

نقد و ارزیابی لایحه برنامه ششم توسعه در حوزه سیاست داخلی

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۵۰۱۷

مهرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. تقویت نقش احزاب در عرصه سیاسی
۶.....	۲. ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری
۹.....	۳. ارائه لایحه جامع مدیریت شهری
۱۳.....	۴. ارائه لایحه جامع انتخابات
۱۷.....	نتیجه‌گیری
۱۹.....	منبع و مأخذ



نقد و ارزیابی لایحه برنامه ششم توسعه در حوزه سیاست داخلی

چکیده

امروزه کشوری توسعه‌یافته محسوب می‌شود که در همه ابعاد و زمینه‌ها به رشد و پیشرفت دست یافته باشد. بنابراین باید گفت توسعه صرفاً از تأکید بر بُعد اقتصادی فراتر رفته و به جنبه‌های اجتماعی، سیاسی، محیط زیستی و... نیز توجه دارد. شاید یکی از اصلی‌ترین دلایل عدم توسعه‌یافتگی کامل ایران همین موضوع باشد که علی‌رغم سابقه برنامه‌ریزی طولانی، همواره ابعاد مختلف توسعه به‌طور همزمان مورد توجه جدی و عملی قرار نگرفته‌اند. این درحالی است که اگر چه در سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) به موضوعات مهم سیاست داخلی از قبیل احزاب، انتخابات، تقسیمات کشوری، شوراهای اسلامی و... تأکید شده اما در لایحه توجهی به این مسائل نشده و بهتر آن است در قانون برنامه به موارد فوق توجه شود. گزارش پیش‌رو براساس سند برنامه ششم پیشنهادهاتی در حوزه سیاست داخلی در راستای تقویت نقش احزاب در عرصه سیاسی، تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، تهیه برنامه جامع مدیریت شهری و لایحه جامع انتخابات ارائه کرده است.

مقدمه

امروزه توسعه همه ابعاد زندگی بشر را دربر می‌گیرد و فرآیندی جامع و همه‌جانبه است که از نیازهای انسانی آغاز می‌شود و به مسائل مربوط به زندگی معنوی انسان نیز می‌رسد. در این تعریف توسعه عبارت است از تغییر کمی و کیفی در جهت بهبود سطح زندگی و نه فقط رشد اقتصادی. بر این اساس باید گفت جامعه‌ای توسعه‌یافته تلقی می‌شود که در همه ابعاد به‌طور متوازن رشد کرده باشد. شاید یکی از اصلی‌ترین دلایل عدم توسعه‌یافتگی کامل ایران با سابقه برنامه‌ریزی طولانی آن، همین موضوع باشد که ابعاد مختلف توسعه به‌طور همزمان مورد توجه جدی و عملی قرار نگرفته است. بنابراین برای رسیدن به توسعه همه‌جانبه و ایجاد یک دولت کارآمد و مطلوب، توجه به بُعد سیاسی و شاخص‌های توسعه‌یافتگی سیاسی در کنار جنبه‌ها و ابعاد دیگر ضرورت دارد.

در سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) قسمتی به امور عمومی، سیاست داخلی و ارتقای سرمایه اجتماعی اختصاص داده شده که در آن به مسائل و موضوعات مهم سیاست داخلی از قبیل احزاب، سازمان‌های مردم‌نهاد، تقسیمات کشوری، انتخابات و... پرداخته است. این درحالی است که در لایحه برنامه ششم توسعه ارائه شده از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی به این موضوعات سیاست داخلی توجهی نشده است. توجه به موضوعات سیاست داخلی در راستای نگاه همه‌جانبه و جامع‌نگر برنامه موجب می‌شود زمینه و سازوکارهای لازم برای ارتقای مشروعیت و کارآمدی نظام با بسترسازی برای مشارکت فعالانه‌تر مردم فراهم شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در برنامه ششم فصل جداگانه‌ای تحت عنوان امور سیاست داخلی در راستای اجرای اسناد بالادستی و تحکیم



ارتباط هر چه بیشتر نظام و مردم، توسعه پایدار، انسجام درونی و مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در تعیین سرنوشتشان آورده شود که به موارد زیر در آن توجه شده باشد:

۱. تقویت نقش احزاب در عرصه سیاسی

شکل‌گیری و فعالیت هدفمند احزاب یکی از شاخص‌های توسعه‌یافتگی سیاسی در جوامع مردم‌سالار می‌باشد. اگر بپذیریم مردم‌سالاری در عمل به معنای مشارکت و رقابت سیاسی شماری از گروه‌ها و منافع سازمان‌یافته به منظور کسب قدرت سیاسی و اداره کشور برحسب سیاست‌ها و مواضع هریک از آن گروه‌هاست، در آن صورت احزاب سیاسی کانون و هسته اصلی مردم‌سالاری را تشکیل می‌دهند. احزاب با تنظیم قواعد عملی مبنای ثبات سیاسی و تحولات بسامان را برای جامعه فراهم می‌آورند و با مشارکت در انتخابات، سازوکاری را برای تحرک سیاسی در یک چارچوب نهادی فراهم می‌سازند.

با وجود آنکه صراحتاً در اصل بیست‌وششم قانون اساسی آزادی فعالیت احزاب سیاسی مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی و موازین اسلامی را نقض نکنند تضمین شده است اما در حال حاضر انتخابات در ایران (چه در مورد ریاست‌جمهوری و چه در مورد نمایندگان مجلس و شوراهای اسلامی شهر و روستا) از طریق احزاب صورت نمی‌گیرد. به نظر می‌رسد ساماندهی و تقویت احزاب جز از طریق فرهنگ‌سازی در سطح جامعه و سوق دادن نخبگان به جذب و فعالیت در چارچوب احزاب و پذیرش جایگاه مهم و حیاتی آنها در مدیریت کشور ممکن نیست. در این راستا نباید از اهمیت قوانین کارآمد و مؤثر غفلت کرد. قانون بستر فعالیت سالم و مؤثر احزاب

را مهیا می‌سازد. قانون احزاب فعلی کشور مصوب سال ۱۳۶۰ بوده و با گذشت بیش از سه دهه از تصویب آن، پاسخگوی پیچیدگی‌های امروز جامعه ایران نیست، لذا ضرورت بازنگری در آن با هدف بسترسازی برای ظهور احزاب قدرتمند، مؤثر و کارآمد بیش از پیش احساس می‌شود.

یکی از مواردی که در سند برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) بر آن تأکید شده موضوع احزاب می‌باشد که نقش اساسی در توسعه سیاسی، افزایش مشروعیت نظام و مشارکت هدفمند و سازماندهی شده مردم در عرصه سیاسی دارد. در سند تفصیلی برنامه ششم توسعه برای تقویت فعالیت احزاب بر کمک دولت به آنها تأکید شده است. بر این مبنا باید کمک مالی دولت موجب شود از سال ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ از تعداد ۶۰ به ۲۱۰ حزب و تشکل سیاسی افزایش یابد.

جدول ۱. تعیین اهداف کمی برای تقویت احزاب و تشکل‌ها

برحسب اهداف کلی در برنامه ششم

ردیف	هدف کلی بخش	هدف کمی		وضعیت در پایان سال ۱۳۹۳	سال‌های برنامه ششم				
		عنوان	واحد		۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
۱	تقویت و توانمندسازی احزاب و تشکل‌های سیاسی	کمک مالی به احزاب و تشکل‌های سیاسی فعال	حزب	۶۰	۹۰	۱۲۰	۱۵۰	۱۸۰	۲۱۰

مأخذ: سند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، ص ۳۴۵.



نگاه کمیت‌گرای حاکم بر سند برنامه ششم توسعه برای تقویت احزاب درحالی است که هم‌اکنون براساس آمار اداره کل سیاسی وزارت کشور ۲۳۵ تشکل سیاسی وجود دارد که دارای مجوز پروانه فعالیت هستند، اما این تشکل‌ها حضور مؤثر در عرصه سیاسی ندارند. این درحالی است که در کشورها و جوامع توسعه‌یافته که دارای نظام حزبی منسجم و پایدار هستند تعداد احزاب بسیار کمتری فعالیت می‌کنند و تصور اینکه ۲۵۰ حزب و تشکل سیاسی در یک کشور فعال باشند غیرممکن و غیرقابل باور است. اما در سند برنامه ششم براساس نگاه کمی‌گرایانه عنوان شده که تا سال ۱۳۹۹ به‌عنوان سال آخر اجرای برنامه، باید از ۲۱۰ حزب پشتیبانی و حمایت مالی انجام شود.

ازسوی دیگر اگر چه پرداخت یارانه به احزاب و توانمندسازی آنها در راستای انجام وظایف کارکردی در عرصه سیاسی، اقدامی صحیح و شایسته می‌باشد اما حداقلی از ضوابط در نحوه تخصیص منابع باید در نظر گرفته شود. در کشورها و جوامع توسعه‌یافته یارانه احزاب براساس تعداد کرسی‌های کسب شده در رقابت‌های انتخاباتی مختلف توزیع می‌شود در ایران نیز کسب کرسی‌های نمایندگی مجلس شورای اسلامی، ریاست‌جمهوری و شوراهای اسلامی شهر و روستاها می‌تواند مبنایی برای پرداخت یارانه‌های دولتی به احزاب باشد. البته درصد محدودی از این یارانه نیز لازم است به احزاب تازه تأسیس در راستای تقویت آنها برای ماندگاری و توانایی رقابت در عرصه سیاسی پرداخت شود.

لذا باید گفت در راستای تقویت احزاب و شکل‌گیری نظام حزبی لازم است با دوری از کمی‌گرایی، نگاهی کیفی بر سیاستگذاری و قوانین مرتبط با احزاب و تشکل‌های سیاسی وجود داشته باشد. ازاین‌رو ضروری است در برنامه ششم توسعه وزارت کشور

مكلف به ارائه لایحه قانون احزاب با رویکرد تعریف نقش مؤثر برای احزاب در قانون انتخابات مختلف، آزادی فعالیت، سهولت در ثبت و نحوه تخصیص یارانه‌های دولتی شود.

۲. ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری

تقسیمات کشوری نقش مهمی در حکمرانی مطلوب و توسعه سیاسی دارد. تقسیمات کشوری یکی از مهمترین ابزارهای دولت‌ها در جهت مدیریت بهینه سرزمین و همگام با آن، حفظ وحدت و یکپارچگی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی به‌شمار می‌رود. هدف تقسیمات کشوری را می‌توان تهیه چارچوب و بستر مناسب برای تداوم بقا و امنیت ملی و تسهیل توسعه متوازن منطقه‌ای دانست. از طرف دیگر تقسیمات کشوری نامطلوب می‌تواند یک کشور در حال رشد و توسعه را برای انجام برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی و اداره بهتر سرزمین با مشکل مواجه سازد.

در سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بخشی به موضوع تقسیمات کشوری اختصاص یافته است. در حال حاضر براساس سند برنامه ششم ۳۱ استان، ۴۳۱ شهرستان، ۱۰۵۸ بخش و ۲۵۸۹ دهستان در کشور وجود دارد و حدود ۱۲۴۳ نقطه جمعیتی به شهر تبدیل گردیده است. در این بخش در قسمت چالش‌ها نیز عنوان شده که یکی از مشکلات مهم در حوزه سیاست داخلی «تقطیع مناطق و نواحی همگن طبیعی کشور و بر هم خوردن تعادل زیست‌محیطی با افزایش مداوم و بی‌رویه واحدهای تقسیمات کشوری» می‌باشد.

در قانون فعلی مصوب سال ۱۳۶۲ که به‌عنوان «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات



کشوری» نامگذاری شده است ارتقا صرفاً براساس جمعیت می‌باشد و آستانه جمعیتی ملاک در نظر گرفته می‌شود. اما در فرآیند اجرای قانون، غالباً ارتقای سطوح و واحدها بدون توجه به حد نصاب‌های جمعیتی صورت گرفته و اگر چه سعی شده با استفاده از ظرفیت جمعیتی سطوح همجوار چنین حد نصاب‌هایی به دست آید اما باز هم جمعیت مورد نظر به دست نیامده و سطوح همجوار نیز اغلب مغایر با قانون از حد نصاب جمعیتی خود ساقط شده‌اند. از این رو باید گفت در طول این سال‌ها انجام تقسیمات بیش از آنکه حاصل کار کارشناسی و مطالعات دقیق باشد عمدتاً براساس نظر و درخواست مقامات انجام شده است.

شکل‌گیری کانون‌های جدید ناامنی ناحیه‌ای و محلی به دلیل تقاضاهای فزاینده جهت ارتقا، حاکمیت روابط به‌جای ضوابط و انجام امور تقسیمات براساس فشارها و علائق سیاسی برخلاف ضوابط و معیارهای علمی، تقسیم بیش از حد کشور به واحدهای کوچک که باعث از دست رفتن کارآیی آنها شده، مشکلاتی است که با اجرای قانون فعلی تقسیمات کشوری به‌وجود آمده است.

تأکید بیش از حد بر ارتقای واحدها بدین دلیل است که در حال حاضر واحد تقسیمات کشوری ابتدا باید ارتقا پیدا کند، سپس به امکانات، تسهیلات و همچنین بودجه بیشتری دست یابد؛ در حالی که از لحاظ علمی و منطقی، واحد تقسیمات کشوری باید دارای پاره‌ای از امکانات و تسهیلات بشود و سپس در میان واحدهای تقسیمات کشوری ارتقا پیدا کند.

در حوزه تقسیمات کشوری تنها در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۰ سطوح و واحدهای فراوانی به‌قرار زیر ایجاد شده است:

جدول ۲. واحدهای تقسیمات کشوری ایجاد شده در طول سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۰

موضوع پیشنهاد	تعداد	تصویب شده	تصویب نشده
ایجاد استان	۱	۱	-
ایجاد شهرستان	۵۹	۲۸	۳۱
ایجاد بخش	۹۶	۴۰	۵۶
ایجاد دهستان	۵۷	۲۶	۳۱
ایجاد شهر	۹۲	۵۵	۳۷
تغییر نام	۲۰	۲۰	-
انتزاع و الحاق	۲۲	۱۳	۹
ادغام و تجمیع	۱۰	۱۰	-

این مسائل و مشکلات در حالی به وجود آمده است که از قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه بر ارائه قانون جامع تقسیمات کشوری تأکید شده است. در تبصره «۶۹» برنامه دوم توسعه آمده است: «به منظور برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری و تثبیت منطقی و پایدار آن و تنظیم ترکیب جمعیت و توزیع منطقی آن در کشور به گونه‌ای که هماهنگی لازم با کلیه فعالیت‌های توسعه در مناطق را داشته باشد، دولت مکلف است طرح جامع تقسیمات کشوری را تهیه نماید».

در قانون برنامه چهارم توسعه ماده (۷۳) آمده است «دولت موظف است ظرف سال اول برنامه طرح جامع تقسیمات کشوری را که در بردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. هرگونه ایجاد



سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد».

در قانون برنامه پنجم توسعه در ماده (۱۸۶) آمده است «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، اقدام نماید».

با وجود تأکید مکرر برنامه‌های مختلف توسعه بر تدوین قانون جامع تقسیمات کشوری تاکنون این اتفاق رخ نداده است. در تدوین قانون جدید ضابطه‌مند کردن ایجاد سطوح تقسیمات کشوری باید مبتنی بر ظرفیت‌های زیستی و ضوابط آمایش سرزمین و بسترسازی استقرار پایدار جمعیت و بالفعل‌سازی ظرفیت‌های بالقوه مناطق در معرض آسیب زیست انسانی و مهاجرپرست باشد. برای نیل به این اهداف لازم است وزارت کشور مکلف شود که در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹) مبادرت به ارائه لایحه جامع برنامه تقسیمات کشوری در سال اول برنامه کند.

۳. ارائه لایحه جامع مدیریت شهری

تمرکززدایی وظایف دولت غالباً با هدف بهبود حکمرانی از طریق ایجاد ارتباط نزدیک بین مردم و دولت انجام می‌شود. تقریباً اجماع عمومی وجود دارد که از طریق تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به واحدهای محلی، می‌توان بهتر، سریع‌تر و صحیح‌تر تصمیم گرفت و امور اجتماعی را سامان داد. البته صرف فرآیند عدم تمرکز، خودبه‌خود

عامل ورود به حکمرانی بهتر نخواهد بود. در حقیقت اتخاذ راهبردهای ناکارآمد در زمینه تمرکززدایی می‌تواند فرصت‌ها و انگیزه‌های فساد را تقویت کند. این در حالی است که بررسی و آسیب‌شناسی وضعیت و مناسبات موجود شوراهای اسلامی شهر و روستا در ساختار تصمیم‌گیری و نظام اداری ایران و مقایسه آن با جایگاه مقرر برای آنها در قانون اساسی و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور نشان می‌دهد آنها با جایگاه واقعی و رسالت حقیقی خود فاصله دارند و فاقد کارایی یا اختیار لازم در انجام وظایف خود هستند.

در سند برنامه ششم توسعه بر منطقی نمودن اندازه دولت و متوازن‌سازی نقش و مأموریت فعالان توسعه کشور (دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی، مدیریت محلی و مردم) در اداره امور عمومی به‌عنوان هدف کلی اشاره شده و بر راهبردهایی چون تمرکززدایی اداری و تفکیک امور عمومی ملی و محلی به‌عنوان یک راهبرد تأکید شده است. اقدام اساسی در این زمینه نیز ارائه قانون جامع مدیریت محلی، مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در امور مربوط به خود، کاهش حجم و اندازه دولت و اداره امور استان‌های کشور در ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و خدماتی در قالب یکپارچه و نظام‌مند عنوان شده است. برای تحقق این راهبردها و سیاست‌ها بر اهداف کمی زیر تأکید شده است.



جدول ۳. اهداف کمی برای تقسیم کار ملی و محلی (درصد)

سال					هدف کمی	ردیف
۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵		
۵	۱۰	۱۰	۵	۵	واگذاری ۳۵ درصد وظایف واحدهای عملیاتی به مدیریت محلی (شهرداری‌ها)	۱

مأخذ: سند برنامه ششم (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، ص ۱۶۲.

البته بحث مدیریت جامع شهری و تدوین نظام درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها موضوعی بسیار فراتر از واگذاری ۳۵ درصد وظایف واحدهای عملیاتی به مدیریت محلی می‌باشد. در واقع به منظور دستیابی به مدیریت توانمند محلی انتقال وظایف و تصمیم‌گیری‌های حکومت مرکزی به مراجع و سطوح پایین‌تر و مقامات محلی، تعیین و تعریف چارچوب قانونی حدود تمرکززدایی و رابطه مرکز و مناطق (نهادهای ملی و محلی) برای جلوگیری از مداخله و تزامم وظایف و تقویت نظارت مؤثر و کارآمد بر مصوبات و عملکرد شوراهای اسلامی اهمیت دارد.

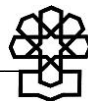
در این راستا در ماده (۱۳۶) قانون برنامه سوم توسعه آمده است: «به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذریعاً به شهرداری‌ها واگذار کند».

در برنامه چهارم توسعه در ماده (۱۳۷) آمده است «آن دسته از تصدی‌های قابل واگذاری دستگاه‌های دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا، با تصویب هیئت

وزیران همراه با منابع مالی ذیربط به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واگذار می‌شود».

ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه نیز عنوان کرده «دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد. همچنین ماده (۱۷۴) بر این‌که «شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها» اقدام نمایند تأکید کرده است.

از دلایل عدم تحقق برنامه‌های توسعه در این زمینه می‌توان به مقاومت سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در واگذاری وظایف و تصدی‌های دولتی به نهادهای مدیریت محلی اشاره کرد. البته نگرانی‌هایی هم در مورد عدم وجود بسترهای مناسب در راستای حرکت به‌سوی تمرکززدایی و پذیرش مسئولیت توسط شوراها و شهرداری‌ها وجود دارد. از این‌رو هم‌زمان با بسترسازی مناسب از سوی دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط جهت واگذاری وظایف و تصدی‌ها، ضروری است در قانون برنامه ششم توسعه بر تدوین قانون جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به مدیریت یکپارچه و تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها تأکید شود.



۴. ارائه لایحه جامع انتخابات

در حال حاضر در برگزاری انتخابات رقابتی در تراز جمهوری اسلامی ایران مشکلاتی نظیر شیوه تعیین صلاحیت نامزدها، فقدان ثبت نام رأی دهندگان، عدم نظارت بر تأمین و هزینه‌های مالی احزاب و نامزدها در انتخابات و تبعیض و بی‌عدالتی در حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی وجود دارد.

یکی از مسائل بحث‌برانگیز در قوانین انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران برخی شروط کیفی تعیین شده برای نامزدهای انتخابات مانند امانت و تقوی، حسن شهرت، مدیر و مدبر بودن و... است که دارای ابهام است. شرایط مبهم و تعریف نشده انتخاب‌پذیری می‌تواند موجب کاهش درصد مشارکت حداکثری مردم شود.

دومین مسئله که انجام انتخابات مطلوب را با مشکل روبرو می‌کند، نبود مرحله ثبت نام رأی دهندگان قبل از روز اخذ رأی است. امروزه در اغلب کشورها نام‌نویسی از رأی دهندگان از قبل صورت می‌گیرد. بدین ترتیب تعداد رأی دهندگان مشخص می‌شود و این کار نظارت بر صحت اجرای انتخابات را آسان‌تر و سلامت آرا را تضمین می‌کند.

سومین موضوع این است که در ایران اکثر فرآیند انتخابات به‌ویژه مرحله رأی‌گیری و شمارش آرا به صورت دستی صورت می‌گیرد. تجربه انتخابات نشان داده که به کارگیری ابزارهای سنتی بدون ایراد و اشکال نمی‌تواند باشد. رأی‌گیری سنتی علاوه بر اینکه هزینه‌ها و مخارج زیادی (مثلاً چاپ برگه‌های رأی و یا به کارگیری نیروی انسانی زیاد برای مدیریت انتخابات) برای دولت دارد، زمان اخذ رأی در آن نیز طولانی بوده و مشارکت مردم در انتخابات را هم کاهش می‌دهد. همچنین امکان و احتمال وقوع تخلف در فرآیند انتخابات و اعمال نفوذ و انحراف آرای مردم را افزایش می‌دهد. وقوع این

تخلفات در انتخابات، متخصصین امر را بر آن داشته که با استفاده از فناوری‌های نوین، جهت سالم‌سازی انتخابات و همچنین کاهش اشتباهات و خطاهای انسانی اقدام کنند. اما انتخابات الکترونیکی عاری از مشکل نمی‌باشد. بلکه به دلیل استفاده از سیستم‌های الکترونیکی چالش‌ها، ریسک‌ها و مشکلاتی را به همراه دارد. این چالش‌ها را می‌توان در سه گروه «قانونی، سیاسی - اجتماعی و فنی» دسته‌بندی کرد. چالش‌های قانونی به دلیل مغایرت قوانین موجود با برگزاری الکترونیکی انتخابات و لزوم تدوین قوانین جدید می‌باشد. چالش‌های سیاسی - اجتماعی ناشی از تأثیرات فناوری‌های نوین ارتباطات و اطلاعات بر سیستم‌های انتخاباتی می‌باشد. چالش‌های فنی مرتبط با محفوظ ماندن آرا، حفظ محرمانگی رأی‌دهنده و تکنیک‌های امنیتی سیستم می‌باشند. تمامی این چالش‌ها بسیار مهم بوده و می‌تواند جامعیت انتخابات را تهدید کرده یا اعتماد عمومی نسبت به فرآیند دموکراسی را زیر سؤال ببرد. از این رو لازم است با بالا بردن استانداردهای امنیتی، صحت و جامعیت انتخابات تضمین شود تا اعتماد عمومی رأی‌دهندگان افزایش یابد (تقوی، ۱۳۸۵: ۱۵).

چهارمین موضوع مرتبط با نهاد انتخابات در ایران، نامحدود بودن هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها و عدم کنترل بر منابع مالی و هزینه‌های انجام شده است. متأسفانه در قوانین انتخاباتی ایران اعم از ریاست جمهوری، مجلس و سایر آنها، نه محدودیتی برای هزینه‌های انتخاباتی نامزدها پیش‌بینی شده و نه سازوکاری نظارتی در این زمینه تعبیه شده است که این امر با اهداف و اصول عدالت‌خواهانه نظام جمهوری اسلامی ایران تناسب ندارد. درحالی که امروزه توجه فزاینده اکثر قریب به اتفاق نظام‌های حقوقی به



هزینه‌های انتخاباتی، منجر به پیش‌بینی منابع تأمین مالی و سپس محدود ساختن آن و در نتیجه محدودیت مخارج انتخاباتی شده است.

پنجمین موضوع در هر نظام انتخاباتی، ترسیم و تعیین حوزه‌های انتخابیه است. تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابیه باید به‌گونه‌ای باشد که ضامن تحقق عدالت و برابری شهروندان بوده و در نهایت باعث شکل‌گیری مجلسی مردم‌سالار شود. رایج‌ترین معیار برای ترسیم محدوده حوزه‌های انتخابیه و اصلاح این مرزها، شاخص جمعیتی است. با بررسی و مقایسه جمعیت حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی مشخص می‌شود که نحوه توزیع کرسی‌های مجلس میان حوزه‌های انتخابیه بیانگر بی‌عدالتی و تبعیض آشکار است. پرجمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور، ۳۱ برابر کم‌جمعیت‌ترین حوزه انتخابیه کشور جمعیت دارد؛ در صورتی که هر دو حوزه انتخابیه یک نماینده در مجلس شورای اسلامی دارند. در واقع برخلاف کشورهای دیگر، قانونی در ارتباط با میزان مجاز انحراف جمعیت حوزه‌های انتخابیه نسبت به تعداد نمایندگان وجود ندارد.

در سند برنامه ششم توسعه نیز درباره مسائل مرتبط با نهاد انتخابات به مشکلاتی مانند عدم وجود مراجع و قواعد قضایی در برخورد با متخلفین انتخاباتی، مشخص نبودن سقف تمدید زمان اخذ رأی، عدم وجود مقررات خاص جهت بازشماری آرا و مبهم بودن وضعیت، ابهام قانونی در خصوص حضور نمایندگان کاندیداها در شعب اخذ رأی، ابهام و خلأ قانون در مبحث تبلیغات کاندیداها و عدم شفافیت مالی تبلیغات، وجود مغایرت‌هایی در پروسه اجرای انتخابات در زمان ادغام دو انتخابات، عدم وجود مجازات‌های متناسب با تخلفات انتخاباتی و ... تأکید شده است (سند برنامه ششم توسعه ۱۳۹۹-۱۳۹۵: ۳۴۴-۳۴۳). از این‌رو در قسمت الزامات، تهیه لایحه انتخابات با

رویکرد حزبی، شفاف‌سازی و مکانیزه کردن کل جریان انتخابات و ثبت نام از رأی‌دهندگان پیش‌بینی شده است. درباره فرآیند مکانیزه کردن انتخابات (که به اشتباه در جدول اقوام و اقلیت‌های مذهبی برحسب اهداف کلی آمده است) پروسه‌ای چند ساله در نظر گرفته شده به‌گونه‌ای که تا پایان برنامه ششم توسعه ۱۰۰ درصد این روند انجام شده باشد.

جدول ۴. فرآیند مکانیزه کردن انتخابات براساس سند برنامه ششم توسعه

ردیف	هدف کلی بخش	هدف کمی		وضعیت در پایان سال ۱۳۹۳	سال‌های برنامه ششم				
		عنوان	واحد		۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
۱	ایجاد فضای آزاد و عادلانه در انتخابات (مکانیزه کردن)	مکانیزه کردن شعب اخذ رأی	درصد	۳	۲۰	۶۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
		مکانیزه کردن فرآیند اخذ رأی	درصد	۹۰	۹۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: سند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، ص ۳۴۶.

بنابراین ضروری است در قانون برنامه ششم توسعه بر تهیه قانون جامع انتخابات به‌منظور ثبت‌نام رأی‌دهندگان، تعیین شاخص‌های تعریف شده و عینی برای انتخاب‌شوندگان، شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی، استفاده از فناوری‌های نوین در فرآیند انتخابات و برقراری عدالت در تعیین محدوده حوزه‌های انتخابیه تأکید شود.

**نتیجه گیری**

امروزه شواهد توسعه حاکی از آن است که توسعه و رشد اقتصادی تنها از بستر توسعه سیاسی و اجتماعی و فراهم کردن لوازم آن میسر است. بنابراین برای رسیدن به توسعه همه جانبه توجه به بُعد سیاسی و شاخص‌های توسعه‌یافتگی سیاسی ضرورت دارد. این درحالی است که در لایحه برنامه ششم توسعه ارائه شده از سوی دولت به موضوع سیاست داخلی توجهی نشده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود در برنامه ششم فصل جداگانه تحت عنوان امور سیاست داخلی در راستای اجرای اسناد بالادستی و تحکیم ارتباط هر چه بیشتر نظام و مردم آورده شود که به موارد ذیل در آن توجه شده باشد:

جدول ۵. پیشنهادهایی برای برنامه ششم توسعه در حوزه سیاست داخلی

ردیف	موضوع	پیشنهاد	متن
۱	انتخابات	تهیه لایحه قانون جامع انتخابات	وزارت کشور در راستای برگزاری انتخابات سالم و منصفانه نسبت به تهیه لایحه قانون جامع انتخابات با محوریت بندهای زیر اقدام نماید: - ثبت نام رأی‌دهندگان و مشخص نمودن شعبه اخذ رأی برای رأی‌دهندگان قبل از برگزاری انتخابات - تعیین معیارها و شاخص‌های عینی و قابل احراز برای انتخاب‌شوندگان و پیش‌بینی سازوکاری برای دفاع نامزدهای رد صلاحیت شده توسط شورای نگهبان - شفاف‌سازی مخارج و هزینه‌های انتخاباتی از طریق پیش‌بینی منابع تأمین مالی هزینه‌های انتخابات و اعمال محدودیت بر آن، تعیین سقف قانونی میزان مخارج و هزینه‌های انتخاباتی، اعمال نظارت مالی بر احزاب و نامزدها و پیش‌بینی یارانه دولتی برای احزاب - ایجاد امکانات لازم برای بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و توسعه بانک‌های اطلاعاتی مربوطه جهت ارتقای شفافیت، سرعت و سلامت در اخذ، شمارش و اعلام نتایج

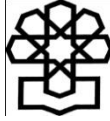
ردیف	موضوع	پیشنهاد	متن
			<p>- فراهم نمودن سازوکار مناسب برای حضور نمایندگان داوطلبان و احزاب در تمام مراحل انتخابات اعم از اخذ رأی، شمارش، تجمیع و اعلام نتیجه نهایی</p> <p>- پیش‌بینی راهکار قانونی لازم برای ایجاد امکان رأی دادن به فهرست احزاب و گروه‌های قانونی</p> <p>- تعیین حوزه‌های انتخاباتی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد.</p>
۲	تقسیمات کشوری	تنفیذ ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه	<p>به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، در بردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، اقدام نماید.</p>
۳	تدوین قانون جامع مدیریت شهری	تنفیذ ماده (۱۷۳) و (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه	<p>ماده (۱۷۳)- دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها اقدام قانونی به‌عمل آورد.</p> <p>ماده (۱۷۴)- شوراها، اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمد‌های پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند:</p> <p>الف) کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری</p>



ردیف	موضوع	پیشنهاد	متن
			<p>(ب) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل</p> <p>(ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات</p> <p>(د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها</p> <p>(ه) افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر</p> <p>(و) تقویت سازوکارهای مدیریت و نظارت بر هزینه‌کرد شهرداری</p> <p>(ز) برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی</p>
۴	احزاب و تشکل‌های اجتماعی و صنفی	تدوین قانون جامع تشکل‌های مدنی	وزارت کشور در راستای تحقق اصول بیست‌وششم و بیست‌وهفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موظف است لایحه قانون اجتماعات و تشکل‌های مدنی (احزاب، گروه‌ها، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی، سازمان‌های مردم‌نهاد، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی) را به منظور قانونمندسازی و تسهیل در تشکیل و فعالیت آنها به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

منبع و مأخذ

- تقوی، منیرالسادات. انتخابات الکترونیکی (۱)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه ارتباطات و فناوری‌های نوین، ۱۳۸۵.



شماره مسلسل: ۱۵۰۱۷

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقد و ارزیابی لایحه برنامه ششم توسعه در حوزه سیاست داخلی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: حسن کریمی فرد

ناظر علمی: محمدرضا شمس

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه

۲. سیاست داخلی

۳. احزاب

۴. انتخابات

۵. تقسیمات کشوری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۳