

آسیب‌شناسی تعارض میان منافع ملی و منافع منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

اسفند ۱۴۰۰

۱۸۴

بنام خداوند جان و



جمهوری اسلامی ایران
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت رفاه اجتماعی

آسیب‌شناسی تعارض میان منافع ملی و منافع منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی

پژوهشگر: زهره نجفی

کارآمدسازی نظام حکمرانی - ۷



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

اسفند ۱۴۰۰

فهرست مطالب

۱. مقدمه و طرح مسئله	۳
۲. مصادیق، آسیب‌ها و پیامدها	۵
۲-۱. پروژه‌های عمرانی نیمه کاره	۵
۲-۲. طرح‌های صنعتی غیرکارشناسی	۷
۲-۳. طرح‌های زیست محیطی خطوط انتقال آب	۹
۲-۴. گسترش مناطق آزاد تجاری	۱۰
۳. عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری مسئله	۱۱
۳-۱. نواقص نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی	۱۲
۳-۱-۱. انواع نظام‌های انتخاباتی	۱۲
۳-۱-۲. اندازه حوزه انتخاباتی	۱۲
۳-۱-۳. ساختار رأی‌گیری	۱۳
۳-۱-۴. اثرات نظام انتخاباتی بر شکل‌گیری منافع متعارض	۱۳
۳-۲. ساختار تک‌مجلسی قوه مقننه	۱۵
۳-۲-۱. معرفی ساختارهای تک‌مجلسی و دو مجلسی	۱۵
۳-۲-۲. مزایا و معایب ساخت تک‌مجلسی	۱۶
۳-۳. نبود پارلمان‌ها و دولت‌های محلی	۱۹
۴. راهکارها	۲۲
۴-۱. اصلاح حوزه‌بندی‌ها	۲۲
۴-۲. تقویت پارلمان‌های محلی و شوراهای شهر	۲۳
۴-۳. تشکیل مجلس دوم	۲۵
۴-۴. تشکیل نهاد نظارت کارشناسی بر طرح‌های منطقه‌ای	۲۶
منابع	۲۷
منابع فارسی	۲۷
منابع انگلیسی	۲۹



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

آسیب‌شناسی تعارض میان منافع ملی و منافع منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی
پژوهشگر: زهره نجفی

تاریخ تألیف: آذر ۱۳۹۹ - تاریخ انتشار: اسفند ۱۴۰۰

رده موضوعی: کارآمدسازی نظام حکمرانی - ۷

۱. مقدمه و طرح مسئله

نظام حکومتی کشورها بر اساس میزان توزیع قدرت سیاسی به واحدهای پیرامونی و ماهیت مدیریت سیاسی فضای جغرافیایی، به سه الگوی تک ساخت (Unitary State)، ناحیه‌ای (Regional State)، فدرال (Federal State) یا ترکیبی تقسیم می‌شود. نظام سیاسی تک‌ساخت مبتنی بر توزیع فضایی قدرت سیاسی (از مرکز به پیرامون) و نظام‌های سیاسی ناحیه‌ای و فدرال بر اساس تقسیم قدرت سیاسی بین حکومت مرکزی و حکومت ایالتی (بین مرکز و پیرامون) است. (Glassner & Fahrer, 2004) با توجه به حاکمیت نظام سیاسی تک ساخت در ایران برای تبیین رابطه نظام سیاسی و نهادهای محلی بر نظام سیاسی تک ساخت تاکید می‌شود. در این نوع از نظام سیاسی معمولاً تمامی کشور تحت کنترل مرکز سیاسی واحدی قرار دارد. در بعد جغرافیایی و توزیع فضایی قدرت سیاسی در پهنه سرزمین، بدلیل تک ساخت بودن نظام سیاسی، نهادهای متناظر حکومتی در سطح منطقه‌ای و استانی وجود ندارد. (حافظنیا، ۱۳۸۷) در وهله نخست به نظر می‌رسد می‌توان نهادهای محلی نظیر شوراهای اسلامی را به عنوان نمادی از قدرت محلی در ساختار سیاسی و قانون اساسی ایران در نظر گرفت، اما در عمل این نهاد نتوانسته است چنین کارکردی داشته باشد. با وجود گذشت بیش از دو دهه از تشکیل شوراهای اسلامی شهر، این نهاد در عمل نتوانسته نقش پارلمان محلی را ایفا کند. (اله‌وردی زاده و همکاران، ۱۳۹۴) در نتیجه امورات مردم در شهرها و شهرستان‌های مختلف مغفول مانده و نماینده مجلس شورای اسلامی با توجه به دسترسی اش به دولت مرکزی از یک سو، و وابستگی به حوزه انتخابیه از طرف دیگر به طور طبیعی به ماشین برطرف کردن مشکلات منطقه تبدیل شده است.

به موجب اصل ۸۴ قانون اساسی، نماینده مجلس شورای اسلامی در درجه اول یک قانون‌گذار و ناظر بر اجرای قانون است که در برابر تمامی ملت مسئول است. وظایف حوزه بومی یک نماینده به صورت قوانینی نانوشته و فاقد چارچوب مشخص و خارج از محدوده تعیین شده در قانون است. از این رو، هر نماینده به تشخیص خود در ایفای نقش در حوزه انتخابی اش، اقدام می‌کند. گرچه نماینده مجلس اختیار اجرایی ندارد و در حوزه انتخابیه نیز وظیفه اش نظارت بر نحوه اجرای قانون و مصوبات و بودجه است، با این حال در نظام فعلی انتخابات مجلس، نماینده به یک بازوی فشار برای رسیدگی به امور جزئی و محلی حوزه‌های انتخاباتی تقلیل یافته است. در ساختار کنونی نظام پارلمانی ایران، انتخاب مجدد نماینده مجلس در دوره بعدی منوط به جلب رضایت و حمایت ساکنان حوزه انتخابی مربوطه است و این بدان معناست که اگر نماینده‌ای در دوران نمایندگی خود، خواسته‌های عمومی ساکنان حوزه انتخابی خود را - که بعضاً هیچ ارتباطی با نمایندگی مجلس نیز ندارند - نادیده بگیرد، در دوره‌های بعدی با اقبالی مواجه نخواهد شد. در گزارش حاضر مسئله آن نیست که منافع منطقه‌ای ممکن است در تضاد با منافع ملی قرار داشته باشد. اگر این فرض را بپذیریم که منافع کل نمی‌تواند چیزی جز منافع اجزا باشد و نماینده مجلس با برآورده ساختن انتظارات مردم حوزه انتخابیه در

واقع در خدمت منافع ملی نیز عمل کرده است، همچنان این مسئله باقی می‌ماند که عملکرد و اقدامات نماینده در حوزه انتخاباتی در مواردی یا جنبه تبلیغاتی، نمایشی و پوپولیستی دارد، و یا در راستای تأمین منافع گروه‌های ذی‌نفوذ و صاحب‌اقتدار در حوزه انتخابیه است.

ورود بیش از حد نمایندگان مجلس به امور محلی بر اساس تشخیص‌های غیرکارشناسی و به منظور جلب حمایت گروه‌های ذی‌نفوذ سبب دخالت در اموری شده است که براساس قانون تا حدود زیادی در حیطه وظایف شوراهای شهر و روستاست و از این طریق قدرت مانور از این نهاد سلب شده است. از سوی دیگر این امر بعضاً سبب انتخاب افراد بی‌تخصص در مجلس شده است. درواقع افرادی که از پشتوانه قومی، طایفه‌ای و مالی برخوردارند و می‌توانند به هر شکل ممکن با سردادن شعارها و وعده‌های فراوان، رأی بسیاری از مردم حوزه انتخابیه را به خود جذب کنند، احتمال رای‌آوری بالایی دارند. از سوی دیگر بدلیل حاکم شدن چنین محیطی، بسیاری از افراد دارای تخصص و شایسته اصولاً تمایل به حضور در این رقابت پیدا نمی‌کنند. از مجموع ۲۹۰ کرسی مجلس شورای اسلامی، حدود ۱۷۶ کرسی متعلق به حوزه‌های انتخاباتی ایست که تنها یک نماینده در مجلس می‌توانند داشته باشند. (ستاد انتخابات کشور، ۱۳۹۴) این بدان معناست که از مجموع ۲۰۷ حوزه انتخابیه ۱۷۶ نماینده (حدود ۸۵ درصد) از حوزه‌های تک‌کرسی و شهرهای کوچک انتخاب شده‌اند که ذهنیت نماینده درگیر سطوح بسیار خرد است.

اخیراً آماري از سوی مشاور و رئیس حوزه ریاست مجلس یازدهم درباره عملکرد مجلس دهم منتشر شده است که نشان می‌دهد در مجلس پیشین ۷۳۰ طرح و لایحه ارائه شده است که شامل ۵۰۰ طرح و ۲۳۰ لایحه بوده است. از مجموع ۷۳۰ طرح و لایحه، ۱۸۰ مورد به قانون تبدیل شده است که ۱۱۰ قانون بر اساس لوایح و ۷۰ قانون بر اساس طرح‌ها بوده است. این بدان معناست که تنها ۱۴ درصد از طرح‌های ارائه شده در مجلس دهم تبدیل به قانون شده است در حالی که در مورد لوایح این رقم به ۴۸ درصد می‌رسد. (فارس، ۱۳۹۹/۶/۲۶) بررسی اختصاصی این موضوع که طرح‌های مجلس دهم که به قانون تبدیل شده، چه میزان بر رفع مشکلات کشور و دنبال کردن اهداف و سیاست‌های کلان مؤثر واقع شده‌اند، نیاز به کار کارشناسی دقیق جداگانه‌ای دارد اما همین نتایج آماری به خوبی نشان می‌دهد که قریب به ۸۶ درصد از طرح‌های ارائه شده در مجلس دهم، به علل مختلف مانند نداشتن پشتوانه کارشناسی لازم، مغایرت با قانون اساسی، عدم توجه به اولویت‌ها و نیازهای کشور، عدم توجه به سیاست‌های کلان و اسناد بالادستی تبدیل به قانون نشده است.

در این گزارش ابتدائاً مصادیق تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌هایی که در نتیجه تعارض میان منافع ملی و منطقه‌ای نمایندگان مجلس و با اولویت دومی بر اولی در کشور اتخاذ و اجرا شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرد و نتایج و پیامدهای این سیاست‌گذاری‌ها به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت بعد، علل و عوامل زمینه‌ای شکل‌گیری چنین تعارضی مورد واکاوی قرار می‌گیرد و در بخش پایانی راهکارهای پیشنهادی جهت مدیریت و کنترل مسئله ارائه خواهد شد.

۲. مصادیق، آسیب‌ها و پیامدها

مجلس شورای اسلامی بدون محدودیت در تمامی سطوح از مسائل و اختلافات محلی شهرها و روستاها تا تصویب و پذیرش مذاکرات و قراردادهای بین‌المللی قانون‌گذاری و مداخله می‌کند. این وضعیت و عدم وجود محدودیت در حوزه قانون‌گذاری نمایندگان مجلس در برخی موارد آسیب‌های جبران‌ناپذیری در سال‌های اخیر بر کشور وارد ساخته است. می‌توان به موارد متعددی از طرح‌های عمرانی نظیر ساخت سد، بیمارستان، ورزشگاه و فرودگاه، طرح‌های صنعتی نظیر جانمایی‌های کارخانه‌های فولاد و پتروشیمی و طرح زیست‌محیطی نظیر انتقال آب بین استان‌ها اشاره کرد که بدون پشتوانه کارشناسی و در فضای جنجالی مجلس به تصویب رسیده و تبعات فاجعه‌بار انسانی و زیست‌محیطی برای کشور به جای گذاشته است. در ادامه به برخی از پرمخاطره‌ترین مصادیق این موارد اشاره خواهد شد.

۱-۲. پروژه‌های عمرانی نیمه‌کاره

کلنگ بسیاری از پروژه‌های نیمه‌تمام در کشور با انگیزه‌های سیاسی و منافع منطقه‌ای به زمین زده شده است. در کلنگ‌زنی و آغاز احداث پروژه‌هایی که نیمه‌تمام رها شده است، منافع ملی لحاظ نشده و بیشتر با انگیزه‌های سیاسی و در نظر گرفتن منافع منطقه‌ای کلنگ آنها به زمین زده شده است. این مسئله موضوعی است که مورد تصریح نایب رئیس کمیسیون عمران مجلس دهم نیز واقع شد. (اقتصاد آنلاین، ۱۳۹۷/۶/۲۷) اغلب مشاهده می‌شود فردی که می‌خواهد برای دور بعد هم نماینده مجلس شود به دولت فشار می‌آورد تا یک یا چند پروژه در حوزه انتخابیه‌اش اجرا شود. در مواردی نمایندگان مجلس با یکدیگر ائتلاف می‌کنند و از وزرا می‌خواهند پروژه‌های بدون اولویت را در منطقه‌شان اجرا کنند و در غیر این صورت برای استیضاح وی اقدام می‌کنند. پروژه‌های عمرانی ذاتاً هزینه‌بر، انرژی‌بر و زمان‌بر هستند، بنابراین اولویت‌بندی آنها ضرورتی انکارناپذیر است. بسیاری از پروژه‌هایی که با اهداف سیاسی و کسب رأی اجرا شده‌اند، به دلایل مختلف باعث هدر رفتن منابع مالی و آسیب به استان شده است.

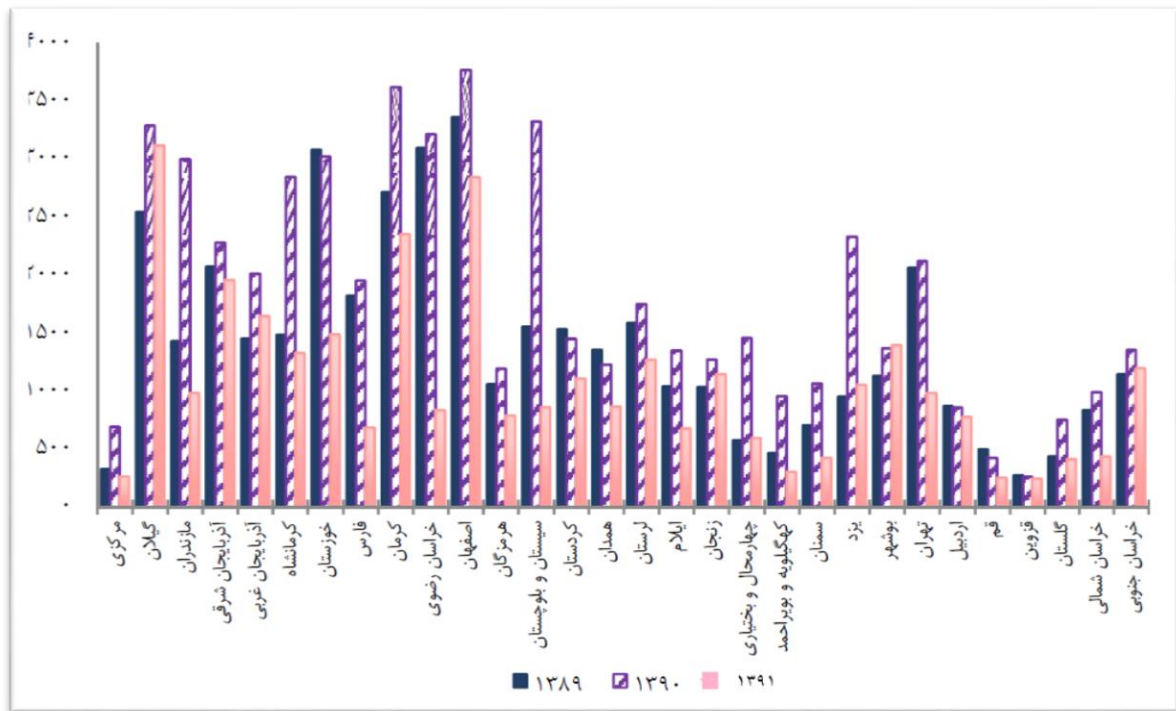
طرح‌های عمرانی بدون پشتوانه کارشناسی در درازمدت به ضرر بومیان حوزه‌های انتخابی تمام می‌شود و مورد انتقاد قرار می‌گیرند. در بسیاری از شهرهای ایران این طرح‌ها به طرح‌های سیاسی معروف شده‌اند که به دلیل حمایت برخی از سیاسیون کلنگ‌زنی شده و هزینه‌های سرباری را بر بودجه عمومی و دولتی تحمیل کرده‌اند. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۷ در استانی نظیر کهگلویه و بویراحمد ۴۰۰ طرح عمرانی نیمه تمام با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد در حوزه‌های مختلف شناسایی شده است. به اعتقاد برخی مسئولین محلی، خرد کردن اعتبارات برای اجرای طرح‌های کوچک یکی از آسیب‌های وارد شده به توسعه استان با پروژه‌های سیاسی است. (ایرنا، ۱۳۹۸/۱/۲۶)

حلاج و جلالی (۱۳۸۹)، معتقدند که ابهام در چگونگی تصویب و مرجع تصویب‌کننده طرح‌ها، عامل اصلی این ناکارایی محسوب می‌شود. خضری (۱۳۸۴) معتقد است که تصمیم‌گیری‌های سیاسی نمایندگان مجلس و مقام‌های دولتی در تصویب طرح‌ها و پروژه‌های جدید بدون رعایت محدودیت منابع قابل تأمین، از مشکلات اصلی در روند اجرای طرح‌های عمرانی است. قاسمی و همکاران (۱۳۸۷)، بر این تأکید دارند که تسلط اولویت‌های بخشی و منطقه‌ای بر اولویت‌های ملی عامل این ناکارایی است. پژوهش دیگری امیری و صمدیان (۱۳۹۷) بر نکته دیگری تأکید کرده‌اند که برای موضوع گزارش پیش‌رو بسیار حائز اهمیت است؛ تأثیر دوره‌های انتخاباتی نمایندگان مجلس و دولتمردان در

تصویب طرح‌های عمرانی. این معضل در حوزه سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی در ادبیات جهانی تحت عنوان ادوار سیاسی بودجه (political budget cycle) شناخته شده است و ناظر به این مسئله است که تاثیر ادوار سیاسی (انگیزه‌های سیاسی و انتخاباتی از سوی دولت و نمایندگان مجلس) بر روال تصویب و اجرای برنامه بودجه قابل توجه است. (Efthymoulou, 2012)

پژوهش امیری و صمدیان نشان می‌دهد سیکل سیاسی مجلس و ریاست جمهوری ارتباط مثبت و معناداری با اعتبارات عمرانی دارد؛ در سال انتخابات مجلس و یک سال قبل از انتخابات ریاست جمهوری، اعتبارات عمرانی استان‌ها افزایش می‌یابد، همچنین هرچه تعداد نمایندگان استان‌ها در مجلس بیشتر بوده، قدرت چانه‌زنی به منظور گرفتن اعتبارات عمرانی افزایش می‌یابد. بررسی واقعیت موجود در مورد طرح‌های عمرانی استانی نشان از ناکارآمدی جدی فرآیند فعلی تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی دارد، به گونه‌ای که طرح‌های یاد شده به لحاظ پیشرفت فیزیکی و تبعیت از برنامه زمان‌بندی در وضعیت مطلوبی نیستند و هر ساله حجم انبوهی از طرح‌های عمرانی ناتمام و گاه متوقف وجود دارد که طی سالیان متمادی تبعات اقتصادی و اجتماعی سنگینی بر بودجه و اقتصاد کشور تحمیل کرده است. شروع پروژه‌های عمرانی به عنوان یک ژست توسعه‌ای در ادوار سیاسی، به کلید خوردن بی‌محابای طرح‌های عمرانی بدون توجه به ظرفیت‌های مالی و اجرایی کشور منجر می‌شود. زیرا مقام‌های سیاسی می‌خواهند در انتخابات پیروز شوند و براساس این، آن‌ها با استفاده از قاعده طلایی کلنگ‌زنی و عزم در سازندگی، در دوره‌های نزدیک به انتخابات می‌کوشند اذهان عمومی را نسبت به خود در خصوص عمران و آبادانی کشور راضی نگه دارند، به نحوی که از طریق تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی جدید در محدوده نفوذ خود، رضایت رأی‌دهندگان را حداکثر کنند و از این راه احتمال انتخاب مجدد خود را در انتخابات بعدی افزایش دهند، بدون اینکه به این نکته توجه کنند که آیا اقتصاد توان فنی و اجرایی به اتمام رساندن این همه طرح را دارد، یا این که تصویب طرح در یک منطقه جغرافیایی چه سطحی از انتظارات اجتماعی خاص خود را ایجاد می‌کند، و اینکه در افق‌های میان‌مدت و بلندمدت چه هزینه‌هایی از ناحیه وجود انبوه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به اقتصاد کشور تحمیل می‌شود.

اثر ادوار سیاسی بر طرح‌های عمرانی، در نمودار زیر که تعداد طرح‌های عمرانی را در یک سال قبل از انتخابات مجلس (۱۳۸۹)، سال انتخابات مجلس (۱۳۹۰) و یک سال بعد از انتخابات مجلس (۱۳۹۱) نشان می‌دهد، قابل رویت است. با توجه به نمودار مشاهده می‌شود که در یک سال قبل از انتخابات و سال انتخابات، تصویب پروژه‌های عمرانی جدید افزایش یافته است. اما نکته قابل تأمل این است که در سال بعد از انتخابات، پروژه‌های جدید در تمام استان‌ها کاهش یافته است. در واقع، در یک سال قبل از انتخابات و سال انتخابات نمایندگان مجلس با انگیزه‌های سیاسی و برای انتخاب مجدد خود در انتخابات، به تصویب هرچه بیشتر طرح‌ها در محدوده خویش اقدام کرده‌اند و در سال بعد از انتخابات که انگیزه‌های سیاسی از بین رفته است، از شدت تصویب پروژه‌های جدید برای شهر یا استان خود کاسته‌اند. نمودار گویای این واقعیت است که مسئولان و سیاست‌گذاران به منظور تخصیص بودجه بین استان‌ها براساس منافع عمل می‌کنند. لذا نظام چانه‌زنی تأثیر قطعی و نهایی در نحوه تخصیص بودجه جهت تکمیل پروژه‌های عمرانی و تصویب پروژه‌های عمرانی جدید بین استان‌ها دارد. (امیری و صمدیان، ۱۳۹۶)



شکل ۱: تأثیر انتخابات مجلس بر تعداد پروژه‌های عمرانی در استان‌ها

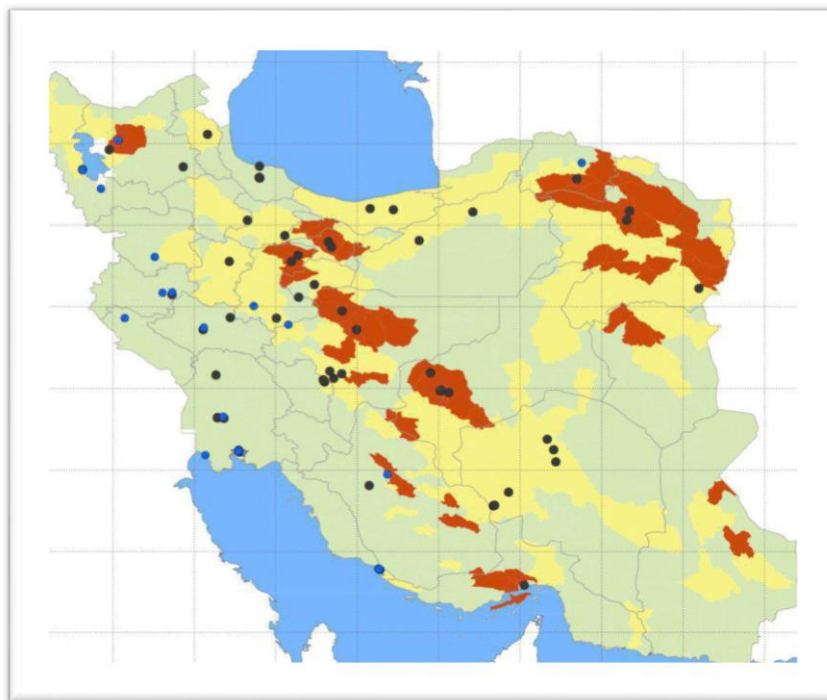
منبع: امیری و صمدیان؛ گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی استانی طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۱

۲-۲. طرح‌های صنعتی غیرکارشناسی

یکی دیگر از مصادیق اولویت منافع منطقه‌ای بر منافع ملی، فشار نمایندگان مجلس به وزرا برای انحراف امکانات ملی به سمت و سوی مناطق و حوزه نمایندگی برای کسب رأی از مردم منطقه خود در انتخابات بعدی است. از نظر کارشناسان اقتصادی این کار استفاده از فرصت‌های عمومی و انحراف در منابع عمومی برای کسب رأی است که فساد بزرگی ایجاد کرده است. یکی از نمونه‌های چنین سوءاستفاده‌ای در انحراف منابع محدود کشور به بیابان‌ها و شکل‌گیری کارخانه‌ها و صنایع فولاد و پتروشیمی در مناطق بیابانی و نیمه‌بیابانی قابل مشاهده است. این صنایع بسیار آب‌بر هستند و در حال حاضر برخی از آن‌ها با کمتر از ۲۰ درصد ظرفیت خود کار می‌کنند. جانمایی غیرکارشناسی و مبتنی بر انگیزه‌های سیاسی طرح‌های صنعتی نظیر صنایع فولاد تا حدی مسئله‌ساز بوده است که نه تنها باعث اتلاف منابع ملی شده بلکه به مانعی در روند توسعه منطقه نیز تبدیل شده است. کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۴ گزارشی تحت عنوان «گزارش تحقیق و تفحص از صنعت فولاد کشور» تهیه کرد که در آن به این موضوع اشاره شده بود که هریک از پروژه‌های استانی برای تولید ۸۰۰ هزار تن فولاد در سال نیازمند حداقل ۴ میلیون متر مکعب آب هستند و این در حالی است که ۴ طرح از ۷ طرحی که در اختیار شرکت ملی فولاد و در دست اجراست در مناطق کویری واقع شده‌اند. طرح‌های فولاد سبزووار، قائنات، نی‌ریز و بافت طرح‌هایی هستند که در مناطق کویری واقع شده‌اند. از این میان طرح فولاد سبزووار در دشت ممنوعه بحرانی به لحاظ آب قرار دارد و قرار است آب آن از ۵ حلقه

چاه تأمین شود. در حالی که سطح آب‌های زیرزمینی در این منطقه و اطراف آن طی سال‌های گذشته به شدت پایین آمده و امکان برداشت سالانه ۴ میلیون متر مکعب آب از ۵ حلقه از چاه‌های موجود در این منطقه وجود ندارد. علاوه بر این در صورت برداشت آب از چاه‌های منطقه، صنعت فولاد باعث تعطیلی کشاورزی منطقه خواهد شد. از طرفی صنعت فولاد در این منطقه باعث اشتغال مستقیم ۸۰۰ نفر می‌شود، در حالی که باعث بیکاری صدها کشاورز و در نتیجه مهاجرت به شهرها و مشکلات ناشی از مهاجرت خواهد شد. در این گزارش تصریح شده است که این موضوع در مورد سه طرح دیگر نیز صادق است. در تمامی مناطق مذکور مشکل کم‌آبی حاد است و تأمین آب مورد نیاز صنایع فولاد از منابع محدود آبی منطقه در سال‌های آینده، منطقه را با خشکسالی و مسائل جدی‌تری مواجه خواهد ساخت. این موارد همگی گواه آن است که در مکان‌یابی طرح‌های استانی اغراض سیاسی بر جنبه‌های علمی، فنی، زیست محیطی و توسعه‌ای ارجحیت داشته است.

عمده کارخانجات فولاد و پتروشیمی‌های کشور (بعنوان صنایع بشدت آب بر) در مناطق خشک کشور و دشت‌هایی احداث شده‌اند که به لحاظ اجازه برداشت از آبخوان‌ها یا «ممنوعه» و یا «ممنوعه بحرانی» تشخیص داده شده‌اند. نقشه زیر که در آن مناطق ممنوعه با رنگ زرد و مناطق ممنوعه بحرانی با رنگ نارنجی نشان داده شده است، بیانگر آن است که عمده کارخانجات فولاد (که با لکه‌های سیاه نمایش داده شده‌اند) در مناطق ممنوعه و تعداد بسیار ناچیزی از آن‌ها در سواحل گسترده جنوبی کشور مستقر شده‌اند.



شکل ۲: استقرار کارخانه‌های فولاد و پتروشیمی در دشت‌های ممنوع شده از برداشت آب

منبع: انجمن انرژی‌های تجدیدپذیر ایران

۲-۳. طرح‌های زیست محیطی خطوط انتقال آب

در کشور ما دهه ۱۳۸۰ را می‌توان به عنوان بازه زمانی نمایان شدن محدودیت منابع آب و بسته شدن حوضه‌های آبریز در نظر گرفت. تأمین آب از خارج از حوضه که از چندی پیش در کشورمان مورد توجه قرار گرفته و با توجه به محدودیت آشکار شده منابع آب و تشدید تعارضات در بین بهره‌برداران واقع در یک حوضه، به یک راهکار کلیدی مبدل شده است. با وارد شدن مستمر دشت‌های بیشتری از کشور به دشت‌های بحرانی و فوق بحرانی، کاهش جریان آب در رودخانه‌ها و خشک شدن یا کاهش شدید سطح آب در برخی تالاب‌ها، اکنون این ایده مطرح است که امنیت کشور در مناطق بحرانی در بقای تأمین آب از حوضه‌ها و مناطق پرآب‌تر و یا شیرین‌سازی و انتقال آب دریا است.

هم اکنون پروژه‌های انتقال آب متعددی برای تأمین نیازهای شرب و صنعت در قالب انتقال آب از دریای عمان و خلیج فارس، دریای خزر، سرشاخه‌های کارون در حال مطالعه و یا اجرا هستند. پروژه‌های انتقال آب هم تبعات دراز مدت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی دارند و هم بسیار هزینه‌بر هستند. لذا در مورد مسائل مربوط به آب، مبنای تصمیم‌گیری باید جنبه علمی، نگاه ملی و کار کارشناسی باشد. با وجود آن که کشاندن این مباحث به مسائل منطقه‌ای در تقابل با منافع ملی قرار دارد، در موارد متعددی دیده می‌شود در اختلافات نمایندگان مجلس در تصویب طرح‌های مربوط به انتقال آب اولویت‌های منطقه‌ای بر منافع ملی کشور سایه انداخته است.

طرح‌های زیست محیطی انتقال آب بین حوضه‌های آبریز در استان‌های مختلف جزو مواردی است که به خوبی منافع متضاد نمایندگان استان‌های مختلف در مجلس شورای اسلامی را نشان می‌دهد. (مشرق نیوز، ۱۳۹۷/۱۰/۴) در تصویب طرح‌ها و پروژه‌های مربوط به انتقال آب نظیر انتقال آب از حوضه کارون و استان خوزستان به سمت استان‌های مرکزی اصفهان و یزد، و یا طرح‌های انتقال آب دریا و شیرین‌سازی آن نظیر انتقال آب دریاچه خزر به استان سمنان درگیری‌های متعددی میان نمایندگان استان‌های مزبور در مجلس درگرفت. بررسی نطق‌های نمایندگان در مورد مسائل و طرح‌های مشابه نشان می‌دهد استدلال‌ها و دعاوی نمایندگان مجلس کمتر واجد نگاه علمی و دیدگاه کارشناسی است و ایجاد جنجال در عمده موارد در دستور کار قرار داشته است.

در مواردی نیز که نماینده‌ای در خصوص یک طرح توجیه علمی داشته و مستدل‌ات خود را در مخالفت یا موافقت با یک طرح با توجه به مسائل زیست محیطی و فنی بیان کرده است، این توجیهات صرفاً منافع منطقه‌ای و استانی نماینده مزبور را مد نظر قرار داده و از تحلیل مسئله در بستر ملی عاجز بوده است. (ایرنا، ۱۳۹۷/۷/۲۵) منطقی و بدیهی است که نمایندگان نسبت به حوزه انتخابیه خود احساس مسئولیت کنند و منافع متضاد و متعارض مناطق مختلف در نطق نمایندگان بروز یابد، اما تصمیم‌گیری و تصویب طرح‌های مشابه که تأثیرات درازمدت اقلیمی، محیط زیستی، اقتصادی و سیاسی دارد، نیازمند بررسی‌ها و اتخاذ رویه‌های مطلقاً کارشناسی و علمی دارد.

در رویه‌های جاری و با جنجال و فضا سازی نمایندگان مجلس درباره طرح‌های مشابه کاملاً محتمل است که نماینده‌ای که قدرت ایجاد فضای رسانه‌ای بیشتری دارد، مواضع غیرکارشناسی خود را پیش ببرد و چنین امری نهایتاً به ضرر منافع کشور تمام می‌شود.

۴-۲. گسترش مناطق آزاد تجاری

در سال‌های اخیر گزارش‌های متعددی از ناکامی و عدم موفقیت مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی در تحقق اهداف معین‌شده منتشر شده است. مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی با هدف تقویت و رشد تولید صادرات محور تاسیس شدند. در همین راستا معافیت‌های مالیاتی و گمرکی، تخفیف‌های بسیار گسترده در صدور مجوزها، مقررات‌زدایی‌ها در حوزه‌های گوناگون از جمله مقررات‌زدایی از بازار کار و منعطف‌سازی نیروی کار و انواع و اقسام حمایت‌های تعرفه‌ای از مناطق آزاد کشور به عمل آمد. اما به استناد گزارش‌ها در عمل معافیت‌ها و حمایت‌های اعمال‌شده به رشد تولیدات صادرات محور منجر نشده است؛ کل صادرات هفت منطقه آزاد ایران طی سال ۹۷ به یک میلیارد دلار رسیده که واردات آنها نزدیک به یک میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار بوده است. به عبارت دیگر، در این سال تراز تجارت خارجی مناطق آزاد ایران منفی ۲۸۹ میلیون دلار بوده است. (فرهیختگان، ۱۳۹۸/۱۱/۱۵) همچنین تحلیل منابع درآمدی این مناطق نشان می‌دهد مناطق آزاد ایران عملاً با عوارض ورود و خروج کالا، خدمات شهری، صدور مجوز و فروش زمین اداره می‌شوند که نه تنها جزء اهداف اولیه آنها نیست، بلکه به جای منطقه آزاد بودن، این مناطق به لحاظ عملکردی تبدیل به شرکت‌های عمران منطقه‌ای و شهرداری شده‌اند. پژوهش‌ها نشان می‌دهند مناطق آزاد کشور طی دوره‌های مختلف توسعه دارای کسری تجاری بوده‌اند؛ در برنامه سوم توسعه میزان واردات تقریباً ۴ برابر صادرات است. در برنامه چهارم توسعه تراز تجاری روند کاهشی را نشان می‌دهد که میزان واردات مناطق آزاد ۶ برابر صادرات در این دوره بدست آمده است. در برنامه پنجم توسعه روند کاهشی تراز تجاری ادامه داشته است. و در این دوره میزان واردات تقریباً ۵/۲ برابر بیشتر از صادرات است، که نسبت به برنامه‌های توسعه قبلی کمتر شده است. (راعی و دهمرده، ۱۳۹۶) بنابراین عملکرد تراز تجاری مناطق آزاد کشور ضعیف بوده است و نباید انتظار داشت ایجاد مناطق آزاد تاثیر جدی بر توسعه اقتصادی کشور و توسعه اجتماعی داشته باشد.

با این وجود، بسیاری از نمایندگان مجلس در اثر اعمال فشار گروه‌های ذی‌نفوذ نظیر تجار و اتاق بازرگانی حوزه انتخابیه به دنبال تصویب مناطق آزاد جدید در شهر خود هستند. اعمال فشار و لابی‌های پنهان گروه‌های ذی‌نفوذ با نمایندگان مجلس برای افزوده شدن یک منطقه به منطقه آزاد را می‌توان در رسانه‌ها و خبرگزاری‌هایی که بازتاب‌دهنده منافع این گروه‌هاست، مشاهده کرد. نتیجه چنین مناسباتی آن است که نمایندگان مجلس تعداد سرسام‌آوری منطقه ویژه به لایحه دولت افزوده‌اند. یکی از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه مجلس یازدهم چندی پیش اعلام کرد اگر با تاسیس همه مناطق پیشنهاد شده از سوی نمایندگان موافقت شود، تعداد کل مناطق آزاد و ویژه در کشور حدوداً معادل تعداد کل نمایندگان مجلس خواهد شد. (کیهان، ۱۳۹۹/۲/۶) این افزایش افسارگسیخته نشان‌دهنده جایگزین شدن منافع حوزه انتخابیه نمایندگان بر منافع ملی است. در حالی که کارشناسان اقتصادی معتقدند گسترش مناطق آزاد می‌تواند به معضلاتی نظیر «تسهیل قاچاق کالا و ارز»، «رشد تصاعدی شرکت‌های صوری و افزایش فرار مالیاتی»، «تخلفات گسترده در واگذاری منابع و اراضی» و «شکاف طبقاتی» در مناطق آزاد دامن بزند، برخی نمایندگان مجلس برای پیشبرد منافع خود، تجار و سایر گروه‌های ذی‌نفع در حوزه انتخابیه خود به دنبال تصویب مناطق آزاد بیشتر در کشور هستند.

۳. عوامل و زمینه‌های شکل‌گیری مسئله

تعارض میان منافع منطقه‌ای و ملی نمایندگان مجلس و مهم‌تر از آن اولویت و ارجحیت اولی بر دومی در عملکرد نمایندگان مجلس مانند هر نقص و ناکارآمدی دیگری در نظام بوروکراسی کشور علل و عوامل ساختاری متعددی دارد. از جمله عواملی که به امکان تحقق اولویت و ارجحیت منافع منطقه‌ای بر منافع ملی نزد نمایندگان مجلس منجر می‌شود می‌توان به این موارد اشاره کرد: عدم نظارت فنی- کارشناسی بر مصوبات مجلس؛ تمرکزگرایی ساختار سیاسی؛ منافع متضاد قومیت‌ها و شهرها؛ ناتوانی مردم محلی در تحقق مطالبات‌شان؛ نبود احزاب و سازوکار تأمین مالی شفاف انتخابات، حوزه‌های انتخابیه کوچک و تک‌کرسی. این عوامل را می‌توان در سه دسته کلی جا داد: نواقص نظام انتخاباتی، ساختار تک‌مجلسی قوه مقننه و نبود پارلمان محلی. در کنار این علل و عوامل ساختاری، برخی عوامل نظیر منافع نماینده و گروه‌های فشار و پوپولیسم و تلاش نمایندگان به منظور جلب رأی را نیز می‌توان به عنوان عوامل فرعی و غیرساختاری به این مجموعه افزود. شکل ۳ مجموعه این عوامل را به صورت شماتیک نشان می‌دهد. در ادامه گزارش هر یک از عوامل فوق‌الذکر به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.



شکل ۳: زمینه‌های ساختاری و غیرساختاری شکل‌گیری تعارض میان منافع ملی و منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی

۱-۳. نواقص نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی

یکی از مهم‌ترین عواملی که در مجلس شورای اسلامی باعث آن می‌شود که انگیزه‌ها و منافع گروهی و منطقه‌ای نمایندگان بر منافع و وظایف ملی آن‌ها اولویت داشته باشد، نظام انتخاباتی مجلس است. نظام انتخاباتی همان قواعد به رسمیت شناخته شده‌ایست که بیانگر چگونگی تبدیل آرای مردم به مناصب و پست‌های سیاسی است. مجموعه‌ای از قواعد و کاربست‌ها که به موجب آن آرای شهروندان تعیین‌کننده گزینش یا انتخاب مقامات اجرایی و تقنینی به شمار می‌رود. (نوذری، ۱۳۸۱) نظام انتخاباتی نوع خاصی از رفتار سیاسی را به وجود می‌آورد و محدودیت‌هایی ایجاد می‌کند. در مجموع نظام انتخاباتی تا حد بسیار زیادی تعیین‌کننده کارآمدی کل نظام سیاسی چه در مدل‌های ریاستی و چه در مدل پارلمانی است. (لاندل، ۱۳۸۹) در این بخش در ابتدا توضیحاتی در خصوص انواع نظام‌های انتخاباتی، اندازه حوزه‌های انتخاباتی و ساختار رأی‌گیری ارائه خواهد شد و سپس درباره تأثیر این مقولات بر شکل‌گیری تعارض میان منافع ملی و منطقه‌ای نمایندگان مجلس بحث خواهد شد.

۱-۱-۳. انواع نظام‌های انتخاباتی

از گزینش نظام‌های انتخاباتی در کشورهای گوناگون، سه نظام انتخاباتی مستقل و یک نظام انتخاباتی تلفیقی از آن سه نظام انتخاباتی شناسایی می‌شود که در هر کدام از آن‌ها چگونگی راهیابی افراد برگزیده به نهاد حکومتی از جمله پارلمان، مشخص شده است که به آن فرمول انتخاباتی می‌گویند. دو عنصر مهم در نظام انتخاباتی اندازه حوزه انتخاباتی و ساختار رأی‌گیری است. انواع نظام‌های انتخاباتی و فرمول آن‌ها عبارت‌اند از:

- **نظام انتخاباتی اکثریت نسبی:** در این نظام انتخاباتی نامزد یا حزبی که بیشترین آرا را بدون توجه به نسبت کلی آرا از آن خود کرده پیروز است.
- **نظام انتخاباتی اکثریت:** برای انتخاب نامزد در نظام اکثریتی، کاندید باید حداقل ۵۰ درصد کل آرا را به دست آورد.
- **نظام انتخاباتی نسبی یا تناسبی:** در این نظام انتخاباتی سهم کرسی‌هایی که به هر حزب داده می‌شود باید با سهم آرای نامزدهای آن حزب در یک حوزه انتخابیه و یا کل حوزه‌های انتخاباتی در سراسر کشور مساوی باشد. (توسلی و شعبان شمیرانی، ۱۳۹۲)

۲-۱-۳. اندازه حوزه انتخاباتی

یکی از عوامل مهم در فرآیند قانونی انتخاب نمایندگان مجلس که تشکیل‌دهنده نظام انتخاباتی است، اندازه حوزه انتخابیه است. مقصود از اندازه حوزه انتخابیه آن است که از هر حوزه انتخابیه چند نفر به پارلمان راه پیدا می‌کند. به طور کلی حوزه‌های انتخابیه به دو دسته تفکیک‌پذیرند: حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی (تک نماینده) و حوزه‌های انتخابیه چندکرسی (بیش از یک نماینده). در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی معمولاً شناخت و رابطه بین نامزدهای

انتخابات و رای دهندگان مستقیم‌تر و بی‌واسطه‌تر از حوزه‌های انتخابیه بیش از یک نماینده است. موريس دوورژه^۱ پیامد این وضعیت را این چنین توضیح می‌دهد:

«نفوذ احزاب در تعیین کاندیداها، برحسب وسعت حوزه‌ها، تفاوت می‌کند. هرچه حوزه‌ای وسیع‌تر باشد، تأثیر احزاب بیشتر است. هرچه حوزه کوچک‌تر باشد، دخالت احزاب محدودتر می‌شود. به بیان دیگر اگر قلمرو انتخاباتی توسعه یابد، تماس شخصی بین کاندیداها و رأی‌دهندگان کمتر می‌شود. در این صورت رأی‌دهندگان شخصاً منتخبان خود را نمی‌شناسند. اتیکت سیاسی در این سیستم تعیین حوزه عامل اساسی اخذ رأی می‌شود. از سوی دیگر هرچه حوزه‌ای کوچک‌تر باشد، شناسایی شخص کاندیدا از طرف رأی‌دهندگان محتمل‌تر می‌شود. هرچه مبارزه انتخاباتی بیشتر چهره‌پیکار شخصیت‌ها را به خود گیرد رأی‌دهنده بهتر می‌تواند با توجه به صلاحیت شخصی آن‌ها تصمیم بگیرد. در این صورت بیشتر به شخصیت کاندیداها توجه می‌کند و کمتر به اتیکت سیاسی آن‌ها. بنابراین ممکن است در حوزه‌های کوچک افراد منفردی نیز کاندیدا شوند، اما در حوزه‌های بزرگ امکان چنین امری وجود ندارد» (دوورژه، ۱۳۵۷)

۳-۱-۳. ساختار رأی‌گیری

ساختار رأی‌گیری نشان می‌دهد که رأی‌دهندگان چگونه گزینش خود را بروز می‌دهند. مثلاً این که شرکت‌کنندگان در انتخابات به کاندیداها مشخص رأی می‌دهند و یا به فهرست معرفی شده از سوی احزاب و تشکل‌ها. در ساختار رأی‌دهی فهرستی جمع‌گرایی حاکم است، تأثیر شخصیت‌ها کم‌رنگ‌تر و توافق بین چند نفر الزامی می‌شود و سیاست‌ها، رویکردها و برنامه‌ها بیش از خصوصیات فردی و شخصی نامزدها ملاک رأی‌دهی قرار می‌گیرد. همچنین میان رأی‌دهی فهرستی با رأی فردی تمایز مهم دیگری است که بازتاب ملموس آن پس از راهیابی نامزدهای نمایندگی به پارلمان مشاهده‌پذیر و مقایسه‌شدنی است. (توسلی و شعبان شمیرانی، ۱۳۹۲)

در تمایل سیاسی افراد یک کشور همیشه دو نوع عامل نقش دارد: ۱. عوامل خاص و محلی و ۲. عوامل کلی و عمومی. تفکیک این عوامل از یکدیگر بسیار دقیق است، زیرا به طور ناآگاه اغلب این عوامل با هم ترکیب می‌شوند. به هر حال هرچه باشد موضوع بیان تأثیر سیستم‌های احزاب و رژیم‌های انتخاباتی است که بعضی از سیستم‌ها موجب گسترش عوامل آرای محلی به ضرر عوامل در سطح مملکتی می‌شوند و بالعکس. سیاست هر پارلمان بسته به آن که اعضای آن به علل اساساً محلی انتخاب شده باشند و یا به سبب وضع آنان نسبت به مصالح مهم مملکتی انتخاب شده باشند، عمیقاً متفاوت است. تضاد در این جا بین سیستم تناسبی و رژیم اکثریتی نیست، بلکه بین اخذ رأی برای یک وکیل و یا اخذ رأی برای چند وکیل طبق لیست است. (دوورژه، ۱۳۵۷)

۳-۱-۴. اثرات نظام انتخاباتی بر شکل‌گیری منافع متعارض

بخشی از علل شکل‌گیری تعارض میان انگیزه‌ها و منافع گروهی و منطقه‌ای نمایندگان با منافع و وظایف ملی آن‌ها را باید در ساختار نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی جستجو کرد. انتخابات مجلس در ایران بصورت محلی برگزار می‌شود. مسئله اصلی چنین نظام انتخاباتی این است که انتخابات کوچک می‌شود. انتخابات کوچک اولاً امکان

شکل‌گیری احزاب را از بین می‌برد، ثانیاً امکان رصد تأمین مالی انتخابات را کاهش می‌دهد و ثالثاً امکان انتخاب شدن افراد با دانش تخصصی و کارشناسی را کم می‌کند. مهم‌ترین مزیت احزاب امکان شفافیت در تأمین مالی انتخابات است. در انتخابات محلی با کاندیدای بسیار، عملاً امکان رصد تأمین مالی انتخابات از بین می‌رود. در نتیجه گروه‌های ذی‌نفوذ و صاحب قدرت در فضای مه‌آلود تأمین مالی کرده و نمایندگانی را به مجلس می‌فرستند که زیر دین آن‌ها هستند. بسیاری از آسیب‌ها و مصادیقی که در قسمت قبل بیان شد نتیجه وابستگی نمایندگان شهرهای کوچک و بزرگ به گروه‌های صاحب ثروت طی دوران انتخابات است. در انتخابات محلی که امکان نظارت دقیق بر تأمین مالی انتخابات وجود ندارد، افراد ذی‌نفع دقیقاً با این هدف کاندیداها را زیر چتر حمایتی خود قرار می‌دهند که در صورت پیروزی در انتخابات با تصویب طرح‌ها و تخصیص بودجه‌های غیرکارشناسی به منطقه منافع آن‌ها را تأمین کنند.

مفهوم پاسخگویی در جوامع که باعث می‌شود حاکمان برای رفتار و عملکردشان در مقابل شهروندان مسئول باشند، در صورتی محقق می‌شود که پشتوانه‌ای منطقی ضمانت آن را فراهم آورد. در حال حاضر تنها سازوکار تأمین‌کننده مفهوم پاسخگویی در نمایندگان، انتخاب یا عدم انتخاب توسط مردم در دور بعدی انتخابات است. برخی کارشناسان مهم‌ترین علت ناکارآمدی نظام انتخاباتی کنونی مجلس شورای اسلامی را عدم تناسب حوزه‌بندی‌ها می‌دانند. چنان که پیشتر گفته شد، از مجموع ۲۹۰ کرسی مجلس شورای اسلامی، حدود ۱۷۶ کرسی متعلق به شهرها و روستاهای کوچکی است که تنها یک نماینده در مجلس می‌توانند داشته باشند. (ستاد انتخابات کشور، ۱۳۹۴) در این حوزه‌های انتخاباتی موفقیت عملکرد نماینده در گروی برآورده کردن خواسته‌های بسیار جزئی ساکنان محلی و حتی اعطای رانت و امتیاز به افراد است. جدول ۱ سهم حوزه‌های انتخابیه را به تفکیک تعداد کرسی در مجلس هفتم نشان می‌دهد. این جدول نشان می‌دهد حدود ۶۰ درصد کرسی‌های مجلس متعلق به نمایندگان حوزه‌های انتخاباتی تک‌کرسی است.

تک‌کرسی	دو‌کرسی	سه‌کرسی	چهار‌کرسی	پنج‌کرسی	شش‌کرسی	سی‌کرسی	
۱۷۲	۲۲	۸	۱	۲	۱	۱	
۱۷۲	۴۴	۲۴	۴	۱۰	۶	۳۰	جمع کرسی
۵۹/۳	۱۵/۲	۸/۳	۱/۴	۳/۴	۲/۱	۱۰/۳	درصد کرسی
۵۹/۳	۴۰/۷						سهم تک‌کرسی به چندکرسی

جدول ۱: فراوانی و درصد تجمیعی حوزه‌های انتخابیه بر حسب تعداد کرسی انتخابیه

انتخابات مجلس در ایران از دو جهت کاندیداتوری و ساختار رأی‌گیری فردمحور بوده و هیچ موضوعیتی (از حیث قانونی) برای احزاب و گروه‌های سیاسی در نظر گرفته نشده است. حدود دو سوم حوزه‌های انتخابیه مجلس هفتم یک کرسی نمایندگی داشته‌اند و یک سوم دیگر از حوزه‌های انتخابیه را حوزه‌های چندکرسی تشکیل داده‌اند. تمایز بین

این دو دسته آشکار است؛ خصلت فردمحوری در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی بسیار بیشتر و قوی‌تر از حوزه‌های انتخابیه چندکرسی امکان تحقق دارد و این به معنای آن است که هرچه حوزه‌های انتخابیه بزرگ‌تر باشد، ویژگی جمع‌محوری در نحوه‌گزینه‌ش نامزدها از جانب رأی‌دهندگان بیشتر و جدی‌تر تأثیر می‌گذارد. وقتی نامزدها از موضع غیر انفرادی (مثلاً حزبی) به عرصه انتخابات وارد می‌شوند و کرسی‌های نمایندگی مجلس را اشغال می‌کنند، اولاً بیش از آن که خود را مسئول و پاسخگوی رأی‌دهندگان بدانند، در قبال تشکیلات پشتیبانی کننده آن‌ها پاسخگویند، ثانیاً کارکرد آن‌ها در مجلس عمدتاً ویژگی کلان‌نگری و رویکرد ملی خواهد داشت. نظام انتخاباتی مجلس ویژگی فردمحوری دارد که نقشی منفی در رفتار ملی و باثبات نمایندگان مجلس داشته است. به طوری که استفاده از اختیارات قانونی با رویکرد منطقه‌ای را نسبت به استفاده از اختیارات قانونی با رویکرد ملی در اولویت قرار داده است و باعث ضعف در استفاده از اختیارات قانونی شده است. (توسلی و شعبان شمیرانی، ۱۳۹۲)

از سوی دیگر ساختار کنونی نظام انتخاباتی مجلس در ایران باعث می‌شود تغییر نمایندگان و ورود نمایندگان جدید به مجلس دارای نرخ نسبتاً بالایی باشد. نمایندگان مجلس بدلیل لزوم آگاهی از بایسته‌های حقوقی و قانون‌گذاری باید دارای تجربه و علم کافی در این خصوص باشند. در حال حاضر به طور میانگین در هر دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی حدود ۶۵ درصد نمایندگان، افراد جدیدی هستند که طبیعتاً ماه‌ها طول می‌کشد تا بتوانند خود را با نمایندگی مجلس وفق بدهند. در ده دوره مجلس، میانگین حضور هر نماینده ۱/۴۵ دوره بوده است. این آمار نشان‌دهنده عدم استفاده بهینه از تجربه زیسته و علم نمایندگان سابق است. (فخیمی جمیل، ۱۳۹۸)

۲-۳. ساختار تک‌مجلسی قوه مقننه

در یک دسته‌بندی اجمالی، سازوکار تصویب قوانین را از منظر ساختار می‌توان به نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی (unicameral) و دو‌مجلسی (bicameral) تقسیم کرد. اغلب نظام‌های دو‌مجلسی در کشورهای فدرال، وسیع و ریاستی رایج است و نظام‌های تک‌مجلسی در کشورهای تک‌بافت، کوچک و پارلمانی رواج بیشتری دارد. البته در هر دسته نمونه‌هایی یافت می‌شود که با نتایج مذکور همخوانی ندارد. (گروسی و باصری، ۱۳۹۸)

۱-۲-۳. معرفی ساختارهای تک‌مجلسی و دو‌مجلسی

سیستم سیاسی دو مجلسی در تعریف، به سیستم سازمانی با بازوهای قانون‌گذاری دوگانه گفته می‌شود که دارای دو مجلس بوده و هر کدام از مجالس در حیطه وظایف و اختیارات خود به وضع قوانین موضوعه خود می‌پردازند. در واقع قوه قانون‌گذار مبتنی بر دو مجلس به سیستمی گفته می‌شود که دو مجلس به کار قانون‌گذاری می‌پردازند. در این سیستم هر کدام از مجالس‌ها با نامی خاص شناخته می‌شود: مجلس سفلی (lower house) و مجلس علیا (upper house). مجلس سفلی که از تعداد بیشتری از نمایندگان تشکیل شده و معمولاً اختیارات بیشتری در قانون‌گذاری دارد، با نام مجلس نمایندگان و مجلس عوام نیز شناخته می‌شود. این نوع مجالس معمولاً بر اساس تعداد مردمی که هر نماینده آن‌ها را در مجلس نمایندگی می‌کند، شناخته می‌شوند و نمایندگان در واقع نماینده تعداد بیشتری از مردم در مجلس هستند. مجلس دوم و یا علیا، مجلس کوچک‌تر است که نمایندگان آن معمولاً مدت طولانی‌تری به عنوان نماینده در آن حضور دارند. مجلس علیا که به آن مجلس سنا و مجلس لردها نیز گفته می‌شود، معمولاً رویه‌های متفاوتی

برای انتخاب اعضایش دارد. این اعضا بر اساس وراثت، انتصاب، انتخابات مستقیم یا غیر مستقیم انتخاب می‌شوند. (زینالو و همکاران، ۱۳۹۷)

این که کشوری دارای سیستم دو مجلسی و یا تک‌مجلسی باشد، به تاریخ، فضای سیاسی و مقتضیات آن جامعه بستگی دارد و این که اصولاً مردم، کدام سیستم حکومت‌رانی را برای کشور خود انتخاب کرده باشند. در سیستم‌های پارلمانی مبتنی بر وست مینیستر یا سیستم سیاسی انگلستان، معمولاً قوه مقننه به دو مجلس عوام و اعیان تقسیم می‌شود و نحوه انتخاب اعضای این دو مجلس نیز با یکدیگر متفاوت است. در سایر الگوهای پارلمانی، تنها یک مجلس در کشور وجود دارد. در حال حاضر ۱۱۴ کشور در سراسر دنیا به صورت تک‌مجلسی اداره می‌شوند. در تحقیقی که در ماه آوریل سال ۲۰۱۴ میلادی توسط اتحادیه بین‌المجالس در بین تمام مجالس موجود در کشورهای دنیا صورت گرفت، مشخص شد که ۷۹ کشور دارای سیستم دو مجلسی بوده و ۱۱۳ کشور نیز از سیستم تک‌مجلسی استفاده می‌کرده‌اند. بدین ترتیب در کل جهان در حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد از پارلمان‌ها به صورت دو مجلسی بوده‌اند. این آمارها بسته به مرجع صدور آمارها بعضاً اختلافاتی را نشان می‌دهند. زیرا این آمار بنا بر گزارش‌هایی است که این کشورها به صورت خوداظهاری بیان کرده‌اند. در حالی که برخی از کشورها که عنوان کرده‌اند سیستم دو مجلسی دارند، در واقع تک مجلسی حساب می‌شوند، زیرا مجالس سنای آنها تنها خاصیت مشورتی داشته و نمی‌تواند قانونی را به تصویب برساند. در مقابل نیز برخی از کشورها عنوان کرده‌اند که تک‌مجلسی هستند، اما در واقع دو بدنه مختلف در پروسه تصویب قانون برای تصمیم‌گیری وجود داشته است. با این حال در قانون اساسی آن‌ها عنوان شده است که این کشورها به صورت تک مجلسی اداره می‌شوند. (زینالو و همکاران، ۱۳۹۷)

۲-۲-۳. مزایا و معایب ساخت تک‌مجلسی

طرفداران نظام‌های تک‌مجلسی معایب نظام دو مجلسی را ذیل چهار عنوان هزینه، عدم ضرورت موازی‌کاری، تأخیر در تصمیم‌گیری و عدم مسئولیت‌پذیری بیان می‌کنند. از این منظر، بررسی لوایح یا طرح‌های قانون در سیستم دو مجلسی علاوه بر هزینه‌ساز بودن، موجب دوباره‌کاری و اتلاف وقت می‌شود. در مقابل موافقان سیستم دو مجلسی معتقدند موازی‌کاری در این زمینه موجب تصویب قوانین پخته‌تر و کم‌نقص‌تر می‌شود و فقدان نظارت و تعادل از یک سو و عدم تضمین حقوق اقلیت‌ها از سوی دیگر مهم‌ترین معایب نظام تک‌مجلسی می‌دانند. (گروسی و باصری، ۱۳۹۸) در این قسمت عمده‌ترین استدلال‌های موافقان قوه مقننه تک‌مجلسی و دو مجلسی به صورت خلاصه ارائه می‌شود.

استدلال‌ها به نفع قوه مقننه تک‌مجلسی

دلیل اصلی نظام دو مجلسی، اطمینان یافتن از بلوغ و تأمل آگاهانه در فرایند بررسی طرح‌های پیشنهادی و جلوگیری از شتابزدگی است. اما به زعم مخالفان، بدون موازی‌کاری دو مجلس رسمی نمایندگی نیز بلوغ و ملاحظات متألمانه امکان‌پذیر است. به عنوان مثال نقض، در شوراها محلی و هیأت مدیره مدارس چنین ملاحظاتی بدون نیاز به مجمع دوم جهت متوازن کردن تصمیمات در نظر گرفته می‌شوند. همان‌گونه که دو دولت نمی‌توانند تصمیمات اجرایی منطقی اخذ کنند یا دو قاضی یا دو شهردار و غیره، دو مجلس نیز قادر به تصویب قوانین منطقی نخواهند بود. از سوی دیگر،

قوانین مصوب می‌تواند قبل از تصویب نهایی به قدر کافی به بحث گذاشته شود و بررسی لازم در خصوص آن‌ها صورت پذیرد. (Robak, 1997) طرفداران قوه مقننه تک‌مجلسی معتقدند که هیچ قانونی به صورت شتابزده تصویب نمی‌شود و در سیستم شایع قانون‌گذاری که لایحه‌ها باید قبل از تصویب از چند مرحله گذر کنند و وارد کتاب قوانین شوند، نیازی به مجلس دوم نیست که مانع از عملکرد شتابزده مجلس اول شود.

وجود دو مجلس قانون‌گذاری با اختیارات مشابه به اختلافات حزبی و سیاسی دامن می‌زند و موجب کند و متوقف شدن روند قانون‌گذاری می‌شود. اراده عمومی ممکن است توسط مجلس دوم به استیصال کشیده شود و از هرگونه اصلاح ضروری جلوگیری شود. از نظر موافقان نظام‌های تک‌مجلسی، تحولات اجتماعی بسیار سریع و نیازهای مدنی مستلزم اقدام عاجل هستند. به عبارت دیگر، کارایی نظام تقنینی در گرو درک واقعیت‌های اجتماعی و پاسخ درخور، متناسب و به موقع به مطالبات اجتماعی است. از این حیث، وجود قوه مقننه تک‌مجلسی می‌تواند به تسریع در روند قانون‌گذاری و واکنشی مناسب‌تر نسبت به تحولات اجتماعی منجر شود. طرفداران قوه مقننه تک‌مجلسی ادعا دارند که برآیند عقاید عمومی یکی است و می‌تواند از سوی یک مجلس نمایندگی شود. مردم دارای قدرت عالی هستند، خواست آنها یکی است و نمی‌تواند به چند دسته تقسیم شود. از همین رو بهتر است که افکار عمومی از سوی یک مجلس نمایندگی شود. وجود دو مجلس به خصوص وقتی که یکی با دیگری مخالف است، افکار عمومی را مغشوش می‌کند. (Bulmer, 2014) مخالفان قوه مقننه دو‌مجلسی معتقدند که در واقع، مجلس دوم صلاحیت واری استبداد مجلس اول را ندارد و تنها به عنوان مجلسی که کارها را به تاخیر می‌اندازد یا سرعت کارها را پایین می‌آورد عمل می‌کند. مجلس دوم در جایگاهی نیست که استبداد مجلس اول را واری کند. از سوی دیگر، مخالفان مجلس دوم اذعان می‌دارند که این مجلس، منشأ واکنش و محافظه‌کاری است و به عنوان ترمز چرخ دموکراسی عمل می‌کند. اینکه به اقلیت‌ها و منافع ویژه عده‌ای نمایندگی داده شود، باعث می‌شود که مجلس دوم واکنشی و محافظه‌کار باشد. مجلس دوم معمولاً از سوی ثروتمندان، سرمایه‌داران، زمین‌داران بزرگ و نخبگان (elite) جامعه قبضه می‌شود. (گروسی و باصری، ۱۳۹۸)

استدلال‌ها به نفع قوه مقننه دو‌مجلسی

دو استدلال عمده جهت ضرورت مجلس دوم در پارلمان وجود دارد که برخی معتقدند از معایب اساسی نظام‌های قانون‌گذاری تک‌مجلسی است؛ نخست فقدان نظارت و تعادل و دیگری عدم تضمین حقوق اقلیت‌ها. چنانکه پیشتر گفته شد مجلس دوم می‌تواند بر مصوبات مجلس نخست نظارت داشته باشد و باعث تعادل بخشیدن به نظام تقنینی کشور شود. انتقاد دوم در خصوص نظام تک‌مجلسی این است که صدای اقلیت در این مجلس شنیده نمی‌شود. نظام پارلمانی نمایندگی دو‌مجلسی دموکراتیک‌تر از نظام نمایندگی تک‌مجلسی است. حتی اگر از واژه دموکراتیک تفسیر مضیقی داشته باشیم. نظام‌های انتخاباتی با ساختار دو مجلسی اجازه حضور بیشتر و پررنگ‌تر اقلیت‌ها را در مجالس قانون‌گذاری می‌دهند. (Congleton, 2002) سوبه مخالف همین انتقاد که در خصوص ایران نیز موضوعیت دارد، آن است که نظام تک‌مجلسی در هیاهوی منافع جزئی و منطقه‌ای گم می‌شود و نمایندگان فرصت توجه به منافع و اولویت‌های ملی و کلان را از دست می‌دهند.

قوه مقننه به عنوان بازیگر اصلی در نظام نظارت و تعادل در صورت تجمع قدرت و عدم پیش‌بینی آسیب‌های احتمالی می‌تواند به ضد این نظام تبدیل شود، لذا برخی طرفداران نظام دومجلسی، تقسیم قوه مقننه به دو شعبه را برای تضمین مهار و تفکیک قدرت تقنینی مناسب دانسته‌اند؛ حالتی که دو شعبه قوه مقننه خود بر کار یکدیگر نظارت و همدیگر را تعدیل می‌کنند تا امکان سوءاستفاده از اختیارات پایین بیاید، نظارت و تعادل تقویت می‌شود و نظام سیاسی به طور منظم جریان می‌یابد. (زارعی و اسدی‌نژاد جمالی، ۱۳۹۵)

استدلال بعدی در دفاع از مجلس ناظر به این مسئله است که مجلس دوم، به عنوان نگهبانی در برابر استبداد مجلس اول عمل می‌کند. وجود مجلس دوم قوه مقننه برای جلوگیری از اینکه مجلس اول، به یک بخش مستبد با عملکرد دلبخواهی تبدیل شود، ضروری است. اگر قوه مقننه تنها یک مجلس داشته باشد، همه قدرت مختص به آن مجلس خواهد بود و زمینه فساد و استبداد فراهم می‌شود. از همین‌رو وجود مجلس دوم برای جلوگیری از این رخداد از اهمیت زیادی برخوردار است. وجود مجلس دوم برای جلوگیری از عملکرد شتابزده مجلس اول نیز مؤثر است. مجلس دوم باعث می‌شود که مجلس اول نتواند به صورت شتابزده عمل کند و از همین‌رو باعث کاهش اشتباهات آن می‌شود. اشتباهاتی که می‌توانند به طور قابل توجهی به منافع ملی آسیب وارد کنند. در واقع مجلس دوم با بررسی و تعدیل مصوبات مجلس اول، می‌تواند از رخ دادن اشتباهات جلوگیری کند. مجلس دوم به عنوان مجلس اصلاحی عمل می‌کند. تا آنجا که نیازمند بررسی‌های عمیق و محتاطانه همه جنبه‌های قوانینی است که در قوه مقننه به تصویب می‌رسند، در این میان، مجلس دوم نقش اصلاح‌کننده را دارد. زمانی که باید بررسی‌های دقیق انجام شود، وجود دو نفر بهتر از یک نفر است. قوه مقننه دومجلسی، نماینده بهتری از افکار و عقاید عمومی است. دو مجلس پایینی و فوقانی در کنار هم می‌توانند به درستی به عنوان یک بارومتر افکار عمومی به کار روند. قوه مقننه تنها دارای یک مجلس می‌تواند خارج از هارمونی با افکار عمومی عمل کند. انتخاب نمایندگان مجلس دوم که در زمانی طولانی‌تر از انتخاب نمایندگان مجلس اول انجام می‌شود، می‌تواند به قوه مقننه کمک کند دچار مشکل فوق‌الذکر نشود.

نمایندگان مجلس اول که بیش از آن که قانون‌گذار باشند، سیاست‌مدار هستند، تحت تأثیر رهبران حزب و فضای وفاداری حزبی قرار دارند و درگیر لابی‌گری و دادوستد امتیاز هستند. همچنین اشراف کافی به مسائل تخصصی نداشته و اساساً یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه همین نکته است که مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاست‌گذاری و بوروکرات‌هایی است که در خدمت قوه مجریه هستند. (صفری، ۱۳۸۵) اعضای مجلس دوم در کشورهایی که دارای پارلمان دومجلسی هستند، با توجه به شرایط و شیوه انتخاب اعضا و نوع ترکیب این مجالس، اصولاً انسان‌های متخصص‌تر و باتجربه‌تری هستند، لذا مجلس دوم ورای تمام مسائل و درگیری‌های منطقه‌ای و گروهی می‌تواند به بررسی طرح یا لایحه پیشنهادی پرداخته و برخی عیوب را جبران و به نوعی می‌تواند مرکز دانش و عقلانیت باشد. (Shell, 2001) در کل، مجلس دوم با ترکیبی متفاوت و تخصصی‌تر از مجلس اول و با دوره‌ای طولانی‌تر می‌تواند قوانین را با ابعاد عمیق‌تر بررسی کرده، از تصمیمات احساسی زودگذر جلوگیری و ورای درگیری‌های گروهی تصمیم‌گیری کند. در مجموع همه این عوامل بر ارتقای کیفیت قانون‌گذاری تأثیرات تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت. (زارعی و اسدی‌نژاد جمالی، ۱۳۹۵)

بنابراین ساخت تک‌مجلسی قوه مقننه و عدم وجود دومجلس را می‌توان در کنار سایل عوامل - یکی از دلایلی دانست که باعث نارسایی عملکرد مجلس شورای اسلامی می‌شود. در ساختار کنونی، دو وظیفه و کارکرد لازم و در عین حال متضاد به دوش نماینده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است: ۱. نمایندگی و دفاع از حقوق مردم حوزه انتخابی و ۲. قانون‌گذاری و نظارت بر اجرای قانون در سطح ملی و بر اساس منافع ملی. شکل قانون‌گذاری اثر ژرفی بر ماهیت قوانین دارد و اینجاست که ترکیب و ساختار پارلمان در دموکراسی نمایندگی حائز اهمیت است.

۳-۳. نبود پارلمان‌ها و دولت‌های محلی

دولت‌های محلی در همه نظام‌های سیاسی تک ساخت، ناحیه‌ای و فدرال مستقر هستند. دولت‌های محلی به لحاظ تکامل ساختار سرزمینی (قلمرو محلی)، مسئولیت‌ها، قدرت، مدیریت، امور مالی و دموکراسی محلی تفاوت‌هایی با هم دارند؛ لکن موضوع پخش قدرت سیاسی، تمرکززدایی و دموکراسی محلی از گستره وسیعی در سطح جهان برخوردار است.

دولت محلی (local Government) متفاوت از حکومت محلی (local State) در کشورهای فدرالیستی است. حکومت‌های محلی در کشورهای فدرال و مرکب در قالب ایالت‌ها، دارای قدرت قانون‌گذاری اداری، مالی، قضایی، امنیتی و سیاسی هستند؛ لکن دولت محلی قدرت قانون‌گذاری اداری، مالی و نیمه قضایی دارد. در کشورهایی با سیستم مرکب و فدرال، دولت محلی در درون حکومت محلی و در مقام یکی از نهادهای مردمی محسوب می‌شود. از نهادهای محلی و مردمی در قالب شورا، انجمن و با عناوین مختلف در نظام‌های سیاسی تک‌ساخت با عنوان دولت محلی یاد می‌شود. تعاریف زیادی در زمینه دولت محلی وجود دارد و این تعاریف با مفهوم حکومت محلی مشابهت زیادی دارند. با ملاحظه تعاریف مختلف در زمینه دولت محلی و کارکرد این نهاد، می‌توان گفت: دولت محلی به عنوان سازه اداری-خدماتی در سطح محل است که مطابق قانون اساسی و قوانین عادی نظام‌های سیاسی از قدرت اداری و اجرایی در سطح محل برخوردار بوده و مستقیماً توسط مردم محل انتخاب می‌شوند. دولت محلی برای امور ذاتاً محلی تصمیم‌گیری می‌کند و دارای شخصیت حقوقی مجزا از نهادهای دولتی است. (اله‌وردی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۴)

دولت‌های محلی در کشورهایی با ساختارهای سیاسی متفاوت از مدل‌ها و اندازه‌های متنوعی برخوردار بوده و به لحاظ ساختاری تفاوت‌هایی با هم دارند. (Dollery & Robotti, 2009)

در هر ساختار و مدلی، دولت‌های محلی برای نقش و کارکرد خوب، نیاز است ویژگی‌هایی داشته باشند که بدین شرح می‌توان آن‌ها را خلاصه کرد: ۱- دولت محلی تحت سیطره حاکمیت ملی قرار دارد؛ ۲- منتخبین مردم محل هستند و مردم در تشکیل دولت محلی مشارکت مستقیم دارند؛ ۳- این نهادها ذاتاً محلی بوده و گستره فعالیت آنها در مقیاس محلی است؛ ۴- دولت محلی نهادی سازمانی با شخصیت حقوقی است، بنابراین از اختیار عمل لازم برای انعقاد قراردادهای مختلف با ادارات دولتی و غیردولتی و حضور در دادگاه و اقامه دعوا برخوردار است؛ ۵- از قدرت، اختیارات و استقلال عمل لازم برای اداره و مدیریت سرزمین و مردم محل، اجرای سیاست‌ها، آماده کردن بودجه و تا حدودی کنترل بر روی کارمندان خود برخوردار هستند؛ ۶- دولت محلی باید از قدرت مالی و منابع مکفی برخوردار باشد، زیرا

در صورت وابستگی مالی به نهادهای دولتی، فاقد استقلال عمل خواهد بود؛ ۷- دولت محلی از کارکردهای متنوع و چندمنظوره برخوردار است. (Haque, 2013)

این ویژگی‌ها جدا از اینکه موجب کارایی بهتر سازمانی دولت محلی می‌شود، نهادهای محلی و مردمی را از سایر سازمان‌های موجود در محل متمایز می‌کند. مهم‌ترین ویژگی دولت محلی، اختیارات و استقلال عمل آن در حوزه محل است. اختیارات و توان تصمیم‌گیری دولت محلی با توجه به نوع نظام سیاسی (توسعه‌یافتگی سیاسی و دموکراتیک بودن)، فرهنگ سیاسی، اندیشه سیاسی، سابقه فعالیت و خودگردانی محلی متفاوت است که به استثناء امور امنیتی، قضایی و سیاسی، مشتمل بر طیف وسیعی از امور خدماتی-فرهنگی و طرح‌های عمرانی محلی است. باید توجه داشته باشیم که حفظ استقلال عمل دولت محلی در امور مربوطه مستلزم دارا بودن شروط زیر است: ۱) دولت‌های محلی باید در تصمیم‌گیری امور از استقلال لازم و مناسب به فراخور قانون اساسی و قوانین عادی برخوردار باشند. واگذاری اختیارات به نهادهای دولتی برای تأیید و یا عدم تأیید مصوبات و تصمیمات نهادهای محلی، استقلال کارکردی آنها را خدشه‌دار می‌کند؛ ۲) نظارت حکومت و قوه اجرایی بر فعالیت‌ها، تصمیمات و مصوبات دولت محلی باید از منظر قانونی باشد نه سلسله‌مراتبی. نگرش سلسله‌مراتبی به دولت محلی، آن‌ها را تبدیل به سازمان‌های دولتی و حکومتی می‌کند؛ بنابراین از اختیار و قدرت تصمیم‌گیری آن‌ها کاسته می‌شود. در واقع باید نهادهای دولتی و حکومتی بر عملکرد دولت محلی از منظر رعایت و یا عدم رعایت قانون نظارت نمایند؛ ۳) سلب عضویت و انحلال دولت محلی نباید در اختیار نهادهای دولتی و قوه اجرایی قرار گیرد، بلکه فرایند دخالت و حضور اعضای نهادهای محلی فرادست، نهادهای قضایی و سایر قوا باید در قالب هیأت تصمیم‌گیر مدنظر باشد. حضور اعضای دولت محلی در تصمیم‌گیری برای انحلال و سلب عضویت اعضا لازم و ضروری است. ۴) روابط نهادهای دولتی حکومتی با دولت محلی باید شفاف بوده و تمام مسؤلیت‌های محلی، استانی و مرکزی متمایز شود. چرا که هرگونه ابهام و همپوشانی در وظایف، موجب عدم کارایی و سلب اختیارات دولت محلی خواهد بود. (اله‌وردی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۴)

امروزه بحث دولت محلی از حیث ساختاری و کارکردی، از موضوعات کاملاً مهمی است که کمتر کشوری در جهان وجود دارد که نیاز به وجود آن را احساس نکرده باشد. دولت محلی با عناوین مختلف در تمامی کشورها در راستای تمرکززدایی اداری-اجرایی عهده‌دار ارائه خدمات در سطح محلی است. در واقع با توجه به نوع نظام سیاسی، سابقه دموکراسی، سیر تاریخی نهادهای محلی و فرهنگ سیاسی جامعه دولت‌های محلی وظایف و اختیارات عمده موجود در سطح محل را عهده‌دار هستند. دولت محلی در ایران با سابقه یک قرن از تجربه تاریخی نسبتاً طولانی برخوردار است و به فراخور وضعیت دولت‌های حاکم از توان و حوزه اختیارات متفاوتی برخوردار بوده است. بر همین اساس، نیاز به دولت محلی در ایران این ضرورت را ایجاد کرده است تا از تمامی زوایا ماهیت عملکردی این نهاد محلی و مردمی مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد و نقاط ضعف آن بررسی و مورد اصلاح واقع شود. ارتباط بین ماهیت وجودی شوراهای شهری به عنوان یکی از پایه‌های مهم دولت محلی در ایران با ماهیت نظام سیاسی باید مورد آسیب‌شناسی قرار گیرد. شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران که به صورت جداگانه با رأی مردم همان حوزه انتخاب می‌شوند، قرار بود معادلی برای همان پارلمان‌های محلی باشد. تسلط برنامه‌ریزی بخشی در ایران و نبود مدیریت یکپارچه شهری موجب



شده است به شوراهای شهر توجه مطلوبی نشود؛ در برنامه‌های توسعه ایران، رابطه شورای شهر-شهرداری در مقام دو نهاد مکمل، از هم گسیخته است. در این برنامه‌های توسعه، مدل مدیریتی شورا-مدیر شهر نادیده گرفته شده است. شوراهای شهر در مقام نهاد سیاست‌گذار شهری از جایگاه مشخص و قابل توجهی برخوردار نیستند و شهرداری‌ها به‌منزله بازوی اجرایی تصمیمات شوراهای شهر، بیشتر نمود بدنه اجرایی دولت را دارند و ارتباط ارگانیک با شوراهای شهری ندارند که این امر مغایر با مدل مدیریت شهری ایران است. نقش نظام سیاسی در شکل‌گیری تمرکززدایی اداری در قالب شوراها از جمله متغیرهای مهم در بررسی آسیب‌شناسی شورای شهر با نظام سیاسی است. تمرکززدایی اداری از اصول اولیه در شکل‌گیری و عملکرد شوراهای شهر است. عدم توجه به این اصول موجب ضعف کارایی، وابستگی به دولت و عدم دستیابی به هدف ارائه خدمات و دموکراسی محلی توسط شوراهای شهر و روستا شده است.

۴. راهکارها

در بخش قبل نواقص نظام انتخاباتی، ساختار تک‌مجلسی قوه مقننه و نبود پارلمان محلی به عنوان عمده‌ترین عوامل ساختاری که به تحقق اولویت و ارجحیت منافع منطقه‌ای بر منافع ملی نزد نمایندگان مجلس منجر می‌شود، بیان شد. بر اساس یافته‌های پژوهش و عوامل سه‌گانه فوق‌الذکر، در ادامه راهکارهای پیشنهادی حول هر یک از عوامل شکل‌گیری مسئله ارائه خواهد شد. راهکارها در سه بخش کلی اصلاح حوزه‌بندی‌ها؛ تقویت پارلمان‌های محلی و شوراهای شهر؛ تشکیل مجلس دوم؛ تشکیل نظارت کارشناسی بر مصوبات منطقه‌ای ارائه خواهد شد.

۴-۱. اصلاح حوزه‌بندی‌ها

نوع نظام انتخاباتی مجلس، درهم‌تنیدگی زیادی با نوع حوزه‌بندی کشور دارد. تنظیم ناعادلانه حوزه‌های انتخابیه، تعداد آرا هدررفته را افزایش می‌دهد. در انتخابات مجلس شورای اسلامی کشورمان حوزه‌بندی به صورت «شهری» است. هر حوزه می‌تواند تعداد متنوعی کرسی را شامل شود. برای مثال شهر تهران تعداد ۳۰ کرسی در اختیار دارد، ولی شهرهای کوچکی همچون نهبندان، ملایر و منوجان تنها یک کرسی در اختیار دارند. نوع دیگر حوزه‌بندی، حوزه‌بندی «استانی» است که در آن مرز هر استان به عنوان محدوده حوزه تلقی می‌شود. انتخابات مجلس خبرگان رهبری در ایران به صورت برگزار می‌شود. نوع دیگر حوزه‌بندی انتخاباتی، حوزه‌بندی «کشوری» است که در آن همه مردم کشور می‌توانند به داوطلبان پارلمان رای دهند و تمام مردم، می‌توانند همه نامزدهای پارلمان را در میز انتخاب خود قرار دهند. طبیعتاً با بزرگ‌تر شدن مقیاس حوزه‌ها، سطح کارکرد نمایندگی از درجه محلی به مرتبه ملی تغییر پیدا می‌کند که در هر کشور با توجه به ویژگی‌های نظام سیاسی و دیگر ویژگی‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی آن، نوع حوزه‌بندی تعیین می‌شود. (فخیمی جمیل، ۱۳۹۸)

در طرح استانی شدن انتخابات (طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۸/۲/۳ مجلس شورای اسلامی)، هر استان به عنوان یک حوزه انتخابیه اصلی و حوزه‌های انتخابیه فعلی تابعه استان، حوزه انتخابیه فرعی محسوب می‌شود. در این طرح پیشنهاد شده بود افراد فقط از یک حوزه انتخابیه کاندیدا شوند و یا به صورت مستقل در انتخابات شرکت کنند و یا با ائتلاف با دیگران در قالب یک لیست در انتخابات شرکت کنند. لیست‌ها باید استانی بوده و برای هر حوزه انتخابیه فرعی، به تعداد کرسی‌های آن حوزه در مجلس داوطلب معرفی شود. بزرگ‌تر شدن حوزه‌های انتخابی و استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی باعث حذف و کاهش تأثیر آرای حوزه‌های کوچک در نتیجه انتخابات می‌شود و از همین جهت این مصوبه از سوی شورای نگهبان رد شد. (شورای نگهبان، ۱۳۹۸/۳/۲۲)

تنها از این طریق می‌توان از مخاطرات کاهش تأثیر آرای حوزه‌های کوچک در نتیجه انتخابات جلوگیری کرد که با تقویت نقش مراجع و نهادهای محلی نظیر شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا، شهروندان شهرهای کوچک را در پیگیری مطالبات‌شان توانمند ساخت که این موضوع در بخش بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در صورت تقویت مراجع محلی در پیگیری مطالبات شهروندان نتایج زیر را می‌توان از بزرگ شدن حوزه‌بندی‌ها و استانی شدن انتخابات انتظار داشت:

جایگزینی نگرش ملی به جای نگرش محلی: در شرایط فعلی بخش قابل توجهی از وقت و تلاش نمایندگان صرف پرداختن به مسائل ساده و کم اهمیت مرتبط با مشکلات فردی و جمعی افراد در شهرها و روستاهای حوزه انتخاباتی می شود که براساس قانون در حیطه وظایف وزارتخانه‌ها، ادارات محلی است. این امر سبب می شود آن‌ها زمان و فراغت کافی برای رسیدگی و توجه عمیق به مسائل کلان و ملی نداشته باشند. در حالت استانی حیطه کاری نمایندگان طیف وسیعی از فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی، امنیتی و اقتصادی را در برمی گیرد و موجب می شود نمایندگان مجلس به وظایف اصلی خود که قانون گذاری و نظارت در سطح کلان و ملی است، بپردازند.

افزایش قدرت انتخاب و ورود افراد بیشتر شناخته شده: در حوزه‌های کوچک به دلیل تعداد اندک کاندیداها گزینش افراد کارآمد به سختی صورت می گیرد، ولی در حالت استانی با توجه به این که حوزه‌ها بزرگ‌تر می شوند و افراد بیشتری روی میز انتخاب کنندگان قرار می گیرند، قدرت انتخاب به عنوان یکی از شاخص‌های مردم‌سالاری افزایش می یابد. همچنین به دلیل جلوگیری از پدیده‌هایی چون خرید آرا که در حوزه‌های کوچک رخ می دهد و به جهت احتمال جبران کمبود نیروی شایسته در یک شهرستان از کل استان، افراد علمی و شناخته شده فرصت مطرح شدن پیدا می کنند.

کاهش دغدغه‌های قومی - طایفه‌ای: در شرایط فعلی یکی از حربه‌های انتخاباتی در برخی نقاط کشور، پررنگ کردن اختلافات طایفه‌ای، قومی و مذهبی است. این موضوع می تواند سبب بروز تنش‌ها و درگیری‌هایی میان طوایف، قبایل و گروه‌های قومی و مذهبی شود. اما چنانچه حوزه‌های انتخاباتی استانی شود، به دلیل گستردگی جغرافیایی و تعدد آرا، مؤلفه‌های قومی و طایفه‌ای به تنهایی قادر نیستند در تعیین سرنوشت انتخابات مؤثر باشند.

رشد تحزب و پاسخ‌گویی حزبی: در حالت استانی کاندیداها به دلیل مسائل مربوط به هزینه‌های انتخاباتی و همچنین جلب نظرات طیف‌های مختلف مردم ناگزیرند به احزاب سیاسی تکیه کنند و از آن جایی که احزاب نیز در گزینش کاندیداها خود مجبورند مناسب‌ترین افراد را انتخاب کنند تا نسبت به عملکردشان پاسخگو باشند، فرهنگ پاسخ‌گویی حزبی در جامعه نهادینه می شود. (فخیمی جمیل، ۱۳۹۸)

۲-۴. تقویت پارلمان‌های محلی و شوراهای شهر

نهادهای محلی از جمله انجمن‌ها و شوراها با توجه به رویه دولت‌ها و نوع نظام سیاسی حاکم بر آن‌ها از حیطه متنوعی از وظایف و اختیارات در امور محلی برخوردار هستند؛ به طوری که در اغلب کشورهای توسعه یافته، نهادهای محلی تمامی امور محلی را بر عهده دارند (به غیر از نهادهایی که کارکرد ملی دارند). شوراهای شهری در ایران بیشتر در حوزه شهرداری فعالیت دارند و تعامل کارکردی منسجمی بین آن‌ها و دیگر سازمان‌های دولتی وجود ندارد. محدوده اختیارات و وظایف شوراها و شهرداری در ایران در مقایسه با دیگر کشورها، نشانگر جایگاه پایین این نهاد محلی در ایران در عرصه مدیریت شهری است. به گونه‌ای که شوراهای شهری و شهرداری تنها بخشی از مدیریت شهری را بر عهده دارند و در این امر مهم سازمان‌های دولتی نیز دخیل هستند، بدون آن که ارتباط و انسجام ارگانیک و هدفمندی بین آن‌ها و شورای

شهر- شهرداری وجود داشته باشد. دلیل عمده این امر، تمرکزگرایی و برنامه‌ریزی بخشی در مدیریت شهری ایران است که از شکل‌گیری مدیریت واحد شهری جلوگیری کرده است.

ضرورت مدیریت یکپارچه شهری در ماده ۱۷۳ برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران مورد تأکید خاص قرار گرفته است (قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران). هدف از مدیریت یکپارچه شهری، تمرکز قدرت در اختیار نهادهای دولتی از جمله فرمانداری‌ها نیست؛ بلکه واگذاری اختیارات و توان تصمیم‌گیری امور ذاتاً محلی (در این مورد امور شهری) در اختیار شوراهای شهری و شهرداری‌هاست. شهرداری‌ها در اکثر کشورهای توسعه‌یافته در عرصه برنامه‌ریزی راهبردی برای امور شهری، ارائه خدمات فرهنگی، تأمین خدمات آموزشی، حفاظت از محیط زیست، مبارزه با فقر، دخالت در بازار مسکن و زمین، دخالت در اقتصاد شهری، مدیریت زیرساخت‌های شهری، مدیریت مؤثر مالی و پژوهش‌های شهری فعال هستند. (سعیدی رضوانی و کاظمیان، ۱۳۸۲)

در ایران، قانون اختیارات کمی به شوراهای شهری به طور خاص و تمامی نهادهای محلی به طور عام واگذار کرده است که دلایل عمده آن: وجود نظام سیاسی تک‌ساخت؛ تمرکزگرایی شدید در ساختار اداری- اجرایی؛ ترس از استقلال واحدهای سرزمینی پیرامونی در قالب تمرکززدایی (حافظنیا، ۱۳۸۷)؛ ضعف و ابهام در قانون اساسی و قوانین عادی مربوط به شوراها؛ فقدان سنت‌های دموکراتیک (ازکیا و جاجرمی، ۱۳۸۴)؛ نهادینه نشدن زندگی مشارکتی در فرهنگ سیاسی ایران و انعکاس آن در قانون اساسی و عوامل دیگر تاریخی- سیاسی، جامعه‌شناختی و اقتصادی است. با توجه به وضعیت موجود، کاملاً طبیعی است که شاهد شکل ضعیف شده پارلمان محلی در قالب شوراهای شهری در ایران باشیم که در آن جدا از اختیارات محدود این نهاد محلی، بین شوراها و شهرداری‌ها با یکدیگر و شوراها- شهرداری‌ها با نهادهای دولتی ارتباط منسجم و هماهنگی وجود ندارد. تداخل کارکردی و سازمانی و عدم هماهنگی بین شهرداری‌ها - به عنوان رکن اجرایی دولت محلی - با نهادهای دولتی، موجب ضعف در خدمات‌رسانی و معضلات اداری در روند مدیریت شهری می‌شود.

شورای شهر در ایران در ۵ بعد: الف) جایگاه قانونی نهادهای محلی (شورای شهر) در قانون اساسی و قوانین برنامه‌های توسعه کشور؛ ب) انتخابات اعضای شورا، لغو عضویت و انحلال شوراهای شهر؛ پ) شخصیت حقوقی شورای شهر؛ ت) بودجه و منابع مالی شورای شهر- شهرداری؛ ث) اختیارات و استقلال عمل شوراهای شهر در ارتباط با ادارات و سازمان‌های دولتی دچار ضعف و آسیب است. به نظر می‌رسد دلیل عمده آسیب شوراهای شهر در ایران رویکرد مبهم قانون اساسی به جایگاه شوراها به طور عام و شوراهای شهر به طور خاص است. این رویکرد مبهم همراه با تفسیر به رأی نهادهای بالادستی بر کارایی و جایگاه قانونی شورای شهر تأثیر عمده‌ای گذاشته است. این ابهام و رویکرد متفاوت با ملاحظه قوانین شوراهای توسعه کشور، قوانین بالادستی و آیین‌نامه‌های دولتی و قضایی مشهود است. نیاز مبرم به شورای شهر و سایر نهادهای محلی اقتضا می‌کند تا پژوهشگران و مسئولان ذی‌ربط با توجه به تمرکززدایی اصولی و بهینه به اصلاح قوانین شوراها پرداخته و در هماهنگی نهادهای دولتی با نهادهای منتخب مردمی اقدامات لازم انجام گیرد. لازم است با گسترش حوزه اختیارات شوراهای شهری بر تمامی امور ذاتاً محلی و اصلاح قوانین

مربوطه، شاهد شکل‌گیری تمرکززدایی اصولی و بهینه در قالب شوراهای شهری باشیم تا بدین ترتیب مدیریت یکپارچه شهری بر امور محلی حکم فرما شود. (اله‌ویردی‌زاده و دیگران، ۱۳۹۴)

از ویژگی‌های مهم نهادهای محلی، استقلال نسبی مالی و منابع تأمین بودجه است. در مدل مدیریت شهری ایران، شوراهای شهر و روستا همزمان با تصویب بودجه شهرداری، بودجه شوراها را از محل درآمدها و بودجه شهرداری‌ها تصویب می‌کنند. شهرداری در مقام مؤسسه‌ای عمومی و غیردولتی تا حدودی زیادی از منابع دولتی منتزع است؛ منابع درآمدی شهرداری در ایران وابسته به نوع خدمات ارائه شده و عوارض دریافتی است و به خاطر ابهام‌های قانونی، شهرداری معمولاً از منابع پراکنده، بی‌ثبات، غیرمعقول و در تضاد با توسعه شهری (فروش تراکم بدون توجه به ظرفیت‌های شهری، فروش اراضی و زمین‌های اطراف شهر و غیره) بهره می‌برد. در برخی پژوهش‌ها پیشنهاد شده است قانون‌گذاران برای شوراهای شهری علاوه بر تعیین عوارض، اجازه تعیین مالیات‌های محلی برای کسب درآمد را قائل شوند و منابع ثابتی توسط قانون‌گذار برای شوراهای شهری و شهرداری تعریف شود. در واقع منابع ثابت برای مدیریت شهری موجب می‌شود روابط بین شهرداری و شورای شهری با سایر نهادهای دولتی منسجم شود. (اله‌ویردی‌زاده و دیگران، ۱۳۹۴)

بنابراین با تقویت نقش نهادهای محلی نظیر شورای شهر و شهرداری‌ها، تشکیلات محلی در شهرها و روستاها قدرت و توان بیشتری برای پیشبرد مطالبات و منافع مردم بومی پیدا می‌کنند و نیاز به طرح مسائل محلی در سطوح ملی تصمیم‌گیری نظیر مجلس شورای اسلامی از بین می‌رود. بنابراین با افزایش قدرت و نقش پارلمان‌های محلی و دولت‌های محلی می‌توان امیدوار بود امکانی برای تحقق کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی نظیر قانون‌گذاری بر اساس منافع ملی فراهم شود.

۳-۴. تشکیل مجلس دوم

روشن است مستقل از شرایط سیاسی، اجتماعی، جغرافیایی، نظام توزیع قدرت و نظام حقوقی یک کشور نمی‌توان ساختاری تقنینی تجویز کرد. به عبارت دیگر انطباق کارویژه‌های ماهوی و شکلی نظام‌های دومجلسی یا تک‌مجلسی بر ساختار حقوقی سیاسی یک کشور در رسیدن به الگویی تقنینی می‌تواند راهگشا باشد. به طور خاص باید گفت که کشورهایی با بافت متکثر و دارای اقلیت‌های مختلف زبانی، نژادی، قومی یا کشورهای که طبقات اجتماعی متفاوت با منافع متعارض دارند، بیشتر با شرایط نظام‌های تقنینی دومجلسی انطباق دارند و کشورهای بسیط و یکپارچه با نظام‌های تک‌مجلسی هم‌نوازی بیشتری دارند. نظارت و تعادل و تضمین حقوق اقلیت از محاسن برجسته نظام‌های دومجلسی است. از سوی دیگر، هزینه کم و تسریع در تصمیم‌سازی از مزایای نظام تک‌مجلسی است که آن را اقتصادی و کارآمدتر جلوه می‌دهد، اگرچه فقدان نظارت تقنینی و عدم مشارکت اقلیت‌ها در قانون‌گذاری نقد جدی به ساختار تک‌مجلسی است. (گروسی و باصری، ۱۳۹۸)

نگاهی به تجربه سایر کشورها در زمینه تبدیل سیستم قانون‌گذاری به دو مجلسی و یا گذار از دو مجلسی و تبدیل شدن به تک مجلسی می‌تواند نشان دهد که چه مولفه‌هایی می‌توانند در ضرورت بخشیدن به تغییر در نظام سیاسی اثرگذار

باشند. تغییر دادن تعداد مجالس یک کشور به یقین باید از پروسه تغییر قانون اساسی کشور به وجود آید. با وجود این که پیچیدگی‌ها برای ایجاد تغییرات سیاسی در هر کشوری مختص به همان کشور است، اما به صورت کلی مشاهده می‌شود که معمولاً ایجاد تغییر در ساختارهای سیاسی یک کشور با مقاومت‌های زیادی رو به رو شده و معمولاً سیاستمداران در برابر به اشتراک گذاشتن اختیارات و یا قدرت شان به شدت محافظه‌کار هستند. با این حال ایجاد تغییرات در سیستم سیاسی یک کشور نیز که بنا به ضروریات و مقتضیات آن کشور صورت می‌گیرد، ممکن است با نتایج دلخواه و قابل پیش بینی همراه نباشد. (زینالو و دیگران، ۱۳۹۸)

بنابراین گرچه بسیاری از کارشناسان و سیاستمداران تغییر از نظام تک‌مجلسی به نظام دومجلسی را راهکار حل تعارض میان منافع ملی و منافع منطقه‌ای دانسته‌اند و معتقدند نظام دومجلسی خواهد توانست این نارسایی را برطرف کند، (باهنر، ۱۳۹۷) اما پیچیدگی‌ها و تبعات تغییر ساختار قوه مقننه بیانگر آن است که هر توصیه سیاستی مبنی بر تغییر ساختار قانون‌گذاری کشور نیازمند پژوهش‌های گسترده و کارشناسانه جدی است.

۴-۴. تشکیل نهاد نظارت کارشناسی بر طرح‌های منطقه‌ای

برای از بین بردن اثر سیکل سیاسی بر طرح‌های عمرانی، پیشنهادی که می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد، تشکیل مرجعی است که از صلاحیت کارشناسی لازم و همچنین استقلال و قدرت کافی جهت نظارت بر مطالعات توجیهی طرح‌ها برخوردار است. چنین مرجعی به منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی و تقویت مدیریت کلان عملیات عمرانی می‌تواند با تهیه لیستی از اولویت‌های ملی و منطقه‌ای در طرح‌های عمرانی براساس ارزیابی‌های فنی - اقتصادی، به صورت بی‌طرف طرح‌ها را تنها براساس مطالعات توجیهی - فنی و نیاز منطقه تصویب کند. از این رو، مرجع مورد اشاره از تصویب طرح‌های عمرانی براساس ملاحظات سیاسی دولت و نمایندگان مجلس جلوگیری می‌کند و علاوه بر جلوگیری از شروع عملیات اجرایی پروژه‌های بدون توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی حجم عملیات طرح و اعتبار مورد نیاز آن نیز به درستی برآورد می‌شود. (امیری و صمدیان، ۱۳۹۶)

مرجع یاد شده، ضمن کسب اطمینان از ضرورت اجرای پروژه‌های عمرانی و مطابقت آن با اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه‌ای، با برقراری ارتباط منطقی بین تعداد و میزان اعتبار پروژه‌های عمرانی، از تصویب طرح‌های عمرانی جدید و خارج از توان اجرایی دولت جلوگیری می‌کند. برای رفع مشکلات مطرح شده در بخش نخست، نیاز است مجمعی بالادستی عمرانی برای رد یا اجازه ساخت پروژه‌ها وجود داشته باشد. این مجمع باید قدرتمند بوده و همچون شورای نگهبان، در بحث اجازه دادن به طرح‌های پربحث عمل کند، کمیسیونی که قدرتش فراتر از نماینده و وزیر باشد. (امیری و صمدیان، ۱۳۹۶)

منابع

منابع فارسی

- ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۴)، بررسی جامعه شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶
- اقتصاد آنلاین، (۱۳۹۷)، ۹۰ درصد پروژه‌های عمرانی نیمه‌کاره هستند / کلنگ‌زنی پروژه‌ها با انگیزه‌های سیاسی و منافع منطقه‌ای، ۱۳۹۷/۶/۲۷، قابل‌بازیابی در <https://www.eghtesadonline.com/n/1VXn>
- الهویردی زاده، رضا و ولیقلی زاده، علی و صانعی، مهدی (۱۳۹۴)، آسیب شناسی رابطه بین شورای شهر با نظام سیاسی در ایران (تبیین اصول تمرکززدایی اداری در دولت محلی)، جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۱۴، بهار ۱۳۹۴
- امیری، حسین و صمدیان، فرزانه (۱۳۹۶)، تأثیر ادوار سیاسی بر طرح‌های عمرانی: مطالعه موردی استان‌های ایران، فصلنامه تحقیقات مدلسازی اقتصادی شماره ۳۰ زمستان ۹۶
- ایرنا، (۱۳۹۷)، چگونه می‌توان چالش طرح‌های عمرانی سیاسی را حل کرد، ۱۳۹۸/۱/۲۶، قابل‌بازیابی در <http://www.irna.ir/news/83278545>
- ایسنا (۱۳۹۷)، خزر به سمنان نمی‌رود، کد خبر: mazandaran-51242، ۱۳۹۷/۷/۲۵، قابل‌بازیابی در <https://www.isna.ir/news/mazandaran-51242>
- باهنر، محمدرضا (۱۳۹۶)، باهنر: دو تا مجلس می‌خواهیم، سایت خبری تابناک، کد خبر: ۷۱۳۴۳۱، ۱۳۹۶/۴/۲۷، قابل‌بازیابی در: tabnak.ir/002zax
- توسلی رکن‌آبادی، مجید و شعبان شمیرانی، علیرضا (۱۳۹۲)، نقش نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در چگونگی ایفای مسئولیت نمایندگان مجلس هفتم، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۲
- حافظ‌نیا، محمدرضا (۱۳۸۷)، جغرافیای سیاسی ایران، تهران: انتشارات سمت
- حلاج نیشابوری، شهرام و جلالی موسوی، عاطفه (۱۳۸۹)، بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی و ارابه‌های اولویت‌بندی به عنوان راهکار اصلی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل: ۱۰۳۰۶
- خضری، محمد (۱۳۸۷)، اقتصادسیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۸۷
- دوورژه، موریس (۱۳۵۷). احزاب سیاسی، ترجمه رضا علومی، تهران: امیرکبیر

- راعی، سمانه و دهمرده، نظر (۱۳۹۶)، ارزیابی عملکرد تراز تجاری مناطق آزاد ایران در برنامه‌های توسعه در راستای اقتصاد مقاومتی، منتشر شده در دومین همایش بین‌المللی انسجام مدیریت و اقتصاد در توسعه
- زارعی، محمدحسین و اسدی‌نژاد جمالی، محمد (۱۳۹۶)، بررسی نظری و تطبیقی مجلس دوم قانون‌گذاری، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، شماره ۹۰، تابستان ۱۳۹۶
- زینالو، مهدی و اکوان، ثمانه و اکبری، حنا (۱۳۹۷-۱۳۹۸)، بسته پیشنهادی اصلاح عملکرد پارلمان ایران و نقش آن در سیاست‌گذاری و حکمرانی ملی، کارفرما: یاسر جلالی منش
- ستاد انتخابات کشور، (۱۳۹۴)، نام و تعداد نمایندگان مورد نیاز حوزه‌های انتخابیه در انتخابات دهمین دوره مجلس شورای اسلامی - ۱۳۹۴، قابل‌بازیابی در
<https://web.archive.org/web/20160323214541/http://www.moi.ir/portal/File/ShowFile.aspx?ID=360c96f2-e219-4360-bec0-a84345dc33aa>
- سعیدی رضوانی، نوید و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۲)، امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- شورای نگهبان، نظر شورای نگهبان درباره طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، کد خبر: ۶۰۵۱، ۱۳۹۸/۳/۲۲ قابل‌بازیابی در: [/https://www.shora-gc.ir/fa/news/6051](https://www.shora-gc.ir/fa/news/6051)
- صفری، مایکل (۱۳۸۵)، روابط قوه مقننه و مجریه، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۲
- طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۸/۲/۳ مجلس شورای اسلامی
- فارس (۱۳۹۹)، ترجیح منافع ملی و بهره‌گیری از آمار موثق می‌تواند به افزایش کیفیت مجلس کمک کند، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۲۶، قابل‌بازیابی در <http://fna.ir/ezkbc6>
- فخری‌جمیل، محمدامین (۱۳۹۸)، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی بهتر است چگونه باشد، ارائه پیشنهاد اجراپذیر متناسب با شرایط کشور، تهران: اندیشکده حکمرانی شریف
- فرهیختگان (۱۳۹۸)، منطقه واردات آزاد، ۱۳۹۸/۱۱/۱۵، قابل‌بازیابی در <http://fdn.ir/37064>
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، گزارش تحقیق و تفحص از صنعت فولاد کشور
- کیهان (۱۳۹۹)، افزایش مناطق آزاد بیانگر ترجیح منافع برخی نمایندگان بر منافع ملی است، ۱۳۹۹/۲/۶، کد خبر: ۱۸۶۶۶۳، قابل‌بازیابی در: [/http://kayhan.ir/fa/news/186663](http://kayhan.ir/fa/news/186663)

- گروسی، حسن و باصری، بابک (۱۳۹۸)، تحلیل ساختاری کارکردی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی؛ جهات توجیهی و نگاه انتقادی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۶۲، زمستان ۱۳۹۸
- لاندل، کریستر (۱۳۸۹). گزینش نظام انتخاباتی، ترجمه علیرضا عیاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- مخبر، عباس و خضری، محمد و پناهی، علی قاسمی، محمد (۱۳۸۷)، بودجه ریزی در ایران؛ بودجه و دست اندرکاران (نظرسنجی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، پیشینه، مزایا و معایب نظام پارلمانی، معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی، دفتر: مطالعات سیاسی، کد موضوعی: ۲۶۰، شماره مسلسل: ۱۵۱۲۸
- مشرق نیوز، (۱۳۹۷)، از تحصن نمایندگان تا چالش آب در مجلس، کد خبر ۹۲۲۷۰۲، ۱۳۹۷/۱۰/۴، قابل بازیابی در mshrgh.ir/922702
- نوذری، حسینعلی (۱۳۸۱). احزاب سیاسی، تهران: گستره.

منابع انگلیسی

- Bulmer, Elliot (2014), Bicameralism, Sweden: international Institute for democracy and electoral assistance.
- Congleton, D. Roger (2002), On the merits of bicameral legislatures, Center for Study of Public Choice.
- Dollery, B. E and Robotti, L. (2009). (Ed.). The Theory and Practice of Local Government Reform, Edward Elgar Publishing.
- Efthyvoulou, G. (2012). Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures. *Public Choice*, 153(3-4)
- Glassner, M. I. & Fahrner, C. (2004). Political Geography, Third Edition, New York: John Wiley & sons
- Haque, A. U. Theoretical Perspective of Local Government - Literature Review, retrieved from <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/45868/>, 23/7/2013
- Robak, Kim (1997), "The Nebraska unicameral and its lasting benefits", Nebraska law review, Vol. 76, Issue 4.
- Shell, D. (2001). "The History of Bicameralism", Journal of Legislative Studies, 7(1).
- Short, J. (1993). An Introduction to Political Geography. London: Routledge.



آسیب‌شناسی تعارض میان منافع ملی و منافع منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی

پژوهشگر: زهره نجفی

کارآمدسازی نظام حکمرانی - ۷
کد گزارش: ۱۸۴۰ - شماره مسلسل: ۱۴۰۳۲
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

