



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تسریع در تحویل لوایح مرتبط با مدیریت شهری و شوراهای اسلامی

شهر و روستا توسط دولت»

## مقدمه

طرح دلیل توجیهی خود را براساس برخی موضوعات محوری قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر «بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده) در بند «ب» و «بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور» در بند «ت» ماده (۲) قرار داده که برپایه این ماده دولت موظف است طرح‌های مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد اقتصاد مقاومتی را صرفاً در بودجه سالانه اعمال کند. به نظر طراحان محترم، تمرکززدایی از بخش دولتی و سپردن اداره امور محلی به شوراهای اسلامی شهر و روستا و شوراهای استانی از جمله برنامه‌های راهبردی برای نیل به اهداف مذکور است. پیش از این مجلس از طریق قانونگذاری در قالب ارائه طرح به دنبال تحقق این اهداف بود، اما پیگیری این امر از طریق ارائه طرح مشمول ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌شد که موجب کاهش درآمدهای عمومی دولت می‌گردید. بنابراین این طرح جهت رفع این نقیصه به دنبال الزام دولت به ارائه چهار لایحه «مدیریت یکپارچه شهری»، «اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» و «اصلاح قانون دهیاری‌ها» تا پایان سال اول برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی می‌باشد، لویحی که پیش از این وزارت کشور نسبت به ارائه آن اعلام آمادگی کرده بود.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۱۴

شماره چاپ:

۹۷۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۲

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفاتر: مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

## بررسی طرح

۱. در جمهوری اسلامی ایران براساس اصل هفتم قانون اساسی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند. شکل‌گیری شوراهای اسلامی کشور در سال ۱۳۷۸، نخستین گام جدی برای تمرکززدایی و ایجاد نظام‌های محلی اداره امور در دوره پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌شمار می‌رود. بررسی و آسیب‌شناسی وضعیت و مناسبات موجود شوراها در ساختار تصمیم‌گیری و نظام اداری ایران و مقایسه آن با جایگاه مقرر برای آنها در قانون اساسی و قانون شوراها نشان می‌دهد آنها با جایگاه واقعی و رسالت حقیقی خود فاصله دارند و فاقد کارایی مطلوب یا اختیار لازم در انجام وظایف خود هستند.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۵۹۴۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۴/۳۱

در قوانین از سال ۱۳۵۸ به بعد مرتباً اختیارات شوراها محدودتر شده و به جایی سوق داده شدند که عملاً در توسعه و مدیریت شهر و روستا جایگاهی ندارند. در فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در مواد متعدد به بیان اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور پرداخته که بجز صلاحیت‌های تصمیم‌گیری محدود و اداره برخی امور عمومی که برای شوراهای شهر پذیرفته شده است، نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد، تشویق و ترغیب، ایجاد زمینه مناسب و... رؤس صلاحیت‌هایی است که مقنن عادی برای شوراها در نظر گرفته است.

برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه به دولت اجازه داده بود که به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری اقدام کند، دولت باید این برنامه را با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، از طریق واگذاری وظایف و تصدی دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها تهیه می‌کرد که این امر تاکنون محقق نشده است.

در برنامه سوم توسعه کشور در قالب ماده (۱۳۶)، به دولت اجازه داده شده بود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به شهرداری‌ها واگذار کند، اما اقدام جدی و اساسی در این خصوص نشد. همچنین براساس ماده (۱۵۴) برنامه چهارم توسعه، با هدف رهاسازی دولت از تصدی‌های غیرضرور، دولت به شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و بخش غیردولتی و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر ملزم شد که این امر نیز اتفاق نیفتاد. در ماده (۱۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شده 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 در بند «۱» ماده (۱۰) برنامه ششم توسعه بر «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول برنامه، حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش‌های غیردولتی، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با تصویب شورای عالی اداری» تأکید شده است. بنابراین تکالیف قانونی به ارائه لوایح مرتبط با تمرکززدایی هم در برنامه‌های توسعه پیشین و هم برنامه فعلی وجود دارد که دولت نسبت به انجام آنها اقدامی انجام نداده است.

۲. یکی از مسائلی که در خصوص وظایف و اختیارات شوراها در نظام حقوقی وجود دارد، نگرانی از واگذاری وظایف به‌خصوص

وظایف سیاستگذاری و نظارتی به این نهاد مردمی است. به اعتقاد بسیاری از مردم، صاحبان نظران و مقامات اجرایی و نظارتی عملکرد شوراهای شهر و روستا در طول سال‌های گذشته مطلوب نبوده است. عملکرد نامطلوب شوراهای که از آن به تجربه ناموفق شوراهای نام برده می‌شود معلول دو عامل اساسی زیر بوده است:

الف) ناتوانی شوراهای برآورده ساختن انتظارات شهروندان و مسئولان اجرایی کشور در ایجاد رشد و توسعه. سبب این ناتوانی از یک طرف محدودیت اختیارات شوراهای و عدم شفافیت حدود اختیارات و وظایف آنها در برابر نهادهای اجرایی کشور و از طرف دیگر فقدان تجربه، مهارت و تخصص اعضای شوراهای برای انجام کارویژه‌های خود بوده است.

ب) فساد و سوءاستفاده از موقعیت. همین تصویر نه چندان مطلوب، مانع بزرگی در واگذاری اختیارات و تصدی‌ها به شوراهای اسلامی شهر و روستا شده است. از این رو باید گفت اتخاذ راهبردهای ناکارآمد در زمینه تمرکززدایی می‌تواند فرصت‌ها و انگیزه‌های مبارزه با فساد را بیشتر بی‌اثر و ناکارآمد سازد. لذا لازم است در تمرکززدایی مطلوب موارد زیر در اولویت قرار گیرد:

- انتقال وظایف و تصدی‌های حکومت مرکزی به مراجع و سطوح پایین‌تر و نهادهای محلی،

- تعیین و تعریف چارچوب قانونی حدود تمرکززدایی و تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با

شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر،

- پیش‌بینی سازوکار مؤثر نظارت حکومت مرکزی بر نهادهای محلی و هدایت شوراهای در راستای وظایف تعیین شده،

- تدوین نظام درآمد‌های پایدار شهرداری‌ها.

۳. براساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، تقدیم لوایح از جمله صلاحیت‌های دولت تلقی می‌گردد و مطابق برداشتی که شورای نگهبان از این اصل دارد نمی‌توان دولت را جهت انجام این صلاحیت مکلف کرد و الزام دولت به ارائه لایحه از سوی مجلس مغایر این اصل از قانون اساسی تلقی می‌گردد. به‌عنوان مثال شورای نگهبان در اظهارنظر خود به مصوبه مجلس در خصوص «لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری»، این مصوبه را از جهت الزام دولت به ارائه متن نهایی قانون جهت دائمی نمودن قانون مزبور، مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی شناخت (نظر شماره: ۴۲۳۰۳/۳۶۸، مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۳). همچنین در اظهارنظر دیگری تبصره «۲۱» مصوبه مجلس در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ را که مقرر داشته بود «دولت مکلف است حداکثر تا پایان خردادماه سال ۱۳۹۳ اقدامات قانونی لازم را جهت اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها انجام دهد...» به‌دلیل اینکه «موهم الزام دولت به ارائه لایحه بود، مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی شناخت» (نظر شماره: ۳۴۱۰/۷۷۲۷۲، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۱). لذا با عنایت به توضیحات فوق طرح پیشنهادی مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی تلقی شده و اصلاح آن نیز به‌گونه‌ای که مستلزم الزام تلویحی دولت به ارائه لایحه قانونی باشد، کماکان واجد ابهام مغایرت با اصل مزبور خواهد بود.

۴. در برنامه وزیر محترم کشور دولت یازدهم برای اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی در بخش اولویت‌ها و راهبردهای اجرایی در حوزه شوراهای، شهرداری‌ها و دهرداری‌ها بر طراحی و تصویب مدل یکپارچه مدیریت شهری براساس افزایش نقش شوراهای اسلامی شهر، طراحی و تصویب مدل یکپارچه مدیریت روستایی از طریق تقویت شوراهای اسلامی

روستاها و دهداری‌ها و افزایش اختیارات به مدیران منطقه‌ای و محلی تأکید شده است. همچنین وزیر محترم کشور دولت دوازدهم در برنامه ارائه شده برای کسب رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی در فصل چهارم و در بخش دستاوردها بر «تهیه و تدوین ۶ لایحه با هدف تقویت و ترویج مدیریت محلی (لایحه مدیریت شهری، درآمد پایدار شهرداری‌ها، اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و شهرداران، مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا، اصلاح قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و لایحه اصلاح و الحاق موادی به قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور) که به هیئت دولت ارسال شده و یک لایحه (بازنگری مقررات اداری و استخدامی شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) به مجلس شورای اسلامی ارسال گردیده» تأکید کرده است.

۵. براساس توضیحاتی که در بالا به آنها اشاره شد الزام قانونی و سیاسی برای دولت جهت ارائه لایحه در زمینه مدیریت جامع شهری، دهیاری‌ها و درآمدهای پایدار شهری وجود داشته است. بنابراین نمایندگان باید از سازوکارهای نظارتی مانند سوال استفاده کنند که چرا تاکنون دولت به وظیفه خود در این زمینه عمل نکرده است. در واقع برای پیگیری اینکه دولت چرا به تکالیف و وظایف قانونی خود عمل نکرده نباید دوباره متوسل به ابزار قانونگذاری شد؛ به این دلیل که علاوه بر مغایرت با قانون اساسی به تراکم قوانین بیش از پیش افزوده خواهد شد.

### نتیجه‌گیری

یکی از مسائلی که در خصوص تمرکززدایی از وظایف حکومت مرکزی وجود دارد، نگرانی از واگذاری وظایف به خصوص وظایف سیاستگذاری و نظارتی به نهاد مردمی شوراهای اسلامی شهر و روستاست. به اعتقاد بسیاری از مردم، صاحب‌نظران و مقامات اجرایی و نظارتی عملکرد شوراهای شهر و روستا در طول سال‌های گذشته به دلیل محدودیت و عدم شفافیت حدود اختیارات و وظایف آنها مطلوب نبوده است. از این رو لازم است در تمرکززدایی مطلوب، ضمن انتقال وظایف و تصدی‌های حکومت مرکزی به مراجع و سطوح پایین‌تر و نهادهای محلی بر پیش‌بینی سازوکار مؤثر نظارت بر واحدهای محلی و هدایت شوراهای در راستای وظایف تعیین شده تأکید شود.

از طرف دیگر براساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، تقدیم لوایح از جمله صلاحیت‌های دولت تلقی می‌گردد و مطابق تفسیری که شورای نگهبان از این اصل دارد نمی‌توان دولت را جهت انجام این صلاحیت مکلف کرد و الزام دولت به ارائه لایحه از سوی مجلس مغایر این اصل از قانون اساسی تلقی می‌شود. البته با توجه به قانون برنامه‌های توسعه و برنامه‌های ارائه شده توسط وزیر محترم کشور در دولت یازدهم و دوازدهم برای کسب رأی اعتماد به مجلس شورای اسلامی الزام قانونی و سیاسی دولت برای ارائه لوایح «مدیریت یکپارچه شهری»، «اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» و «اصلاح قانون دهیاری‌ها» وجود دارد و پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم موضوع را از طریق طرح سؤال پیگیری کنند تا اینکه به قانونگذاری در این باره بپردازند.