

وزارت کشور
سازمان سرداری ها و دهیاری های کشور



دستورالعمل

تدوین برنامه ۵ ساله دهیاری ها

معاونت امور دهیاری ها
دفتر مطالعات و برنامه ریزی روستایی

ردیف	فهرست
۱	مقدمه
۲	اهداف و ضرورت تدوین برنامه توسعه روستا
۳	بررسی وضع موجود روستا
۴	شناسایی مسائل و مشکلات مختلف در سطح روستا
۵	اولویت بندی مسائل و مشکلات به ترتیب ضرورت و اهمیت
۶	ارائه راه حل‌های مختلف برای هر کدام از مشکلات
۷	انتخاب راه حل مناسب
۸	مرحله تعیین و اجرای پروژه ها

۱- مقدمه:

توسعه روستایی راهبردی است جهت بهبود زندگی اجتماعی و اقتصادی روستائیان که هدف آن افزایش توانایی های جامعه روستایی به منظور رفع نیازهای مادی و معنوی در جهت رشد و تعالی می باشد. لازمه چنین توسعه ای ایجاد تغییرات کمی و کیفی در درون خود روستا است در این میان مردم روستا که اساس توسعه را تشکیل می دهند توانایی خود را به منظور فائق آمدن بر مشکلاتشان افزایش داده و مهارت‌های لازم برای سازماندهی نیروهای خود را گسترش خواهند داد تا بتوانند امور فردی و جمعی را به منظور بهبود شرایط زندگی شان اداره نمایند همچنین توسعه روستایی عبارتند از: بهبود وضع تولید، افزایش اشتغال، و....، تامین حداقل قابل قبول غذا، مسکن، آموزش و بهداشت در محیط های روستایی . در دیدگاه‌های جدید علاوه بر عوامل فوق الذکر عوامل پشتیبانی و نهادی را نیز در شمار عوامل توسعه روستا مورد توجه قرار می دهند. برای این اساس میتوان عوامل موثر بر توسعه روستایی را در سه دسته اساسی و به شرح زیر طبقه بندی نمود:

عوامل اقتصادی

- سرمایه
- نیروی کار
- زمین
- مدیریت و برنامه ریزی

عوامل پشتیبانی و حمایتی

- حمل و نقل
- ارتباطات
- زیرساختها
- آموزش

- بهداشت
- خدمات تفریحی

عوامل نهادی

- قوانین و مقررات
- سازمانها و ادارات
- روابط و شبکه های تولید و بازار
- مشارکت

در میان عوامل فوق الذکر طی سالهای اخیر توجهات عمدتاً^۱ به سوی عوامل دسته اول و دوم بوده و به دسته آخر که عوامل نهادی هستند کمتر توجه شده است. این درحالی است که نهادسازی و توجه به آنها در فرآیند توسعه اکنون به عنوان یکی از مهمترین عوامل تاثیر گذار تبدیل شده است در این چارچوب ایجاد سازمانی نیرومند متکی به مردم جهت هدایت و پیشبرد اهداف و تامین نیازهای جامعه روستایی در چارچوب منافع ملی از ضروریات جامعه روستایی می باشد چراکه این امر باعث افزایش قدرت چانه زنی روستائیان از طریق رقابت های سیاسی در جامعه و همچنین کسب منافع اقتصادی و اجتماعی در جهت عمران روستا رابه همراه خواهد داشت. لذا جهت دست یابی به اهداف فوق، نیاز به سازماندهی موثر و نیرومندی در درون روستا احساس گردید که با اتکاء همه جانبه به مردم پیشبرد اهداف جامعه روستایی را در زمینه های یاد شده محقق سازد به همین منظور تشکیل شوراهای روستایی^۱ پاسخی به این نیاز

اساسی بود که از دل آن دهیار^۲ به عنوان نماینده شورا و مردم روستا، جهت ساماندهی امور عمرانی و توسعه اجتماعی و اقتصادی و سازمانی روستا بوجدآمد.

باتوجه به قانون دهیاریها و وظایف و مسئولیت دهیار^۳، و همچنین نیاز به تدوین چارچوبی مناسب که در آن دهیار بتواند برنامه های توسعه خود را با همیاری مردم محقق نماید از یک طرف و محدودیت های فراوان اقتصادی، اجتماعی و... در محیط روستاها از سوی دیگر، جهت تدوین چارچوب مورد نظر از روش مسئله گرا (problem oriented) در محیط روستا استفاده گردد. در این روش مشکلاتی که مردم روستا با آن مواجه هستند مورد توجه قرار می گیرد و تلاش می گردد این مشکلات به شیوه مناسب به منظور ارتقاء و بهبود شرایط زندگی مردم روستا حل گردد. در مقابل این الگو، روش منبع گرا (resource oriented) قرار دارد. در این روش تلاش می شود منابع موجود روستا بررسی شود تا به بهترین نحو از آنها در جهت بهبود شرایط و کیفیت زندگی مردم روستا استفاده شود. این روش در صورتی می تواند مهم و تاثیر گذار باشد که ما زمان، کار و پول زیادی داشته باشیم و همچنین این روش مستلزم کار زیاد و منابع مالی فراوانی می باشد که به نظر می رسد کاربرد آن در روستاهای کشورمان مشکل، و به واقعیت کمتر نزدیک باشد. بنابراین در تدوین چارچوب برنامه توسعه روستا همانطور که ذکر شد از روش مسئله گرا که روشی مستقیم و سریع برای اخذ نتیجه در کوتاه مدت است استفاده گردیده است این روش برای برنامه ریزی توسعه روستایی واقع بینانه تر است چون منابع موجود برای امر توسعه در مناطق روستایی بسیار محدودند. بنابراین بهتر خواهد بود که بفهمیم

مهمترین مشکلات موجود روستا چه هستند و برای حل آن چه کار باید انجام داد که در ادامه به آن پرداخته شده است.

۲- اهداف و ضرورت تدوین برنامه توسعه روستا

اهداف زیر از جمله هدفهای اساسی در تدوین برنامه روستا Rural Development (Plan) می باشد:

برنامه توسعه روستایی، طرحی است که برای کمک به جوامع روستایی و فعالیتهای روستایی تهیه می شود. این برنامه کلیه عناصر موجود در مناطق روستایی را دور هم جمع نموده و طرح های استراتژیک توسعه در سطح روستا را اجراء می نماید.

برنامه روستایی زمینه ساز تشویق و ترغیب روستاهایی خودکفا، متنوع و پویا و با فعالیتهای اقتصادی پایدار و سودآور است.

برنامه توسعه روستا یک فرآیند منظم است که به ساکنان مناطق روستایی امکان می دهد به شناسایی و حل مشکلات روستای خود بپردازند. این برنامه توسط مردم و نمایندگان مناطق روستایی تهیه شده و حاکی از تمایل آنها به اجرای آن خواهد بود.

برنامه توسعه روستا زمینه ساز ساماندهی امور روستاها از طریق همیاری مردم روستا است بطوریکه گروه ها و فعالیت های مختلف در مناطق روستایی را هماهنگ و مرتبط خواهد ساخت.

افزایش اعتماد به نفس و احترام به خویشان در بین روستائیان و ایجاد همبستگی متقابل بین مردم روستا با سطوح بالاتر تصمیم گیری از پیامدهای برنامه توسعه روستا است.

مشارکت موثر مردم در فرآیند تهیه برنامه، تصمیم گیری و اجراء از دیگر نتایج برنامه توسعه روستایی است. منظور از مردم اکثریت مردم است و هدف از مشارکت مردم در فرآیند تصمیم گیری، مشارکت از روی رغبت و داوطلبانه است چراکه مشارکت با اجبار، مشارکت

پایدار و مثبت نیست. در ضمن جوهر و ماهیت مشارکت در تصمیم‌گیری متجلی است، یعنی مردم روستا از این طریق در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و اجتماعی و عمرانی روستا شرکت نموده و نظر جمعی آنان در این امور بوسیله خودشان اجراء خواهد شد.

در نهایت رسیدن جامعه روستایی به توسعه در تمامی ابعاد سازمانی، اقتصادی و اجتماعی و عمرانی و... از نتایج برنامه توسعه روستایی می‌باشد که بهترین و آسان‌ترین روش از طریق بسیج تمامی مردم روستا در رسیدن به این اهداف می‌باشد که شوراهای روستایی و دهیاران می‌توانند محرکین اصلی این امر باشند.

۳- بررسی وضع موجود روستا

یکی از مهمترین موارد که دهیاران در برنامه ریزی روستا می‌بایست به آن توجه داشته باشند شناخت وضعیت موجود روستا می‌باشد که این شناخت بطور ساده می‌تواند از طرق زیر حاصل شود:

۱- اولین موضوع داشتن یک دید کلی نسبت به محیط روستا می‌باشد، عبارت دیگر یک دهیار باید بداند جاده‌ها، کانالهای آبیاری، مدرسه، درمانگاه، بازار، زمینهای کشاورزی و سایر فعالیتها در کجای روستا واقع گردیده است و مشخصه‌ها و ویژگیهای آنها را از لحاظ عمران و سالم بودن مورد بررسی و ارزیابی قرار دهد.

۲- دومین مورد شناخت ویژگی‌های اجتماعی روستا می‌باشد که شامل تعداد جمعیت روستا، تفکیک سنی و جنسی، مهاجرت افراد روستایی و موضوعاتی از این قبیل را شامل می‌گردد. دهیار می‌تواند با کمک اطلاعات طرح‌های روستایی و طرحهای مشابه اطلاعات مورد نظر را جمع‌آوری و طبقه‌بندی نماید.

_ شناخت منابع درآمدی روستا (کشاورزی، دامداری، صنایع دستی، صنایع کارخانه ای و غیره) و تعیین نوع فعالیت عمده روستایی .

بطوریکه ذکر شد در این قسمت ابعاد مختلف محیطی، اجتماعی و فرهنگی، اقتصادی و کالبدی مناطق روستایی تشریح می شود و شناختی جامع نسبت به وضع موجود روستا بدست آورده می شود.

۴- شناسایی مسائل و مشکلات مختلف در سطح روستا

با توجه به تصویب نامه هیات وزیران و قانون شوراها دهیاران جهت پیشبرد امر توسعه روستا از طریق برنامه ریزی صحیح اقدام به تهیه فهرستی از مشکلات و نیازمندیهای روستای مورد نظر می نمایند این فهرست می بایستی جامع و در برگیرنده تمام مشکلات و نیازهای روستای مربوطه باشد، در این خصوص دهیار از نظرات مردم (افراد ذی نفوذ و ذی نفع) و شورای اسلامی روستا استفاده می نماید بعبارت دیگر فهرست مربوطه با کمک اهالی روستا و نظرات مشورتی شورا تهیه می شود. چرا که ساکنین روستا بهتر از هر کسی در این مورد آگاهی دارند و نسبت به مشکلات و منابع موجود روستا و توانائی های کاری و فنی مردم روستا اطلاع دارند. در این راه تشکیل کمیته ای مرکب از کسانی آگاهی و اطلاعات کافی دارند جهت شناسایی مسائل و مشکلات پیشنهاد می گردد تنوع افراد و شرکت کنندگان در کمیته امکان ارایه نظرات و دیدگاههای متنوع و جامع را فراهم می نماید. دهیار مشکلات و نیازهای روستایی را پس از شناسایی و بهره گیری از نقطه نظرات مشورتی کمیته و افراد آگاه و مطلع و مسئولین در جدول (شماره ۱). تنظیم نماید .

بنابراین در تهیه برنامه روستایی شناسایی مسایل و مشکلات بر مبنای موارد زیر صورت

می گیرد:

- نظرات و دیدگاه‌های مردم روستا
- نظرات اعضای شورای اسلامی روستاها و سطوح مافوق این شورا
- نظرات کارشناسان و مسئولین محلی
- داده‌ها و اطلاعات جمع‌آوری شده در مرحله شناخت وضع موجود

۵- اولویت بندی مسائل و مشکلات به ترتیب ضرورت و اهمیت

از آنجا که دهیار دارای منابع محدود (مالی/انسانی/فنی/ زمانی) می باشد و از طرفی اطلاعات جمع‌آوری شده در خصوص مشکلات و نیازهای روستا از نظر اهمیت و ضروری بودن در یک سطح نمی باشد، لذا دهیاران با همکاری و نظر اعضای شورای روستا و مردم، اقدام به اولویت بندی مشکلات و نیازهای روستای مورد نظر نموده و آن را به ترتیب در جدول (شماره ۲) وارد نمایند. این امر بهتر است از طریق همان کمیته مشورتی صورت پذیرد. در این اعضای شوراهای اسلامی روستا و دهیار و مردم روستا و گروه‌های ذینفع حتی کارشناسان محلی در قالب یک کمیته جمع شده و به فهرست نهایی مسایل و مشکلات موجود روستا را که قبلاً تهیه شده اولویت بندی نمایند. بدین ترتیب فهرست اولویت بندی شده از مسایل و مشکلاتی که مردم روستا با آنها مواجه هستند استخراج می شود. بنابراین فهرست نهایی نشان می دهد که در روستا چه مسایل و مشکلاتی وجود دارد و اولویت آنها چگونه است. در این مورد باتوجه به نیاز جامعه روستایی اهداف کلی تعیین می شود و بعد این اهداف به هدفهای جزئی تبدیل می شوند و پس از انتخاب راه حل مناسب در قالب پروژه‌هایی اجرا خواهند شد.

ملاک و معیار اولویت بندی مسایل و مشکلات توافق و اجماع اعضا کمیته می باشند. طبیعی است هرچه انجام کاری و رفع مشکلی در روستا بیشتر احساس شود آن مشکل در اولویت است. در مجموع میزان احساس فوری جهت رفع مشکل، میزان منابع مالی در

اختیار، میزان زمان، تعداد نیروی انسانی مورد نیاز برای حل مشکل همه در اولویت بندی مسائل و مشکلات موثرند.

۶- ارائه راه حل‌های مختلف برای هر کدام از مشکلات

در این مورد دهیار به اتفاق شورای اسلامی روستا و مردم و یا کمیته مورد نظر اقدام به تهیه راه حل‌های پیشنهادی جهت حل مشکلات و تامین نیازهای روستا می نمایند. بدین منظور مسائل و مشکلات یا نیازهای اولویت بندی شده روستا را در جدول (شماره ۳) وارد کرده و در مقابل آن راه حل‌های پیشنهادی ذکر شود. در اینجا دهیار باید توجه داشته باشد که ممکن است برای حل یک مشکل در روستا چندین راه حل ارائه شود که در ابتدا تمام راه حل‌ها برای حل یک مشکل در جدول مربوطه آورده می شود. بنابراین در اینجا نیز با استفاده از اطلاعات و داده های موجود و طبقه بندی های صورت گرفته راه حل‌ها، مورد بررسی و ارزیابی و تلفیق قرار می گیرند. هدف از این کار آن است که در یک ارزیابی کلی راه حل‌هایی که غیر قابل اجرا و یا از تطابق لازم با مسایل و مشکلات مطرح شده برخوردار نیستند وارد فهرست نهایی نشوند.

۷- انتخاب راه حل مناسب

در این مرحله همچنانکه ذکر گردید از طریق کمیته مشورتی که در آن اعضای شورای اسلامی روستا و مردم و گروه‌های ذی نفوذ و همچنین کارشناسان محلی نیز حضور دارند از بین راه حل‌های طبقه بندی شده راه حل نهایی را انتخاب و در جدول (شماره ۴) وارد می شود. این مرحله مقدمه ای برای اجرای عملی پروژه می باشد. در اینجا لازم است دهیار منابع کسب

درآمد دهیاری^۴ را مشخص نماید در این خصوص جدول (شماره ۵) تنظیم گردیده که از طریق آن دهیار نوع و منبع کسب درآمد دهیار ی را تعیین می نماید (با توجه به تصویبنامه هیات وزیران و قانون شوراها که در آن منابع تامین درآمد مشخص شده اقدام گردد) باید توجه داشت که انتخاب راه حل مناسب باید با توجه به منابع درآمدی روستا و همچنین نیروی کار لازم و زمان مورد نظر و سایر عواملی که از طریق کمیته مشورتی هر روستا بدان دست خواهند یافت، تعیین شود.

در زیر دورنمای کلی آن آورده شده است:

_ از نظر میزان اعتبار و منبع تامین آن

_ از نظر نیروی کار مورد نیاز

_ از نظر تجهیزات و وسایل مورد نیاز و محل تامین آن

_ مدت زمانی که برای حل مشکل لازم است

جمع موارد فوق در تعیین راه حل نهایی پیشنهادی می تواند موثر باشد.

[illegible]

جدول شماره ۲: اولویت بندی مشکلات و نیازهای روستا

ردیف	مسائل و مشکلات به ترتیب اولویت
۱	
۲	
۰	
۰	

جدول شماره ۳: انتخاب مسئله و راه‌های پیشنهادی

ردیف	مسائل و مشکلات اولویت بندی شده	راه‌های پیشنهادی
۱		
۲		

		۳

جدول شماره ۴: انتخاب مناسبترین راه حل

ردیف	مسائل و مشکلات اولویت بندی شده	راه حل نهایی

جدول شماره ۵: پیش بینی درآمدها و منابع تامین آن در روستا (ارقام به هزار ریال)

شماره یا کد	شرح درآمد	برآورد				جمع
		۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	
	کمکهای اهدائی مردم و سازمانها و موسسات غیر دولتی					
	عوارض صدور پروانه ساختمان					
	دیافت وام از بانکها و مودسسات اعتباری					
	وصول بهای خدماتی که دهیاری ارائه می کند					
	کمک های دولتی برای اجرای طرحهای خدماتی و عمرانی در قالب بودجه سالانه کل کشور					

جدول شماره ۶: تعیین منابع اعتباری برای پروژه ها و برآورد در سالهای بعد

۱۳۸۴			۱۳۸۳			۱۳۸۲			۱۳۸۱			سال پروژه ها	ردیف
جمع	سا یر	دهیار ی	جمع	سا یر	دهیار ی	جمع	سا یر	دهیار ی	جمع	سا یر	دهیار ی		

جدول شماره ۷: چارچوب زمانی به همراه میزان اعتبار جهت اجرای پروژه

عنوان پروژه:

ردیف	عنوان مراحل پروژه	میزان اعتبار	شروع پروژه	ا تاریخ اتمام پروژه