

**اظهار نظر کارشناسی درباره
طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری
مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵**

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۲۶۱

شماره چاپ: ۳۲۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۹/۱۶

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۷۳۵۴

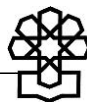
دی ماه ۱۳۹۹

**معاونت پژوهش‌های سیاسی – حقوقی
دفتر مطالعات سیاسی**

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۴.....	مقدمه.....
۵.....	اظهار نظر کارشناسی.....
۵.....	۱. بررسی کلیات طرح.....
۱۰.....	۲. بررسی مواد طرح.....
۱۵.....	نتیجه گیری.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات
کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵»

چکیده

طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵، با شماره ثبت (۲۶۱) با این استدلال که «اصلاح و به‌روز کردن قوانین لازمه اداره درست هر کشور است»، در پی تسهیل امر شکل‌گیری واحدهای سیاسی جدید در سطوح تقسیماتی دهستان، بخش و شهرستان است. در این زمینه نکات ذیل قابل توجه است:

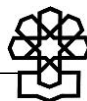
- تسهیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید در سطوح دهستان، بخش و شهرستان، سبب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد که به‌معنای افزایش هزینه‌های عمومی است. از این رو طرح حاضر مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی؛ ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه؛ بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، و همچنین بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری است.

- روند غالب جهانی برای «اصلاح» و «به‌روز کردن» سیستم تقسیمات کشوری، اصلاحات قانونی جهت «تجمیع و کاهش سطوح و واحدها»ی تقسیماتی و «تمرکززدایی» با هدف

کاهش هزینه‌های جاری دولت و صرفه‌جویی اقتصادی، مدیریت بهینه و تحقق توسعه پایدار است و اغلب دولت‌ها از اضافه کردن واحد جدید به تقسیمات کشوری خود اجتناب می‌کنند. - قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵، قانونی معیوب است که پاسخگوی نیازهای کنونی سطوح و واحدهای تقسیماتی و الزامات حکمرانی خوب نیست. به همین دلیل برنامه‌های توسعه دوم، چهارم و پنجم توسعه بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری تأکید داشته‌اند که این امر تاکنون محقق نشده است. تسهیل ایجاد واحدهای جدید در سه سطح دهستان، بخش و شهرستان از طریق کاهش حدنصاب جمعیتی و ... در قالب قانون موجود، نه تنها رافع مسائل و چالش‌های ناشی از سیستم کنونی تقسیمات کشوری نیست، بلکه سبب تکثیر مسائل و چالش‌های ناشی از قانون فعلی نیز خواهد شد که در نهایت توسعه ملی پایدار را با خطر مواجه می‌کند.

- ایجاد دهستان‌های با کمتر از جمعیت چهارهزار نفر از توجیه و مبنای منطقی برخوردار نیست، زیرا هرچند، دهستان‌ها به صورت صوری در نقشه تقسیمات کشوری استان‌ها وجود دارند، اما این سطح به صورت غیررسمی حذف شده است و تعداد ناچیزی از دهستان‌های کشور، دارای دهداری، به عنوان نهاد اداره‌کننده دهستان هستند. از سوی دیگر تبصره «۲» ذیل ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، بر ادغام دهستان‌هایی تأکید دارد که به لحاظ تراکم جمعیت وضعیت نامتناسبی دارند.

- از آنجا که طبق مواد (۳) و (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، دهستان «از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می‌شود» و «شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیائی بخش واقع شده». از این رو، محاسبه جمعیت



شهر به‌عنوان مکانی که در قلمرو سطح تقسیماتی بخش قرار دارد، برای تشکیل دهستان جدید، فاقد مبنای منطقی و معیار ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است.

- با وجود حدنصاب جمعیتی «ده هزار نفر» در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری جهت تبدیل روستا به شهر، طی سال‌های گذشته شاهد تبدیل روستاهای کم‌جمعیت و فاقد ویژگی‌های مقرر در ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به شهر، و چالش‌های ناشی از آن (تغییر کاربری اراضی کشاورزی و آسیب به بخش کشاورزی کشور، به‌هم خوردن تعادل زیست‌محیطی، عدم توازن جمعیت روستایی-شهری در کشور، مغفول واقع شدن توسعه روستاهای کشور، و ...) بوده‌ایم. حذف حدنصاب ده‌هزار نفر جمعیت برای تبدیل روستا به شهر به‌معنای تشدید روند تبدیل روستاهای کم‌جمعیت به شهرهای ناکارآمد و چالش‌های ناشی از آن است.

- تبدیل شهرهای با جمعیت حداقل ۵۰ هزار نفر بدون داشتن روستا و یا دهستان تابعه به بخش و تبدیل شهرهای با جمعیت حداقل ۱۵۰ هزار نفر بدون داشتن روستا، دهستان و یا بخش تابعه به شهرستان، معیار تعریف حقوقی مفهوم بخش و شهرستان در نظام تقسیماتی کشور است. طبق ماده (۶) و ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، بخش «از به‌هم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر» و شهرستان «از به‌هم پیوستن چند بخش همجوار» تشکیل می‌شود.

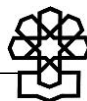
با توجه به موارد فوق، **رد کلیات طرح حاضر توصیه می‌شود**. پیشنهاد می‌شود تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده است، از هرگونه، اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که منجر به تسهیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید می‌شود اجتناب شود.

مقدمه

تقسیمات کشوری ابزاری کلیدی برای توسعه سرزمین است و قالب و اساس برنامه‌ریزی‌ها را در سطوح ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی تشکیل می‌دهد. مادامی که تقسیمات کشوری صحیحی وجود نداشته باشد، بازده هرگونه برنامه‌ریزی در سطوح مختلف نیز ناچیز خواهد بود. چنانچه سیستم تقسیمات کشوری بر مبنای اصول و معیارهای منطقی و علمی نباشد یا به مرور زمان دخل و تصرف‌های غیرمنطقی در آن صورت گیرد، از اهداف اولیه دور خواهد شد و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه‌رو می‌کند.^۱

سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران سیستمی ناکارآمد است که طی سال‌های اخیر دچار تغییر و تحولات زیادی نیز شده است. به دلیل اینکه این سیستم با رویکرد آمایش سرزمین و تمرکززدایی طراحی نشده است، نتوانسته بستر و مبنایی برای توسعه پایدار واحدهای سیاسی قلمداد شود و جز تحمیل هزینه‌های بالا به دولت نتیجه‌ای در بر نداشته است. از آنجا که در این سیستم ارتقای سطح مبنایی برای اختصاص اختیارات، امکانات و منابع بیشتر است، مردم و مسئولان رده‌های زیرین استان‌ها، برای حل مسائل و مشکلات خود، راهی جز تلاش برای ارتقای سطح پیش‌روی خود نمی‌بینند؛ که نتیجه آن وضعیت بغرنج کنونی است که در سطوح زیرین تقسیماتی، عطشی برای ارتقای سطح به دهستان، بخش، شهرستان و استان وجود دارد که نقطه توقفی برای آن قابل تصور نیست.

۱. زهرا احمدی‌پور و محمدرحیم رهنما و رومینا ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران. فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، ۱۳۹۰، صص ۱۷-۳۹.



طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵، با شماره ثبت (۲۶۱) در پی «تسهیل» امر شکل‌گیری واحدهای سیاسی جدید در سطوح تقسیماتی دهستان، بخش و شهرستان و همچنین ایجاد ضابطه‌ای جدید برای الحاق روستاها به شهرهاست. طبق مقدمه طرح «اصلاح و به‌روز کردن قوانین لازمه اداره درست هر کشور است. با گذشت زمان و در اجرا قوانین موجود اشکالاتی بهم می‌زنند که نیاز هست این اشکالات برطرف شود. قانون تقسیمات کشوری نیز این قاعده مستثنا نبوده و نیازمند اصلاحاتی است. عدم توجه به موارد استثنایی در شکل‌گیری دهستان‌ها، بخش‌ها و شهرستان‌ها از جمله این موارد است...».

اظهار نظر کارشناسی

۱. بررسی کلیات طرح

۱. ضروری است عنوان طرح پیشنهادی به «طرح اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» اصلاح شود.

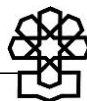
۲. طرح حاضر مغایر قوانین، اسناد و سیاست‌های بالادستی متعدد است:

- تشکیل واحدهای سیاسی جدید، گذشته از هزینه‌هایی که از نظر ایجاد زیرساخت‌های لازم به دولت تحمیل می‌کند موجب خواهد شد که حجم تشکیلات دولتی از نظر تعداد کارکنان که در حال حاضر نیز از وضعیت مناسبی برخوردار نیست بیشتر شود که به معنای افزایش هزینه‌های عمومی است. از این رو طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است که بر «ایجاد نظام اداری صحیح

و حذف تشکیلات غیر ضرور» تأکید دارد. همچنین تصویب طرح حاضر مغایر ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که در آن بر «اصلاح نظام اداری، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زائد» تأکید شده است. بند «الف» ماده (۲۸) بیان می‌دارد که حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود، از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیر ضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کاهش پیدا کند.

- تسهیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید در سطوح دهستان، بخش و شهرستان، که ضرورتاً سبب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی مقام معظم رهبری مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضروری و هزینه‌های زائد» و همچنین بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری است که بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

۳. در مقدمه توجیهی طرح، دلایل توجیهی متناسب با مواد پیشنهادی طرح و ضرورت قانونگذاری در این زمینه ارائه نشده است. هرچند به درستی اشاره شده است که «اصلاح و به‌روز کردن قوانین» لازمه اداره درست کشور است. اما این سؤال وجود دارد که آیا برای



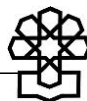
به روز کردن قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و اصلاح آن باید تشکیل واحدهای سیاسی جدید در سطح دهستان، بخش و شهرستان، را از طریق اصلاح مواد مربوطه در قانون مذکور تسهیل نمود و آیا اداره درست کشور نیازمند تسهیل ایجاد دهستان‌ها، بخش‌ها و شهرستان‌های جدید است؟

توضیح اینکه سیستم کنونی تقسیمات سیاسی-اداری ایران، سیستم «چهارده‌ای» شکل گرفته در سال ۱۳۱۶ است که در پاسخ به مقتضیات آن زمان و برای برآورده ساختن اهداف سیستم متمرکز و وارداتی مد نظر رژیم طاغوت شکل گرفت. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ نیز با توجه به نیازهای دهه ۱۳۶۰ تدوین و تصویب شد. قانون مذکور، قانونی معیوب است که پاسخگوی نیازهای کنونی سطوح و واحدهای تقسیماتی و الزامات حکمرانی خوب نیست. یکی از مهم‌ترین نواقص قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، غلبه شاخص‌های کمی و در رأس آنها «جمعیت» در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیمات کشوری است. در حالی که آنچه تقسیم می‌شود «فضای جغرافیایی است که جمعیت، صرفاً یکی از عناصر محتوایی آن است. به همین دلیل برنامه‌های توسعه دوم، چهارم و پنجم بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری تأکید داشته‌اند که این امر تاکنون محقق نشده است. ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری «دربدارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران» تأکید داشته‌اند.

همچنین در مقدمه توجیهی، دلایل ارائه این طرح بی‌توجهی به موارد استثنایی در شکل‌گیری دهستان‌ها، بخش‌ها و شهرستان‌ها در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات

کشوری بیان شده است، درحالی که تبصره «۲» ماده (۳)، تبصره «۲» ماده (۶) و تبصره «۲» ماده (۷) به موارد استثنایی در شکل‌گیری بخش‌ها، و شهرستان‌ها اشاره کرده است. ۴. پس از انقلاب اسلامی ایران، فقدان قانون کارآمد و مؤثر درخصوص مبانی تقسیمات سیاسی در کشور و نیز نوع سیستم بودجه‌ریزی سبب شده است که ارتقای سطح تقسیماتی به‌عنوان راهکاری برای برون‌رفت از توسعه‌نیافتگی در نظر گرفته شود. تجربه ایجاد واحدهای سیاسی جدید در چهار سطح تقسیمات کشوری پس از انقلاب اسلامی ایران حاکی از آن است که واحدهای سیاسی، اغلب بدون اینکه از ظرفیت و پتانسیل لازم برای ارتقا برخوردار باشند، به امید اینکه با ارتقای سطح در نظام تقسیمات کشوری و دریافت بودجه بیشتر از دولت توسعه می‌یابند، ایجاد شده‌اند. بر همین اساس شاهد تغییرات سریع و پی‌درپی در سطوح تقسیمات کشوری در کل^۱ و نیز تقسیمات سیاسی فضای درون استان‌ها بوده‌ایم. درحالی که اتکای صرف به این عامل نمی‌تواند زمینه‌ها و زیرساخت‌های توسعه را در سطوح و واحدهای سیاسی فراهم آورد. همچنان که در بسیاری از موارد ارتقای سطح منجر به تحقق امر توسعه محقق نشده است. ازجمله پیامدهای در نظر گرفتن ارتقای سطح به‌عنوان راهکار و مبنایی برای توسعه می‌توان به عدم تحقق انتظارات مردم (توسعه بیشتر، خدمات بیشتر و ...) از ارتقای سطح در نظام تقسیماتی و شکل‌گیری یا افزایش ناراضی‌تی؛ تشدید مطالبات همه نواحی درون استان‌ها برای ارتقای واحدهای سیاسی محل سکونت خود و در نتیجه تشدید رقابت‌های محلی، تقویت محلی‌گرایی و عدم شکل‌گیری هویت جمعی در سطوح زیرین تقسیماتی و تشکیل

۱. براساس داده‌های وبسایت وزارت کشور از زمان انقلاب اسلامی ایران تا دی‌ماه ۱۳۹۸، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱، تعداد شهرستان‌ها از ۱۹۵ به ۴۴۶؛ تعداد بخش‌ها از ۵۰۱ به ۱۰۹۷؛ تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۱۳۵۹ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۲ به ۳۶۳۱ افزایش یافته است.



بسیاری از واحدهای سیاسی از طریق اعمال نفوذ گروه‌های فشار، شخصیت‌های ذی‌نفوذ و صاحب‌منصبان و نه براساس بهبود محتوایی و وجود امکانات و پتانسیل‌های مناسب برای ارتقا و در نتیجه خارج شدن آنها از مسیر توسعه اشاره کرد.

۵. دلیل و انگیزه دیگر برای ایجاد واحدهای جدید تسهیل مدیریت قلمرو، بهبود خدمات‌رسانی به مردم و کاهش تمرکز بوده است. با توجه به اینکه یکی از معایب قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، تمرکزگرا بودن آن است، در این زمینه نیز شاهد کارکردی عکس بوده‌ایم. به این صورت که افزایش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری در تمام سطوح، به جای تمرکززدایی، موجب افزایش بیش‌ازپیش تمرکز شده است. زیرا با تبدیل شدن یک واحد تقسیماتی - که در فضای جغرافیایی مشخص شکل گرفته - به چند واحد، نه تنها در میزان و کیفیت اختیارات محول شده آنها تغییری صورت نمی‌گیرد؛ بلکه افزایش تعداد واحدهای سیاسی در همان فضای جغرافیایی، باعث گسترش بوروکراسی و تمرکز بیشتر امور می‌شود.^۱

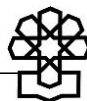
۶. روند غالب جهانی برای «اصلاح» و «به‌روز کردن» سیستم تقسیمات کشوری، «تجمیع و کاهش سطوح و واحدها» ی تقسیماتی و «تمرکززدایی» با هدف کاهش هزینه‌های جاری دولت و صرفه‌جویی اقتصادی، مدیریت بهینه و تحقق توسعه پایدار است و اغلب کشورها اضافه کردن واحد جدید به تقسیمات کشوری خود اجتناب می‌کنند. بسیاری از کشورها مرحله کاهش یا تجمیع سطوح و واحدهای رده اول و دوم (استان و شهرستان) را پشت سر گذاشته و در مرحله ادغام شهری قرار دارند (فرانسه، ژاپن، و ...).

۱. هادی اعظمی و علی‌اکبر دبیری، تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، صص ۱۴۷-۱۸۱، ۱۳۹۰.

بنابراین مشکل اصلی، نبود یک سیستم جامع تقسیمات کشوری است و تسهیل ایجاد سطوح و واحدهای جدید از طریق کاهش حدنصاب جمعیتی و ... در قالب قانون موجود، نه تنها رافع مسائل و چالش‌های ناشی از سیستم کنونی تقسیماتی نیست، بلکه سبب تکثیر مسائل و چالش‌های ناشی از قانون فعلی نیز خواهد شد که در نهایت توسعه ملی پایدار را با خطر مواجه می‌کند. در صورتی که روند کنونی قطعه‌قطعه کردن سرزمین و ارتقا و تشکیل واحدهای سیاسی جدید ادامه یابد، تا چند سال آینده کل کشور به واحدهای کوچک ناکارآمد تقسیم خواهد شد که از جمله پیامدهای آن می‌توان به تکه‌تکه شدن مدیریت سرزمینی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ‌تر شدن تشکیلات اداری، افزایش تعداد کارکنان دولت، مصرف بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری، انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده‌فرهنگی و تهدید وحدت و انسجام ملی اشاره کرد. تصویب طرح حاضر، به معنای تشدید چالش‌های فوق‌الذکر است.

۲. بررسی مواد طرح

۱. در نگارش مواد طرح اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. ایرادهای نگارشی موجود در متن طرح مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری است. برای مثال در ماده (۱) طرح به ماده اصلاحی قانون اشاره نشده است.
۲. براساس ماده (۱) طرح حاضر، «بند «ج» تبصره «۱» ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری بدین شرح اصلاح می‌شود «در نقاط کم‌تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری، جنگلی، کویری و نقاط محروم و توسعه‌نیافته و همچنین جمعیت عشایری که بیش از ۶ ماه در منطقه حضور دارند با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و



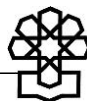
اجتماعی تا حداقل چهارهزار نفر جمعیت با تصویب هیئت وزیران و در موارد استثنایی با تصویب مجلس، جمعیت دهستان می‌تواند کمتر از میزان فوق باشد».

نخست اینکه «موارد استثنایی» دارای ابهام است و ضروری است موارد استثنا به صورت دقیق مشخص شود. دوم اینکه طبق ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «محدوده دهستان که با رعایت معیارهای مندرج در ماده (۳) قانون و تبصره‌های ذیل آن معین شده کوچک‌ترین واحد تشکیلاتی اداری، سیاسی کشور است». سطح دهستان، هرچند به صورت صوری در نقشه تقسیمات کشوری استان‌ها وجود دارد، اما این سطح به صورت غیررسمی سال‌هاست که حذف شده است و در حال حاضر تعداد ناچیزی از دهستان‌های کشور، دارای دهرداری، به عنوان نهاد اداره‌کننده دهستان هستند. از این رو تسهیل تشکیل دهستان‌های با تراکم جمعیت بسیار پایین، که تنها بر روی نقشه و به لحاظ صوری معنا دارند، توجیه و منطقی ندارد. از سوی دیگر تبصره «۲» ذیل ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، بر ادغام دهستان‌هایی تأکید دارد که به لحاظ تراکم جمعیت وضعیت نامتناسبی دارند. تبصره مذکور بیان می‌دارد «دهستان‌های موجود که از نظر وسعت، جمعیت و دسترسی دارای تراکم مطلوب بوده در قالب موجود باقی و آن تعداد از دهستان‌هایی که از این لحاظ نامتناسب می‌باشند از طریق تقسیم و یا ادغام تعدیل و به دهستان‌های جدید تبدیل خواهند شد».

همچنین طبق ماده (۱) طرح، تبصره «۴» بدین شرح به ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری اضافه می‌شود: «در ارتقای تقسیماتی دهستان‌هایی که یکی از روستاهای آنها قبلاً شهر شده است، جمعیت آن شهر در حدنصاب شکل‌گیری دهستان جدید مورد محاسبه قرار می‌گیرد». در این زمینه نیز همان‌گونه که در ماده (۳) و (۴)

قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری تصریح شده است دهستان «از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می‌شود» و «شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده». از این رو، محاسبه جمعیت شهر به عنوان مکانی که در قلمرو سطح تقسیماتی دیگر (بخش) قرار دارد، برای تشکیل دهستان جدید، فاقد مبنای منطقی و مغایر ماده (۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است.

۳. طبق ماده (۲) طرح حاضر، عبارت «بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت» از ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که بیان می‌دارد «شهر، محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده به طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خود کفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد»، حذف می‌شود. در این زمینه این نکته قابل تأمل است که با وجود حدنصاب جمعیتی «ده هزار نفر» در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، طی سال‌های گذشته شاهد تبدیل روستاهای کم جمعیت و فاقد ویژگی‌های مقرر در ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به شهر بوده‌ایم. در نتیجه شهرهای زیادی در کشور ایجاد شده‌اند که فاقد حدنصاب جمعیتی تعیین شده در قانون و نیز زیرساخت‌های مناسب اقتصادی، خدماتی و ... هستند و به معنای واقعی نمی‌توان آنها را شهر دانست. بسیاری از این شهرها صرفاً روستاهایی هستند که فقط عنوان شهر را یدک می‌کشند. از جمله پیامدهای این مسئله تغییر کاربری اراضی کشاورزی و آسیب به بخش کشاورزی کشور، به هم خوردن



تعداد زیست‌محیطی، عدم توازن جمعیت روستایی-شهری در کشور^۱ مغفول واقع شدن توسعه روستاهای کشور، ایجاد بار مالی برای دولت و درنهایت ایجاد شهرهای ناکارآمد بوده است. تصویب این بخش از مفاد طرح، به معنای تشدید روند تبدیل روستاهای کم‌جمعیت به شهرهای ناکارآمد و چالش‌های ناشی از آن است. ضمن اینکه به دلیل افزایش هزینه‌های عمومی مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

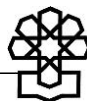
شایان ذکر است که تبصره «۵» ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (اصلاحی ۱۳۸۹/۱۲/۰۴)، که براساس آن «روستاهای مرکز بخش با هر جمعیتی و روستاهای واجد شرایط چنانچه دارای سه هزار و پانصد نفر جمعیت باشند شهر شناخته می‌شوند»، یکی از دلایل ایجاد شهرهای ناکارآمد و چالش‌های ناشی از آن بوده است. از این رو پیشنهاد می‌شود تبصره مذکور از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری حذف شود.

۳. طبق ماده (۳) طرح، بند الحاقی به ماده (۶) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (اصلاحی ۱۳۸۹/۱۲/۰۴)، به شرح ذیل اصلاح می‌شود «کلیه روستاهایی که در حریم شهرها قرار دارند با تشخیص و درخواست فرماندار شهرستان و تصویب مراجع مسئول در تعیین محدوده شهرها، به شهر مربوطه الحاق می‌گردند». «مراجع مسئول» دارای ابهام است و ضروری است به صورت دقیق مشخص شود.

۱. شایان ذکر است که بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، بر «اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی»، تأکید دارد.

همچنین براساس ماده (۳) طرح، تبصره «۴» بدین شرح به ماده (۶) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری اضافه می‌شود «شهرهای با جمعیت حداقل ۵۰ هزار نفر بدون داشتن روستا و یا دهستان تابعه به بخش تبدیل می‌شوند». شایان ذکر است که تبدیل شهر به بخش مغایر تعریف حقوقی مفهوم بخش در نظام تقسیماتی کشور است. طبق ماده (۶)، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، بخش «از به‌هم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احياناً شهر» تشکیل می‌شود. از سوی دیگر، چنین ارتقایی در صورت تحقق منجر به افزایش هزینه‌های عمومی و اندازه دولت می‌شود که مغایر قوانین و سیاست‌های بالادستی متعدد، به‌ویژه اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است که در بخش بررسی کلیات طرح، مورد اشاره قرار گرفت.

۴. طبق ماده (۴) طرح حاضر، تبصره «۲» ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به شرح ذیل اصلاح می‌شود: «در نقاط کم‌تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری و کویری و نقاط کمتر توسعه‌یافته (طبق فهرست سالیانه دولت) با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با تصویب هیئت وزیران حدنصاب جمعیتی حداقل ۳۰ هزار نفر و در موارد استثنایی با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند کمتر از ۳۰ هزار نفر باشد». باید توجه داشت که با وجود حدنصاب جمعیتی مقرر در ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، برای ارتقای بخش به شهرستان، طی سال‌های گذشته شاهد تبدیل بخش‌های کم‌جمعیت کشور به شهرستان از طریق تصویب توسط هیئت وزیران بوده‌ایم. تصویب این بخش از مفاد طرح به معنای تشدید روند تبدیل بخش‌ها به شهرستان و چالش‌های ناشی از آن است. ضمن اینکه تسهیل ایجاد شهرستان‌های جدید، سبب گسترش اندازه دولت



می‌شود و از این رو، مغایر قوانین، سیاست‌ها و اسناد بالادستی متعدد به ویژه اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است که در بخش بررسی کلیات طرح، مورد اشاره قرار گرفت.

همچنین براساس ماده (۴) طرح حاضر، تبصره «۴» به ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری بدین شرح اضافه می‌شود «شهرهای با جمعیت حداقل ۱۵۰ هزار نفر بدون داشتن روستا، دهستان و یا بخش تابعه به شهرستان تبدیل می‌شوند». شایان ذکر است که تبدیل شهر به شهرستان، مغایر تعریف حقوقی مفهوم شهرستان در نظام تقسیماتی کشور است. طبق ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری شهرستان «از به هم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند» تشکیل می‌شود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به موارد مطرح در گزارش حاضر، رد کلیات طرح حاضر توصیه می‌شود. پیشنهاد می‌شود تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده است، از هرگونه، اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که منجر به تسهیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید می‌شود اجتناب شود. از آنجا که انگیزه ارتقا در نظام تقسیماتی، در «تمرکز» موجود در سیستم تقسیمات کشوری و نیز «نوع سیستم بودجه‌ریزی» کشور ریشه دارد که باعث می‌شود تا اهالی هریک از واحدهای سیاسی، ارتقایی بیشتر را در نظام اداری طلب کنند، شایسته است مجلس شورای اسلامی، به اتخاذ و تصویب راهکارهایی قانونی جهت اصلاح سیستم بودجه‌ریزی کشور و نیز کاستن از تمرکز موجود در نظام تقسیماتی بپردازد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۳۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات

کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵»

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

همکاران: محمد صالحی (دفتر مطالعات حقوقی)، محمد عبدالحسین زاده (دفتر

مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)

ناظران علمی: حجت‌الاسلام جلیل محبی، محمدرضا شمس

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری

۲. جمعیت

۳. ایجاد واحد سیاسی جدید



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۰/۲۲