

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۱۲۴

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۴/۲۸

شماره ثبت: ۱۰۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تسریع در اجرای طرحهای
هادی روستایی»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۴۹۱

مردادماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۶	طرح هادی روستایی در برنامه پنجم توسعه
۷	وضعیت موجود
۸	مشکلات و چالش‌ها
۱۵	بررسی طرح پیشنهادی
۲۱	پیشنهادات
۲۴	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تسریع در اجرای طرح‌های هادی روستایی»

چکیده

طرح‌های هادی روستایی، سندی است که نقش عمده‌ای در توسعه و ساماندهی وضعیت کالبدی روستاها دارد و با توجه به حجم قابل توجهی که به لحاظ ریالی و زمانی بدان اختصاص می‌یابد، از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد و ضروری است تا نسبت به بررسی و رفع خلأهای آن همت گمارد. میزان برخورداری روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور درخصوص تهیه طرح‌های هادی روستایی تا انتهای برنامه چهارم توسعه، در کل کشور به‌طور متوسط ۶۵ درصد بوده است. البته آمار اجرای طرح‌های هادی روستایی نشان‌دهنده عملکرد پایین‌تری است. به‌طوری که تا انتهای برنامه چهارم تنها ۲۷ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور از اجرای طرح هادی بهره‌مند گردیده‌اند. به بیان دیگر ۴۱ درصد از طرح‌های هادی تهیه شده به مرحله اجرا درآمده‌اند. این درحالی است که تا انتهای برنامه پنجم توسعه باید برای تمامی روستاهای بالای ۲۰ خانوار طرح هادی تهیه شده و عملیات اجرایی آنها انجام شود که قطعاً نیازمند ظرفیت‌سازی محلی و بومی است. هرچند بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اقدامات درخور تقدیری را درخصوص عمران روستایی انجام داده است،

ولی هم‌اکنون طرح هادی روستایی دچار مشکلاتی است. شواهد حاکی از آن است که در بیشتر موارد، اجرای طرح هادی روستایی توسط بنیاد مسکن اغلب معادل احداث، بهسازی و توسعه شبکه معابر تلقی می‌شود، این درحالی است که طرح هادی شامل چندین پروژه مهم است. همچنین درحال حاضر، معمولاً طرح‌های هادی روستایی به ابعاد کالبدی روستاها محدود شده و پیشنهاد و برنامه عملیاتی برای توسعه اراضی کشاورزی و یا ساماندهی قطعات کشاورزی موجود در مجاورت روستا نمی‌دهند. توجه ناکافی به تفاوت‌های مکانی - فضایی و تنوع بارز محیطی - اکولوژیک، عدم توجه نظام‌مند به اصول معماری روستایی و اسلامی در ساخت‌وسازها، توجه ناکافی به اصول و معیارهای محیط زیستی، عدم پرداخت خسارت به روستاییانی که در اثر اجرای طرح هادی متضرر می‌شوند و دوگانگی در اجرا از جمله مهمترین چالش‌ها به‌شمار می‌روند. طرح تسریع در اجرای طرح‌های هادی روستایی از سوی شماری از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌منظور رفع بخشی از مشکلات موجود ارائه شده است. این گزارش پس از بررسی وضعیت موجود و طرح مربوطه، پیشنهادات لازم را ارائه کرده است.

مقدمه

یکی از مهمترین ابعاد زیست‌محیطی در نواحی روستایی، توسعه فیزیکی و برنامه‌های مرتبط با کالبد روستاست که از طریق طرح‌های مختلف عمرانی و توسعه‌ای (همچون طرح‌های هادی روستایی، طرح توسعه اراضی بایر و...) شیوه



کنش انسان را با محیط جهت‌دهی می‌کند. این تغییرات چه در سطح یک روستا و چه در سطح محلی، منطقه‌ای و یا ملی، در ابعاد زمانی درازمدت دامنه گسترده‌ای را شامل خواهد شد که مسائل ناشی از آن، کل سرزمین را با مشکل روبرو می‌کند. بنابراین برنامه‌های توسعه کالبدی روستایی باید با فراهم آوردن بسترهای مناسب، زمینه پایداری سکونتگاه‌های روستایی را در سایر ابعاد فراهم نماید تا نواحی روستایی بتوانند توان اولیه خود را با حفظ شرایط مطلوب در طول زمان حفظ کنند و ماندگاری آنها در طول زمان تثبیت شود و آثار این پایداری در بُعد محیطی و انسانی نمایان گردد (مؤسسه مطالعات روستایی، ۱۳۸۶).

در این راستا، برنامه‌ریزی فیزیکی بر استفاده بهینه از زمین، آب و منابع انسانی موجود و دسترسی به نواحی مسکونی، اراضی کشاورزی و تسهیلات اجتماعی - اقتصادی در درون شبکه زیستگاه متمرکز است (فناپی و دیگران، ۱۳۷۱) و شامل هر نوع برنامه‌ریزی است که با کالبد شهر یا روستا سروکار دارد و به دنبال اهداف مشخصی از راه تغییر و اصلاح کالبد باشد (ناطق‌پور و دیگران، ۱۳۸۳). اندیشمندان و متخصصان متخلف آرا و نظریات متفاوتی را در مورد دامنه شمول برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی در روستاها ذکر کرده‌اند. در انگلستان برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی معادل کاربری زمین بوده و معطوف به دیدگاه صرف کالبدی است و در کشور فرانسه نیز معادل آمایش سرزمین و معطوف به برنامه‌ریزی و دیدگاه فضایی است. در ایران طرح‌های هادی روستایی به‌عنوان تنها طرح عمرانی مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی در سطوح روستایی کشور به‌شمار می‌آیند و نیز دارای

آثار مشهود مختلف اجتماعی، اقتصادی کالبدی و به‌ویژه زیست‌محیطی در سکونتگاه‌های روستایی هستند (لنگرودی و یاری، ۱۳۸۹).

طرح‌های هادی روستایی، سندی است که نقش عمده‌ای در توسعه و ساماندهی وضعیت کالبدی روستاها دارد و با توجه به حجم قابل توجهی که به لحاظ ریالی و زمانی بدان اختصاص می‌یابد، از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد و ضروری است تا نسبت به بررسی و رفع خلأهای آن همت گمارد. طرح هادی روستایی طرحی است که ضمن ساماندهی و اصلاح بافت موجود، میزان و مکان گسترش آتی و نحوه استفاده از زمین برای عملکردهای مختلف از قبیل مسکونی، تجاری، کشاورزی، تأسیسات و تجهیزات و نیازمندی‌های عمومی روستایی را برحسب مورد در قالب مصوبات طرح‌های ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی و طرح‌های جامع ناحیه‌ای تعیین می‌نماید. رویکرد حاکم بر این طرح بر این نکته تأکید دارد که با ارتقای سطح کیفی ساختار کالبدی، ساختار اجتماعی - اقتصادی روستاهای کشور نیز متحول و از این راه راه زمینه‌های توسعه روستایی فراهم می‌شود (عزیزپور و همکاران، ۱۳۹۰). براساس بند «۲» آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ اهداف اصلی طرح هادی عبارتند از:

۱. ایجاد زمینه توسعه و عمران روستاها با توجه به شرایط فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی،

۲. تأمین عادلانه امکانات از طریق ایجاد تسهیلات اجتماعی، تولیدی و رفاهی،



۳. هدایت وضعیت فیزیکی روستا،

۴. ایجاد تسهیلات لازم به منظور بهبود مسکن روستاییان و خدمات محیط زیستی و عمومی.

اولویت‌بندی روستاها برای تهیه طرح‌های هادی و کالبدی براساس معیارهایی مانند، پرجمعیت بودن روستاها (بالای ۴۰۰ خانوار)، مراکز دهستان‌ها، مستعد توسعه بودن روستاها و روستاهایی صورت می‌گیرد که تقاضای تهیه طرح هادی از محل خودیاری وجود دارد. با توجه به اینکه طرح هادی، سند توسعه روستا به‌شمار می‌آید، پروژه‌هایی به‌منظور تحقق اهداف طرح در ابعاد مختلف معرفی می‌گردد که عبارتند از:

- تعیین و اولویت‌بندی برنامه‌ها و پروژه‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی، فیزیکی و خدماتی - رفاهی،
- ارائه طرح کاربری اراضی روستا،
- ارائه طرح اصلاح و تعریض معابر،
- تعیین محدوده‌های باارزش معماری، تاریخی، فرهنگی و طبیعی روستا،
- تعیین فضاهای نیازمند نوسازی و بهسازی و ارائه پیشنهادهای جهت تقویت و نهادینه شدن فعالیت‌های مشارکتی روستاییان و مانند آن.

طرح هادی روستایی در برنامه پنجم توسعه

طبق بند «ج» ماده (۱۷۲) دولت موظف به تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم کلانشهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها شده است. همچنین براساس ماده (۱۷۰) قانون این برنامه وزارت مسکن و شهرسازی موظف است به منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی مابین شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها را از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها ساماندهی نماید.

همچنین برخی از بندهای ماده (۱۹۴) قانون برنامه با طرح هادی روستایی مرتبط هستند:

ه) بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی مبتنی بر الگوی معماری اسلامی - ایرانی با مشارکت مردم، دولت و نهادهای عمومی،

ح) ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر،

ف) تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخشداری هر بخش و با



اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به‌عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به‌عنوان ناظر.

وضعیت موجود

۱. عملکرد کنونی طرح هادی روستایی

براساس ماده (۱۱) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، بنیاد مسکن موظف است تا پایان برنامه پنجم، برای تمامی روستاهای بالای ۲۰ خانوار طرح هادی تهیه کند و عملیات اجرایی آنها را انجام دهد. براین اساس، ۳۷ هزار و ۷۷۰ روستای بالای ۲۰ خانوار در کشور وجود دارد که طبق آمار دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی طرح‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۳۹۱) تا پایان برنامه چهارم توسعه برای ۲۴۶۸۰ روستا طرح هادی تهیه شده است. بنابراین میزان برخورداری روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور درخصوص تهیه طرح‌های هادی روستایی تا انتهای برنامه چهارم توسعه، در کل کشور به‌طور متوسط ۶۵ درصد بوده است. به بیان دیگر به‌طور متوسط از هر ۱۰۰ روستای بالای ۲۰ خانوار کشور، برای ۶۵ روستا طرح هادی تهیه شده است. در این بین استان‌های قم، مرکزی و همدان، مشترکاً بهترین وضعیت (برخورداری ۱۰۰ درصدی) و استان سیستان و بلوچستان

با میزان برخورداری ۳۲ درصد بدترین وضعیت را داشته‌اند. البته آمار اجرای طرح‌های هادی روستایی نشان‌دهنده عملکرد پایین‌تری است. به طوری که تا انتهای برنامه چهارم تنها ۲۷ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور از اجرای طرح هادی بهره‌مند گردیده‌اند. این درحالی است که برای ۶۵ درصد روستاهای بالای ۲۰ خانوار کشور، طرح هادی تهیه شده است. به بیان دیگر ۴۱ درصد از طرح‌های هادی تهیه شده به مرحله اجرا درآمده‌اند.

همچنین در مواردی، بازنگری در طرح‌های هادی روستایی با تأخیر چند ساله مواجه می‌شود. لازم به ذکر است که گزارش‌های طرح هادی روستایی ۱۰ ساله بوده و پس از اتمام دوره قانونی طرح و به منظور تطبیق طرح با تغییرات به وجود آمده، مجدداً طرح هادی روستاها مورد بازنگری قرار می‌گیرند. طبق آمار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، میزان برخورداری بازنگری طرح‌های هادی روستایی تا خاتمه برنامه چهارم توسعه در کل کشور به طور متوسط ۹ درصد بوده است. یعنی طرح هادی ۹ روستا از هر ۱۰۰ روستا مورد بازنگری قرار گرفته است.

مشکلات و چالش‌ها

هرچند اجرای طرح هادی روستایی، شامل ۱۰ پروژه عمرانی - کالبدی احداث و اصلاح شبکه معابر، احداث و اصلاح میادین، احداث و اصلاح پیاده‌روها، احداث فضای سبز، احداث، اصلاح و پوشش انهار و کانال‌های آب داخل روستا، دیواره‌سازی شامل ساخت دیوار ساحلی، حائل و...، احداث و تکمیل سایل بند و



سیل برگردان، آماده‌سازی اراضی پیش‌بینی شده جهت گسترش آبی روستا، احداث پل‌های مورد نیاز داخل روستا، احداث و تکمیل شبکه دفع فاضلاب شده و بنیاد موظف به انجام آنها با توجه به شرایط محلی است، ولی همان‌طور که خود بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۳۹۱) نیز اظهار کرده است، احداث، بهسازی و توسعه شبکه معابر در اولویت اول قرار دارد. شواهد میدانی نیز حاکی از آن است که در بیشتر موارد، اجرای طرح هادی روستایی توسط بنیاد مسکن نیز اغلب معادل احداث، بهسازی و توسعه شبکه معابر است. این درحالی است که همان‌طور که ذکر شد، بررسی ساختار تهیه طرح‌های هادی روستایی و فرآیند اجرایی آن حکایت از آن دارد که بهسازی روستاها شامل مجموعه‌ای گسترده از فعالیت‌های کوچک و بزرگ است که نمی‌توان به صرف اجرای چند طرح خاص میزان موفقیت آن را برآورد کرد.

معمولاً طرح‌های هادی روستایی به ابعاد کالبدی روستاها محدود شده و پیشنهاد و برنامه عملیاتی برای توسعه اراضی کشاورزی و یا ساماندهی قطعات کشاورزی موجود در مجاورت روستا نمی‌دهند. نبود ضوابط و آیین‌نامه مشخص درخصوص توجه به بهره‌برداری پایدار از پدیده‌های محیط زیستی (مانند تپه‌های تاریخی - طبیعی، مزارع تاریخی و...) و شیوه توجه به آنها در طراحی پروژه‌ها، توجه ناکافی به افزایش یا ایجاد جاذبه‌های محیط زیستی در پروژه‌های پیشنهادی و آشنایی ناکافی مشاوران حقیقی و حقوقی با موازین و اصول حفاظت محیط زیست نیز از دیگر مشکلات طرح‌های هادی است. همچنین بی‌توجهی به

تفاوت‌های مکانی - فضایی و تنوع بارز محیطی - اکولوژیک یکی دیگر از مشکلات طرح‌های هادی روستایی است. به بیان دیگر، برای کل روستاهای کشور شرح خدمات یکسان ارائه می‌شود که این موضوع منجر به یکسان‌سازی فضاهای متنوع روستایی می‌گردد (لنگرودی و یاری، ۱۳۸۹). در نتیجه تفاوت‌های منطقه‌ای - محلی که خود می‌تواند در ارائه تصاویر متفاوت و جذب گردشگران مختلف با علائق متفاوت مؤثر باشد، شکوفا نشده و از بین می‌روند.

اصول معماری روستایی اسلامی تدوین و مشخص نشده و لذا در خیلی از موارد روستاها، در نتیجه طرح‌های عمرانی به‌ویژه طرح هادی، ماهیت روستایی بودن خود را از دست می‌دهند. در موارد زیادی، ساخت‌وسازها در اقصی نقاط کشور، هویت روستایی بودن آنها را سلب کرده است. تهیه طرح‌های هادی و ساخت‌وسازهای روستایی باید به نحوی انجام شود که ضمن فراهم کردن بسترهای لازم برای افزایش کیفیت زندگی روستاییان، ماهیت و هویت روستایی بودن را حفظ کنند. لذا باید اصول و ضوابط معماری روستایی اسلامی در ابعاد کلان (شبکه معابر، راه‌ها، مکان‌یابی تأسیسات و...) و ابعاد خرد (طراحی مسکن و سایر بناها، نوع و جنس مصالح و...) طراحی کالبدی روستایی تدوین و ملاک عمل کلیه نهادهای ذیربط از جمله بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاری‌ها در تهیه و اجرای طرح هادی روستایی قرار گیرد.

درحال حاضر، مشارکت ناکافی مردم محلی در تهیه و اجرای طرح‌ها و تعیین کاربری‌ها منجر به کشمکش‌های اجتماعی و افزایش هزینه دادرسی و... شده است.



همچنین مطالعات حاکی از آن است که افزایش درآمد روستاییان در اثر اجرای طرح هادی روستایی، تنها زمانی می‌تواند تحقق یابد که ویژگی‌ها و نکات اقتصادی طرح‌های هادی در شرح خدمات مربوطه جدی‌تر و عمیق‌تر مطالعه شده و کارشناسان تصویب‌کننده طرح‌های فوق از بین تحصیل‌کردگان نیصلاح انتخاب شوند (عزیزپور و همکاران، ۱۳۹۰). در این راستا استفاده از نیروهای محلی و توجه به دانش بومی ساکنان و مسئولان محلی روستا در خصوص قابلیت‌های درآمدزایی و اعمال آنها در فرآیند طراحی و اجرای طرح‌های هادی روستایی، لازمه اثربخشی هرچه بیشتر طرح هادی بر شکوفایی اقتصاد روستایی است، البته این امر باید با توانمندسازی عملی و فنی جامعه روستایی کشور همراه گردد.

شواهد حاکی از آن است که عدم پرداخت خسارت به روستاییانی که در اثر اجرای طرح هادی متضرر می‌شوند، منجر به کندی روند آن در جلب موافقت و رضایت ساکنان محلی شده است. از آنجایی که رفع معارضه و آماده‌سازی برعهده دهیاری به‌عنوان نهاد محلی قرار دارد و دهیاری‌ها نیز از اعتبارات اندکی برای اجرای طرح و آماده‌سازی برخوردارند، لذا مشکلات زیادی برای آنان در روستاها برای اجرای طرح هادی ایجاد می‌شود.

همان‌طور که لنگرودی و یاری (۱۳۸۹) اظهار داشته‌اند، براساس دیدگاه فضایی از برنامه‌ریزی فیزیکی، محدوده عرفی روستا، اعم از محیط مسکونی و اراضی زراعی پیرامون است، درحالی که هم‌اکنون مطالعات طرح‌های هادی روستایی، عملاً به بافت مسکونی روستا محدود شده و سایر ابعاد کالبدی و زیست‌محیطی موجود در روستاها غالباً مورد غفلت قرار گرفته است.

ایجاد دوگانگی در اجرای طرح‌های هادی روستایی

تا قبل از ایجاد دهیاری‌ها در سطح روستا، روستاها فاقد مدیر اجرایی بود. در چنین فضایی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی علاوه بر تهیه به اجرای طرح‌های هادی روستایی می‌پرداخت. هرچند از همان ابتدا نیز مقرر شده بود تا این بنیاد با استفاده از مشارکت محلی به انجام طرح‌های مذکور بپردازد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی امر تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی را به استناد مواد ذیل برعهده گرفت:

۱. ماده (۷) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی: تهیه طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها با هماهنگی دستگاه‌های زیربط و اجرای آن با مشارکت مردم از محل اعتبارات مصوب واگذاری دولت،

۲. ماده (۱۱) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن: دولت مکلف است با هدف بهسازی فضاهای مسکونی روستاها و نوسازی مسکن روستایی از طریق تهیه و اجرای طرح هادی روستاها توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و از محل اعتبارات موضوع این قانون و یا سایر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌گونه‌ای حمایت نماید که اهداف برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بخش بهسازی محیط (تهیه و اجرای طرح‌های هادی) کلیه روستاهای بالای بیست خانوار محقق گردد.

ولی پس از شکل‌گیری دهیاری‌ها به‌عنوان اهرم اجرایی و مدیریت محلی و با مکلف شدن این نهاد به برخی وظایف عمرانی - توسعه‌ای در روستاها، به‌نوعی بین



بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیاری‌ها درخصوص اجرای طرح‌های هادی دوگانگی ایجاد شد. در سال ۱۳۷۷ قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید. این قانون به وزارت کشور اجازه داد، به‌منظور اداره امور روستاها، سازمانی به‌نام دهیاری با توجه به موقعیت محل با درخواست اهالی و مشارکت مالی آنان و به‌صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل در این روستاها تأسیس نماید. این سازمان‌ها در قانون مذکور، نهادهای عمومی غیردولتی محسوب شدند. همچنین در این قانون مقرر شد که اساسنامه و تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها، توسط وزارت کشور با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی وقت کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران برسد. پس از گذشت حدوداً چهار سال از تصویب قانون فوق، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ بنا به پیشنهاد شماره ۱۸.۳۷۳۸ مورخ ۱۳۷۹/۸/۱ وزارت کشور و به استناد تبصره «۲» ماده واحده قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها را تصویب نمود. برخی از وظایف دهیار و دهیاری طبق ماده (۱۰) مصوبه به‌شرح زیر برشمرده است:

- تأمین اراضی مورد نیاز مرتبط با اهداف و وظایف دهیاری پس از اخذ مجوز قانونی،

- اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ روستا از خطر سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و اماکن عمومی و تسطیح چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر براساس مصوبات شورا،

- ایجاد و سازماندهی غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها،
- فراهم نمودن زمینه ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، پارک‌ها، فضاهای سبز، ورزشی و آموزشی، مراکز تفریحی عمومی و مجاری آب و توسعه معابر و اجرای آنها از طریق دهیاری و همکاری در زمینه طرح بهسازی روستا،
- صدور پروانه برای ساختمان‌هایی که در محدوده قانونی روستا ساخته می‌شوند با رعایت مقررات مندرج در آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرهای موضوع،
- همکاری مؤثر با مسئولان ذیربط در جهت حفظ و نگهداری منابع طبیعی واقع در محدوده قانونی و حریم روستا،
- تنظیف و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و لایروبی قنوات مربوط به روستا و تأمین آب و روشنایی در حد امکان،
- همکاری با دستگاه‌های ذیربط در جهت تهیه و اجرای طرح هادی روستا و تهیه پیشنهادهای لازم و تعیین کاربری اراضی واقع در روستا به‌منظور گنجاندن آنها در طرح هادی و اجرای ضوابط مصوب مربوط با موافقت شورا،
- همکاری در نگهداری و تسطیح راه‌های واقع در حریم اراضی روستا از طریق خودیاری اهالی روستا و دستگاه‌های ذیربط،



- کمک در احداث تأسیسات تولید و توزیع آب، برق و مخابرات و تعیین نرخ آن در روستا تا زمان اقدام مراجع ذیربط (وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، نیرو، پست و تلگراف و تلفن و شرکت آب و فاضلاب روستایی).

همچنین قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی در محدوده روستا را در صورت آمادگی با تأیید کمیته برنامه‌ریزی شهرستان برعهده دهیاری گذارده است. بند «ب» ماده (۱۶۹) قانون برنامه پنجم توسعه کشور نیز دهیاری‌ها موظف کرده است بر اساس ضوابط و طرح‌های موضوع این بند نسبت به مناسب‌سازی معابر و فضاهای عمومی شهری و روستایی اقدام نمایند. علاوه بر این، طبق ماده (۳) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک، دهیاری‌ها موظف به کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل محدوده روستا هستند.

بررسی طرح پیشنهادی

با توجه به گستره و چگونگی اجرای طرح‌های مذکور و به‌منظور رفع مشکلات موجود، طراحان محترم طرح تسریع در اجرای طرح‌های هادی روستایی طرح حاضر را ارائه داده‌اند. هرچند دغدغه کلی درخصوص اصلاح روند و فرآیند طرح‌های هادی و رفع مشکلات کنونی مثبت بوده و این حوزه نیازمند بازنگری و قانونگذاری است، ولی طرح پیشنهادی نمایندگان محترم، به‌طور جامع به موضوع و

رفع مشکلات نپرداخته است. ذیلاً مهمترین مواردی که توجه به آنها در این طرح ضروری به نظر می‌رسد، مورد بحث قرار می‌گیرند:

- این طرح با عنوان «طرح تسریع در اجرای طرح‌های هادی روستایی» مطرح شده است. تعیین عنوان طرح در تعارض با رویه‌های تقنینی انتخاب شده است. از این دیدگاه، پس از آنکه قانونی تصویب می‌شود، اجرا و یا تسریع در اجرای آن، نیازی به مصوبه جداگانه ندارد و ضروری است همانطور که در مقدمه طرح به آن اذعان شده است، تا با تأمین منابع لازم و نظارت دقیق نسبت به تسریع زمان عملیات و اتمام آن همت گمارده شود.

- تعیین و یا پیش‌بینی مبلغ خسارت از محل اعتبارات اجرای همان پروژه، رویکرد دیگری است که در تناقض با اهداف طرح، از بابت تسریع عملیات اجرایی مد نظر است. چراکه بخشی از اعتبارات طرح‌های هادی صرف پرداخت خسارت شده و روند آن کند می‌شود. بنابراین عنوان طرح با مفاد آن انطباق نداشته و بر اساس ماده (۱۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس باید این انطباق ایجاد شود.

- از سوی دیگر تعیین خسارت بدون تعیین محل و یا منبع آن، می‌تواند به دلیل ایجاد بار مالی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی در تعارض باشد.

- علاوه بر این، تصریح عبارت «اماکن مسکونی روستاییان» در بند «۱» دربر دارنده این شائبه و خلأ رویکرد قانونی می‌باشد که سایر اماکن روستایی اعم از واحدهای تولیدی، تجاری و یا متعلق به روستاییان، از شمولیت پوشش خسارات



و یا رویکرد این قانون خارج خواهد بود. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «کلیه اماکن و فضاهای محدوده اجرای طرح» جایگزین «اماکن مسکونی روستاییان» شود.

- همچنین اگر منظور از خسارت، تملک اراضی است، چنین عنوانی صدق عنوان خسارت نمی‌کند و از این حیث جبران خسارتی متصور نخواهد بود، بلکه دولت مکلف است در قبال تملک اراضی، مطابق «قوانین مربوط به تملک اراضی» عمل نموده و مبالغی را به‌عنوان ثمن پرداخت کرده یا زمین معوض تحویل دهد. ولی چنانچه مقصود طراحان طرح، مطلق خساراتی است که در حین اجرای طرح‌های هادی به‌وجود می‌آید، این امر نیاز به تقنین نداشته و بر اساس عموماً حقوقی باید این خسارات جبران شود، البته چون درحال حاضر دولت در روستاهایی طرح هادی را انجام می‌دهد که خود داوطلب بوده و معارضی وجود نداشته باشد، لذا در اثر فشار اجتماعی حقوق مالکان روستایی در موارد زیادی پایمال می‌شود. بنابراین دولت موظف است در همه روستاها با پرداخت مبالغی به‌عنوان ثمن و یا ارائه زمین معوض به‌طور عادلانه رفع معارضه کند.

- منوط شدن میزان خسارات احتمالی مورد مناقشه، به تصمیم کمیته موضوع بند «ف» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، از دیگر مواردی است که به تأخیر زمانی در اتخاذ تصمیمات اختلافی دامن خواهد زد. به‌عبارت دیگر کمیته مذکور از جمله تشکیلاتی است که در مراکز استان‌ها قرار گرفته و جلسات آنها مطمئناً با یک کندی خاص تشکیل می‌شود. همچنین حل اختلاف مربوطه، نیازمند حضور روستایی و دفاع از حقوق خود در نزد نهاد تصمیم‌گیری است. ناگفته پیداست که یک فرد روستایی امکان حضور در مرکز استان را به‌راحتی پیدا نکرده و اصولاً کمیته

مذکور نیز چنین فرصتی را نخواهد داشت و شناخت آن نسبت به روستای مربوطه بسیار کمتر از میزان شناخت نهادهای محلی‌تر خواهد بود.

- لازمه تعیین یک جایگاه به‌عنوان تشکیلات اجرایی طرح هادی روستایی برخوردار از قابلیت‌های لازم ازجمله شرایط فنی، مهندسی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مانند تجهیزات مورد نیاز، منابع انسانی متخصص و مرجعی است که بتواند نسبت به اشراف و تعیین موارد انحراف معیار و عملکرد فعالیت‌ها اظهارنظر نماید. از این دیدگاه تعیین دهیاری‌ها به‌عنوان مراجع اجرایی طرح‌های روستایی ازجمله مواردی است که در صورت عدم توجه به ملاحظات ضروری، می‌تواند منجر به تأخیر، انحراف معیار عملکردی و یا بر زمین ماندن پروژه‌ها شود که این رویکرد نیز در تناقض با اهداف طرح پیشنهادی می‌باشد.

- ازسوی دیگر تعیین مرجع قابل اطمینان برای برگزاری مناقصات پیمانکاری ساخت‌وساز اماکن روستایی، از دیگر الزامات تسریع در اجرا و اتمام طرح‌های هادی روستایی می‌باشد. این درحالی است که تبصره بند «۳» طرح تسریع، بر ترک تشریفات مناقصه برای اجرای طرح هادی تأکید کرده است. این امر در کنار محلی کردن اجرای طرح هادی، به احتمال زیاد، زمینه برای پارتی‌بازی و برخوردهای غیرعلمی را فراهم خواهد ساخت.

این تبصره درواقع تمام ظرفیت‌هایی که طی ده‌ها سال در قانون و سازوکارهای کشور برای تأمین کیفیت و کاهش قیمت کارها فراهم شده است را نادیده می‌گیرد. در دستگاه‌هایی مانند شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز، معاملات بالای



۵۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال مشمول رعایت شرایط استعمال است و در آن گردش‌های مالی عظیم نیز معاملات بالای ۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال مستلزم برگزاری مناقصه برای افزایش کیفیت و کاهش قیمت است. حال در روستاها با آن گردشهای مالی محدود و اندک به طریق اولی معاملات بالای ۵۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال و ۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال از جایگاه، اهمیت و اثرگذاری بیشتری در بهبود زندگی و محیط مردم برخوردار است. مناقصات قانونی روشی تجربه شده برای کاهش مخاطرات و خطاهای احتمالی در معاملات بخش عمومی است. مناقصه روشی است برای ایجاد رقابت علنی برای تعیین شاخص‌های کیفیت و زمان و کنترل این شاخص‌ها در پیشنهادهای واصله و سپس کاهش قیمت یا هزینه‌های تأمین این شاخص‌ها. درواقع حذف این فرآیند کم‌خطر، تجربه شده، متداول، مفید و مثبت به معنی از دست رفتن تمام کنترل‌های شاخص‌های کیفیت و هزینه و زمان و سپردن آن به روابط و ارتباطات محلی است و شخصی است.

البته محلی کردن و مردمی کردن اجرای طرح هادی روستایی در صورت مدیریت صحیح با رعایت الزامات، منجر به کاهش هزینه‌ها و تسریع در روند و ایجاد سرمایه اجتماعی شده و هم‌راستا با رهنمودهای مقام معظم رهبری درخصوص اقتصاد مقاومتی تلقی می‌شود.

- اتخاذ یک رویکرد کلی برای تعیین حریم، بدون درنظر گرفتن استثنائات حتمی که تعداد آنها هم کم نیست، ازجمله مواردی است که در تناقض با رویکردهای قانونی دیگر، ازجمله تداخل با حریم‌های قانونی دیگر قرار داشته باشد، ازاین‌روی

ورود به بحث حریم روستا و توسعه و یا کاهش آن بدون در نظر داشتن حقوق دیگر قانونی، می‌تواند تبعات حقوقی و قضایی گسترده‌ای را به همراه داشته باشد.

- همان‌طور که گفته شد، در موارد زیادی، ساخت‌وسازها در اقصی نقاط کشور، هویت روستایی بودن آنها را سلب کرده است. درحالی که تهیه طرح‌های هادی و ساخت‌وسازهای روستایی باید به‌نحوی انجام شود که ضمن فراهم کردن بسترهای لازم برای افزایش کیفیت زندگی روستاییان، ماهیت و هویت روستایی بودن را حفظ کنند.

- گفتنی است که تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی، نمی‌تواند با همان گستردگی طرح‌های توسعه شهری تهیه شود و باید نسبت به موقعیت و بافت و شرایط هر روستا از تنوع و ابتکار خاص همان منطقه برخوردار باشد. یکی از الزامات دربر دارنده موفقیت طرح‌های هادی روستایی، تأسی گرفتن این‌گونه طرح‌ها از الزاماتی است که در رویکردهای منظور در اهداف بالادستی از جمله آمایش سرزمین گنجانده شده است. به عبارت دیگر برخورداری از یک منظومه شرایط منطبق بر روستاهای مناطق مختلف و پرهیز از تجویز یک رویکرد کلی برای تمامی روستاها، از دیگر زمینه‌های تأمین‌کننده موفقیت طرح‌های مذکور می‌باشد. همچنین همان‌طور که مطرح شد، در موارد زیادی، ابعاد محیط زیستی ساخت‌وسازهای روستایی مورد توجه قرار نگرفته و شرح خدمات دچار نقص است.



پیشنهادهات

در خصوص عنوان طرح

پیشنهاد می‌شود به منظور جامع‌نگری، عنوان طرح به «طرح اصلاح طرح‌های هادی روستایی» تغییر یابد.

در خصوص بند «۱»

بند «۱» به شرح ذیل اصلاح شده و یک تبصره به آن افزوده می‌شود:

۱. بهای زمین تملک شده و میزان خسارات در اثر اجرای طرح‌های هادی به کلیه اماکن و فضاهای محدوده اجرای طرح، با توافق طرفین با رعایت عرف محل تعیین می‌گردد.

تبصره «۱» - حق بهره‌برداری بخشی از اراضی منابع طبیعی حریم روستا، در اختیار دهیاری قرار می‌گیرد تا با رعایت اصول کشاورزی پایدار و با استفاده از توان بخش خصوصی (با اولویت ساکنان روستا و براساس مزایده) به انجام فعالیت کشاورزی و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز اقدام کند.

در خصوص بند «۲»

حل اختلاف مبلغ خسارت احتمالی ضرورت دارد به کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان و یا به شوراهای بخش و بخشداری‌های مربوطه واگذار گردد. همچنین چون حل اختلاف در نهایت یک امر قضایی و در صلاحیت قوه قضائیه است، لذا باید

امکان تجدیدنظرخواهی درخصوص تصمیم‌گیری این کمیته در مراجع قضایی باید در نظر گرفته شود.

در خصوص بند «۳»

پیشنهاد می‌شود جمله ذیل جایگزین بند «۳» شده و تبصره‌های ذیل به آن افزوده شوند:

۳. دهیاری‌ها به‌عنوان مجری طرح‌های هادی روستایی تلقی می‌گردند تا براساس مناقصه و با رعایت ضوابط فنی و شرایط محلی اقدام به اجرای طرح هادی کنند.

تبصره «۱» - کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظف است امکانات و تجهیزات فنی، مهندسی و پشتیبانی، اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری را برای تقویت ظرفیت دهیاری‌ها و ساکنان بومی در اجرای طرح هادی روستایی با رعایت قوانین و ضوابط مربوطه به‌کار گیرد. حضور نماینده این کمیته به‌عنوان عضو کمیسیون مناقصه در مراحل مختلف مناقصه الزامی است.

تبصره «۲» - هریک از ذینفعان اجرای طرح هادی روستایی اعم از دهیاری، شرکت خصوصی و روستاییان در صورت اعتراض شکایت خود را باید به کمیته برنامه‌ریزی شهرستان تقدیم کنند.



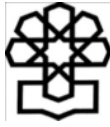
بندهای پیشنهادی الحاقی

- در اجرای بند «ه» ماده (۱۹۴) و ماده (۱۶۹) قانون برنامه پنجم توسعه، شورای عالی شهرسازی و معماری و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی موظف هستند ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون، اصول و ضوابط معماری روستایی اسلامی در ابعاد کلان و خرد طراحی کالبدی روستایی را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برسانند. مصوبه مذکور برای کلیه دستگاه‌های ذیربط شامل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، دهیاری‌ها، شوراهای اسلامی روستا و کلیه مالکان و سازندگان لازم‌الاجراست.

- شرح خدمات طرح‌های هادی روستایی و معیارهای انتخاب مشاوران حقیقی در مناقصه با توجه بیشتر به ابعاد محیط زیستی مشترکاً توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی و سازمان حفاظت محیط زیست ظرف ۴ ماه پس از تصویب این قانون اصلاح و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

منابع و مأخذ

۱. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، گامی دیگر نگاهی به فعالیت‌های عمران روستایی در برنامه چهارم توسعه، ۱۳۹۱.
۲. عزیزپور، فرهاد و همکاران. تحلیل و ارزیابی اثرات اقتصادی اجرای طرح هادی در سکونتگاه‌های روستایی کشور، فصلنامه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۵، ۱۳۹۰.
۳. قانون اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها.
۴. قانون برنامه پنجم توسعه.
۵. قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور.
۶. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن.
۷. مطیعی‌لنگرودی، حسن و ارسطو یاری. حفاظت محیط زیست و برنامه‌ریزی توسعه فیزیکی روستا با تأکید بر ارزیابی طرح‌های هادی روستایی، مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، سال ۲۱، شماره پیاپی ۳۹، ۱۳۸۹.



شماره مسلسل: ۱۰۴۹۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: طرح تسریع در اجرای طرح‌های هادی روستایی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدرضا فارسیان، حجت ورمزیاری

ناظر علمی: محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون عمران

همکاران: محمدتقی فیاضی (دفتر برنامه و بودجه)، حامد ناظمی (دفتر حقوقی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح هادی

۲. عمران روستایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۸

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۵/۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۱۰