

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«رد طرح دهیاری‌ها»

مقدمه

طرح دهیاری‌ها که یک‌شوری آن در قالب ۴۸ ماده و ۵۱ تبصره در مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۳۰ اعلام وصول شده بود، برای بررسی بیشتر به کمیسیون تخصصی (کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور) ارجاع شد. اما کمیسیون مذکور طی جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۳۰ در چهار بند ایرادها و ابهام‌هایی نسبت به طرح دهیاری‌ها وارد کرده و نظر به رد طرح دهیاری‌ها داده است که در گزارش حاضر به بررسی این موارد و ذکر برخی پیشنهادهای مهم در راستای اصلاح و تقویت طرح مزبور پرداخته شده است.

سابقه قانونی

در راستای رفع بخش مهمی از خلأ نهادی در مدیریت روستایی کشور، دو قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱» و «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۰۴/۱۴»، به تصویب رسیده است. با وجود این، دهیاری‌ها با چالش‌های متعددی از جمله غیرشفاف و کلی بودن حدود وظایف، اختیارات، صلاحیت‌ها و منابع دهیاری برای انجام وظایف قانونی و عرفی و پیگیری امور محول‌شده، موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی در برنامه‌ریزی روستایی مواجه بوده و در حالت کلی فاقد قانون همه‌جانبه‌نگر و انعطاف‌پذیر به منظور تعیین جایگاه قانونی دهیاری در مدیریت امور روستایی کشور و نحوه تعامل آن با سایر دستگاه‌های اجرایی هستند. از این‌رو، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۱ «طرح دهیاری‌ها» را تدوین کردند که یک فوریت آن در مورخ ۱۳۹۱/۰۵/۰۸ به تصویب مجلس رسید و برای بررسی به کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور ارجاع شد. جزئیات طرح پیشنهادی طی جلسات متعدد با حضور کارشناسان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی مرتبط و مرکز پژوهش‌های مجلس، با انجام اصلاحاتی در مواد طرح اولیه، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۲۷ در کمیسیون تخصصی تصویب و به صحن علنی ارسال شد. اما کلیات طرح در صحن علنی مجلس نهم رد شد. با توجه به اهمیت موضوع تعیین و تثبیت جایگاه قانونی دهیاری‌ها در مدیریت امور روستایی کشور، این طرح بار دیگر در مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۳۰ اعلام وصول و برای بررسی بیشتر به کمیسیون تخصصی (کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور) ارجاع شد. اما کمیسیون مذکور طی جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۳۰ در چهار بند ایرادها و ابهام‌هایی نسبت به طرح دهیاری‌ها وارد کرده و نظر به رد طرح دهیاری‌ها داده است که در ادامه به بررسی آنها پرداخته می‌شود.

بررسی دلایل رد طرح دهیاری‌ها در کمیسیون تخصصی

۱. مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی. در این رابطه باید اظهار داشت که طبق ماده (۳۴) طرح پیشنهادی، منابع تأمین مالی مستقلی برای خودکفایی دهیاری‌ها تعریف شده است. به طوری که حق بهره‌برداری بخشی از اراضی ملی محدود روستای تحت پوشش دهیاری، با تأیید کمیته برنامه‌ریزی شهرستان در اختیار دهیاری قرار داده می‌شود تا با رعایت ضوابط مصوبات طرح توسعه

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۴

شماره چاپ:

۷۱۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۸/۱۰

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات فرهنگی

مطالعات بخش عمومی

مطالعات اجتماعی

مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۱۹۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۰۹/۲۴

پایدار روستایی، به انجام فعالیت‌های اقتصادی به منظور تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز خود بپردازد. همچنین به منظور رفع ابهام از ایجاد مشکل اصل هفتادوپنجم قانون اساسی در طرح دهیاری‌ها، پیشنهاد می‌شود در تبصره «۲» ماده (۲)، واژه «کماکان» پس از عبارت «دولت موظف است» اضافه شود.

۲. در بند دوم ایراد کمیسیون مربوطه اشاره شده است که در طرح دهیاری‌ها، ابهام‌های زیادی در تعاریف و اصطلاحات به کار رفته وجود دارد. در این خصوص باید اذعان داشت، اصلاحات خوبی از حیث جامع و مانع بودن تعاریف اصطلاحات به کار رفته در طرح فعلی نسبت به طرح اولیه که در سال ۱۳۹۱ تهیه شده بود، انجام پذیرفته است. البته به منظور رفع این ابهام پیشنهاد می‌شود در بند «۱» ماده (۱)، واژه «برنامه» که به اشتباه در چاپ نهایی مصوبه کمیسیون شوراها جایگزین راهبرد شده است، اصلاح شده و به حالت اول برگردد. چراکه توسعه روستایی راهبردی است که شامل مجموعه‌ای از برنامه‌ها می‌شود و اطلاق برنامه به آن، اشتباه است.

۳. کمیسیون شوراها و امور داخلی در بند سوم از دلایل رد طرح پیشنهادی، وجود وظایف زیاد و غیرواقعی برای دهیار را محل اشکال دانسته و عقیده دارد که این امر سبب افزایش مشکلات روستاها می‌شود. در رابطه با این موضوع باید تأکید داشت، طبق اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ هیئت وزیران، در فصل دوم، حدود ۴۷ وظیفه تفصیلی جهت اداره و حفظ توسعه پایدار روستا بر اساس قانون شوراها و با رعایت قوانین و مقررات مربوط، به دهیاری‌ها تفویض شده است. در طرح پیشنهادی نیز نزدیک به ۸۰ درصد وظایف مذکور در راستای همان وظایف مندرج در اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها قرار دارد. همچنین به منظور رفع ابهام‌های این‌چنینی و خلاصه‌تر کردن بندهای ماده (۱۸) پیشنهاد می‌شود، بندهای «۱۸»، «۱۹»، «۳۴»، «۳۵»، «۳۶»، «۴۷»، «۵۰»، «۵۴»، «۳۷»، «۵۸»، «۲۲»، «۶۰»، «۶۴»، «۷۲» و «۷۳» در طرح پیشنهادی با یکدیگر تلفیق شوند. علاوه بر این پیشنهاد می‌شود، بندهای «۴۸»، «۷۴»، «۷۶» و «۷۷» ماده (۱۸) که در موارد دیگر ذکر شده، حذف شود.

۴. مطابق بند چهارم از ایرادهای کمیسیون شوراها، به دلیل تعیین نشدن قوانین مشابه منسوخه در طرح پیشنهادی، این طرح مغایر با اصول کلی سیاست‌های تنقیحی دانسته شده است. در ماده (۴۷) این طرح، اشاره شده است که پس از لازم‌الاجرا شدن قانون دهیاری‌ها، «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» مصوب ۱۳۷۷/۰۴/۱۴ لغو می‌شود. همچنین به سبب لغو قانون مذکور، «قانون اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها» مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ که در راستای عمل به تبصره «۲» «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» تصویب شده بود - و در فصل دوم به وظایف دهیار اشاره دارد - نیز خودبه‌خود لغو می‌شود.

نقاط قوت طرح

طرح دهیاری‌ها دارای نقاط قوت مهمی است و سعی در رفع چالش‌های اساسی دهیاری‌ها در وضعیت موجود دارد. از جمله نقاط قوت مهم طرح می‌توان به: ۱. ارائه نقشه راه توسعه همه‌جانبه برای دهیار (موضوع ماده (۳))، ۲. بهبود فضای کسب‌وکار روستایی (موضوع ماده (۸))، بند «۱۷» ماده (۱۸) و ماده (۴۳)، ۳. افزایش نقش و مشارکت مردم محلی در توسعه روستایی (موضوع تبصره «۲» ماده (۳))، ۴. تقویت ابعاد فرهنگی در روستاها (موضوع ماده (۱۸))، ۵. رفع مشکل مدیریت روستاهای کوچک و آبادی‌های کمتر از ۲۰ خانوار (موضوع تبصره «۱» ماده (۲))، ۶. انعطاف‌پذیری در تعریف ساختار تشکیلاتی (تبصره «۴» ماده (۲))، ۷. تعریف منبع تأمین مالی مستقل برای خودکفایی دهیاری‌ها (موضوع ماده (۳۴))، ۷. فراهم کردن اطلاعات مدیریتی علمی برای مجلس شورای اسلامی (موضوع بندهای «۴۳» و «۴۴» ماده (۱۸))، ۸. تعریف سازوکار نظارتی قوی و منسجم (موضوع مواد (۱۶) و (۴۶)) و بند «۷» ماده (۱۸))، ۹. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های خدماتی دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده (۷)) و ۱۰. ظرفیت‌سازی و توانمندسازی دهیاری‌ها (ماده (۶))، تبصره «۳» ماده (۱۰)، ماده (۱۹)، تبصره «۱» ماده (۱۲)، ماده (۳۰)، ماده (۴۵))، اشاره کرد.

نقاط ضعف طرح و اصلاحات پیشنهادی

این طرح نقاط ضعفی نیز دارد که باید در هنگام بررسی جزئیات، اصلاح شود. از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. عبارت «اخذ نظرات وزارتخانه‌های...» در تبصره «۴» ماده (۲)، مبهم است و مشخص نیست که باید چگونه اخذ شود و عدم اخذ چه تأثیری دارد!
۲. با توجه به اینکه طبق تبصره «۱» همین ماده، طرح توسعه پایدار باید با توجه به هر سه بخش اقتصاد روستایی (کشاورزی، صنعت و خدمات) تهیه شود و لازمه این امر ممکن است توجه به چندین روستا در تهیه طرح توسعه باشد، لذا محدود کردن مجری برای تهیه طرح در محدوده تک‌تک دهیاری‌ها منطقی به نظر نمی‌رسد. بر اساس همین منطق پیشنهاد می‌شود عبارت «در حوزه جغرافیایی دهیاری» از تبصره «۳» ماده (۳) حذف شود.
۳. نظر به ماهیت توسعه‌ای و فرابخشی طرح‌های توسعه پایدار روستایی پیشنهاد می‌شود در تبصره «۳» ماده (۳)، جمله «این شورا به دعوت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان و در محل آن بنیاد تشکیل می‌شود» و عبارت «زیر نظر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی فعالیت می‌کند و» حذف شده و تعیین آن به آیین‌نامه اجرایی موکول شود.
۴. با توجه به اینکه در ماده (۴۶) طرح پیشنهادی و نیز تبصره «۶» ماده (۳)، امر نظارت فنی و عمرانی به بنیاد مسکن انقلاب سپرده شده است، لذا تکرار این موضوع در ماده (۶) بلاوجه است. به ویژه اینکه حضور نماینده فرمانداری در مراحل برگزاری مناقصه و مزایده به عنوان عضو کمیسیون مربوطه ضروری تلقی شده است. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با نظارت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» از ماده (۶) حذف شود. علاوه بر آن پیشنهاد می‌شود عبارت «واگذاری پیمان و» نیز از این ماده حذف شود.
۵. پیشنهاد می‌شود، تبصره «۳» ماده (۹) طرح پیشنهادی در راستای توافق با بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، اصلاح گردد.
۶. به‌رغم اینکه در ماده (۱۱) طرح اصلاحی دهیاری‌ها سعی شده است امکان نفوذ و اعمال سلیقه بخشدار بر دهیاری و انتخاب دهیار کاسته شود، لکن کماکان در این ماده بخشدار برای تأیید یا عدم تأیید دهیار معرفی شده از سوی شورای اسلامی، مبسوط‌الید است. زیرا دامنه اختیارات بخشداری در صدور یا عدم صدور حکم دهیار، به صورت روشن منوط به شرایط احراز صلاحیت سمت دهیار نشده است و این موضوع کماکان زمینه را برای اعمال سلاقی سیاسی (مشکلی که هم‌اکنون در برخی از نقاط کشور مشاهده می‌شود) فراهم می‌آورد.
۷. در تبصره ماده (۱۵)، در رابطه با تصدی دهیاری پاره‌وقت توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی تعیین تکلیف نشده است. اگر مقصود از این امر، عدم بیان جواز تصدی دهیاری پاره‌وقت توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی بدون مأموریت باشد، این امر مغایر اصل صدوچهل‌ویکم قانون اساسی و ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل عمومی است.
۸. بند «۵» ماده (۱۸) مغایر با اصل هشتم قانون اساسی ارزیابی می‌شود و با توجه به اینکه معنای عام از آن متبادر می‌شود، لذا پیشنهاد می‌گردد واژه «اهداء» حذف شود.
۹. در بند «۴۳» ماده (۱۸)، طبق نظر طراحان طرح، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع دریافت گزارشات مربوط به نتایج پروژه‌های عمرانی - توسعه‌ای تعیین شده بود که به اشتباه در چاپ نهایی حذف شده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود در این بند قبل از عبارت «شورای اسلامی»، عبارت «مرکز پژوهش‌های مجلس» اضافه شود. در غیر این صورت، ارائه گزارش نتایج پروژه‌های مذکور به شورای اسلامی که اعضای آن ساکن روستا هستند، فاقد وجه خواهد بود.
۱۰. در بند «۸» ماده (۲۳)، مشخص نیست آیا درآمدهای حاصل از مالکیت منفعتی دهیاری بر اموال عمومی، شامل فروش منابع طبیعی نیز می‌شود یا خیر؟ لذا نیاز است در این خصوص شفاف‌سازی شود.
۱۱. حسب موضوع ماده (۳۴)، پیشنهاد می‌شود عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوطه»، بعد از عبارت «بخشی از اعتبارات خود» افزوده شود.

۱۲. در ماده (۴۴) ۱ عنوان «مأموران دهیاری» دارای ابهام بوده و مشخص نیست چه افرادی به عنوان مأموران دهیاری شناخته می‌شوند. لذا پیشنهاد می‌شود تعریف مشخصی از مأموران دهیاری آورده شود.

۱۳. بسیاری از وظایف تعیین شده برای دهیاری‌ها، از جمله موضوع تدوین طرح‌های توسعه پایدار روستایی، نوآورانه بوده و نقطه قوت طرح محسوب می‌شود، ولی لازمه اجرای آن، تشکیل سازمان توسعه روستایی به عنوان نهاد توانمندساز و ناظر دهیاری‌ها است و گرنه بسیاری از دهیاری‌ها در شرایط موجود، قادر به انجام مناسب طرح‌های توسعه پایدار روستایی نخواهند بود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تصویب طرح دهیاری‌ها پس از رفع نقایص مذکور، یکی از قوانین مناسب مدیریت روستایی کشور را رقم خواهد زد. لذا نظر مرکز پژوهش‌های مجلس در توافق با تصویب کلیات طرح است. پس از تصویب کلیات، رفع ایرادات آن در کمیسیون مربوطه بر اساس نظرهای کارشناسی، مبنا و چارچوب حقوقی مؤثری در زمینه مدیریت روستایی ایجاد خواهد کرد.



۱. در این ماده تشریح شده است: «دهیاری‌ها موظفند به وسیله مأموران خود رأساً و بدون مراجعه به مراجع قضایی از هرگونه عملیات عمرانی و ساختمانی بدون پروانه و یا مغایر با مفاد آن جلوگیری نمایند. نیروی انتظامی مکلف است بدون فوت وقت در مواردی که به تشخیص دهیار امکان مقاومت در برابر جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز وجود دارد همکاری لازم را حسب درخواست دهیاری به عمل آورد.»