیین نامه داخلی)

۳. کمیسیون‌های تخصصی مربوط به امور مستمر مجلس هستند و تشکیل آنها نوعاً متناسب با کارهای اجرایی کشور است و وظیفه بررسی، اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح قانونی، رسیدگی به تحقیق و تفحص، لوایح بودجه، بررسی و اظهارنظر در مورد لوایح برنامه توسعه و چگونگی اجرای قوانین و تبصره‌های آن، کسب اطلاع از کم و کیف اداره کشور و بررسی و تصویب قوانین آزمایشی و تفویضی طبق اصل ۸۵ بر عهده این کمیسیون‌ها است. (ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس)

به طور کلی آنچه از وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی به دست می‌آید این است که هم در مرحله پیشنهادات قانونی هم در تصویب آن و هم در نظارت بر چگونگی اجرای تصمیمات، نقش اصلی با کمیسیون‌های تخصصی می‌باشد، به همین دلیل کمیسیون‌ها در اتخاذ تصمیمات عمومی نقش بسیار مهمی دارند و با انجام درست و کامل وظایف خود باعث ایجاد تصمیمات عقلانی و سنجیده و اجرای دقیق آنها خواهند شد. در ادامه برخی از واقعیت‌های موجود که مانع انجام صحیح وظایف تخصصی کمیسیون‌ها می‌شود و آفتی در روند اتخاذ تصمیمات عمومی است ذکر می‌کنیم. شناخت این مشکلات برخی از چالش‌های اساسی در روند تصمیم‌سازی قانونی قوه مقننه را نمایان می‌سازد.

۴. مشکلات اجرایی کمیسیون‌ها

اول) با قبول انجام کار تخصصی در کمیسیون‌ها، عضویت نمایندگان کمیسیون‌ها مختلف می‌بایست بر مبنای دو ویژگی تخصصی (آگاهی) و تجربه نماینده صورت گیرد. به همین دلیل طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، قبل از تشکیل شعب برای تعیین اعضای کمیسیون‌ها اداره کل قوانین موظف است اسامی نمایندگان به همراه تحصیلات و تجربه و سابقه آنها را تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار دهد. تشخیص صلاحیت اعضای هر شعبه برای عضویت در کمیسیون بر اساس پیشنهاد خود نماینده و رأی اکثریت اعضای شعبه خواهد بود. (ماده ۴۶ آیین‌نامه داخلی مجلس) آنچه در واقعیت مشاهده می‌شود این است که وجود برخی مزایای مادی و جاذبه‌های کاری در برخی کمیسیون‌ها سبب استقبال زیاد نمایندگان برای عضویت در این کمیسیون‌ها می‌شود. وجود برخی امتیازات گردشی و نفوذ در مراکز مهم کشور و ارتباطات گسترده، بعضاً سبب تشویق برخی نمایندگان برای عضویت در کمیسیون‌های خاصی نظیر کمیسیون امنیت ملی و

سیاست خارجی، کمیسیون صنایع و معادن و کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و ... شده است. (برگرفته از گفتگو با یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم، هشتم و نهم) رویه عملی نیز بیشتر نشان دهنده این واقعیت است که پیشنهاد نمایندگان برای عضویت در یک کمیسیون معمولاً مورد موافقت واقع می‌شود و این امر سبب شده بعضاً معیارهای مشخص شده در آیین‌نامه (آگاهی و تجربه) مورد توجه قرار نگرفته و نماینده دارای اشراف و آگاهی کافی نسبت به موضوعات مطرح شده در کمیسیون نباشد.

دوم) علاوه بر مشکلی که ذکر شد، انتخاب افراد ناآگاه و فاقد صلاحیت در برخی کمیسیون‌ها ترکیبی نامتجانس از افراد متخصص و غیر متخصص را در کمیسیون به وجود می‌آورد که این امر در بررسی‌های دقیق فنی و تخصصی موضوعات، سبب ایجاد اختلاف نظرهای زیاد شده و مانع اتخاذ تصمیمات تخصصی و علمی خواهد شد.

سوم) از دیگر مشکلاتی که در انتخاب اعضای کمیسیون‌های تخصصی به وجود می‌آید، تلاش برخی از دستگاه‌ها و عناصر بیرونی برای عضویت حداکثری نمایندگان مورد نظر خود در یک کمیسیون می‌باشد. برخی از نهادها و دستگاه‌های عمومی برای ایجاد نفوذ بیشتر در کمیسیون‌ها با استفاده از نمایندگان هم‌عقیده و حافظ منافع مورد نظر آنها، سعی در دنبال کردن طرح‌ها و لوایح در جهت اغراض سیاسی خودشان هستند و این امر، سبب ایجاد رویکردهای سیاسی به جای توجهات کارشناسانه در بررسی طرح‌ها و لوایح خواهد شد.

چهارم) لازمه انجام کار تخصصی، برخورداری از اطلاعات کامل و به روز از واقعیت‌های عینی و خارجی است. یکی از مشکلات کمیسیون‌ها عدم دسترسی کامل به این اطلاعات می‌باشد. نبود بانک کامل اطلاعاتی در بخش‌های مختلف اجرایی کشور و عدم استقبال دستگاه‌های اجرایی در ارائه دقیق اطلاعات به مجلس شورای اسلامی (به دلیل اختیار نظارتی مجلس بر کار آنها) باعث ایجاد نوعی انفعال اطلاعاتی در کمیسیون‌ها می‌شود. با وجود اینکه مجلس با استفاده از حق قانونی تحقیق و تفحص می‌تواند این انفعال‌پذیری را کم‌رنگ کند، اما این ابزار باعث به دست آوردن اطلاعات دقیق از دستگاه‌های پایین‌تر و زیرمجموعه‌های وزارتخانه‌ها به نحو جامع و مانعی نخواهد بود. اطلاعات ناقص و غیر شفاف از مشکلات دستگاه‌های اجرایی و نیازهای روز، مانع شناخت درست نیازها و مشکلات در روند تصمیم‌گیری عقلانی شده و گاه مشکل پرداختن به عارضه‌ها به جای ریشه‌ها را به وجود می‌آورد.

پنجم) کمیسیون‌ها برای انجام اقدامات تخصصی در خصوص طرح‌ها و لوایح قانونی، نیازمند استفاده از داده‌های علمی و نتایج تحقیقاتی در موضوعات مختلف پژوهشی هستند. دسترسی به این تحقیقات و پژوهش‌ها نیازمند ایجاد ساز و کار منطقی برای ارتباط مستمر کمیسیون‌ها با نخبگان علمی و مراکز پژوهشی و تحقیقاتی است. بسیاری از صاحب‌نظران و اساتید دانشگاه‌ها و مراکز علمی پیرامون حل مشکلات جامعه نظریات و ایده‌های ارزنده‌ای دارند که در سیستم تصمیم‌گیری کشوری مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. با استفاده از فناوری‌های جدید IT، ایجاد شبکه گسترده برای دسترسی به این تحقیقات علمی و پژوهشی کار مشکلی نمی‌باشد. از سوی دیگر ایجاد دریاچه و روزنه‌ای برای ارائه نظریات و ارتباط با طیف وسیعی از جامعه علمی سبب به دست آوردن طرح‌ها و راهکارهای زیاد و بدیل برای حل مشکل و اخذ مهم‌ترین تصمیم خواهد بود. اما متأسفانه امروز از این سرمایه عظیم انسانی در عرصه تصمیم‌سازی قانونی در حد ناچیزی استفاده می‌شود.

ششم) کمیسیون‌ها می‌توانند به تعداد کافی مشاور ذی‌صلاح از طریق هیئت رئیسه کمیسیون به خدمت بگیرند. اما از آنجا که دعوت از مشاورین و کارشناسان برای اظهارنظر معمولاً در اختیار رئیس کمیسیون است گاه بدون مشورت با سایر اعضای کمیسیون و بدون توجه به نظر سایرین، از یک مشاور و کارشناس دعوت به عمل می‌آید.

هفتم) از دیگر مشکلات عملی در کار کمیسیون‌ها ایجاد روزمرگی و انفعال‌پذیری در کار کمیسیون‌ها است. نمایندگان که با ایده‌ها و وعده‌های بسیار به مجلس راه پیدا کردند در آغاز کار شور و حرارت زیادی برای ایجاد تحول و ارائه طرح‌های جدید دارند، اما به مرور زمان به خصوص در نیمه دوم کاری مجلس این شور و حرارت کمتر شده و یا سیل عظیمی از لوایح ارسالی از سوی دولت فرصت کافی برای دنبال کردن طرح‌ها و برنامه‌های نماینده باقی نمی‌گذارد. از این رو خودجوشی و پویایی کمیسیون‌ها در روند تصمیم‌سازی و بررسی مسائل و مشکلات جامعه رفته رفته کمتر می‌شود.

هشتم) عدم مسئولیت‌پذیری و کم‌اهمیتی به کار در کمیسیون‌ها نیز از دیگر چالش‌های روند تصمیم‌گیری در مجلس شورای اسلامی است. بعضاً نمایندگان مشاهده می‌شوند که وظیفه اصلی و مهم خود را حضور در جلسات علنی مجلس می‌دانند و حضور در کمیسیون و بررسی و بحث برای اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح را در درجه دوم اهمیت قرار می‌دهند.

بی‌توجهی به نقش تعیین‌کننده و اثرگذار کمیسیون در ایجاد تصمیمات عمومی و قانونی باعث کاهش دقت عمل در فرایند تصمیم‌سازی می‌شود.

نهم) با وجود اینکه طبق آیین‌نامه داخلی مجلس وظیفه بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از اجرای قوانین مصوب مجلس بر عهده کمیسیون‌ها تخصصی است و در همین خصوص آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای قوانین نیز از سوی مجلس تصویب شده است، اما بررسی پیامدها و تبعات ناشی از اجرای قوانین و برآورد میزان کارایی و اثر بخشی یک قانون در جامعه کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد و بعد از تصویب یک طرح یا لایحه پیگیری‌های لازم برای اجرای کامل قانون و ارزیابی نتایج و بازخوردهای یک قانون در سطح جامعه به نحو چشمگیری از سوی کمیسیون‌ها دنبال نمی‌شود و همان‌طور که در فرایند تصمیم‌گیری عقلانی اشاره شد، بدون ارزیابی یک تصمیم در مرحله عمل و اصلاح و تکمیل مستمر آن، تصمیم‌گیری کامل نخواهد شد.

بررسی علمی و کارشناسانه در روند شکل‌گیری قوانین علاوه بر فعالیت کمیسیون‌ها، در مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی نیز دنبال می‌شود. این مرکز نیز می‌تواند به عنوان پشتیبان و مکمل کمیسیون‌ها بررسی‌های علمی و لازم بر روی طرح‌ها و لوایح قانونی را انجام دهد و نمایندگان مجلس را در اتخاذ تصمیم بهینه یاری بخشد.

۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

یکی از بازوهای مهم علمی و مشورتی مجلس شورای اسلامی در تصمیم‌گیری، مرکز پژوهش‌های مجلس است که از سال ۱۳۷۲ با هدف انجام مطالعات به منظور ارائه نظرات کارشناسی و مشورتی به نمایندگان، کمیسیون‌ها و هیئت رئیسه تأسیس شده است. بر اساس قانون «شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس» برخی از مهم‌ترین وظایف این مرکز عبارتند از:

- مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام لوایح و طرح‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی.

- گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانون‌گذاری.

- مطالعه و بررسی و پژوهش نسبت به حسن اجرای قوانین و ارائه پیشنهادها
کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات.

- تأمین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس و برقراری نظام اطلاع‌رسانی.

- و

آنچه از شرح وظایف این مرکز به ذهن می‌رسد نقش مهم مرکز پژوهش‌ها به عنوان پشتوانه علمی و پژوهشی نمایندگان مجلس و کمیسیون‌ها در فرایند قانون‌گذاری و نظارت بر اجرای قانون می‌باشد. با این همه مرکز پژوهش‌ها نتوانسته جایگاه کلیدی و مطرحی را در عرصه تصمیم‌گیری قوه مقننه به دست آورد. برخی مشکلاتی که به نظر می‌رسد این مرکز در صحنه عمل با آن رو به رو است به این شرح می‌باشد:

نخست اینکه این مرکز در یک فضای بسته و محدود فعالیت می‌کند که منحصر به نیروهای فکری و تحقیقاتی معدودی است و میدان گسترده‌ای را برای استفاده از بسیاری از تحقیقات و مقالات علمی در سطح کشور فراهم نکرده است. اتکا به نیروهای خاص و ثابت می‌تواند سبب انجماد فکری و یا کلیشه‌ای شدن فعالیت‌های علمی و نظرات کارشناسی در مورد طرح‌ها و لوایح شود.

دوم اینکه همان‌طور که در بند دوم وظایف مرکز اشاره شد، این مرکز با ارتباط مستمر و قوی با سایر مراکز پژوهشی و تحقیقات دانشگاهی می‌تواند استفاده بیشتری از توان علمی کشور داشته باشد. به نظر می‌رسد این مرکز در زمینه جهت‌دهی به پایان‌نامه‌های دانشگاهی و تحقیقات علمی مرتبط با موضوعات قانونی و یا ارتباط با مراکز پژوهشی خارج از کشور و ایجاد و شرکت در کنفرانس‌های علمی برای به وجود آوردن یک فضای باز علمی در باب قانون‌گذاری، عملکرد چشمگیری را از خود به جا گذاشته است.

سوم اینکه به اعتقاد برخی از اعضای این مرکز، ساز و کار قانونی برای دسترسی مرکز پژوهش‌ها به اطلاعات دقیق در زمینه دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد و در صورت درخواست این مرکز از نهادهای دولتی و اجرایی برای ارائه اطلاعات لازم، الزام قانونی، حمایت‌کننده این مهم نمی‌باشد.

چهارم، ضعف ارتباط مستقیم و نزدیک نمایندگان با این مرکز می‌باشد. نمایندگان از طریق معاونت پژوهشی مجلس نظرات خود را به مرکز پژوهش‌ها اعلام می‌کنند.

در همین راستا ارتباط آموزشی مرکز پژوهش‌ها با نمایندگان مجلس نیز پر رنگ نیست. این مرکز می‌تواند با استفاده از نوارهای صوتی و تصویری، برگزاری دوره‌های آموزشی در بالابردن آگاهی نمایندگان از بایسته‌های تقنین تأثیرگذار باشد.

ارتباط قوی رسانه‌ای بین این مرکز پژوهشی با مردم و افکار عمومی و انجام فعالیت‌های تحقیقاتی میدانی و نظرسنجی برای کشف نیازها و خواسته‌های عمومی - همان‌طور که در شرح وظایف این مرکز ذکر شد - از دیگر مسائلی است که در زمینه فعالیت بهتر و مؤثر مرکز مورد نیاز می‌باشد.

در نهایت، اشاره به چند نکته کلی پیرامون نظام قانون‌گذاری لازم است. هر چند بحث و بررسی کامل در رابطه با هر یک از این نکات نیازمند نوشتاری مجزا است.

اول اینکه یکی از مسائل موجود در نظام قانون‌گذاری تداخل دستگاه‌های مختلف در انجام این وظیفه می‌باشد. هر چند بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنها مجلس شورای اسلامی به عنوان دستگاه و قوه قانون‌گذار معرفی شده است اما در عمل، دستگاه‌های دیگری نیز به وضع قانون می‌پردازند و تصمیمات آنها از اعتباری نظیر قانون برخوردار بوده و لازم الاجرا می‌باشد.

وضع برخی مصوبات هیئت دولت یا بخشنامه‌های صادر شده در قوه قضائیه، تصویب برخی قوانین در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی اداری و ... عملاً دستورات کلی و لازم‌الاجرا در حد یک قانون می‌باشد. وجود مراکز متعدد تصمیم‌ساز سبب ایجاد تورم قانونی در برخی زمینه‌ها و یا ایجاد دستورات متضاد و پراکنده می‌شود و این امر چیزی جز به هم ریختگی و آشوب به دنبال نخواهد داشت. (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۳۰) بنابراین در یک جامعه سیاسی، می‌بایست یک مرجع قانون‌گذار و تصمیم‌گیرنده تنظیم و کنترل تمامی قوانین و قواعد را در دست داشته باشد. در واقع، ما نیازمند مدیریت واحد و قوی در نظام تقنین و تصمیم‌سازی عمومی هستیم.

دومین مسئله که از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری ما تلقی می‌شود این است که در کشور ما جایگاهی که به طور نظام‌مند به ارزیابی قوانین و مقررات و بررسی پیامدهای اجتماعی آنها و میزان اثربخشی و کارایی هر قانون پردازد وجود ندارد. ارزیابی می‌تواند نقش مهمی در پالایش و اصلاح قوانین مصوب و تدوین قوانین آتی داشته باشد.

سومین نکته مربوط به عدم وجود ارتباط ساختاری و پژوهشی بین نهادهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذار می‌باشد. از آنجا که قوانین می‌بایست در راستای سیاست‌ها تنظیم شود و همگی در یک مسیر حرکت کنند وجود یک حلقه اتصال و نقطه اشتراک برای ایجاد هماهنگی بیشتر ضروری به نظر می‌رسد. این ارتباط، همچنین در لایه‌های پایین‌تر بین دولت و مجلس و بین سازمان‌های مختلف اداری در زمینه تصمیم‌سازی عمومی باید وجود داشته باشد؛ به طوری که همه تصمیم‌گیری‌ها و مصوبات و دستورات برای تحقق هدف واحدی اتخاذ شود.

نکته آخر به ضرورت ایجاد سازوکار مناسب برای تنقیح قوانین در نظام تقنینی اشاره دارد. بررسی قوانینی که امروزه وجود دارد، برای شناخت خلأهای موجود برای تدوین قانون در مواردی که در عین اهمیت و ضرورت تا کنون بدون توجه رها شده و جامعیت‌بخشی به برخی قوانین موجود برای جلوگیری از پراکندگی و تشتت در قانون‌گذاری و جلوگیری از دوباره‌کاری از نیازهای مهم در نظام قانون‌گذاری به شمار می‌رود.

نتیجه

تجزیه و تحلیل فرایند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران موضوعی نیست که با تحلیل روند کاری یک یا چند دستگاه نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا مجلس شورای اسلامی کاملاً شناخته شود. فرایند قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری از عملکرد نهادها و دستگاه‌های بسیاری تأثیر می‌پذیرد که در این نوشتار مجال پرداختن به همه آنها نیست و به همین دلیل فرایند پیچیده و گسترده‌ای در امر تصمیم‌گیری عمومی در سطح سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری وجود دارد. با این توصیف، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی متصدیان و بازیگران اصلی در صحنه تصمیم‌سازی هستند که حضور فعال و آگاهانه آنها در تمامی مراحل تصمیم‌گیری از پیشنهاد و طرح موضوع تا تصویب و اجرا و ارزیابی می‌تواند مانع جدی بر سر راه مشکلات اجتماعی و تکمیل نقائص و کاستی‌ها به شمار آید.

در پایان ارائه دو راهکار اساسی برای حل مشکلات موجود و توانمندسازی نظام قانون‌گذاری و تصمیم‌سازی عمومی مفید می‌باشد. توجه جدی به این دو پیشنهاد شاید راهگشای حل اکثر معضلات ذکر شده باشد.

در درجه اول به نظر می‌رسد نظام قانون‌گذاری ما به شدت نیازمند مدیریت جامع و مقتدر تقنینی است. این مدیریت می‌تواند تحت نظارت سه قوه و در قالب یک کمیسیون مشترک از مجلس، دولت و قوه قضائیه صورت بگیرد تا در آن به کلیه لوایح و تصمیمات با یک تفکر ساختارمند و شبکه‌ای نگریسته شود. تنها با وجود یک مدیریت واحد و مستمر می‌توان به هماهنگی در نظام قوانین فعلی و آینده دست یافت.

دومین راهکار نیز به تأکید بیش از پیش بر مشاوره و مشارکت نخبگان و صاحب‌نظران در امر تصمیم‌گیری عمومی و قانون‌گذاری اشاره دارد. شکاف وسیعی که امروزه بین تحقیقات و مقالات علمی و مراکز تصمیم‌سازی وجود دارد باید از بین برود تا از نتیجه تلاش‌های علمی و سرمایه‌های انسانی در اتخاذ بهترین تصمیمات بهره‌برداری گردد.

منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۲. آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳. پارسونز، واین، ملک محمدی، حمیدرضا، ۱۳۸۵، *مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. پدرام، سعید، ۱۳۸۲، «راهنمای سیاست‌گذاری در قانون‌گذاری» (بررسی و ارزیابی تأثیرات قانون)، *گزارش دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس*، ش ۴۰.
۵. ترنر، مارک و دیوید هیوم، ۱۳۷۹، *حکومتداری، مدیریت و توسعه* (چگونه دولت کارآمد داشته باشیم)، ترجمه عباس منوریان، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۶. حاضر، منوچهر، ۱۳۷۴، *تصمیم‌گیری در مدیریت*، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۷. راسخ، محمد، ۱۳۸۴، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. شفیعی سروستانی، ابراهیم، ۱۳۸۵، *قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی* (آسیب‌ها و بایسته‌ها، گفتگو با جمعی از اساتید حوزه و دانشگاه)، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.

۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۸۱، *حقوق اداری*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت) چ ۸.
۱۰. کاظمی، علی اصغر، ۱۳۸۲، *مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی*، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چ ۴.
۱۱. گیوریان، حسن و محمدرضا ربیعی مندجین، ۱۳۸۱، *تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی*، تهران، یکان.
۱۲. مرکز مالیری، احمد و ناصر سلطانی و علیرضا صوری، ۱۳۸۳، *اصول قانون‌گذاری* (آشنایی اجمالی با کلیات علم حقوق در زمینه قانون‌گذاری و قوای سه‌گانه)، دفتر بررسی‌های حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۳. مولر، پیر، *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر دادگستر.
۱۴. هاشمی، محمد، ۱۳۶۶، *مدیریت سیاسی* (از سیاستگذاری تا سیاستگزاری)، تهران، انتشارات ریاست جمهوری.
۱۵. _____، ۱۳۸۳، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، نشر میزان، چ ۸.

