

به نام خدا

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل ششم - توسعه منطقه ای:

توسعه منطقه ای، محیط زیست، توسعه روستایی

شماره (۱۴)

فهرست مطالب

۱.....	پیشگفتار
۳.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۵.....	۱. توسعه منطقه ای (مواد ۱۵۹) تا (۱۶۹).....
۱۵.....	۲. محیط زیست (مواد ۱۷۰) تا (۱۷۳).....
۱۹.....	۳. توسعه روستایی (ماده ۱۷۴).....
۲۵.....	پیوست.....
۴۱.....	منابع و مأخذ.....

دفاتر: مطالعات زیربنایی  
مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۱۰۲۶۱

خردادماه ۱۳۸۹



**بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۴)**  
**فصل ششم - توسعه منطقه‌ای:**  
**توسعه منطقه‌ای، محیط زیست، توسعه روستایی**

**پیشگفتار**

**ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید بر مبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.



۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد.



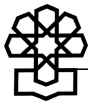
بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

### چکیده

این گزارش فصل ششم لایحه برنامه پنجم توسعه با موضوع توسعه منطقه‌ای، را بررسی می‌کند. مواد این فصل با موضوعات توسعه منطقه‌ای (مواد ۱۵۹ تا ۱۶۹)، محیط زیست (مواد ۱۷۰ تا ۱۷۳) و توسعه روستایی (ماده ۱۷۴)، با رویکرد تصریح شورای برنامه‌ریزی استان، پیشگیری از تداخل وظایف نهادهای مرتبط با توسعه منطقه‌ای، زمینه‌سازی برای تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی در حفظ محیط زیست، لزوم ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری - روستایی اصلاح شده است.



### مقدمه

نگرش بخشی به توسعه، به‌ویژه در برخی دوره‌های برنامه‌ریزی در کشور، متأثر از رویکرد بخشی در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه بوده است. این امر در ایران مانند برخی دیگر کشورهای جهان، منجر به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حاشیه‌ای شدن برخی از مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی شده است. بررسی وضعیت کنونی کشور بیانگر آن است که تمرکزگرایی و غلبه رویکرد بخشی در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه کشور را دچار اختلال کرده است.

در پی احساس چنین نیازهایی در فرآیند توسعه پایدار و همه‌جانبه دیدگاه‌های نظری و روش‌های برنامه‌ریزی به تدریج متحول شده است تا ضمن پاسخگویی به موضوعات جدید مرتبط با توسعه، پاسخگوی نیازهای برنامه‌ریزی در سطوح منطقه‌ای و محلی از یکسو و سطوح فعالیت ازسوی دیگر باشد. برنامه‌ریزی فعالیت و سکونت در پهنه سرزمین در ابعاد گوناگون ملی، منطقه‌ای و محلی و در زمینه‌های گوناگون فعالیت و با رویکردهای جامع‌نگری، پایداری و استفاده از علوم و فنون جدید در برنامه‌ریزی توسعه و به‌منظور تحقق اهداف نوین توسعه، در سال‌های اخیر در جهان رواج یافته است.

مطالعه دیدگاه‌های نظری مؤخر در این زمینه، ضرورت تعمق در اندیشه‌های توسعه براساس اصول پایداری، حفاظت از میراث طبیعی و فرهنگی، محیط زیست، تکیه برنامه‌های توسعه منطقه‌ای بر منابع انسانی، سرمایه‌های اجتماعی، دانش بومی و توسعه درون‌زا همزمان با تحکیم ارتباطات با جهان و ایجاد پیوندهای اقتصادی،



اجتماعی و فرهنگی را بیش از پیش مطرح می‌سازد. فصل ششم لایحه حاوی موضوع توسعه منطقه‌ای، محیط زیست و توسعه روستایی است که در این قسمت به صورت مجزا احکام آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱. توسعه منطقه‌ای (مواد ۱۵۹ تا ۱۶۹))

اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد که «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد».

در همین ارتباط مجلس شورای اسلامی قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی را تصویب و ابلاغ کرد که مطابق آن: دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور:

- رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی.
- فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادها و با حفظ رقابت سازنده.
- توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور.



- استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور.

با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در سال‌های گذشته و شاخص‌های توسعه‌یافتگی مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدامات قانونی لازم برای اجرای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ را به عمل آورد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ بیست‌وچهارم مردادماه ۱۳۸۰ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۰/۶/۱۱ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

قانون برنامه چهارم توسعه نیز دولت را مکلف کرد به منظور توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور، سند ملی آمایش سرزمین را در سطوح کلان، بخشی و استانی به مرحله اجرا درآورد. در سطح استان، نظریه پایه توسعه استان، حاوی بخش‌های محوری و اولویت‌دار توسعه استان و تعیین نقش استان در تقسیم کار ملی، سازمان فضایی توسعه استان و اقدام‌های اساسی است (ماده ۷۲)). همچنین طبق ماده (۷۴) قانون برنامه چهارم توسعه دولت مکلف بود:

- اسناد ملی آمایش سرزمین را به عنوان مرجع اصلی هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای، در تصمیم‌گیری‌های اجرایی قرار دهد.
- برنامه پنجم توسعه را سازگار با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم نماید.



علاوه بر این طبق ماده (۷۷) قانون برنامه چهارم دولت را مکلف بوده است به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی، نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آن‌ها در سطح فرا استانی اقدام کند.

به‌رغم وجود احکام مزبور و بیان تکالیف متعدد برای دولت، تحول چندانی در امر توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین در طول سنوات گذشته روی نداده است و بخش مهمی از اهداف برنامه‌های سوم و چهارم در این خصوص محقق نشده است. یکی از دلایل این امر عدم طراحی چارچوبی برای تمرکززدایی متناسب با ساختار قانون اساسی جمهوری اسلامی است.

• ماده (۱۵۹) لایحه برنامه پنجم توسعه، تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها را از اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان دانسته است. این ماده چارچوب شکلی شورا را تعیین کرده است اما تعیین حدود وظایف و اختیارات را به تصویب هیئت وزیران رسیده است. درحالی که با توجه به ملاحظات قانون اساسی مناسب‌تر آن است که وظایف و اختیارات در قانون درج شود تا زمینه ایجاد ثبات و اطمینان و احساس مسئولیت بیشتر در مقامات استانی را فراهم آورد. بنابراین پیشنهاد می‌شود متن ماده به شرح زیر اصلاح شود:



#### متن پیشنهادی ماده (۱۵۹)

به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود. همچنین برای افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌گردد.

تبصره - دبیری شورای مذکور برعهده معاون برنامه‌ریزی استاندار است.

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان وظایف زیر را به‌عهده دارد:

الف) بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش ملی.

ب) بررسی و تأیید برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه استان که در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاست‌های کلان و بخشی و سازگار با برنامه میان‌مدت ملی برای دوره برنامه توسعه تهیه می‌شود.

ج) اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق آن قسمت از درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان که توسط دستگاه اجرایی استانی وصول و به خزانه استان واریز می‌گردد (درآمد استانی) و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمد در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.

د) اتخاذ تدابیر لازم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و پیشنهاد راه‌های کاهش هزینه در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.

ه) بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالیانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات از محل درآمد اختصاصی، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، برای ارائه به سازمان

**مدیریت و برنامه‌ریزی**

(و) بررسی و توزیع اعتبارات عمرانی استانی مصوب بین فصول و برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی و دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک شهرستان براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان.

(ز) بررسی و توزیع اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک برنامه و فصول هزینه براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان

(ح) شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی در امور اقتصادی، تولیدی و اجتماعی.

(ط) بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای مردم و به‌کارگیری آنها در امور توسعه استان در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پولی کشور.

(ی) بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا.

● ماده (۱۶۰) لایحه برنامه پنجم توسعه، با هدف تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها در جهت توسعه و عمران، نظام درآمد - هزینه استانی را مطرح کرده است. هرچند محتوی این ماده در قانون برنامه چهارم توسعه وجود دارد اما بندهای «ه» و «و» این ماده جدید است در بند «ه» معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی مجاز شده است تا نسبت به جابجایی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی در طول سال اقدام کند. این اجازه با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی که طبق آن بررسی و تصویب بودجه از حقوق مجلس شورای اسلامی مغایرت دارد زیرا در عمل ارقام مصوب مجلس شورای اسلامی توسط دولت قابل تغییر خواهد بود لذا پیشنهاد می‌شود که این بند حذف شود.



همچنین طبق بند «و» توزیع بین بخشی ۲۰ درصد از تسهیلات اختصاص یافته به هر استان با هماهنگی معاونت توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان انجام می‌شود. علاوه بر این در این بند مفهوم تسهیلات اختصاص یافته به هر استان مشخص نیست سازوکار تعیین اولویت یا ضرورت توسط برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز نامعین است. علاوه بر این شورا، مسئولیت‌های این شورا در قبال تصمیم‌های مزبور و ... نیز دارای ابهام است. از این رو پیشنهاد می‌شود این بند نیز حذف شود.

**متن پیشنهادی ماده (۱۶۰)**

به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:

الف) بودجه سالیانه استانی شامل: منابع استانی (درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای، سهم از منابع ملی) و مصارف استانی (اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) به صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد. توزیع دستگاه - برنامه اعتبارات هزینه‌ای و توزیع فصل - برنامه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

ب) سند بودجه سالیانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌نماید در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌گردد. قالب قرارداد مذکور توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود.

ج) در هر استان، خزانه معین استان وابسته به خزانه‌داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی استان تشکیل می‌شود. خزانه‌داری کل موظف است برای هر یک از خزانه‌های معین استان یک حساب به عنوان «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) در مرکز استان زیربند افتتاح کند و در ابتدای هر سال نیز میزان تنخواه‌گردان هر استان را متناسب با اعتبارات مصوب هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن استان محاسبه و حداکثر تا



بیستم فروردین ماه به «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) واریز نماید.  
 د) به منظور تخصیص اعتبارات استانی و در اختیار استان با توجه به وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت معاونین برنامه‌ریزی و عمرانی استاندار و مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.

● ماده (۱۶۱) لایحه برنامه پنجم توسعه، هدف خود را اصلاح و متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی استانی و مدیریت منابع انسانی در استان‌ها دانسته و اقدام‌هایی را مقرر کرده است. با توجه به احکام قانون خدمات کشوری ضرورتی به این حکم وجود ندارد لذا پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

● ماده (۱۶۲) لایحه برنامه پنجم توسعه، برای تحقق اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی، ده درصد از سرجمع اعتبارات بودجه عمومی را برای حمایت مالی از امور عمرانی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی اختصاص داده است.

این ماده نیز برخلاف اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی است. زیرا در عمل تغییر ارقام مصوب مجلس شورای اسلامی توسط دولت را امکان‌پذیر می‌کند. علاوه بر این دولت، تهیه لایحه بودجه است و می‌تواند هر مقدار منابع که لازم می‌داند را در بودجه سنواتی، امور یاد شده اختصاص داده و به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. لذا پیشنهاد می‌شود که ماده (۱۶۲) نیز حذف شود.

● ماده (۱۶۳) لایحه برنامه پنجم توسعه، مقرر کرده است که برای ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور، هیئت وزیران شاخص‌ها و سازوکارهای لازم را به تصویب برساند. معلوم نیست منظور این ماده از اصل آمایش سرزمین همان سند ضوابط ملی



آمایش مصوب هیئت وزیران است یا برنامه یا سند دیگری که باید تهیه شود. تعیین سازوکارها و شاخص‌ها اگر در حدود صلاحیت دولت باشد نیاز به اجازه قانونگذار ندارد و اگر در صلاحیت دولت نیست محتوی آنها تعیین نشده است، تا مجلس در موضع تصمیم‌گیری پیرامون آن قرار گیرد. به همین دلیل پیشنهاد می‌شود تا این ماده حذف شود.

● ماده (۱۶۴) لایحه برنامه پنجم توسعه، دولت را موظف کرده است که به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، «شورای آمایش سرزمین» با شرح وظایف مشخصی تشکیل دهد. شورای آمایش سرزمین پیشنهاد قابل قبولی است و باید یکی از وظایف آن بهنگام‌سازی و اجرایی کردن ضوابط ملی یا جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین باشد همچنین لازم است وظیفه استان‌ها در این خصوص مشخص و منطقه‌بندی و مدیریت مناطق نیز باید مشخص شود. در این ماده پیشنهاد شده است تا آیین‌نامه اجرایی شورای آمایش سرزمین باید از طرف معاونت به هیئت وزیران پیشنهاد شود.

#### متن پیشنهادی ماده (۱۶۴)

به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، در چارچوب قوانین کشور، «شورای آمایش سرزمین» با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود:

۱. تدوین و تصویب «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین».
۲. نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن.
۳. بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و



استانی و نظارت بر اجرای آنها.

- آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل ترکیب اعضا از میان وزرا، شرح وظایف تفصیلی، مسئولیت‌ها، اختیارات و ارکان آن حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون توسط معاونت تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

• ماده (۱۶۵) برنامه پنجم توسعه، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است تا برنامه‌های عملیاتی خود را به‌گونه‌ای تنظیم نمایند که زمینه تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین را فراهم آورد. این حکم فاقد خاصیت عملی است. ضمن آنکه در تبصره «۲» دولت با پیشنهاد شورای آمایش سرزمین سیاست‌های تشویقی و بازدارنده از جمله یارانه سود و متفرقه‌ها، عوارض مالیات‌ها و... تنظیم می‌کند. این درحالی است که درخصوص یارانه‌ها و مالیات‌ها مجلس تصمیم‌گیری نهایی را در چارچوب بودجه سنواری اتخاذ خواهد کرد. با توجه به ملاحظات فوق پیشنهاد می‌شود این ماد حذف شود.

• ماده (۱۶۶) برنامه پنجم توسعه، در پی اجرایی کردن اصل پنجاهم قانون اساسی (مبنی بر ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی مغایر با حفظ محیط زیست) است و برای این منظور تشکیل نظام ارزیابی راهبردی محیطی را پیشنهاد کرده است. محورهای ذکر شده ذیل این ماده می‌تواند به‌عنوان ملاحظات اساسی برای برنامه‌ریزی به‌منظور توازن منطقه‌ای و آمایش سرزمین در نظر گرفته شود. تعریف نظام مذکور با توجه به نظام برنامه‌ریزی آمایشی موجب موازی‌کاری و تداخل امور می‌شود. مضافاً اینکه محورهای مطرح شده کاملاً آمایشی و براساس اصل پایداری است. درواقع این نظام تفاوتی با نظام برنامه‌ریزی با رویکرد آمایشی ندارد و تمام



رویکردها و اهداف و سیاست‌های آن را دنبال می‌کند. لذا پیشنهاد می‌شود که این ماده حذف شود.

• ماده (۱۶۷) لایحه برنامه پنجم توسعه، پیش‌بینی کرده است «در صورت ضرورت» شوراها را هماهنگی توسعه منطقه‌ای تشکیل شود. اولاً لازم است که تعریف از منطقه مشخص شود اگر منظور از منطقه بیش از یک استان است در این صورت باید منطقه‌بندی براساس اصولی که از قبل معین باشد صورت گیرد (مثلاً منطقه‌بندی براساس اصول و ضوابط آمایش سرزمین). در آن صورت بحث مدیریت منطقه پیش می‌آید که باید در این مورد نیز سیاستگذاری لازم صورت گیرد. شورا به دلیل نداشتن تشکیلات دائمی و ماهیت مشورتی آن نمی‌تواند این نقش را بازی کند. از این رو پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

• ماده (۱۶۸) لایحه برنامه پنجم توسعه، پیشنهاد تشکیل نظام شاخص‌های پایدار محیطی را برای بهره‌برداری خردمندان از منابع طبیعی و پایه داده است. این ماده درواقع ادامه یا تفصیل وظایف نظام مطرح شده در ماده (۱۶۶) می‌باشد. موارد مطرح شده در این ماده می‌تواند به‌عنوان وظایف نهاد ملی آمایش سرزمین با رویکرد پایداری محیطی یا توسعه پایدار نیز آورده شود و شورای آمایش سرزمین نیز می‌تواند به تدوین و پایش شاخص‌های پایداری محیطی در چارچوب ذکر شده اقدام نماید. لذا پیشنهاد می‌شود این ماده نیز حذف شود.

• ماده (۱۶۹) لایحه برنامه پنجم توسعه، دولت را مجاز دانسته است که برنامه جامع تقسیمات کشوری را تدوین نماید. با توجه به ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی این برنامه به‌صورت لایحه تهیه شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.



درخصوص تبصره ذیل این ماده، حوزه دخالت دولت به سطح شهرها کشانده شده است. این تبصره محدودکننده تصمیمات شوراها و تهدیدی برای نظام شورایی است. همچنین باعث می‌شود سطح تصمیم‌گیری دولت را پایین آورده و درگیر مسائل خرد کند و از اهداف کلان (دنبال کردن توسعه و ارتقای و پیش اهداف کلان) باز می‌دارد. لذا پیشنهاد می‌شود که این ماده حذف شود.

## ۲. محیط زیست (مواد (۱۷۰) تا (۱۷۳))

کشور ما به دلیل ظرفیت‌های اقلیمی و موقعیت‌های جغرافیایی خاص خود، از شرایط ویژه زیست‌محیطی برخوردار است که نه تنها بین کشورهای جهان کم‌نظیر، بلکه در مواردی بی‌بدیل است. متأسفانه از چند دهه اخیر کشور ما شاهد تخریب و نابودی عناصر محیط زیست خود بوده است به نحوی که در محیط زیست کشور عوامل نگران‌کننده‌ای از جمله: تخریب جنگل‌ها و مراتع، آلودگی آب‌ها، آلودگی هوا، تخریب خاک و مانند آن به چشم می‌خورد که بحران‌های زیادی را به بار آورده است. با روند تخریب روبه گسترش فعلی در کشور، دور از انتظار نیست که وضعیت محیط زیست در اندک زمان پیش رو به وضعیت خطرناک و غیرقابل کنترلی تبدیل شود. با توجه به اهمیت مسائل و مشکلات و تنگناهای زیست‌محیطی و وابستگی متقابل و غیرقابل تفکیک محیط زیست با مباحث کلان انسانی از جمله اقتصاد، فرهنگ، توسعه، سیاست و به‌ویژه نوع خاص آن یعنی ژئوپلیتیک و بسیاری دیگر از جنبه‌های مادی و معنوی حیات انسان‌ها و از طرفی عدم تحقق برنامه چهارم توسعه ضروری است احکام



متناسب، دقیق، قابل سنجش، الزام‌آور و مؤثری را در ارتباط با محیط زیست تدوین و اجرا شود. احکام زیر به‌عنوان مواد لایحه برنامه پنجم توسعه در بخش محیط زیست جهت حل مسائل و تنگناهای محیط زیستی پیشنهاد و اصلاح می‌گردد.

● ماده (۱۷۰) لایحه برنامه پنجم توسعه، با هدف حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست و منابع طبیعی و تنوع زیستی، اختیاراتی به دولت می‌دهد. تبصره «۱» این ماده به دلیل مکلف نمودن قوه قضائیه مغایر با اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی (اصل تفکیک قوا) است همچنین صندوق ملی محیط زیست (اشاره شده در تبصره «۳» ماده) به موجب بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - ایجاد و اساسنامه آن نیز براساس تصویبنامه شماره ۳۲۳۷۸/ت/۳۳۳۳۹ هـ مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۲ توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ گردیده و اصلاحیه اساسنامه مذکور نیز طی تصویبنامه شماره ۱۶۷۸۸۵/ت/۳۹۲۵۷ هـ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۸ ابلاغ شده است. بنابراین تبصره «۱» و «۳» حذف شده و اصلاحاتی نیز در این ماده پیشنهاد می‌گردد.

### متن پیشنهادی ماده (۱۷۰)

دولت مکلف است به منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی:

الف) با تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و برنامه عمل حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست‌بوم‌های حساس و شکننده کشور شاخص‌های تنوع زیستی کشور را از ۲۵ درصد (فعلی) به ۷۵ درصد سطح استانداردهای جهانی تا پایان برنامه پنجم توسعه برساند.

ب) ضمن بازنگری سطح مناطق تحت مدیریت سازمان محیط زیست (حفاظت شده



چهارگانه) از نظر تناسب، تعاریف و ویژگی‌ها با سطوح حفاظت شده و بررسی سایر مناطق کشور برای اعمال قوانین مناطق حفاظت شده در سطح مناطق مزبور به سطح استانداردهای جهانی (حداقل ۱۰ درصد وسعت کشور) تا پایان برنامه پنجم برسد.

● ماده (۱۷۱) لایحه برنامه پنجم توسعه، با موضوع تسهیل امر سرمایه‌گذاری، وظایفی را به سازمان محیط زیست تکلیف می‌کند که به‌منظور رعایت اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی لازم است این ضوابط به تصویب هیئت وزیران برسد. بنابراین متن جایگزین این ماده از ماده (۶۴) قانون برنامه چهارم توسعه تنفیذ می‌شود.

متن پیشنهادی ماده (۱۷۱)

سازمان حفاظت محیط زیست، مکلف است:

«الف»: در راستای ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به‌منظور حفظ محیط زیست و با تأکید بر گروه‌های اثرگذار و اولویت‌دار، از ابتدای برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه اجرایی مربوط را با پیشنهاد شورای عالی حفاظت محیط زیست به تصویب هیئت وزیران برساند. کلیه دستگاه‌های ذیربط، رسانه‌های دولتی و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران ملزم به اجرای برنامه‌های آموزشی بدون دریافت وجه موضوع این ماده قانونی می‌باشند.

«ب»: نظام اطلاعات زیست‌محیطی کشور را در سطوح منطقه‌ای، ملی و استانی تا پایان سال اول برنامه چهارم ایجاد نماید تا زمینه پایش، اطلاع‌رسانی و ارزیابی زیست‌محیطی فراهم گردد.

دستگاه‌های ذیربط مکلفند، در تدوین و اجرایی نمودن این نظام همکاری نمایند.



● ماده (۱۷۲) لایحه برنامه پنجم توسعه، با هدف کاهش عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست، تمامی واحدهای بزرگ تولیدی صنعتی و عمرانی و خدماتی و زیربنایی را مکلف به رعایت ضوابطی می‌نماید که به‌منظور رعایت اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، بهتر است این ضوابط به تصویب هیئت وزیران برسد لذا اصلاحاتی در ماده (۱۷۲) پیشنهاد می‌شود.

متن پیشنهادی ماده (۱۷۲)

به‌منظور کاهش عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی عمرانی، خدماتی و زیربنایی در طول برنامه پنجم اقدامات زیر انجام می‌پذیرد:

الف) کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی که مطابق با مصوبات شورای عالی محیط زیست مشمول ارزیابی می‌باشند، می‌بایست خود را پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس ضوابط مصوب شورای عالی محیط زیست مورد ارزیابی آثار زیست‌محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور از سال اول برنامه الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این بند به‌عهده سازمان حفاظت محیط زیست است.

ب) کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی و زیربنایی که مطابق با مصوبات شورای عالی محیط زیست مشمول ارزیابی می‌باشند، موظفند براساس دستورالعمل خوداظهاری، موضوع بند «الف» ماده (۶۱) قانون برنامه چهارم، نسبت به نمونه‌برداری و اندازه‌گیری آلودگی‌ها و تخریب‌های زیست‌محیطی خود، اقدام و نتیجه را در چارچوب خوداظهاری به سازمان حفاظت محیط زیست ارائه نمایند. واحدهایی که به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست قابلیت و ضرورت نصب و راه‌اندازی سیستم پایش لحظه‌ای و مداوم را دارند باید تا پایان سال سوم برنامه نسبت به نصب و راه‌اندازی سیستم‌های مذکور اقدام نمایند. واحدهایی که تکالیف این بند را مراعات ننمایند متخلف شناخته شده و مشمول ماده (۳۰) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا خواهند بود.



• ماده (۱۷۳) لایحه برنامه پنجم توسعه، با موضوع مدیریت پسماند شهری و آلودگی هوا، وظایفی را به شهرداری کلان‌شهرها تکلیف می‌نماید که به دلیل وجود برخی ابهامات در این ماده از جمله عدم تصریح و تبیین عبارت «کلان‌شهرها» و با توجه به وجود ماده (۱۰) قانون مدیریت پسماندها، پیشنهاد می‌شود این ماده حذف و متن پیشنهادی زیر جایگزین شود.

متن پیشنهادی ماده (۱۷۳)

دولت موظف است نسبت به اتخاذ سیاست‌ها و ایجاد زیرساخت‌های لازم و اجرای برنامه‌های کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای از طریق به‌کارگیری فناوری‌های نوین و پاک به‌گونه‌ای اقدام نماید که تا پایان برنامه ۳۰ درصد از انتشار گازهای گلخانه‌ای کاسته شود.  
آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت صنایع و معاونت تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

### ۳. توسعه روستایی (ماده (۱۷۴))

روستاها به‌عنوان جایگاه اصلی تولید محصولات کشاورزی، دارای نقش حیاتی در اقتصاد هستند. از سوی دیگر، توسعه شهری و در یک مقیاس وسیع‌تر، توسعه ملی، در ارتباط و پیوند تنگاتنگ با توسعه روستایی قرار دارد. به طوری که عدم موفقیت در دستیابی به اهداف توسعه ملی، منطقه‌ای، شهری و روستایی در کشورهای جهان سوم و ناکامی در حل مشکلات جوامع شهری و روستایی، صاحب‌نظران توسعه را با



این واقعیت روبرو ساخته است که اصولاً جدا نمودن مسائل شهری و روستایی و بررسی انتزاعی آنها در فرآیند توسعه کار صحیحی نیست. در دید کل‌نگر، شهر و روستا نه تنها دو پدیده مجزا از هم نیستند، بلکه جزئی از یک نظام واحد را تشکیل می‌دهند. بنابراین با توجه به اصل مکمل بودن فضاها، توسعه ملی و شهری بدون توسعه روستایی محقق نخواهد شد. شواهد کنونی نیز حاکی از این پیوستگی شهری - روستایی بوده مشکلات حاشیه‌نشینی شهری ناشی از عدم توجه به ارتقا نواحی روستایی است. همچنین در حدود ۹۰ درصد از عرصه‌های طبیعی کشور در اختیار روستاییان قرار دارد. برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی با توجه به اینکه بناها و آثار باستانی زیادی در این نواحی قرار گرفته‌اند، از منظر حفظ میراث فرهنگی نیز اهمیت دارد. پس از انقلاب اسلامی اقدامات شایان تقدیر و قابل توجهی در زمینه توسعه نواحی روستایی و محروم در حیطه‌هایی همچون بهداشت و تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش، راهسازی، بهسازی مسکن روستایی، گازرسانی، تأمین آب آشامیدنی و برق، امکانات مخابراتی و... انجام شده است. ولی با وجود انجام فعالیت‌های عمرانی و خدماتی فراوان، با هدف کاهش شکاف جامعه شهری - روستایی و تحقق عدالت اجتماعی، به دلایل متعدد، این اقدامات در دستیابی به توسعه روستایی پایدار، موفق نشده‌اند. در حال حاضر جامعه روستایی ایران با چالش‌های اساسی و عدیده‌ای مواجه است. که «نرخ رشد منفی جمعیت روستایی»، «روند تخلیه روستاها»، «خریدی اراضی کشاورزی»، «نبود زیرساخت‌های اشتغال بهره‌ور و مناسب»، «نیروی کار غیرماهر و آموزش‌ندیده»، «بیکاری»، «اتخاذ الگوهای معیشتی ناپایدار»، «تخریب منابع طبیعی»، «عدم استقرار نظام سلسله‌مراتبی سکونتگاه‌های روستایی»، «پراکندگی



شدید نقاط جمعیتی، تعداد مراکز جمعیت و کوچک بودن و ناپایداری بسیاری از آبادی‌ها»، «آسیب‌پذیری شدید از سوانح و حوادث طبیعی» و «فقر» از عمده‌ترین آنها هستند. این مشکلات به نوبه خود متأثر از عوامل کلیدی هستند که برخی از آنها عبارتند از:

غلبه رویکرد عقلایی‌گرایی، فقدان نگرش صحیح نسبت به توسعه روستایی، فقدان دیدگاه کل‌نگر، غلبه دیدگاه اعانه‌ای، تبدیل مداوم روستاهای مرکزی به شهرها و از بین رفتن کارکرد تولیدی و کشاورزی آنان، فقدان سازوکار جامع برای مدیریت ریسک به‌ویژه مواجهه با تغییرات اقلیمی مخصوصاً سرمازدگی و خشکسالی، نارسایی‌های نظام نظارت و ارزشیابی توسعه روستایی کشور، غلبه نظام برنامه‌ریزی بخشی، ناهماهنگ و متمرکز و نبود سازمانی برای مدیریت یکپارچه توسعه روستایی، موازی‌کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های متعدد اجرایی در برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه روستایی، مصلحان بیگانه، تغییر مداوم ساختار مدیریت توسعه روستایی در چند دهه گذشته، بدون جهت‌گیری به سمت بهبود وضعیت موجود و...

یکی از اساسی‌ترین این چالش‌ها، فقدان سازمان فرابخشی توسعه روستایی است که امور مربوط به توسعه روستایی پایدار را پیگیری و پایش مستمر و حقوق مربوط به نواحی روستایی را از دستگاه‌های اجرایی مربوطه مطالبه نماید. به‌طوری که امروزه دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مختلفی از قبیل وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نیرو، بهداشت و درمان، راه و ترابری، فناوری ارتباطات، وزارت کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، دفتر مناطق محروم، وزارت مسکن، سازمان میراث فرهنگی،



صنایع دستی و گردشگری و... به نوعی در رابطه با توسعه روستایی نقش دارند، ولی غالب آنها در عمل، دارای سوگیری شهری بوده و از نواحی روستایی و روستاییان، غافل می‌مانند و دستگاه فرابخشی وجود ندارد که مجموعه تلاش‌ها را با هم تلفیق کرده و بر عملکرد ارگان‌های مربوطه نظارت نماید.

یکی از مهمترین اسنادی که می‌تواند پشتیبانی مطلوبی را از تحقق توسعه روستایی پایدار در ایران فراهم سازد، برنامه‌های توسعه کشور هستند. اکنون در آستانه بررسی و تصویب برنامه پنجم توسعه کشور قرار داریم که وضع سیاست‌های اصولی در بخش مربوط به توسعه روستایی، می‌تواند آغازگر تحول مطلوب در این امر و محرومیت‌زدایی باشد. از این‌رو در ادامه، بندهای مربوط به توسعه روستایی برنامه پنجم توسعه مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت، پیشنهادهای مربوطه ارائه می‌شود.

● ماده (۱۷۴) لایحه برنامه پنجم توسعه، به خوبی بر لزوم ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش شکاف شهری - روستایی تأکید داشته است. همچنین ایجاد ساختار فرابخشی مناسب برای مدیریت یکپارچه توسعه روستایی و عشایری، تنوع‌آفرینی مشاغل روستایی در قالب گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی، خدمات گردشگری و...، حمایت از تأمین مالی خرد و تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا)، از جمله اقدامات مهمی هستند که دولت در راستای دستیابی به توسعه پایدار روستایی، مکلف به انجام آنها شده است. ولی این ماده دارای کاستی‌هایی است که رفع آنها به تحقق هرچه سریع‌تر اهداف دولت خدمتگزار در راستای توسعه روستایی کمک بسزایی



می‌تواند نماید. از مهمترین آنها می‌توان به غالب بودن رویکرد کالبدی و فیزیکی بر توسعه روستایی، عدم وجود راهبردی مشخص برای جذب و اشتغال نیروی کار ورزیده در نواحی روستایی، فقدان راهبردی مشخص در زمینه رشد اشتغال‌زایی روستایی توأم با بهبود بهره‌وری، عدم توجه به خروج اعتبارات روستایی به نواحی شهری و انحراف آنها از اهداف تولیدی اولیه، فقدان سیاست مشخص برای به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در مسیر توسعه روستایی و کشاورزی، عدم سیاستگذاری عملیاتی برای بهبود نظارت و ارزشیابی بر پروژه‌های توسعه روستایی کشور، فقدان شاخص‌های کمی در بخش اهداف توسعه روستایی، اشاره کرد.

بند «الف» این ماده با توجه به اینکه براساس اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی حدود اختیارات هر یک از وزیران (وزارتخانه) را قانون معین می‌کند، مغایر اصل مذکور است.

موضوع بند «د» چون جزء امور تقنینی محسوب می‌شود، براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نمی‌توان آن را به دولت واگذار کرد.

بند «د» با بند «۶» ماده (۷۰) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۸۲ - مبنی بر صلاحیت شورای اسلامی بخش درخصوص ایفای وظایف شورای روستا در مزارع مستقل، مکان‌ها و آبادی‌ها و روستاهایی که به هر دلیل فاقد شورای روستا می‌باشند مغایرت دارد. بنابراین اصلاحاتی در این ماده پیشنهاد می‌گردد.



#### متن پیشنهادی ماده (۱۷۴)

دولت مکلف است به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، اقدام‌های زیر را به‌عمل آورد:

الف) ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و ارائه خدمات نوین و تهیه برنامه اولویت‌بندی خدمات روستایی با توجه به شرایط منطقه‌ای و محلی.

ب) حمایت از گسترش کشاورزی دانش‌بنیان و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط و همچنین توسعه صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای

قابلیت توسعه با بهره‌گیری از توانایی زنان عشایر و روستایی سرپرست خانوار

ج) حمایت از صندوق‌های محلی اعتبارات خرد روستایی و عشایری و قرض‌الحسنه‌ها و صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی با هدف تأمین منابع مالی خرد روستایی.

د) ایجاد بانک تأمین مالی خرد از طریق تغییر و تعیین وظایف یکی از بانک‌های موجود در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی.

ه) تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه و محدود نمودن تبدیل بی‌رویه مراکز روستایی به شهری، با هدف جلوگیری از رشد بی‌رویه و نابسامان نواحی شهری و تغییر کاربری اراضی

#### کشاورزی

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

ز) آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی در ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی پیشرفته و بهبود کیفیت تولیدات

ح) ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری



ط) ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر تبصره - دولت موظف است نواحی روستایی را در قالب نظام استقرار سلسله‌مراتبی شامل منظومه، مجموعه و حوزه روستایی، به منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر ساماندهی نماید.

ی) ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر در نواحی روستایی و پوشش برنامه‌های نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی

### پیوست

#### جدول خلاصه وضعیت مواد فصل ششم، توسعه منطقه‌ای

شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
(۱۵۹)	به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود. همچنین برای افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌گردد	به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود. همچنین برای افزایش اختیارات شهرستان‌ها در چارچوب وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته برنامه‌ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌گردد
	تبصره - دبیری شورای مذکور برعهده معاون برنامه‌ریزی استاندار می‌باشد که عزل و نصب وی با پیشنهاد استاندار و تأیید	تبصره - دبیری شورای مذکور برعهده معاون برنامه‌ریزی استاندار است. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	معاونت انجام می‌گیرد و زیر نظر استاندار و تحت نظارت معاونت فعالیت می‌نماید - آیین‌نامه اجرایی این بند شامل وظایف، اختیارات، ترکیب اعضا و کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به پیشنهاد مشترک معاونت و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید	وظایف زیر را به عهده دارد: الف) بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش ملی ب) بررسی و تأیید برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه استان که در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاست‌های کلان و بخشی و سازگار با برنامه میان‌مدت ملی برای دوره برنامه توسعه تهیه می‌شود ج) اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق آن قسمت از درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان که توسط دستگاه اجرایی استانی وصول و به خزانه استان واریز می‌گردد (درآمد استانی) و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمد در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت د) اتخاذ تدابیر لازم برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها و پیشنهاد راه‌های کاهش هزینه در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت ه) بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
		<p>سالیانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات از محل درآمد اختصاصی، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، برای ارائه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (و بررسی و توزیع اعتبارات عمرانی استانی مصوب بین فصول و برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی و دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک شهرستان براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (ز) بررسی و توزیع اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی استانی به تفکیک برنامه و فصول هزینه براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (ح) شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی در امور اقتصادی، تولیدی و اجتماعی (ط) بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای مردم و به‌کارگیری آنها در امور توسعه استان در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پولی کشور</p>



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
		<p>(ی) بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا</p>
(۱۶۰)	<p>به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:</p> <p>الف) بودجه سالیانه استانی شامل: منابع (درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای، سهم ملی) و مصارف استانی (اعتبارات ملی) و مصارف استانی (اعتبارات ملی) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و سهم در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد</p> <p>ب) برنامه ریزی و توسعه استان است</p> <p>ب) سند بودجه سالیانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌نماید در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌گردد. قالب قرارداد مذکور توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود</p> <p>ج) در هر استان، خزانه معین استان وابسته به خزانه‌داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی استان تشکیل می‌شود. خزانه‌داری کل</p>	<p>به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی به شرح زیر ساماندهی می‌گردد:</p> <p>الف) بودجه سالیانه استانی شامل: منابع (درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای، سهم ملی) و مصارف استانی (اعتبارات ملی) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و سهم در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد</p> <p>ب) برنامه ریزی و توسعه استان است</p> <p>ب) سند بودجه سالیانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و معاونت را مشخص می‌نماید در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و معاونت مبادله می‌گردد. قالب قرارداد مذکور توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود</p> <p>ج) در هر استان، خزانه معین استان وابسته به خزانه‌داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی استان تشکیل می‌شود. خزانه‌داری کل</p>



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	موظف است برای هر یک از خزانه‌های معین استان یک حساب به‌عنوان «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) در مرکز استان ذیربط افتتاح کند و در ابتدای هر سال نیز میزان تنخواه‌گردان هر استان را متناسب با اعتبارات مصوب هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن استان محاسبه و حداکثر تا بیستم فروردین‌ماه به «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) واریز نماید	موظف است برای هر یک از خزانه‌های معین استان یک حساب به‌عنوان «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) در مرکز استان ذیربط افتتاح کند و در ابتدای هر سال نیز میزان تنخواه‌گردان هر استان را متناسب با اعتبارات مصوب هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن استان محاسبه و حداکثر تا بیستم فروردین‌ماه به «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) واریز نماید
	(د) به‌منظور تخصیص اعتبارات استانی و در اختیار استان با توجه به وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت معاونین برنامه‌ریزی و عمرانی استاندار و مدیر کل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود	(د) به‌منظور تخصیص اعتبارات استانی و در اختیار استان با توجه به وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت معاونین برنامه‌ریزی و عمرانی استاندار و مدیر کل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود
	(ه) به تناسب واگذاری فعالیت‌ها و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ملی به استانی، معاونت نسبت به جابجایی بخشی از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی به استان‌ها در طول سال اقدام می‌نماید	
	(و) به‌منظور جهت‌دهی سرمایه‌گذاری‌ها در استان‌ها متناسب با نیازهای منطقه از ابتدای برنامه، توزیع بین‌بخشی ۲۰ درصد از تسهیلات اختصاص‌یافته به هر استان، با	



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	هماهنگی معاونت توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صورت می‌گیرد	
(۱۶۱)	به‌منظور اصلاح و متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی استانی و مدیریت منابع انسانی در استان‌ها اقدام‌های زیر انجام خواهد گرفت: الف) سهم هر استان از تعداد مجوزهای استخدامی که به تصویب هیئت وزیران رسیده است به استانداران ابلاغ می‌شود تا توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان، بین دستگاه‌های اجرایی استانی توزیع شود ب) استانداران مجازند با تصویب شوراها، برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، نیروهای مازاد و همچنین تا سقف ۱۰ درصد از سایر نیروهای شاغل در دستگاه‌های اجرایی مستقر در استان را به سایر دستگاه‌های اجرایی مأمور و یا منتقل نمایند	حذف ماده
(۱۶۲)	در راستای تحقق اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی، سیاست‌های کلی و وصول به چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت حداقل ۱۰ درصد از سرجمع اعتبارات بودجه عمومی با تصویب هیئت وزیران برای حمایت مالی از امور	حذف ماده



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	عمرانی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی اختصاص می‌یابد	
(۱۶۳)	به منظور ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور با لحاظ نمودن دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی، ایجاد هماهنگی بخشی، منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای به منظور رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها، توسعه متوازن مناطق، ارتقای توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز، سازوکارها و شاخص‌های لازم به تصویب هیئت وزیران می‌رسد	حذف ماده
(۱۶۴)	به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، «شورای آمایش سرزمین» با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود: ۱. تدوین و تصویب «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» ۲. نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن ۳. بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل ترکیب	به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی، در چارچوب قوانین کشور، «شورای آمایش سرزمین» با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود: ۱. تدوین و تصویب «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» ۲. نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن ۳. بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها - آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل ترکیب



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	اعضا، شرح وظایف تفصیلی، مسئولیت‌ها، اختیارات و ارکان آن حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید	اعضا از میان وزراء، شرح وظایف تفصیلی، مسئولیت‌ها، اختیارات و ارکان آن حداکثر ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون توسط معاونت تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید
(۱۶۵)	دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه‌های عملیاتی خود را به گونه‌ای تنظیم نمایند که زمینه تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین را فراهم آورد <b>تبصره ۱</b> - مسئولیت پیگیری و نظارت بر تحقق مفاد این ماده برعهده معاونت می‌باشد <b>تبصره ۲</b> - دولت با پیشنهاد شورای آمایش سرزمین، سیاست‌های تشویقی و بازدارنده، از جمله یارانه سود و کارمزد تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض، مالیات‌ها و سایر مقررات را برای فعالیت‌ها و مناطق مختلف کشور به گونه‌ای تنظیم نماید که برنامه‌ها، اقدامات و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های عمومی و غیردولتی در راستای تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین هدایت شوند	حذف ماده
(۱۶۶)	به منظور تحقق اهداف مندرج در اصل پنجاهم قانون اساسی، «نظام ارزیابی راهبردی محیطی» در سطوح ملی، منطقه‌ای و موضوعی براساس محورهای ذیل تدوین و به اجرا در می‌آید: الف) راهبردهای کلی توسعه مناطق و منظور	حذف ماده



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	<p>نمودن آثار تجمعی این راهبردها  <u>ب) شاخص آثار محیطی توسعه و شاخص ظرفیت زیستی</u>  <u>ج) اعمال شاخص‌های پایداری منطقه‌ای و ملی</u>  <u>د) پایش برنامه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای منطقه‌ای و موضوعی</u>  <u>ه) برنامه توانمندسازی و تعیین سازوکار اجرایی ارزیابی راهبردی محیطی</u>  <u>تبصره «۱» - شورای عالی حفاظت محیط زیست، نهاد ملی مسئول ارزیابی راهبردی محیطی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه ملی - موضوعی می‌باشد</u>  <u>تبصره «۲» - شوراهای هماهنگی توسعه منطقه‌ای، مسئول ارزیابی راهبردی محیطی برنامه‌های توسعه منطقه‌ای براساس ضوابط مصوب شورای عالی محیط زیست می‌باشند</u>  <u>آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل فرآیند و سازوکارهای اجرایی ارزیابی راهبردی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید</u></p>	
(۱۶۷)	<p><u>در راستای هماهنگی در تصمیم‌گیری‌های فرااستانی، در صورت ضرورت با پیشنهاد معاونت، شوراهای هماهنگی توسعه منطقه‌ای در مناطق مذکور با تصویب هیئت وزیران تشکیل می‌شود</u></p>	حذف ماده
(۱۶۸)	<p><u>به‌منظور بهره‌برداری خردمندان از منابع طبیعی و پایه، نظام شاخص‌های پایداری</u></p>	حذف ماده



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	<p>محیطی تا سال دوم برنامه در چارچوب موارد ذیل تهیه و به اجرا درمی‌آید:  <u>الف) تدوین مدل ملی شاخص‌های پایداری</u>  <u>ب) ایجاد بانک داده و اطلاعات شاخص‌های پایداری</u>  <u>ج) تعیین شاخص‌های پایداری و کمی نمودن آن برای سال‌های برنامه پنجم</u>  <u>د) تعیین ضوابط و معیارهای پایداری ناظر بر متعادل‌سازی بار محیطی و کنترل آثار توسعه بر محیط طبیعی و انسانی</u>  <u>- آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل دستگاه‌های اجرایی مسئول و همکار، رویکردهای کلی و زمانبندی تدوین و اجرای نظام و مراجع تصویب آن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید</u></p>	
(۱۶۹)	<p>به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری که دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها و مسئول مدیریت یکپارچه شهری می‌باشد، اقدام نماید. واگذاری اختیارات وزرا به استانداران و اختیارات استانداران و مدیران کل به فرمانداران ویژه براساس</p>	حذف ماده



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد <b>تبصره</b> - در راستای اصل یکصدم قانون اساسی، مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا نباید مغایر با مصوبات هیئت وزیران باشد	
(۱۷۰)	به دولت اجازه داده می‌شود به منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی نسبت به موارد زیر حداکثر تا پایان سال دوم برنامه اقدام نماید: الف) تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و برنامه عمل حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست‌بوم‌های حساس و شکننده کشور ب) تدوین طرح جامع حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل کشور متضمن تعیین حریم و آزادسازی سواحل و ممانعت از تخریب و تغییر کاربری سواحل و اراضی جلگه‌ای مجاور و اجرای آن در طول برنامه <b>تبصره</b> «۱» - قوه قضائیه، نهادهای نظامی و انتظامی و شهرداری‌ها موظف به همکاری کامل با دولت برای تحقق مفاد این بند می‌باشند <b>تبصره</b> «۲» - سازمان حفاظت محیط زیست، مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیست‌محیطی را شناسایی و اعلام نماید <b>تبصره</b> «۳» - اصلاح اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست»	دولت مکلف است به منظور حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی: الف) با تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست‌بومی و برنامه عمل حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست‌بوم‌های حساس و شکننده کشور شاخص‌های تنوع زیستی کشور را از ۲۵ درصد (فعلی) به ۷۵ درصد سطح استانداردهای جهانی تا پایان برنامه پنج‌گانه توسعه برساند ب) ضمن بازنگری سطح مناطق تحت مدیریت سازمان محیط زیست (حفاظت شده چهارگانه) از نظر تناسب، تعاریف و ویژگی‌ها با سطوح حفاظت شده و بررسی سایر مناطق کشور برای اعمال قوانین مناطق حفاظت شده در سطح مناطق مذکور به سطح استانداردهای جهانی (حداقل ۱۰ درصد وسعت کشور) تا پایان برنامه پنج‌گانه برسد
(۱۷۱)		به منظور تسهیل امر سرمایه‌گذاری، سازمان محیط زیست ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی مشخص، شفاف و ثابت برای یک دوره زمانی پنج‌ساله را تدوین و جهت درج در کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری (موضوع تبصره «۳» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) ظرف ۶ ماه اول برنامه ارائه نماید. کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی عمرانی، خدماتی و زیربنایی موظف به رعایت آن می‌باشند
(۱۷۲)		به منظور کاهش عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی عمرانی، خدماتی و زیربنایی در طول برنامه پنج‌گانه اقدامات زیر انجام می‌پذیرد: الف) کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی خود را پیش از اجرا و در



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
(۱۷۱)	به منظور تسهیل امر سرمایه‌گذاری، سازمان محیط زیست ضوابط و استانداردهای زیست‌محیطی مشخص، شفاف و ثابت برای یک دوره زمانی پنج‌ساله را تدوین و جهت درج در کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری (موضوع تبصره «۳» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) ظرف ۶ ماه اول برنامه ارائه نماید. کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی عمرانی، خدماتی و زیربنایی موظف به رعایت آن می‌باشند	سازمان حفاظت محیط زیست، مکلف است: الف) در راستای ارتقای آگاهی‌های عمومی و دستیابی به توسعه پایدار به منظور حفظ محیط زیست و با تأکید بر گروه‌های اثرگذار و اولویت‌دار، از ابتدای برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه اجرایی مربوط را با پیشنهاد شورای عالی حفاظت محیط زیست به تصویب هیئت وزیران برساند. کلیه دستگاه‌های ذیربط، رسانه‌های دولتی و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران ملزم به اجرای برنامه‌های آموزشی بدون دریافت وجه موضوع این ماده قانونی می‌باشند ب) نظام اطلاعات زیست‌محیطی کشور را در سطوح منطقه‌ای، ملی و استانی تا پایان سال اول برنامه چهارم ایجاد نماید تا زمینه پایش، اطلاع‌رسانی و ارزیابی زیست‌محیطی فراهم گردد. دستگاه‌های ذیربط مکلفند، در تدوین و اجرایی نمودن این نظام همکاری نمایند
(۱۷۲)	به منظور کاهش عوامل آلوده‌کننده و مخرب محیط زیست کلیه واحدهای بزرگ تولیدی، صنعتی عمرانی، خدماتی و زیربنایی در طول برنامه پنج‌گانه اقدامات زیر انجام می‌پذیرد: الف) کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی خود را پیش از اجرا و در	



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس ضوابط مصوب شورای عالی محیط زیست مورد ارزیابی آثار زیست‌محیطی قرار دهند (ب) نسبت به نمونه‌برداری و اندازه‌گیری آلودگی و تخریب زیست‌محیطی خود اقدام و نتیجه را در چارچوب خوداظهاری به سازمان حفاظت محیط زیست ارائه نمایند. واحدهایی که قابلیت و ضرورت نصب و راه‌اندازی سیستم پایش لحظه‌ای و مداوم را دارند باید تا پایان سال سوم برنامه، نسبت به نصب و راه‌اندازی سیستم‌های مذکور اقدام نمایند. متخلفین مشمول ماده (۳۰) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا خواهند بود (ج) مشخصات فنی خود را به‌نحوی ارتقا دهند که با ضوابط و استانداردهای محیط زیست و کاهش آلودگی و تخریب منابع پایه بالاخص منابع طبیعی و آب تطبیق یابد. هزینه‌های انجام شده با تأیید سازمان حفاظت محیط زیست به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی این واحدها منظور می‌گردد. متخلفین مشمول پرداخت جریمه زیست‌محیطی، خسارت وارده را به خزانه واریز می‌نمایند و معادل صد درصد وجوه حاصله در قالب بودجه سالیانه کشور به صندوق ملی محیط زیست جهت سالم‌سازی و رفع آلودگی‌ها و بهره‌برداری	خدماتی و عمرانی که مطابق با مصوبات شورای عالی محیط زیست مشمول ارزیابی می‌باشند، می‌باید خود را پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس ضوابط مصوب شورای عالی محیط زیست مورد ارزیابی آثار زیست‌محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور از سال اول برنامه الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این بند به‌عهده سازمان حفاظت محیط زیست است (ب) کلیه واحدهای تولیدی، خدماتی و زیر بنایی که مطابق با مصوبات شورای عالی محیط زیست مشمول ارزیابی می‌باشند، موظفند براساس دستورالعمل خوداظهاری، موضوع بند «الف» ماده (۶۱) قانون برنامه چهارم، نسبت به نمونه برداری و اندازه‌گیری آلودگی‌ها و تخریب‌های زیست‌محیطی خود، اقدام و نتیجه را در چارچوب خوداظهاری به سازمان حفاظت محیط زیست ارائه نمایند. واحدهایی که به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست قابلیت و ضرورت نصب و راه‌اندازی سیستم پایش لحظه‌ای و مداوم را دارند باید تا پایان سال سوم برنامه نسبت به نصب و راه‌اندازی سیستم‌های مذکور اقدام نمایند. واحدهایی که تکالیف این بند را مراعات



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	پایدار از منابع محیط زیستی واریز می‌گردد	نمایند متخلف شناخته شده و مشمول ماده (۳۰) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا خواهند بود
(۱۷۳)	شهرداری کلان‌شهرها موظفند در راستای مدیریت پسماند شهری و کاهش آلودگی هوا: (الف) به نحوی اقدام نمایند که هرساله ۱۰ درصد از حجم پسماند ورودی به محل‌های دفن (با تأکید بر زباله‌سوز مرکزی) کاسته شود (ب) تمهیدات لازم را برای کاهش آلودگی هوا تا حد استاندارد مصوب فراهم نمایند	دولت موظف است نسبت به اتخاذ سیاست‌ها و ایجاد زیرساخت‌های لازم و اجرای برنامه‌های کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای از طریق به‌کارگیری فناوری‌های نوین و پاک به‌گونه‌ای اقدام نماید که تا پایان برنامه ۳۰ درصد از انتشار گازهای گلخانه‌ای کاسته شود آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت صنایع و معاونت تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید
(۱۷۴)	دولت مکلف است به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، اقدام‌های زیر را به‌عمل آورد: (الف) ایجاد ساختار مناسب فرابخشی برای مدیریت هماهنگ توسعه روستایی و عشایری	دولت مکلف است به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، اقدام‌های زیر را به‌عمل آورد: (الف) ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و ارائه خدمات نوین و تهیه برنامه اولویت‌بندی خدمات



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	<p>ب) ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و ارائه خدمات نوین و تهیه برنامه اولویت‌بندی خدمات روستایی با توجه به شرایط منطقه‌ای و محلی</p> <p>ج) حمایت از گسترش کشاورزی صنعتی و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط و همچنین توسعه صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای قابلیت توسعه با بهره‌گیری از توانایی زنان عشایر و روستایی سرپرست خانوار</p> <p>د) تعیین الگوی مدیریت در آبادی‌های فاقد شورای اسلامی</p> <p>ه) حمایت از صندوق‌های محلی اعتبارات خرد روستایی و عشایری و قرض‌الحسنه‌ها و صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی با هدف تأمین منابع مالی خرد روستایی</p> <p>و) ایجاد بانک تأمین مالی خرد از طریق تغییر و تعیین وظایف یکی از بانک‌های موجود یا ایجاد بانک جدید</p> <p>ز) تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه و محدود نمودن تبدیل بی‌رویه مراکز روستایی به شهری، با هدف جلوگیری از رشد بی‌رویه و نابسامان نواحی شهری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی</p> <p>و) بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی</p>	<p>روستایی با توجه به شرایط منطقه‌ای و محلی</p> <p>ب) حمایت از گسترش کشاورزی دانش‌بنیان و صنایع روستایی با اولویت توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی - کشاورزی کوچک و متوسط و همچنین توسعه صنایع دستی و خدمات گردشگری و ایجاد و توسعه بازارهای محلی با اولویت مراکز دهستان‌های دارای قابلیت توسعه با بهره‌گیری از توانایی زنان عشایر و روستایی سرپرست خانوار</p> <p>ج) حمایت از صندوق‌های محلی اعتبارات خرد روستایی و عشایری و قرض‌الحسنه‌ها و صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی با هدف تأمین منابع مالی خرد روستایی</p> <p>د) ایجاد بانک تأمین مالی خرد از طریق تغییر و تعیین وظایف یکی از بانک‌های موجود در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی</p> <p>ه) تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه و محدود نمودن تبدیل بی‌رویه مراکز روستایی به شهری، با هدف جلوگیری از رشد بی‌رویه و نابسامان نواحی شهری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی</p> <p>و) بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی</p>



شماره ماده	متن لایحه دولت	پیشنهاد مرکز
	<p>مشارکت مردم، دولت و نهادهای عمومی</p> <p>ط) آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی برای ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیت‌های صنعتی و بهبود کیفیت تولیدات</p> <p>ی) ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری</p> <p>ک) ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به‌منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر</p> <p>ل) ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر در روستاهای بالای ۵۰ خانوار و پوشش برنامه‌های نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل تعیین مدیر ارشد روستا، چگونگی و فرآیند اعمال حمایت‌های ذکر شده، نحوه مشارکت و تعاریف و چگونگی مدیریت مجموعه روستایی در سال اول برنامه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید</p>	<p>ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی مبتنی بر الگوی معماری ایرانی - اسلامی با مشارکت مردم، دولت و نهادهای عمومی</p> <p>ز) آموزش فنی و حرفه‌ای مستمر روستاییان با هدف توانمندسازی در ارائه و استفاده از خدمات نوین و مشارکت در فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی پیشرفته و بهبود کیفیت تولیدات</p> <p>ح) ساماندهی و استقرار فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زای کوچک و متوسط تولیدی و خدماتی در مناطق روستایی از طریق ارائه مشوق‌های مالی و اعتباری</p> <p>ط) ساماندهی روستاها در قالب مجموعه‌های روستایی به‌منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر</p> <p>تبصره - دولت موظف است نواحی روستایی را در قالب نظام استقرار سلسله‌مراتبی شامل منظومه، مجموعه و حوزه روستایی، به‌منظور خدمات‌رسانی بهتر و مؤثرتر ساماندهی نماید</p> <p>ی) ساماندهی حمل‌ونقل بار و مسافر در نواحی روستایی و پوشش برنامه‌های نگهداری و ایمن‌سازی شبکه راه‌های روستایی</p>



۱. لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون اجرای اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۱.
۴. سلیمانی، الهه. گزارش ارزیابی عملکرد سازمان محیط‌زیست در برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۵. گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸.
۶. پاپلی یزدی، محمدحسین و محمدامیر ابراهیمی. تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، اداره روابط عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تهران، ۱۳۸۴.
۸. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، انتشارات بازتاب، تهران، ۱۳۷۸.
۹. رضوانی، محمدرضا. مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، نشر قومس، ۱۳۸۲.
۱۰. جمعه‌پور، محمود. مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی، دیدگاه‌ها و روش‌ها. انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۱۱. شهبازی، اسماعیل. توسعه و ترویج روستایی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
۱۲. صدیق، جهان‌شاه. عشایر سالیانه ۱۸۰ هزار تن گوشت قرمز تولید می‌کنند، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، ۱۳۸۷، قابل دسترس در:  
<http://www2.irna.ir/fa/news/view/line-14/8703281843155122.htm>
۱۳. طبیبیان، محمد و همکاران. فقر و توزیع درآمد در ایران، مطالعات آماده‌سازی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد پنجم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۹.
۱۴. قرخلو، مهدی. مهاجرت و اسکان عشایر، تحلیلی از مهاجرت قشقای‌های ایران به شهرها، نقش بیان با همکاری سازمان امور عشایر ایران، ۱۳۸۲.



۱۵. مؤمنی، فرشاد. جایگاه روستا در فرآیند توسعه ملی از دیدگاه صاحب‌نظران، مؤسسه توسعه روستایی ایران، ۱۳۸۲.
۱۶. مهدوی، مسعود. مفهوم برنامه‌ریزی روستایی و اهداف آن، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۲۶، مؤسسه جغرافیای دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
17. The World Bank. World development report 2008. The Office of the Publisher, the World Bank, 2007.
18. Thirtle, Colin and Lin, Lin. The Impact of Research-Led Agricultural Productivity Growth on Poverty Reduction in Africa, Asia and Latin America. World Development, Vol. 31, No. 12, 2003.
19. Population Division of Department of Economic and Social Affairs of United Nations. (2004). World Urbanization Prospects: The 2003 Reversion. New York: United Nations.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۶۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۴)، فصل ششم - توسعه منطقه‌ای: توسعه منطقه‌ای، محیط زیست، توسعه روستایی

نام دفاتر: مطالعات زیربنایی (دفتر اصلی)، مطالعات برنامه و بودجه (دفتر فرعی)  
تهیه و تدوین‌کنندگان: الهه سلیمانی، مجتبی پالوج (دفتر زیربنایی)، محمد کارکن، حسن ورمزیار، فاطمه عزیزخانی (دفتر برنامه و بودجه - توسعه منطقه‌ای)

ناظران علمی: محسن صمدی، محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۲