

شماره چاپ: ۱۶۸

شماره ثبت: ۱۵۴

دوره یازدهم – سال اول

تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۶/۲۲

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دهیاری‌ها»

معاونت پژوهش‌های تولیدی و زیربنایی

دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۷۲۸۹

آذرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۵	رویکردهای نوین مدیریت محلی روستایی.....
۸	چالش‌های مدیریت محلی روستایی ایران.....
۱۰	سابقه طرح پیشنهادی.....
۱۱	بررسی مفاد طرح پیشنهادی.....
۳۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۳۶	منابع و مآخذ.....

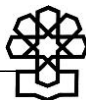


اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دهیاری‌ها»

چکیده

«طرح دهیاری‌ها» در راستای تعیین و تثبیت جایگاه قانونی دهیاری‌ها و رفع ضعف‌های موجود در قوانین فعلی و رفع موازی کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی، از طرف جمعی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تدوین و پس از اعلام وصول به کمیسیون شوراها و امور داخلی ارجاع شده است. البته این طرح سابقاً در مجالس نهم و دهم مطرح شده بود، ولی به سرانجام مشخصی نرسید. طرح پیشنهادی از نقاط قوتی از جمله ارائه نقشه راه توسعه همه‌جانبه برای دهیار؛ افزایش نقش و مشارکت مردم محلی در توسعه روستایی؛ فراهم کردن اطلاعات مدیریتی علمی برای مجلس شورای اسلامی و هماهنگ‌سازی فعالیت‌های خدماتی دستگاه‌های اجرایی برخوردار است. ولی طرح مذکور در عین حال، چالش‌های اساسی هم دارد، از جمله اینکه تهیه طرح‌های ده‌ساله توسعه پایدار روستایی به‌عنوان محور اصلی پیشرفت روستاها، به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی واگذار شده است. با توجه به اینکه این نهاد وظیفه تأمین مسکن محرومان را دارد و از لحاظ فنی نیز صرفاً در تهیه طرح‌های کالبدی مانند طرح‌های هادی روستایی کار کرده است، شایسته نیست که این نهاد به‌عنوان مرجع تهیه طرح‌های توسعه پایدار روستایی تعیین شود. علاوه بر این یکی از نقاط ضعف اساسی دهیاری‌های کشور، جهت‌گیری

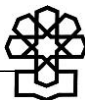
کالبدی و خدماتی آنهاست. با وجود اینکه روستاها در مقایسه با شهرها کانون تولید محسوب می‌شوند و مدیر روستا باید بیش از همه چیز، وظیفه تسهیل و تسریع توسعه اقتصادی و اجتماعی روستاها را برعهده داشته باشد؛ ولی قرار گرفتن این نهاد در وزارت کشور به‌عنوان نهاد سیاسی-امنیتی، مانع از چنین رویکردی نسبت به این نهادهای عمومی غیردولتی شده است. نظام مدیریت و سیاستگذاری توسعه روستایی کشور دچار چالش‌های اساسی، ناهماهنگی و موازی‌کاری است و بدون مهندسی این نظام و استقرار حکمرانی مطلوب توسعه روستایی، نمی‌توان انتظار تغییر رویکرد و ارتقای جایگاه دهیاری‌ها را داشت. لذا ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی در راستای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه و طبق قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی» مصوب آذرماه ۱۳۸۴ و به منظور جلوگیری از پراکندگی نامنظم تدبیر امور روستایی در بین دستگاه‌های اجرایی متعدد و ایجاد یکپارچگی و انسجام در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی و با رعایت ملاحظات اسناد بالادستی و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، مدیریت یکپارچه توسعه روستایی کشور را از طریق تشکیل سازمان توسعه روستایی تعیین تکلیف کند و در کنار آن، دهیاری‌ها به‌عنوان سطح محلی حکمرانی توسعه روستایی مورد توجه قرار گیرند. دلایل و الزامات تشکیل این سازمان در گزارش‌هایی به شماره مسلسل‌های «۱۵۶۸۰/۲۵۰»، «۱۵۰۶۹»، «۱-۱۵۰۶۹» و «۲-۱۵۰۶۹» قابل دسترسی است.



کاهش روزافزون سهم جمعیت روستانشین کشور طی ۵۰ سال گذشته از ۷۵ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۲۶ درصد در سال ۱۳۹۵، افزایش ۱۲۱/۴ درصدی تعداد آبادی‌های خالی از سکنه کشور طی دوره ۱۳۹۵-۱۳۴۵، کاهش سن جمعیت جوان و فعال و به تبع آن پیرترشدن جمعیت روستایی و عشایری به میزان ۶۳ درصد از سال ۱۳۳۸ تا سال ۱۳۹۵ (مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۹۵) و تشدید مهاجرت‌های روستا-شهری، نشان از وضعیت نامناسب و نابسامان این نواحی علی‌رغم توسعه خدمات، صرف هزینه‌های متعدد و رفع برخی محرمیت‌های زیرساختی دارد. مهم‌ترین دلیل بروز چنین وضعیتی در نواحی روستایی کشور این است که نظام سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت امور روستایی در سطح کلان و به‌ویژه در سطح خرد یا محلی، دچار ضعف‌ها و چالش‌های عدیده‌ای به لحاظ سخت‌افزاری (ساختار اداری- اجرایی) و نرم‌افزاری (نیروی انسانی، وظایف، اختیارات و برنامه‌ها) است. به‌گونه‌ای که در حال حاضر از یک طرف، دستگاه‌های اجرایی مختلف به دلیل ناآشنایی با اصول و مبانی توسعه روستایی و روش‌های مشارکتی یا عدم باور آنها، عمدتاً با همان نسخه‌ها و رویکردهای دیوان‌سالارانه و متمرکز شهری، بعضاً به صورت موازی با هم به تدبیر امور روستایی می‌پردازند و از طرف دیگر مأموریت‌های متعددی در مناطق روستایی و عشایری بدون متولی خاص رها شده است. در کنار چالش‌های موجود در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی سطح کلان ملی، در سطح محلی نیز بخش مهمی از مدیریت روستایی یعنی دهیاری‌ها با وجود تصویب ۴ قانون تحت عناوین «قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری» در

سال ۱۳۶۱، «قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور» در سال ۱۳۶۵، «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» در سال ۱۳۷۵ و «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور»، در سال ۱۳۷۷ و همچنین «اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها» در سال ۱۳۸۱، دارای 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 و چگونگی جلب مشارکت عملی مردم و نحوه نقش‌آفرینی آن در توسعه پایدار روستایی، موزاری کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی در برنامه‌ریزی روستایی مواجه بوده و در حالت کلی فاقد قانون همه‌جانبه‌نگر و انعطاف‌پذیر به‌منظور تعیین و تثبیت جایگاه قانونی دهیاری در مدیریت امور روستایی کشور و نحوه تعامل آن با سایر دستگاه‌های اجرایی هستند.

از این‌رو نظر به اهمیت مدیریت محلی روستایی در بسترسازی تحقق توسعه پایدار نواحی روستایی و به‌منظور پوشش این ضعف‌ها و تثبیت جایگاه دهیاری‌ها و تدقیق قوانین مرتبط، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در دوره‌های نهم، دهم و یازدهم به تناوب طرحی تحت عنوان «طرح دهیاری‌ها» تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه کردند. در گزارش حاضر ضمن اشاره به رویکردهای نوین مدیریت محلی روستایی در جهان به‌ویژه کشورهای موفق در این زمینه و بیان چالش‌های اساسی مدیریت محلی در نواحی روستایی ایران، سعی شده است متناسب با مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب روستایی طرح پیشنهادی مورد ارزیابی قرار گیرد.



رویکردهای نوین مدیریت محلی روستایی

در سطح جهان الگوهای مدیریت محلی مختلفی وجود دارد که هر یک به تناسب ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور خود تکامل یافته‌اند؛ با این همه، مشابهت‌هایی در این الگوها به‌ویژه در جوامع و کشورهای موفق وجود دارد که حکایت از پایداری آنها به اصول و مبانی مشخصی از مدیریت محلی موفق دارد و عمدتاً ساختار و حیطه وظایف و اختیارات مدیریت محلی را بر پایه این اصول تعریف کرده‌اند. از جمله این مشابهت‌ها و اصول پایه می‌توان به تعریف یکپارچه و واحد مدیریت‌های محلی، تمرکززدایی، ایجاد قابلیت‌های ساختاری و کارکردی اعمال مدیریت بر قلمرو مدیریتی خود برای پاسخگویی به مطالبات شهروندی، برخورداری از شخصیت و هویت حقوقی مستقل، محدود بودن سهم دخالت دولت مرکزی در عزل و نصب مدیران محلی و انحلال شوراهای، فراهم‌سازی و در اختیار داشتن بودجه و ابزار کار لازم و درعین حال هماهنگی با مراکز و نهادهای رسمی و غیررسمی مرکز مرتبط، برخورداری از صلاحیت‌های عمومی و برنامه‌ریزی کافی و بهره‌مندی از مشاوره‌های علمی اشاره کرد (قربانی و رضانی، ۱۳۹۶). مهدوی و کریمی‌پور (۱۳۹۱) نیز یکپارچگی و جامعیت، ثبات مدیریتی، هماهنگی و همکاری با نهادها و سازمان‌های مختلف و شورای اسلامی روستا، منابع مالی پایدار، مشارکت مردم محلی و آموزش نیروی انسانی را به‌عنوان اصول الگوی مدیریت نوین و مطلوب روستایی برشمرده‌اند. همچنین اصل تقدم نیز بر این باور است که در اموری که واحدهای خردتر قدرت اجرا و اعمال قوانین را دارند، رجوع به مقام بالاتر و یا دولت توجیه‌ناپذیر است. به بیان ساده‌تر اداره امور عمومی باید در پایین‌ترین و خردترین

سطح ممکن و نزدیک‌ترین سطح به شهروندان انجام پذیرد (قربانی و رضانی، ۱۳۹۶). بررسی اندیشه‌های توسعه در جهان و نتیجه ارزیابی در مورد شیوه‌های مدیریت روستایی در کشورهایی که تجربه موفق در این مورد را دارند نشان از آن دارد که مدیریت مبتنی بر نهادهای مردمی بهترین و کارآمدترین شیوه مدیریت در مناطق روستایی است (Dollery & Crase, 2006). این شیوه می‌تواند روستاییان را مشارکت‌پذیرتر و توانمندتر کند و ازسوی دیگر این امر سبب تحقق احترام به دانش بومی و خرده‌فرهنگ‌ها، بسط عدالت اجتماعی، توازن منطقه‌ای، قدرتمند کردن نهادهای مدنی، استفاده از توانمندی همگان، کاهش تصدیگری دولت و برنامه‌ریزی با توجه به نیازهای واقعی در مناطق روستایی می‌شود (Pini, Previte, & Haslam-Mckenzie, 2007).

درواقع مدیریت روستایی باید مشارکت، نهادگرایی و برنامه‌ریزی در امور را برای روستاییان تسهیل کند (Osborne, Williamson, & Beattie, 2004). بنابراین مدیریت محلی روستایی کارا، فکر کردن در محیط را تشویق می‌کند و عامل تحلیل و رفع مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی فضاها را روستایی می‌شود (بدری و موسوی، ۱۳۸۸). تحقق چنین توسعه‌ای بدون وجود ساختاری با کارکردهای مناسب میسر نیست (Clark, Southern, & Beer, 2007).

به‌طور کلی می‌توان اصول مدیریت مطلوب محلی را در شکل زیر خلاصه کرد:



شکل. اصول مدیریت مطلوب محلی در نواحی روستایی



مأخذ: یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۹.

با وجود این، در نواحی روستایی ایران فقدان ساختار مناسب برای پیشبرد امور روستایی با نگرش چندبعدی و هماهنگ، همواره یکی از چالش‌های اصلی دهه اخیر بوده است. زیرا برای هریک از ابعاد توسعه روستایی عمده‌تاً سازمان مستقل با رویکردی متمایز فعال بوده که غالباً ارتباط و هماهنگی‌های مناسبی با همدیگر نداشته‌اند. در ادامه به برخی از چالش‌های مدیریت محلی در نواحی روستایی ایران اشاره می‌شود.

چالش‌های مدیریت محلی روستایی ایران

روستاها هسته مرکزی و کانون اصلی تولید کشور و بستر ساز تحقق امنیت غذایی جامعه محسوب می‌شوند و مدیر روستا (دهیاری) مسئولیت تحقق بخشیدن به این اهداف در سطح خرد را برعهده دارد. همچنین یکی از الزامات اصلی فقرزدایی و برپایی عدالت، داشتن برنامه هدفمند و اثربخش توسعه‌ای برای نواحی روستایی است که باید با نقش‌آفرینی مناسب دهیاری و مشارکت فعالانه جامعه محلی عملیاتی شود. درحالی‌که در شرایط حاضر رویکرد دهیاری‌ها غالباً خدمت‌رسانی بوده و عمده وظایف دهیار، در جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی خلاصه شده است. هر چند دهیاری‌ها برای انجام موفقیت‌آمیز وظایف روزمره و خدمات عمومی نیز با محدودیت‌ها و تنگناهایی از قبیل غیرشفاف و محدود بودن بودجه و منابع مالی، موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی، ضعف تعامل و عدم هماهنگی سازمان‌های مرتبط با امور روستایی و مشخص نبودن چگونگی جلب مشارکت عملی مردم و غیره درگیر هستند. به‌طور کلی ماهیت وظایف دهیاری به‌عنوان نهاد مدیریت روستا با ماهیت وظایف



شهرداری که بیشتر جنبه خدماتی دارد، متفاوت است و نباید به دهیاری‌ها به‌عنوان شهرداران روستاها نگاه شود. زیرا روستا کانون تولید بوده و از همگنی اجتماعی-فرهنگی و سرمایه اجتماعی بالاتری برخوردار است. در حالی که در شرایط حاضر شیوه کلی نگاه به دهیاری و تشکیلات آن مشابه شیوه نگاه به شهرداری‌هاست و سعی شده قالب و شکل اداره و سازمان روستا مانند شهر باشد، بدون اینکه به تفاوت میان این دو اجتماع توجه شود. این امر به نوعی در «اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۲۱ هیئت وزیران» مشهود است (بدری، ۱۳۹۰). به‌گونه‌ای که همانند نواحی شهری که دارای شورای اسلامی شهر و شهرداری است، مدیریت نواحی نواحی روستایی نیز متشکل از شورای اسلامی روستا و دهیاری است. همچنین دهیاری‌ها در اغلب موارد، فاقد توانمندی لازم در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی روستاها هستند و نهاد کارآمد برای توانمندسازی مستمر و نظارت بر عملکرد آنها وجود ندارد. به‌عبارتی بخشداری‌ها در سطح بخش و فرمانداری‌ها در سطح شهرستان به‌عنوان نهادهای بالاسری دهیاری‌ها، به‌لحاظ غالب بودن وظایف سیاسی‌شان، توان فنی و تخصصی لازم برای برنامه‌ریزی توسعه‌ای در روستاها و فراهم‌آوری امکانات مناسب و هدایت دهیاری‌ها به سمت عملیاتی‌سازی این برنامه‌ها و همچنین نظارت بر اجرای آنها را ندارند. از این جهت قرار گرفتن نهاد دهیاری ذیل وزارت کشور که یک نهاد امنیتی-سیاسی بوده و غالباً درگیر وظایفی مانند برگزاری انتخابات است، به نوعی نامأنوس است. بنابراین باید نهاد دهیاری از ذیل وزارت کشور خارج و ذیل وزارت جهاد کشاورزی و تحت نظارت سازمانی تخصصی و مستقل تحت عنوان سازمان توسعه روستایی قرار گیرد.

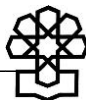
علاوه بر این با وجود اهمیت مشارکت مردم در اجرای امور روستایی طبق آنچه که

در الگوهای موفق مدیریت محلی بیان شد، به دلیل تمرکزگرایی در ساختار دهیاری‌ها و تدوین طرح‌های از بالا به پایین از سوی سازمان‌های اجرایی و فقدان چارچوب مفهومی و استراتژیک مناسب مشارکت‌های مردمی در مدیریت روستایی به‌ویژه در تدوین و اجرای طرح‌های عمرانی، روحیه همکاری و مشارکت خودجوش در مردم ضعیف شده و عموماً پایگاه اجتماعی دهیار از طرف روستاییان مورد پذیرش چندانی قرار ندارد و مردم روستا نسبت به نظم‌دهی و قانونمند شدن امور روستا بی‌اعتماد شده‌اند (بدری، ۱۳۹۰؛ رضوانی و همکاران، ۱۳۹۲؛ مرادی و آگهی، ۱۳۹۳؛ رستمی و همکاران، ۱۳۹۴).

به‌طور کلی دلیل عمده و اصلی ضعف‌ها و چالش‌های دهیاری‌ها، فقدان یک نظام مطلوب مدیریت توسعه روستایی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی در اجراء، نظارت و ارزشیابی) است. به‌منظور رفع این چالش‌ها و پوشش ضعف‌ها، دهیاری‌ها باید ذیل یک سازمان مستقل و تخصصی توسعه روستایی بگیرند تا براساس برنامه اقدام مناسب و ظرف یک دوره زمانی مشخص، به‌منظور راهبری توسعه روستایی در سطح محلی توانمند شوند. برای این منظور استقرار نظام حکمرانی یکپارچه و مطلوب توسعه روستایی و توجه به سطوح ملی، میانی و محلی آن ضرورت دارد.

سابقه طرح پیشنهادی

شروع تهیه «طرح دهیاری‌ها» به مجلس نهم و سال ۱۳۹۱ برمی‌گردد که نمایندگان مجلس شورای اسلامی یک‌فوریت آن را در مورخ ۱۳۹۱/۰۵/۰۸ اعلام وصول و برای بررسی به کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور ارجاع دادند. 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 داد. در مجلس یازدهم بار دیگر طرح دهیاری‌ها که همان طرح ارائه شده در سال ۱۳۹۵ (شماره ثبت ۴۴) است، در قالب ۴۸ ماده و ۵۱ تبصره و با شماره ثبت ۱۵۴، در مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۲۲ در صحن علنی اعلام وصول و به کمیسیون شوراها و امور داخلی ارجاع شده است. در ادامه مفاد طرح مذکور ارزیابی شده است.

بررسی مفاد طرح پیشنهادی

نقاط قوت

طرح دهیاری‌ها دارای نقاط قوت مهمی است و سعی در رفع برخی چالش‌های دهیاری‌ها در وضعیت موجود دارد. از نقاط قوت مهم طرح می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

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. انعطاف‌پذیری در تعریف ساختار تشکیلاتی (تبصره «۴» ماده (۲))،
۶. فراهم کردن اطلاعات مدیریتی علمی برای مجلس شورای اسلامی (موضوع بندهای «۴۳» و «۴۴» ماده (۱۸))،
۷. تعریف سازوکار نظارتی قوی و منسجم (موضوع مواد (۱۶) و (۴۶) و بند «۷» ماده (۱۸))،
۸. هماهنگ‌سازی فعالیت‌های خدماتی دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده (۷))،
۹. ظرفیت‌سازی و توانمندسازی دهیاری‌ها (موضوع ماده (۶)، تبصره «۳» ماده (۱۰)، ماده (۱۹)، تبصره «۱» ماده (۱۲) و مواد (۳۰) و (۴۵))،

نقاط ضعف و اصلاحات پیشنهادی

۱. در مقدمه **توجیهی** به‌وضوح مشکلات و چالش‌های قوانین قبلی بیان نشده است. به‌عبارت دیگر به‌صورت دقیق مشخص نشده که در موضوع دهیاری‌ها کدام ضعف‌ها یا خلأهای قانونی یا چالش اجرایی وجود داشته است که منجر به تهیه طرح جدید برای تصویب قانون و بازطراحی ساختار دهیاری‌ها شده است. همچنین در این قسمت بیان شده که «دهیاری نهادی رسمی و قانونی برای اداره امور اجرایی روستاست، درحالی‌که فاقد چارچوب‌های قانونی مصوب است». درحالی‌که ۴ قانون مشخص برای دهیاری‌ها از جمله «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» مصوب سال ۱۳۷۷ و همچنین «اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها» مصوب سال ۱۳۸۱، به این مسئله پرداخته‌اند.



۲. **بند «۱» ماده (۱) اصطلاح «توسعه پایدار روستایی»** را برنامه‌ای قلمداد کرده است که «به‌منظور بهبود کیفیت زندگی و تأمین معیشت پایدار در روستاها با تأکید ویژه بر توانمندسازی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر و با در نظر گرفتن همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی حیات روستا تعیین و برنامه‌های عملیاتی آن طی یک فرایند نظام‌مند طراحی، اجرا، ارزشیابی و اصلاح می‌شود». ولی باید توجه داشت که توسعه روستایی راهبردی است که شامل مجموعه‌ای از برنامه‌ها می‌شود و اطلاق برنامه به آن اشتباه است. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود قبل از عبارت «توسعه پایدار روستایی» واژه «راهبرد» اضافه شود. البته در طرح ارائه‌شده در سال ۱۳۹۱، واژه «راهبرد» وجود داشت که به اشتباه در نسخه‌های بعدی حذف شده است.

۳. **بند «۳» ماده (۱)، «طرح‌های عمرانی - توسعه‌ای»** را مجموعه اقدامات برنامه‌ریزی شده‌ای تعریف کرده که «با هدف بهبود کیفیت زندگی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی توسط دستگاه‌ها، نهادها و مؤسسات دولتی، غیردولتی و عمومی انجام می‌شود»؛ ولی مشخص نکرده است که اولاً منظور چه اقداماتی است؟ ثانیاً آیا اقدامات در بعد کالبدی را هم شامل می‌شود یا خیر؟ و اگر پاسخ مثبت است پس چرا اسمی از کالبدی در متن بند مذکور نیست؟ ثالثاً مسئول هماهنگ‌کننده دستگاه‌ها یا دبیرخانه‌ای که از بروز موازی‌کاری و احیاناً انجام اقدامات خارج از چارچوب طرح توسعه پایدار روستایی (مصرح در بند «۲» ماده (۱)) جلوگیری کند، تعیین نشده است. رابعاً در تعریف این طرح اصلاً مشخص نشده است که مجموعه اقدامات برنامه‌ریزی‌شده در سطح روستا انجام خواهد شد یا در سطوح سطوح بالاتر مانند دهستان و بخش و غیره؟! از طرفی ارتباط این طرح با «طرح‌های عمرانی - توسعه‌ای محلی» که در بند «۵» ذیل

همین ماده تعریف شده، نامعلوم است. به‌طور کلی با توجه به ایرادهای موجود در این بند و اینکه ضرورتی از بابت وجود چنین بندی احساس نمی‌شود، پیشنهاد می‌شود بند «۳» ماده (۱) حذف شود. در صورت حذف این بند، لازم است عبارت «محلی» بعد از عبارت «طرح‌های عمرانی - توسعه‌ای» قیدشده در بندهای «۴۵» و «۶۳» ماده (۱۸) اضافه شود.

۴. ماده (۲) طرح اشعار داشته است: «در هر روستای واجد شرایط، سازمانی به نام دهیاری که دارای شخصیت حقوقی است، پس از درخواست شورای اسلامی یا اکثریت اهالی، با تشخیص و مجوز سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور تأسیس می‌شود». ولی در ماده (۲) عبارت «در هر روستای واجد شرایط» ابهام دارد و معیارها و مصادیق مشخصی برای آن تعیین نشده است و معلوم نیست که کدام روستاها واجد شرایط تأسیس دهیاری هستند و مرجع تشخیص و تأیید این روستاها چه دستگاهی است. آیا روستاهای زیر ۲۰ خانوار نیز مشمول روستاهای واجد شرایط برای تأسیس دهیاری هستند یا خیر و اگر نه پس تکلیف این روستاها چه می‌شود؟ این موضوع در تبصره «۱» همین ماده نیز مصداق دارد و مشخص نیست منظور از «روستاها واجد شرایط» برای ایجاد دهیاری مستقل چیست! همچنین با توجه اینکه در قوانین جاری کشور تعریفی برای «سازمان عمومی غیردولتی» وجود ندارد، ولی در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ با آخرین اصلاحات و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با آخرین اصلاحات، عبارت «نهاد عمومی غیردولتی» به‌طور مشخص تعریف شده است، پیشنهاد می‌شود عبارت «با ماهیت حقوقی نهاد عمومی غیردولتی» جایگزین عبارت «که دارای شخصیت حقوقی مستقل است» در صدر ماده مذکور شود.



۵. در تبصره «۱» ماده (۲) تصریح شده که پس از ارائه گزارش توجیهی استانداری و به تشخیص سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، تأسیس دهیاری واحد در چند روستای مجاور، مزارع و مکان‌های مستقل و اداره آنها توسط یک دهیاری واحد امکانپذیر است. ولی مشخص نیست در مواردی که دهیاری در سطح چند روستای مجاور تأسیس می‌شود، انتخاب دهیار به چه صورت خواهد بود؟ لذا ضروری است کیفیت انتخاب دهیار در این موارد مشخص گردد.

۶. تبصره «۲» ماده (۲) به تکلیف دولت برای انجام اقدامات لازم جهت عمران و توسعه روستایی از جمله طرح‌های زیربنایی اشعار دارد که این موضوع جزو بدیهیات و وظایف جاری دولت است و تکرار آن در این طرح ضرورتی ندارد. بنابراین حذف این تبصره از ذیل ماده (۲) پیشنهاد می‌شود.

۷. هرچند تبصره «۳» ماده (۲) به تعریف دهیاری و دهیار پرداخته است، ولی در برخی از بندهای طرح دهیاری‌ها تعاریف پراکنده و بعضاً متفاوتی از نهاد دهیاری ارائه شده که ممکن است مجریان و مخاطبان قانون را درگیر تفاسیر متعدد نماید. برای مثال در قسمت مقدمه (دلایل توجیهی) اشاره شده که دهیاری نهادی قانونی و رسمی است. در حالی که در صدر ماده (۲) آمده که دهیاری سازمانی دارای شخصیت حقوقی است. همچنین در تبصره «۳» ماده (۲) از دهیاری به‌عنوان سازمان عمومی غیردولتی و دستگاه اجرایی نام برده شده است. از طرفی دیگر در ماده (۲) اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۲۱ هیئت وزیران، از دهیاری به‌عنوان نهاد اسم برده شده و بدین شرح تعریف شده است: «دهیاری نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و دارای شخصیت حقوقی مستقل است و به‌صورت خودکفا اداره می‌شود».

بنابراین نوعی پراکندگی در تعریف دهیاری مشاهده می‌شود که به منظور جلوگیری از تفاسیر متعدد و پراکندگی و ایجاد جامعیت در تعریف دهیاری، پیشنهاد می‌شود تعاریف مستقل و جامعی برای «دهیاری» و «دهیار» در قالب ۲ بند به‌عنوان بندهای «۷» و «۸» به ذیل ماده (۱) که قسمت تعاریف است، الحاق و تبصره «۳» ماده (۲) حذف شود. تعاریف پیشنهادی برای «دهیاری» و «دهیار» بدین شرح است:

«دهیاری: نهاد عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است که به‌منظور پیشرفت همه‌جانبه و تحقق حیات طیبه در روستاها، مدیریت امور عمومی با ماهیت محلی را به‌صورت خودکفا، منطبق با طرح‌های بالادستی مصوب، زیر نظر شورای اسلامی در محدوده روستا یا مجموعه‌ای از روستاها برعهده دارد.»

«دهیار: به‌عنوان مدیر روستا یا مجموعه‌ای از روستاها و مکان‌ها و مزارع تابعه، بالاترین مقام اجرایی دهیاری است.»

تبصره «۴» ماده (۲) شاخص‌های درجه‌بندی دهیاری‌ها (از ۱ تا ۶) را به آیین‌نامه‌ای ارجاع داده است که توسط وزارت کشور و با هماهنگی شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود. درجه‌بندی دهیاری‌ها براساس شاخص‌های تمثیلی و ارجاع تعیین شاخص درجه‌بندی دهیاری‌ها به آیین‌نامه به جهت ماهیت تقنینی مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. همچنین در این بند قید شده که آیین‌نامه مذکور پس از اخذ نظرات وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در حالی که عبارت «اخذ نظرات وزارتخانه‌های...» برای تصویب آیین‌نامه، مبهم است و مشخص نیست که باید چگونه



اخذ شود و عدم اخذ چه تأثیری دارد. بنابراین به منظور رفع ابهام مذکور و ایراد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، پیشنهاد می شود ماده مذکور بدین شرح اصلاح شود:

- «درجه بندی (از ۱ تا ۶) براساس شاخص های جمعیت، میزان درآمد و گستره جغرافیایی، ساختار تشکیلاتی مربوطه و چگونگی اعمال هماهنگی در امور اجرایی در سطح محلی توسط دهیاران، مطابق آیین نامه ای است که حداکثر ظرف ۶ ماه از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، توسط کمیته ای مرکب از وزارت کشور، شورای عالی استان ها، وزارتخانه های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تهیه می شود به تصویب هیئت وزیران می رسد».

۸. ماده (۳) به تهیه طرح های ده ساله توسعه پایدار روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به شرح زیر اشاره دارد: «طرح ده ساله توسعه و پیشرفت پایدار روستایی برای محدوده جغرافیایی هر دهیاری در چارچوب اسناد و طرح های بالادستی، توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با استفاده از توان علمی دانشگاه ها و از طریق اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب صلاحیت با تأیید شورای تصویب این طرح ها براساس شرح خدمات تعیین شده ظرف پنج سال از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون تهیه می شود. این طرح در صورت ضرورت قابل تجدیدنظر است».

در رابطه با صدر ماده (۳)، با توجه به اینکه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی طبق اساسنامه مربوطه مصوب سال ۱۳۶۶، عمدتاً وظیفه تأمین مسکن محرومان را برعهده دارد و همیشه در تهیه طرح های کالبدی - نه توسعه ای - مانند طرح های هادی روستایی کار کرده که آن هم بعضاً با پیامدهای منفی همراه بوده است، لذا تهیه طرح های توسعه پایدار روستایی که طرح های توسعه ای و فرابخشی هستند، خارج از صلاحیت ها و مأموریت های متصوره

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی است. به همین دلیل شایسته نیست که این نهاد به‌عنوان مرجع تهیه طرح‌های توسعه پایدار روستایی تعیین شود. از طرفی طبق مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶^۱، این وزارتخانه متولی اصلی توسعه روستایی کشور تعیین شده است. به‌علاوه کمیته‌ای به نام کمیته محیط زیست و توسعه پایدار ذیل این وزارتخانه تشکیل شده است که می‌تواند در تهیه طرح‌های توسعه پایدار روستایی نیز نقش‌آفرینی کند. بنابراین وزارت جهاد کشاورزی با توجه به مأموریت‌های اقتصادی-اجتماعی خود صلاحیت بیشتری دارد که به‌عنوان یک نهاد دولتی، متولی نظارت بر تهیه و اجرای طرح‌های توسعه پایدار روستایی باشد.

همچنین طرح‌های توسعه پایدار روستایی باید با مشارکت جامعه محلی و توجه توأمان به سرمایه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، طبیعی، فیزیکی، انسانی و مالی و با رویکردهای ارزیابی مشارکتی تدوین شوند. درحالی‌که نه در بند «۱» ماده (۱) که به تعریف طرح توسعه پایدار روستایی اشاره دارد و نه در ماده (۳) که به وظیفه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تهیه این طرح پرداخته، معیارهای مذکور مورد توجه قرار

۱. ماده (۱) - در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در جهت انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه از امکانات و نیروی انسانی موجود، وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی ادغام و وزارت جهاد کشاورزی با کلیه اختیارات و وظایفی که وزارتخانه‌های مذکور به موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده اند تشکیل می‌گردد.

ماده (۲) - کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و وزیر و وزارت جهاد سازندگی به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول می‌گردد. شرح وظایف تفصیلی وزارت جهاد کشاورزی براساس مفاد این قانون و بندهای لازم‌الرعایه مندرج در ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و با جهت‌گیری در تقویت وظایف راهبردی و نظارتی و کاهش وظایف اجرایی و تصدی و واگذاری آنها به بخش غیردولتی در چارچوب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و حذف وظایف تکراری و غیرضروری و انتقال وظایف قابل واگذاری به دیگر وزارتخانه‌ها طرف سه ماه پس از تصویب این قانون و با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت جهاد کشاورزی به تصویب هیئت وزیران در حدود مقررات و رعایت اصل یکصدوسی و سوم قانون اساسی می‌رسد.



نگرفته است. همچنین طرح توسعه پایدار روستایی باید منطقاً برای مجموعه‌ای از روستاها با برنامه‌ریزی یکپارچه تدوین شود و در عین حال در طرح مذکور چشم‌انداز و برنامه‌های رشد و تعالی هر روستا مشخص شود.

۹. در تبصره «۱» ماده (۳) معیارهای کلی گزینش اشخاص حقیقی و حقوقی و صلاحیت‌ها و شرح خدمات تهیه‌کننده و ضوابط کلی طرح توسعه پایدار روستایی به آیین‌نامه‌ای ارجاع داده است که توسط کمیته‌ای مرکب از وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود. با توجه به اینکه تعیین معیارهای گزینش اشخاص و احراز صلاحیت‌ها ماهیت تقنینی دارد، تبصره مذکور مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۱۰. تبصره «۳» ماده (۳) بررسی و تصویب طرح توسعه پایدار روستایی را پس از بررسی و تأیید شورای اسلامی و دهیاری، به شورایی مرکب از شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مدیر کل دفتر امور روستایی استانداری، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان، رئیس شورای اسلامی بخش، دهیار روستای ذی‌ربط و حضور بدون حق رأی مشاور تهیه‌کننده طرح واگذار کرده است. در این خصوص باید اذعان داشت در عین حال که عنوان این شورا مشخص نیست، شورا ترکیب اداری و غیرتخصصی دارد و نمی‌تواند تصمیمات آگاهانه و بموقع در خصوص برنامه پیشرفت روستاها اتخاذ کند. همچنین سطح و ترکیب اعضای شورا به شکلی است که برای بررسی و تصویب یک طرح، باید ماه‌ها منتظر ماند که اعضای برخوردار از سطح اداری بالا، دور هم جمع شده و تصمیم‌گیری کنند. لذا ترکیب این شورا مناسب نظام برنامه‌ریزی محلی نیست.

بنابراین نظر به موارد مذکور و ماهیت توسعه‌ای طرح‌های توسعه پایدار روستایی پیشنهاد می‌شود وظیفه تهیه طرح‌های توسعه پایدار روستایی به کمیته‌ای مرکب از بخشدار یا نماینده تام‌الاختیار وی (به‌عنوان رئیس) رئیس مرکز جهاد دهستان (به‌عنوان دبیر)، یک نفر نماینده شوراهای اسلامی روستاهای دهستان، یک نفر نماینده دهیاران روستاهای دهستان، یک نفر از ریش‌سفیدان و معتمدان آگاه به مسائل دهستان، یک نفر نماینده کشاورزان خرده‌مالک دهستان (با مالکیت زمین کشاورزی کمتر از ۲ هکتار)، یک نفر منتخب تشکل‌های توسعه روستایی و عشایری دهستان، یک نفر نماینده جوانان دهستان (۱۸-۳۵ سال)، یک نفر کارآفرین بومی و دو نفر متخصص دارای حداقل مدرک کارشناسی مرتبط با توسعه و برنامه‌ریزی روستایی و کشاورزی به انتخاب رئیس مرکز جهاد دهستان سپرده شود. درنهایت، فرمانداری هر شهرستان صرفاً باید طرح توسعه پایدار روستایی را از نظر مطابقت با اسناد و طرح‌های مصوب بالادستی بررسی کند که برای آن هم باید ظرف زمانی مشخصی تعیین شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «پس از حداکثر ۱۵ روز» به بعد از عبارت «پس از بررسی و تأیید شورای اسلامی و دهیاری،» اضافه شود.

۱۱. با توجه به اینکه طبق تبصره «۱» ماده (۲)، طرح توسعه پایدار روستایی 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. براساس همین منطقی پیشنهاد می‌شود عبارت «در حوزه جغرافیایی دهیاری» از صدر ماده (۳) و تبصره «۳» ذیل همین ماده حذف شود.



۱۲. براساس تبصره «۴» ماده (۳)، دبیرخانه بررسی و تصویب طرح توسعه پایدار روستایی، زیرنظر بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان فعالیت می‌کند. همچنین طبق تبصره «۶» همین ماده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، وظیفه نظارت عالیه بر اجرای طرح‌های عمرانی-توسعه‌ای ملی روستا را با همکاری شورای اسلامی برعهده دارد. در این خصوص طبق دلایلی که در بند «۶» اشاره شد، پیشنهاد می‌شود عبارت «سازمان جهاد کشاورزی» جایگزین عبارت «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» در صدر تبصره‌های «۴»، «۵» و «۶» ماده (۳) شود. همچنین عبارت «با نظارت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» حذف شده و عبارت «با نظارت سازمان جهاد کشاورزی استان» جایگزین شود. علاوه بر آن پیشنهاد می‌شود عبارت «واگذاری پیمان» و نیز از این ماده حذف شود.

۱۳. مراد از عبارت «مرجع مربوطه» مصرح در تبصره «۵» ماده (۳) مشخص نبوده و از این جهت دارای ابهام است. به نظر می‌رسد منظور قانونگذار از مرجع مربوطه، همان شورای مذکور در تبصره «۳» همین ماده است که برای رفع ابهام، پیشنهاد می‌شود عبارت «شورای مذکور در تبصره «۳»» جایگزین عبارت «مرجع مربوطه» شود.

۱۴. در برخی از بخش‌های طرح پیشنهادی از قبیل تبصره «۳» ماده (۲)، ماده (۹) و تبصره‌های «۱» و «۲» آن، بندهای «۹»، «۱۶» و «۲۶» ماده (۱۸)، ماده (۲۴)، ماده (۳۸) و ماده (۴۸) از عبارت «محدوده و حریم روستا» و در تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۹) از عبارت «حریم روستا یا روستاها» استفاده شده است. نظر به اینکه قانونگذار، صرفاً برای روستاهای واقع در حریم شهرها، حریم مستقل قائل شده^۱ و در «مصوبه شورای عالی

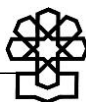
۱. در تبصره «۱» ماده (۳) قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴.

شهرسازی و معماری ایران پیرامون تعیین محدوده و حریم روستاهای واقع در حریم شهرها» نیز حریم صرفاً برای این روستاها تعریف شده است،^۱ لذا استفاده از عبارت حریم برای کلیه روستاهای کشور بدون تعریف آن منطقی نیست. البته با توجه به افزایش احتمال تغییر کاربری اراضی کشاورزی پس از الحاق آنها به حریم روستا، تعریف حریم برای روستاها به استثنای روستاهای واقع در حریم شهرها ضرورت ندارد و پیشنهاد می‌شود در تمامی بندهایی که عبارت «محدوده و حریم روستا» قید شده، عبارت «و حریم» حذف شده و بند اول تبصره «۲» ماده (۹) نیز حذف شود.

۱۵. با توجه به اینکه واژه «پروژه» واژه‌ای غیرفارسی بوده و استفاده از واژه‌های غیرفارسی در قوانین و مقررات مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است و از طرفی معادل فارسی آن وجود دارد، لازم است در بند «۴» ماده (۱) و ماده (۶) به جای واژه «پروژه» از واژه «طرح» استفاده شود و در ماده (۷) و بندهای «۴۳» و «۶۳» ماده (۱۸) واژه «پروژه» حذف شود.

۱۶. ماده (۵) طرح اشعار دارد: «دهیاری در صورت تصویب شورای اسلامی می‌تواند بخشی از هزینه‌های مربوطه را به صورت وام در اختیار دستگاه قرار دهد، وام دریافتی دستگاه مربوطه در اصلاح با متمم بودجه و با اولین بودجه عمومی کشور تأمین اعتبار و تخصیص می‌یابد». با توجه به اینکه مطابق تبصره «۳» ماده (۲) این طرح، دهیاری‌ها مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی گردیده‌اند، تجویز اخذ وام از دهیاری‌ها توسط

۱. «حریم روستاهای واقع در حریم شهرها عبارت است از بخشی از اراضی بلافصل محدوده مصوب طرح هادی روستا که با اولویت اراضی زراعی، باغی، منابع آب سطحی و زیرزمینی و سایر عناصر مرتبط با ساختار فضایی روستا، با رویکرد صرفاً صیانت و حفاظت و جلوگیری از ساخت‌وساز در آنها تعیین می‌گردد».



دستگاه‌های دولتی مغایر اصل هشتماد^۱ قانون اساسی است و لازم است اخذ وام به صورت موردی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

۱۷. قسمت اخیر این ماده به جهت اینکه دارای ماهیت بودجه‌ای بوده و این امر صرفاً در صلاحیت دولت است، لذا تکلیف دولت به تأمین اعتبار و تخصیص وام در قانون اصلاح قانون بودجه یا متمم آن مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۱۸. در ماده (۸) انجام مرحله‌ای از رویه اعطای مجور برای بنگاه‌های اقتصادی روستاها، در صورت تصویب هیئت وزیران به دهیاری‌ها واگذار شده است. در این موضوع علاوه بر اینکه عبارت «مرحله‌ای از رویه اعطای مجوز» ابهام دارد، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی نیز درصدد راه‌اندازی دفاتر پیشخوان روستایی برای رسیدگی به امور صدور مجوزهای کسب و کارهای روستایی است، از این رو، موضوع مذکور می‌تواند مستوجب ناهماهنگی و موازی‌کاری شود. لذا ضروری است اولاً منظور از انجام مرحله‌ای از رویه اعطای مجوز به دهیاری‌ها شفاف‌تر شود ثانیاً به نحوی تعریف شود که موازی‌کاری اتفاق نیفتد.

۱۹. در تبصره «۳» ماده (۹)، ملاک باز توزیع اعتبارات حاصل از عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده و عوارض آلاینده‌گی در داخل حریم روستاها، باید مشخص شود. همچنین با توجه به اینکه مطابق اصل پنجاه و سوم^۲ قانون اساسی تمامی دریافت‌های دولت باید در حساب خزانه‌داری کل متمرکز گردد، عدم تصریح به گردش خزانه مغایر اصل مذکور است. همچنین پیشنهاد می‌شود، مفاد این تبصره، در راستای توافق با بند

۱. اصل هشتماد: گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.

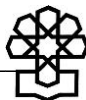
۲. اصل پنجاه و هفتم: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.

«ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه اصلاح شود.

۲۰. به‌رغم اینکه در ماده (۱۱) طرح دهیاری‌ها سعی شده است امکان نفوذ و اعمال سلیقه بخشدار بر دهیاری و انتخاب دهیار کاسته شود، ولی کماکان در این ماده بخشدار برای تأیید یا عدم تأیید دهیار معرفی شده از سوی شورای اسلامی، ميسوطلید است. زیرا دامنه اختیارات بخشداری در صدور یا عدم صدور حکم دهیار، به‌صورت روشن محدود به شرایط احراز صلاحیت سمت دهیار نشده است و این موضوع کماکان زمینه را برای تداوم اعمال سلیق سیاسی (مشکلی که هم‌اکنون در برخی از نقاط کشور مشاهده می‌شود) فراهم می‌آورد.

۲۱. در جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۲) که به شرایط اختصاصی دهیار پرداخته، بهتر است عبارت «ترجیحاً در رشته‌های مرتبط با توسعه روستایی و کشاورزی» بعد از عبارت «دارا بودن حداقل مدرک تحصیلی کارشناسی» اضافه شود.

۲۲. در ماده (۱۵)، تصدی پست دهیاری توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹/۷/۰۸، منوط به مأموریت تمام‌وقتی آنها شده است، ولی در تبصره این ماده، اشاره شده که برای روستاهای زیر یک‌هزار نفر جمعیت، فعالیت دهیاری با تأیید شورای اسلامی روستا می‌تواند پاره‌وقت باشد. لذا مشخص نیست که حکم تبصره بر حکم صدر ماده نیز مترتب است یا خیر! به‌عبارت دیگر اگر مقصود از این امر، تجویز تصدی دهیاری پاره‌وقت توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی بدون مأموریت باشد، این امر مغایر با اصل صدوچهل‌ویکم قانون اساسی و ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل عمومی محسوب می‌شود.



۲۳. ماده (۱۷) طرح به ممنوع بودن عضویت دهیار و اعضای شورای اسلامی روستا در شرکت‌ها و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از حوائج عمومی دهیاری را تأمین می‌نماید به‌عنوان رئیس یا عضو هیئت مدیره یا مدیرعامل، در زمان تصدی خود اشعار دارد. در این ماده شرکت‌های تعاونی دهیاری‌ها یا شرکت‌ها و مؤسساتی که برای ایفای وظایف دهیاری ایجاد می‌شوند، مستثنا شده است. با توجه به اینکه این موضوع مغایر با اصل صدوچهل‌ویکم قانون اساسی ناظر بر ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی به‌نظر می‌رسد. بنابراین برای رفع این مغایرت پیشنهاد می‌شود عبارت «جز در شرکت‌ها یا مؤسسات وابسته به دهیاری‌ها که برای ایفای وظایف دهیاری ایجاد می‌شوند» جایگزین عبارت «جز در شرکت تعاونی دهیاری‌ها یا شرکت‌ها و مؤسساتی که برای ایفای وظایف دهیاری ایجاد می‌شوند» گردد.

۲۴. بسیاری از وظایف تعیین‌شده برای دهیاری‌ها در ماده (۱۸)، از جمله موضوع تدوین طرح‌های توسعه پایدار روستایی، نوآورانه بوده و نقطه قوت طرح محسوب می‌شود، ولی با ظرفیت و ساختار فعلی نهاد دهیاری‌ها تناسب چندانی ندارند و این نهاد نمی‌تواند از عهده انجام این وظایف بریاید. برای مثال در ماده (۴۴) صدور پروانه ساخت قبل از احداث هرگونه بنا، تأسیسات، عملیات عمرانی توسط مالکین در محدوده روستا و بررسی تخلفات و غیره در این زمینه برعهده دهیاری گذارده شده که نیازمند داشتن بدنه کارشناسی قوی مرتبط به امور ساخت‌وساز در دهیاری است. درحالی که در طرح پیشنهادی جهت تقویت ساختار اداری دهیاری‌ها اشاره‌ای نشده است. بنابراین نهاد دهیاری نیاز به توانمندسازی ساختار و ارتقای صلاحیت‌ها دارد تا بتواند وظایف

تفویض شده را به شکل اتم و احص انجام دهد. از طرفی وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) نهادی امنیتی-سیاسی است و توان و صلاحیت لازم برای توانمندسازی دهیاری‌ها را ندارد. لذا لازمه تقویت و اصلاح ساختار دهیاری‌ها، تشکیل سازمان توسعه روستایی به‌عنوان نهاد توانمندساز و ناظر دهیاری‌هاست. دلایل و الزامات تشکیل این سازمان در گزارش‌هایی به شماره مسلسل‌های «۱۵۰۶۹»، «۲۵۰۱۵۶۸۰»، «۱۵۰۶۹» و «۱-۱۵۰۶۹» قابل دسترسی است.

۲۵. همچنین نظر به اینکه در کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس دهم، وظایف مورد اشاره برای دهیار فراوان و غیرواقعی دانسته شده بود، باید اذعان داشت که ۸۰ درصد وظایف مطرح شده در این ماده، مطابق با اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ هیئت وزیران است. ولی به‌منظور رفع ابهام و ایراد وارده کمیسیون و خلاصه‌تر کردن بندهای ماده (۱۸) پیشنهاد می‌شود، بندهای «۱۸»، «۱۹»، «۳۴»، «۳۵»، «۳۶»، «۳۷»، «۳۸»، «۳۹»، «۴۰»، «۴۷»، «۵۰»، «۵۴»، «۵۸»، «۵۹»، «۷۱»، «۷۴» و «۷۵» در طرح پیشنهادی با یکدیگر تلفیق شوند. علاوه بر این پیشنهاد می‌شود، بندهای «۴۸»، «۴۴»، «۷۶» و «۷۷» ماده (۱۸) که در موارد دیگر ذکر شده است، حذف شود.

۲۶. بند «۵» ماده (۱۸)^۱ مغایر با اصل هشتماد قانون اساسی ارزیابی می‌شود و با توجه به اینکه معنای عام از آن متبادر می‌شود، لذا پیشنهاد می‌شود واژه «اهدا» حذف شود.

۲۷. در سطر اول بند «۱۵» ماده (۱۸) همکاری با «دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی جهت اجرای طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی - توسعه‌ای ذی‌ربط» یکی از وظایف

۱. «اهدا و قبول اعانات و هدایا با تصویب شورای اسلامی و با مجوز فرمانداری».



دهیاری عنوان شده است. در حالی که در متن طرح تعریفی از «برنامه‌های عمرانی - توسعه‌ای» وجود ندارد. همچنین در بند «۲» ماده (۱) نیز این عبارت تکرار شده است. بنابراین برای ابهام‌زدایی یا باید برنامه مذکور در طرح پیشنهادی تعریف شود یا اینکه عبارت «و برنامه‌های» از صدر بند «۱۵» ماده (۱۸) و بند «۲» ماده (۱) حذف شود.

۲۸. عبارت «سیاست‌های عمومی نظام» در بند «۳۰» ماده (۱۸) به «سیاست‌های کلی نظام» تغییر یابد.

۲۹. در بند «۴۳» ماده (۱۸)، مجلس شورای اسلامی باید به‌عنوان مرجع دریافت گزارش‌های مربوط به نتایج پروژه‌های عمرانی - توسعه‌ای تعیین شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود در این بند قبل از عبارت «شورای اسلامی»، عبارت «کمیسیون‌های شوراها و امور داخلی و کشاورزی 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؛ ضمن اینکه طبق قوانین موجود نیز شورای اسلامی روستا مرجع نظارتی دهیاری محسوب می‌شود.

۳۰. بند «۸» ماده (۲۳) به «درآمدهای حاصل از مالکیت منفعتی دهیاری بر اموال عمومی» به‌عنوان منابع مالی دهیاری‌ها تصریح دارد، ولی مشخص نیست آیا درآمدها، شامل فروش منابع طبیعی نیز می‌شود یا خیر؟ لذا نیاز است در این خصوص شفاف‌سازی شود. در ضمن فروش منابع طبیعی امر صحیحی نبوده و منجر به زمین‌خواری، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و آسیب به محیط زیست می‌شود و باید در صدر بند مذکور بعد از عبارت «اموال عمومی»، عبارت «به‌استثنای منابع طبیعی» قید شود.

۳۱. ماده (۲۷) به تشکیل مؤسسات عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل به‌عنوان مؤسسات وابسته به دهیاری‌ها برای انجام برخی امور و وظایف دهیاری‌ها اشعار دارد که منوط به تصویب شورای اسلامی ذی‌ربط و استانداری است. در این رابطه تشکیل چنین مؤسساتی با وجود شرکت‌های تعاونی دهیاری که طبق قوانین و مقررات مربوط، در فعالیت‌های اقتصادی، عمرانی، خدماتی و غیره در نواحی روستایی مشارکت دارند، ضرورتی وجود ندارد. بنابراین حذف این ماده پیشنهاد می‌شود.

۳۲. اطلاق تملک رایگان توسط دهیاری‌ها در ماده (۳۳) و همچنین ماده (۴۱) مغایر قاعده تسلیط و متعاقباً مغایر شرع است.

۳۳. طبق ماده (۳۴)، «در راستای ایجاد درآمدهای پایدار، حق بهره‌برداری بخشی از اراضی ملی، منابع طبیعی و مستثنیات محدوده روستا یا مجموعه‌ای از روستاهای تحت پوشش، با تأیید کمیته برنامه‌ریزی شهرستان در اختیار دهیاری قرار می‌گیرد تا با رعایت ضوابط و مصوبات طرح توسعه پایدار به انجام فعالیت‌های اقتصادی و تأمین بخشی از اعتبارات خود بپردازد». در حالی که از یک سو میزان واگذاری اراضی ملی و طبیعی برای بهره‌برداری مشخص نشده است و از سوی دیگر، واگذاری منابع طبیعی و اراضی ملی به دهیاری برای تأمین اعتبارات می‌تواند آسیب‌های جدی مانند تغییر کاربری اراضی، آسیب به بخش کشاورزی و محیط زیست و غیره دربرداشته باشد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوطه و براساس طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی مصوب وزارت جهاد کشاورزی»، بعد از عبارت «بخشی از اعتبارات خود» افزوده شود. همچنین با عنایت به اینکه مطابق قانون اصلاح تبصره «۲» ماده (۷۰) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۸۰، کمیته برنامه‌ریزی شهرستان صرفاً



صلاحیت تصویب طرح‌های عمرانی شهرستان را برعهده دارد، لذا مستند به جزء «۵» بند «د» ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این ماده منوط به رأی دوسوم نمایندگان حاضر است.

۳۴. در ماده (۳۵) آمده است «دهیاری در زمره مؤسسات مأمور به خدمات عمومی است و مشمول عناوین جرائم موضوع این‌گونه مؤسسات می‌باشد». درحالی‌که در تبصره «۳» ماده (۲) بیان شده است که دهیاری، نهاد عمومی غیردولتی است. پیشنهاد می‌شود که با مشخص کردن شخصیت حقوقی دهیاری‌ها در تمام متن طرح، یکسان و مشابه بیان شود.

۳۵. مفاد ماده (۴۴) تصریح داشته است: «دهیاری‌ها موظفند به‌وسیله 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 به‌عمل آورد». در این رابطه، عنوان «مأموران دهیاری» دارای ابهام بوده و مشخص نیست چه افرادی به‌عنوان مأموران دهیاری شناخته می‌شوند. لذا پیشنهاد می‌شود تعریف مشخصی از مأموران دهیاری در ماده (۱) طرح آورده شود.

۳۶. عدم تصریح به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تصمیمات مراجع تجدیدنظر در تبصره «۳» ماده (۴۴) طرح، مغایر اصول سی‌وچهارم و صدوپنجاه‌وششم قانون اساسی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود، عبارت ذیل به تبصره مذکور اضافه گردد: «در صورت اعتراض به رأی شورای مذکور، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی است».

۳۷. در تبصره «۵» ماده (۴۴) اشعار شده که کمیسیون مصرح در تبصره «۳» این ماده، حسب مورد و با توجه به طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای و ملی با مقررات مربوط به احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده و حریم شهرها و شهرک‌ها و طرح‌های توسعه پایدار روستایی (هادی روستا)، میزان تخلف انجام شده، موقعیت ملک و نوع استفاده از بنا نسبت به صدور رأی قلع بنا و تأسیسات یا أخذ جریمه نقدی (در صورتی که اصول فنی رعایت شده باشد)، تصمیم‌گیری کند. با توجه به اینکه در تبصره «۲» ماده (۹۹) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، کمیسیونی به‌منظور جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و رسیدگی به تخلفات پیش‌بینی شده، لازم است که نسبت صلاحیت کمیسیون مزبور با کمیسیون موضوع ماده (۹۹) قانون شهرداری مشخص گردد.

۳۸. در تبصره «۱۱» ماده (۴۴) فرایند تشکیل و رسیدگی کمیسیون موضوع تبصره «۲» همین ماده را به آیین‌نامه واگذار نموده که این موضوع دارای ماهیت تقنینی بوده و باید منحصراً توسط مقنن مشخص گردد. از این حیث این تبصره مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۳۹. در ماده (۴۵) تصریح شده که «دستگاه‌های دولتی و سایر نهادها موظفند در کلیه روستاهایی که به تأیید سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی، دارای جاذبه گردشگری می‌باشند، نیروی انسانی، تجهیزات، اماکن و غیره را که به تشخیص کمیته برنامه‌ریزی شهرستان مزاد باشد، به‌طور رایگان در اختیار دهیاری مربوطه قرار دهند». در عین حال در این ماده، ابهامات زیادی در مورد دستگاه‌های مشمول، سازوکار تشخیص امکانات و تجهیزات مزاد و همچنین امکانپذیر نبودن جابه‌جایی تجهیزات بین



سازمان‌های دولتی وجود دارد. بنابراین با توجه به اینکه عبارت «دستگاه‌های اجرایی» در مواد دیگری از جمله مواد (۴)، (۵)، (۶)، (۷) و غیره بارها تکرار شده است، پیشنهاد می‌شود در ماده (۱) طرح پیشنهادی بندی به شرح زیر اضافه شود:

«دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی مذکور در این قانون، در قالب موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی تعریف می‌شوند».

۴۰. در ماده (۴۶) طرح دهیاری‌ها، در رابطه با ساختار نظارتی بر دهیاری‌ها بیان شده است که نظارت حاکمیتی برعهده سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، نظارت فنی برعهده بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و نظارت مالی-اداری برعهده شورای عالی استان‌ها باشد. اولاً منظور از عبارت‌های «نظارت حاکمیتی»، «نظارت فنی» و «نظارت مالی-اداری» مشخص نیست و تعریفی برای آنها ذکر نشده است. ثانیاً همان‌گونه در قسمت‌های قبل اشاره شد، ماهیت وظایف دهیاری‌ها توسعه‌ای است و قرار گرفتن در ذیل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور که نهادی امنیتی-سیاسی است، نمی‌تواند به توسعه پایدار روستایی بینجامد. همچنین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با توجه به وظایف متصوره در اساسنامه مربوطه‌اش، صلاحیت لازم برای نظارت فنی بر امور جاری دهیاری‌ها را ندارد. از این رو پیشنهاد می‌شود عبارت‌های «وزارت جهاد کشاورزی» و «سازمان جهاد کشاورزی استان» به ترتیب جایگزین عبارت‌های «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور» و «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» شود.

۴۱. بند «۶۳» ماده (۱۸)، مواد (۲۶) و (۴۴) فاقد متن است که باید اصلاح شود.

۴۲. پیشنهاد می‌شود در تبصره «۱» ماده (۳)، بندهای «۳۷» و «۵۸» ماده (۱۸) و ماده (۴۵) عبارت «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» به عبارت «وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» تغییر یابد.

۴۳. عبارت‌های «ساکنان بومی»، «تشکل محلی» و «معتمد محلی روستا» مصرح در تبصره ماده (۶)، عبارت «طرح‌های توسعه شهری» در تبصره «۲» ماده (۹)، واژه «توافقات» در بند «۵» ماده (۲۳) و عبارت «اصول فنی» در تبصره «۵» ماده (۴۴) به جهت فقدان تعریف قانونی در این طرح، دارای ابهام بوده و از این حیث مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری می‌باشد.

۴۴. در موارد متعددی از طرح پیشنهادی از قبیل ماده (۲) و تبصره «۱» ذیل آن، ماده (۱۰)، تبصره «۱» جزء (۶) ماده (۱۲)، ماده (۳۰) و ماده (۴۶) از عبارت «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» استفاده شده است. با توجه به روشن نبودن وضعیت اساسنامه «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» و اینکه فاقد اساسنامه معتبر قانونی هستند، موارد مذکور واجد ابهام بوده و از این جهت مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. شایان ذکر است که شورای محترم نگهبان در اظهارنظر اخیر خود در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه مالیات بر ارزش افزوده به این امر اشاره کرده است.^۱

۴۵. واژه‌های «در» ابتدای ماده (۱۰)، «افراد» در ابتدای ماده (۱۲)، «استعفا» در ابتدای بند «۱» ماده (۱۳) و «مؤسسات» در ابتدای ماده (۲۷) ناقص درج شده است.

۱. دسترسی در آدرس:

<http://nazarat.shorarc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=sGumI6t+WsQ=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m5rC3iufWLR1csaqt/F9Oo=&NF=bHiIRfspeW0=>



۴۶. در طرح پیشنهادی بندی در رابطه با جرم‌انگاری و تنبیه و مجازات دهیاری‌های متخلف پیش‌بینی نشده است. لذا با توجه به اینکه طرح فعلی در صورت تصویب به‌عنوان قانون مادر برای دهیاری‌های کشور محسوب می‌شود، ضرورت دارد ماده جداگانه‌ای برای احراز جرائم و تخلفات دهیاری‌ها و میزان مجازات آنها به مفاد طرح اضافه گردد.

۴۷. عدم تصریح به گردش خزانه عوارض و جریمه‌های موضوع این قانون و تخصیص مستقیم آن به دهیاری‌ها (تبصره «۱۰» ماده (۴۴) مغایر با اصل هشتادوسوم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

۴۸. عدم تصریح به قوانین مغایر و نسخ یا بی‌اعتبار نمودن آنها مغایر اصول تنقیحی و واجد ایراد است و ضروری است که نسخ یا ملغی‌الاثربودن قوانین سابق مورد تصریح قرار گیرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام سیاست‌گذاری و مدیریت امور توسعه روستایی در سطح کلان و خرد (دهیاری‌ها)، به‌لحاظ سخت‌افزاری و نرم‌افزاری دچار ناهماهنگی، موازی‌کاری و چالش‌های اساسی است که بدون رفع این چالش‌ها بسترهای لازم برای تحقق توسعه پایدار روستایی میسر نمی‌شود. به‌ویژه اینکه برخلاف تأکیدهای قانونی (جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه)، هنوز جمعیت روستانشین کشور از فقدان متولی تخصصی واحد برای اداره امور روستایی و رسیدگی به مشکلات و احقاق حقوق حقه خودشان رنج می‌برند. بدون مهندسی این نظام و استقرار حکمرانی مطلوب توسعه روستایی، نمی‌توان انتظار

تغییر رویکرد و ارتقای جایگاه دهیاری‌ها را داشت.

در شرایط حاضر دهیاری‌ها به‌عنوان مدیر محلی روستاها، به‌دلایلی از جمله فقدان برنامه جامع و مشخص برای پیشرفت همه‌جانبه و متوازن روستاها و تدوین طرح‌های از بالا به پایین ازسوی سازمان‌های اجرایی و عدم ساماندهی و فقدان چارچوب مفهومی و استراتژیک مناسب مشارکت‌های مردمی در مدیریت روستایی، غیرشفاف و محدود بودن بودجه و منابع مالی، موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی در برنامه‌ریزی روستایی، ضعف تعامل و عدم هماهنگی سازمان‌های مرتبط با امور روستایی و غیره نتوانسته‌اند نقش‌آفرینی مناسبی در توسعه یکپارچه روستایی داشته باشند و رویکرد دهیاری‌ها غالباً در امور خدمت‌رسانی و جمع‌آوری پسماند، مبلمان روستایی و جدول‌کشی خلاصه شده است.

به‌منظور رفع این چالش‌ها و پوشش ضعف‌ها و تثبیت جایگاه قانونی دهیاری‌ها، «طرح دهیاری‌ها» توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به تناوب در دوره‌های نهم، دهم و یازدهم به مجلس جهت بررسی و تصویب ارائه شده است. ولی طرح مذکور علی‌رغم برخورداری از نقاط قوت زیاد، نقاط ضعف متعددی دارد که در صورت عدم اصلاح این نقاط ضعف، طرح پیشنهاد شده نمی‌تواند به نحو مناسبی رافع چالش‌های مدیریت محلی روستایی باشد. از جمله این نقاط ضعف می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. تعیین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عنوان مرجع تهیه، بررسی و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه پایدار روستایی ده‌ساله با توجه به ماهیت توسعه‌ای و فرابخشی این طرح‌ها، خارج از صلاحیت‌ها و مأموریت‌های متصوره این نهاد طبق اساسنامه مربوطه است.



۲. سازوکارها و بسترهای لازم برای سازماندهی و بسیج جامعه محلی برای تدوین و اجرای طرح‌های توسعه‌ای در نواحی روستایی به‌طور شفاف بیان نشده است.
۳. علی‌رغم تفاوت ماهیت وظایف توسعه‌ای دهیاری‌ها با ماهیت وظایف سیاسی - امنیتی بخشداری‌ها و فرمانداری‌ها، اصلاحات لازم برای تغییر ساختار سلسله‌مراتبی بالاسری نهاد دهیاری‌ها، در طرح پیشنهادی صورت نگرفته است. قرار گرفتن نهاد دهیاری‌ها ذیل وزارت کشور به‌عنوان نهاد سیاسی - امنیتی، مانع از تغییر رویکرد و جهت‌گیری کالبدی - خدماتی دهیاری‌ها به سمت تسهیل و تسریع توسعه اقتصادی و اجتماعی روستاها می‌شود.
۴. نوعی پراکندگی و عدم جامعیت در تعریف دهیاری در طرح پیشنهادی وجود دارد که مخاطبان را دچار تفاسیر مختلف می‌کند.
۵. اصول حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی در طرح پیشنهادی با توجه به اجازه بهره‌برداری بدون ضابطه و نامحدود از اراضی ملی و منابع طبیعی برای درآمدسازی دهیاری‌ها، رعایت نشده است.
- بنابراین با لحاظ جوانب مذکور، جمع‌بندی در خصوص «طرح دهیاری‌ها» بدین شکل است که ضمن موافقت مشروط با کلیات طرح، ضرورت دارد پیشنهادهای اصلاحی ارائه‌شده در این گزارش برای مواد دارای ابهام و ایراد، مطمح نظر نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قرار گیرد تا مدیریت محلی روستایی در ایران به شکل مطلوب‌تری در جهت توسعه پایدار روستایی عمل کند. ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی در راستای جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه و

طبق قانون «الزام دولت به توسعه متوازن روستایی» مصوب آذرماه ۱۳۸۴، مدیریت یکپارچه توسعه روستایی کشور را از طریق تشکیل سازمان توسعه روستایی تعیین تکلیف کند و در کنار آن، دهیاری‌ها به‌عنوان سطح محلی حکمرانی توسعه روستایی مورد توجه قرار گیرند.

منابع و مآخذ

۱. بدری، سیدعلی و سیدعارف، موسوی. مدیریت نوین روستایی (در جستجوی راهکاری مناسب برای توسعه دهیاری‌ها)، انتشارات اشتیاق نور، تهران، ۱۳۸۸.
۲. بدری، سیدعلی. چالش‌های مدیریت روستایی در ایران و ارائه سیاست‌های راهبردی، فصلنامه رهنما سیاستگذاری، سال دوم، ش ۳، ۱۳۹۰.
۳. رستمی، شاه‌بختی. ارزیابی عملکرد دهیاری‌ها در توسعه روستایی (مطالعه موردی: دهیاری‌های شهرستان ایوان، استان ایلام)، مسکن و محیط روستا، دوره ۳۴، ش ۱۰۳، ۱۳۹۴.
۴. رضوانی، محمدرضا و سمیه، محمدی و صدیقه، پیری. ارزیابی عملکرد دهیاری‌ها با استفاده از مدل چارچوب عمومی ارزیابی (CAF) (مطالعه موردی: شهرستان دهلران)، پژوهش‌های جغرافیای انسانی (پژوهش‌های جغرافیایی)، دوره ۴۵، ش ۱، ۱۳۹۲.
۵. مرادی، خدیجه و حسین، آگهی. واکاوی چالش‌های مدیریت روستایی با رویکرد کیفی تئوری بنیانی، جغرافیا و توسعه، دوره ۱۲، ش پیاپی ۳۴، ۱۳۹۳.
۶. مهدوی، داوود و زیور، کریمی‌پور. تدوین الگوی مطلوب مدیریت نوین توسعه روستایی ایران، گاهنامه پژوهشی دانشگاه پیام نور استان چهارمحال و بختیاری. ش ۶، ویژه نامه علوم انسانی، ۱۳۹۱.
۷. قربانی، معصومه و لاوین، رضانی. بررسی ابعاد مشارکت مدیریت محلی در ایران؛ واقعیت‌ها، چالش‌ها و موانع، ماهنامه پژوهشی، آموزشی و ترویجی دهیاری، ش ۴۸، ۱۳۹۶.
۸. مرکز آمار ایران، سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۹۵.
۹. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری مصوب ۱۳۶۱/۰۹/۰۱.
۱۰. قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۹.



۱۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱.
۱۲. قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۰۴/۱۴.
۱۳. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۰۶.
۱۴. اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۲۱ هیئت وزیران.
15. Dollery, Brian & Crase, Lin & University of New England. Centre for Local Government (2006). A comparative perspective on financial sustainability in Australian local government. Centre for Local Government, School of Economics, University of New England, Armidale, N.S.W.
16. Previte, Josephine, Pini, Barbara, and Haslam-McKenzie, Fiona (2007). Q Methodology and Rural Research. *Sociologia Ruralis* 47 (2).
17. Osborne, Stephen & Williamson, Arthur & Beattie, Rona. (2004). Community Involvement in Rural Regeneration Partnerships: Exploring the Rural Dimension. *Local Government Studies*, 30 (2).
18. Clark, D., Southern, R., Beer, J., 2007. Rural governance, community empowerment and the new institutionalism: a case study of the Isle of Wight. *J. Rural Stud.* 23(2).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح دهیاری‌ها»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن بابائی

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

همکاران: فاطمه سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، سیدمحمدحسین قریشی و محمد

عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، حسین محمدی احمدآبادی و

یحیی مزروعی ایبانه (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمجتبی شهرآئینی (دفتر مطالعات اجتماعی)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاستگذاری
۲. مدیریت روستایی یکپارچه
۳. طرح دهیاری‌ها
۴. برنامه ششم توسعه



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۹/۷/۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۹/۸/۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۱۸