

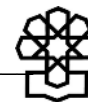
مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران
۷. برنامه‌ریزی توسعه در هندوستان

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۲۵۸۷
مهرماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۳	۱. نظام اقتصادی	۳
۵	۲. جایگاه برنامه و برنامه‌ریزی در هندوستان	۵
۶	۲-۱. منطق برنامه‌ریزی	۶
۶	۲-۲. اهداف برنامه‌ریزی اقتصادی	۶
۱۰	۲-۳. شکل برنامه‌ریزی در هندوستان	۱۰
۱۰	۲-۴. نظام برنامه‌ریزی اقتصادی	۱۰
۲۵	۲-۵. ارزیابی برنامه	۲۵
۲۶	۲. مشخصات کلیدی نظام برنامه‌ریزی هندوستان	۲۶
۳۳	منابع و مأخذ	۳۳



مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۷. برنامه‌ریزی توسعه در هندوستان

چکیده

در سال ۱۹۳۸ اولین تلاش برای تدوین یک برنامه ملی با تشکیل کمیته ملی برنامه‌ریزی در کشور هندوستان آغاز شد ولی این کمیته فقط در سال ۱۹۴۸ گزارش‌هایی تهیه و منتشر کرد. در سال ۱۹۴۴ هم کتابی با عنوان «برنامه‌ای برای توسعه اقتصادی هند» با هدف دو برابر کردن درآمد سرانه، سه برابر کردن درآمد ملی، افزایش ۱۳۰ درصدی محصولات کشاورزی، افزایش ۵۰۰ درصدی ستانده صنعتی و افزایش ۲۰۰ درصدی خدمات برای یک دوره ۱۵ ساله منتشر شد. بعد از استقلال هندوستان در سال ۱۹۴۷، کنگره هند یک کمیته برنامه اقتصادی تشکیل داد و از آن پس برنامه‌های مختلفی در این کشور تهیه و اجرا گردیده است.

به‌منظور برنامه‌ریزی در هندوستان ارکان و نهادهایی نظیر کمیسیون برنامه‌ریزی در مرکز، هیئت توسعه ملی، دپارتمان یا هیئت برنامه‌ریزی در ایالت‌ها، کارشناسان و نهادهایی که در سطوح مختلف مردم هستند، نمایندگان مرکز و ایالت‌ها و قانونگذاران و تشکل‌های علمی و NGOها نقش قابل توجهی دارند که هر یک به نحوی در تدوین برنامه نقش دارند و این همه کشور هندوستان را به یکی از کشورهای موفق در برنامه‌ریزی بدل ساخته است.

مقدمه

سابقه برنامه‌ریزی در هندوستان، به‌عنوان ابزاری برای توسعه اقتصاد به انتشار کتاب «اقتصاد برنامه‌ریزی شده برای هند» توسط Sir M. Visvesvarayya در سال ۱۹۳۴ برمی‌گردد. انتشار این کتاب سبب جلب توجه و تشویق حلقه‌های دانشگاهی به این امر شده و در نهایت منجر به انتشار کتاب‌های بیشتری در این زمینه شد.

اما اولین تلاش برای تدوین یک برنامه ملی برای هند، در سال ۱۹۳۸ با تشکیل کمیته ملی برنامه‌ریزی به ریاست Pandit Jawaharlal Nehru آغاز شد. کار این کمیته به‌علت بروز جنگ جهانی دوم و آشوب‌های سیاسی که منجر به استعفای اعضای کنگره شد، متوقف گردید. تنها در سال ۱۹۴۸ بود که کمیته ملی برنامه‌ریزی توانست گزارش‌هایی را تهیه و منتشر کند.

علاوه بر این موارد در سال ۱۹۴۴ کتابی با عنوان «برنامه‌ای برای توسعه اقتصادی هند» منتشر شد که این کتاب به‌عنوان برنامه بمبئی مشهور و شناخته شد. این برنامه یک برنامه ۱۵ ساله بود که هزینه‌ای معادل ۱۰۰ هزار کرور^۱ داشت. هدف این برنامه عبارت بود از: دو برابر کردن درآمد سرانه، سه برابر کردن درآمد ملی، افزایش ۱۳۰ درصدی محصولات کشاورزی، افزایش ۵۰۰ درصدی ستانده صنعتی و افزایش ۲۰۰ درصدی خدمات.

در آگوست ۱۹۴۴ دولت هندوستان دپارتمان برنامه‌ریزی و توسعه را زیر نظر Sir Dalal تشکیل داد. این دپارتمان یک برنامه کوتاه‌مدت برای ساخت و ساز اقتصادی بعد از جنگ جهانی دوم و یک برنامه بلندمدت برای توسعه اقتصادی کشور تهیه کرد.

همچنین تقریباً همزمان با برنامه بمبئی، «پیش‌نویس برنامه مردم» تهیه شد. این برنامه برای کارگران هند فدرالی بود که با هزینه‌ای معادل ۱۵ هزار کرور و برای ۱۰ سال تنظیم شده بود. تأکید اصلی این برنامه بر توسعه کشاورزی و تولید کالاهای مصرفی و صنعتی از طریق ملی کردن تولیدات کشاورزی و توزیع آنها بود.

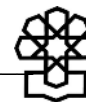
بلافاصله بعد از استقلال در سال ۱۹۴۷، کنگره هند یک کمیته برنامه اقتصادی تشکیل داد و جواهر لعل نهرو به‌عنوان رئیس آن انتخاب شد، اما پس از طی مدتی در مارس ۱۹۵۰ دولت «کمیسیون برنامه‌ریزی» را زیر نظر و ریاست جواهر لعل نهرو، به‌منظور تهیه یک برنامه برای استفاده بهینه از منابع کشور تشکیل داد. این کمیسیون پیش‌نویس برنامه پنج ساله اول را در سال ۱۹۵۱ تهیه کرد که نسخه نهایی آن در سال ۱۹۵۲ منتشر شد.

پرسش‌های محوری این نوشتار عبارتند از:

- مراد از برنامه و برنامه‌ریزی در هندوستان،
- فرآیند و مراحل برنامه‌ریزی در هندوستان،
- چگونگی تصویب و نظارت بر برنامه‌ها،
- چگونگی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و جایگاه آن،
- رویکرد به برنامه‌ریزی،
- چگونگی تعامل با بخش خصوصی.

براین اساس و در تلاش برای یافتن پاسخ پرسش‌های یاد شده، این نوشتار با تمرکز بر مقوله برنامه‌ریزی در هندوستان تلاش دارد تا به معرفی مؤلفه‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی این کشور بپردازد. براین اساس ابتدا مروری سریع بر نظام اقتصادی این کشور شده و سپس جایگاه

۱. هر کرور معادل یک میلیون روپیه است.



برنامه و برنامه‌ریزی در هندوستان مرور می‌شود. این بحث با معرفی نظام برنامه‌ریزی هندوستان ادامه یافته و به معرفی فرآیند برنامه‌ریزی می‌پردازد. در نهایت تلاش می‌کند با تکیه بر معرفی صورت گرفته پاسخ پرسش‌های محوری یاد شده را در قالب جمع‌بندی ارائه کند.

۱. نظام اقتصادی

اقتصاد هندوستان در چارچوب اقتصاد مختلط (ترکیبی) شکل گرفته است. در واقع اقتصاد این کشور ترکیبی است از بخش خصوصی و بخش دولتی در کنار هم. بخش خصوصی معمولاً دربر گیرنده چهارگونه فعالیت تولیدی است:

۱. کشاورزی معیشتی و صنایع دستی،

۲. صنایع و کسب‌وکار کوچک مقیاس با مالکیت فامیلی،

۳. بنگاه‌های با اندازه متوسط در صنعت، تجارت، حمل‌ونقل و کشاورزی و بالاخره،

۴. کارخانه‌های بزرگ مثل معدن‌ها.

بخش دولتی نیز در بخش‌های زیربنایی و صنایع سنگین و بزرگ مشغول به فعالیت است. در این چارچوب رابطه بخش دولتی و خصوصی براساس دو اصل مهم زیر تنظیم می‌شود:

- دولت منابع داخلی را تجهیز و همچنین تأمین مالی خارجی را افزایش می‌دهد که انتظار می‌رود این اقدامات بخش خصوصی را به فعالیت‌های تولیدی تشویق کند. مثل فراهم کردن منابع برای راه‌آهن، پروژه‌های تولید برق، سیستم آبیاری.

- دولت سیاست‌های اقتصادی خاصی مثل سیستم مالیات، گواهینامه‌های صنعتی، تعرفه‌ها، دستمزدها و قیمت‌ها و نرخ بهره را اعمال می‌کند که باعث تحریک فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی می‌شود و خود نیز باعث هماهنگی بین دو بخش خصوصی و دولتی می‌شود.

در این چارچوب پس از اصلاحات سال ۱۹۹۱ که مبتنی بر آزادسازی و اعمال سیاست‌های بازارگرایانه بوده است، کنترل‌های فیزیکی موجود در اقتصاد کاهش یافته و دولت انتخاب کرده که بخش خصوصی را آزادتر بگذارد؛ حتی اگر صدمه‌ای به اهداف اجتماعی بزند.^۱

۱. افزایش فقر، کاهش دسترسی به بهداشت، چالش‌های آموزش رایگان، ... نگاه کنید به:

Richard Palmer-Jones and Kunal Sen, 2001, "On India's Poverty Puzzles and Statistics of Poverty, Economic and Political Weekly, Vol. 36, No. 3.

Utsa Patnaik, 2005, Theorizing Food Security and Poverty in the Era of Economic Reforms, Source: Social Scientist, Vol. 33, No. 7/8.

Angus Deaton and Jean Dreze, 2002, Poverty and Inequality in India: A Re-Examination, Economic and Political Weekly, Vol. 37, No. 36.

Jagdish Bhagwati, 2001, Growth, Poverty and Reforms, Economic and Political Weekly, Vol. 36, No. 10.

در حوزه اقتصاد و برنامه‌ریزی توسعه، دو نهاد تعیین‌کننده و محوری در هندوستان تأسیس شده است: کمیسیون برنامه‌ریزی و کمیسیون مالی.

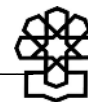
کمیسیون برنامه‌ریزی، یک کمیسیون قانونی و یک نهاد دائمی است که در سال ۱۹۵۰ به وسیله قانون مرکزی^۱ تأسیس شده است. نخست‌وزیر رئیس این کمیسیون بوده و این کمیسیون دارای دبیرخانه بزرگی است که کاملاً تحت نظر دولت مرکزی است. کمیسیون برنامه‌ریزی یک نهاد ملی - مشورتی است برای فراهم کردن شرایط لازم برای پیگیری امور کارشناسی درخصوص تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه ملی. کمیسیون برنامه‌ریزی براساس دیدگاه نهر و شکل گرفته که بر فرآیند برنامه‌ریزی متمرکز اجتماعی و اقتصادی تأکید زیادی دارد. این کمیسیون نقش مرکزی در توزیع درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌های ایالتی را دارد. در حقیقت کمیسیون برنامه‌ریزی به مردم پاسخگو نیست و تحت تسلط قوه مجریه مرکزی است.^۲

نهاد دوم کمیسیون مالی است. نگاه قانون اساسی به کمیسیون مالی به‌عنوان نهاد کلیدی در ساختار فدرالی هندوستان است. اعضای این کمیسیون هر پنج سال یک بار توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند. دوازدهمین کمیسیون در سال ۲۰۰۲ و سیزدهمین در سال ۲۰۰۷ تشکیل شده است. قانون اساسی از کمیسیون مالی انتظار دارد که سهم مالیات اتحادیه‌ها را به دولت‌های ایالتی به‌گونه‌ای اعلام کند متناسب با نیاز آن دولت‌ها باشد. همچنین براساس قانون اساسی این کمیسیون باید نیازهای مالی واحدهای مختلف دولت‌های ایالتی را بازنگری کند. در این چارچوب پیشنهاد کمیسیون مالی برای دولت مرکزی، به‌صورت یک حکم بوده و توصیه این کمیسیون دارای تأثیر زیادی بر بودجه همه ایالت‌هاست. در سال‌های اخیر به‌علت تغییر طبیعت فرآیند سیاسی و افزایش انواع مختلف رقابت‌های فدرالی که در بیست سال گذشته شدت یافته‌اند، نقش کمیسیون مالی بسیار مهم شده است.

لازم به توضیح است که در قانون اساسی اشاره‌ای به کمیسیون برنامه‌ریزی و تشکیل آن نشده است، بلکه این کمیسیون تعیین‌کننده براساس Central Act تشکیل شده است، اما برخلاف کمیسیون برنامه‌ریزی، کمیسیون مالی، براساس اصل دویست و هشتادم قانون اساسی هندوستان تشکیل شده است. به‌موجب این اصل:

- رئیس‌جمهور، باید در دو سال پس اجرا این قانون حداکثر پیش از انقضای پایان سال پنجم یا در مدتی کوتاه‌تر که صلاح بداند، کمیسیون مالی را تشکیل دهد که شامل یک رئیس و چهار عضو هستند که توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شوند.

1. Central Act
2. Taheri, 2009.



- براساس قانون، پارلمان شرایط و صلاحیت‌های لازم برای انتخاب اعضای کمیسیون و همچنین شیوه انتخاب آنها را تعیین می‌کند.

- ارائه توصیه (پیشنهاد) به رئیس‌جمهور در موارد زیر وظیفه کمیسیون مالی است:

• توزیع مالیات خالص میان دولت مرکزی و ایالت‌ها و تخصیص آن براساس سهم آنها از مالیات فوق،

• اصولی که باید در ارائه کمک‌های مالی به ایالت‌ها رعایت شوند.

• معیارهای مورد نیاز برای تقویت صندوق تثبیت ایالت‌ها برای تکمیل منابع شهرداری‌ها در

هر ایالت براساس توصیه‌های ارائه شده توسط شعبه کمیسیون مالی در ایالت‌ها،

• هر موضوع دیگری که توسط رئیس‌جمهور به کمیسیون مالی احاله شود،

- این کمیسیون فرآیند کاری خود را تعیین کرده و قدرت تعیین وظایف اجرایی را نیز دارد،

هرچند پارلمان نیز می‌تواند در این خصوص به این کمیسیون مشاوره دهد.

علاوه بر این ماده (۲۸۱) نیز ناظر بر فعالیت کمیسیون مالی است. براساس این ماده «رئیس‌جمهور

باید از کمیسیون مالی بخواهد تا در حوزه امور مالی توصیه‌های خود را به‌همراه یادداشت توجیهی و

همچنین اقداماتی که در هریک از مجلس‌ها [مجلس ایالتی یا مجلس ملی] باید صورت گیرد، ارائه کند».

در کنار دو نهاد یاد شده (کمیسیون برنامه‌ریزی و کمیسیون مالی)، برای به‌وجود آمدن

همکاری معنی‌دار بین ایالت‌ها، براساس بند «۲۶۳» قانون اساسی، مجلس بین‌ایالتی در می ۱۹۹۰

تشکیل شده و نخست‌وزیر رئیس این مجلس است. این مجلس در سال، سه بار تشکیل می‌شود.

مجلس بین‌ایالتی، یک مجلس مشورتی است و تصمیم‌گیری در آن براساس توافق عام است. هدف

اصلی این مجلس کمک به قانونمند کردن گفتگوها، بین مرکز و ایالت‌ها و همچنین همکاری بیشتر

مرکز و ایالت‌هاست.

۲. جایگاه برنامه و برنامه‌ریزی در هندوستان

این بخش از نوشتار به جایگاه برنامه و برنامه‌ریزی در هندوستان اختصاص داشته و تلاش می‌کند

تا تصویری از نقش و جایگاه برنامه در اقتصاد این کشور ارائه شود. بدین‌منظور در ابتدا با اشاره

به منطق برنامه‌ریزی در هندوستان تلاش می‌شود به این پرسش پاسخ داده شود که چرا در

اقتصاد این کشور به برنامه‌ریزی پرداخته شده و مراد از برنامه‌ریزی چیست. این بحث با مروری

بر هدف از برنامه‌ریزی به معرفی نظام برنامه‌ریزی خواهد رسید.

۲-۱. منطق برنامه‌ریزی

در هندوستان به دلایل زیر، برنامه‌ریزی اقتصادی به‌عنوان یکی از اسباب توسعه پذیرفته شده است:^۱

۱. محدودیت سیستم بازار: بعد از استقلال در سال ۱۹۴۷، دولت هندوستان متوجه شد راه توسعه اقتصادی آمریکا و انگلیس دیگر قابل پیگیری نیست و همچنین به این اجماع رسید که نمی‌تواند تنها بر سیستم بازار تکیه کرده و این سیستم راه بیرون آمدن از تله فقر نیست. در نتیجه برنامه‌ریزی اقتصادی برای غلبه کردن بر محدودیت‌های سیستم بازار در بُعد کارآیی و ایجاد برابری طراحی شد. در این زمینه نباید فراموش کرد که بخش عمده‌ای از نیاز به برنامه‌ریزی در اقتصاد هندوستان، به‌علت تلاش برای غلبه بر عقب‌ماندگی بوده است.

۲. نیاز به برابری اجتماعی: هندوستان نیز مانند بسیاری از کشورها تصور می‌کرد رشد، مشکل فقر را به‌طور خودکار رفع می‌کند، اما پس از مدتی دولت هندوستان متوجه شد که فقط تکیه بر نیروهای بازار برای کاهش فقر منطقی نیست. پس ضرورت نیاز به یک برنامه عملی برای برقراری برابری اجتماعی را درک کرد.

۳. تجهیز منابع و تخصیص آنها در چارچوب برنامه توسعه: در کشورهای درحال توسعه انتخاب پروژه‌های توسعه‌ای باید براساس منافع اجتماعی باشد تا براساس سود خصوصی. براین‌اساس دخالت دولت در اقتصاد همراه با حداکثر کردن سود اجتماعی از طریق بهینه کردن مصرف منابع ضروری است.

براین‌اساس مهمترین خصوصیات برنامه‌های هندوستان و نظام برنامه‌ریزی در این کشور آن است که برنامه‌ریزی اقتصادی با هدف انتقال قول و اندیشه توسعه به عمل و واقعیت است.

۲-۲. اهداف برنامه‌ریزی اقتصادی

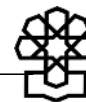
در زمان استقلال، هندوستان کشوری توسعه‌نیافته با فقر زیاد و کیفیت زندگی پایین بود. براین‌اساس برای افزایش سطح زندگی مردم، دولت شروع به تدوین برنامه‌های پنج ساله میان‌مدت کرد. در ابتدا، در برنامه‌های توسعه، نقش بسیار بزرگی برای بخش دولتی و نقش بسیار کوچکی برای بخش خصوصی و فضای بسیار کوچکی برای بازار در نظر گرفته شده بود.

در این چارچوب اهداف بلندمدت نظام برنامه‌ریزی در هندوستان بدین قرار بوده است که تا

برنامه هفتم، مهمترین اهداف عبارت بودند از:

- رشد اقتصادی (حدود ۵ درصد سالیانه).

۱. سایت کمیسیون برنامه‌ریزی، پیوند کارکرد.



- خودکفایی،
- از بین بردن بیکاری،
- کم کردن نابرابری درآمدی،
- ریشه‌کنی فقر،
- مدرن‌سازی.

البته برنامه‌های مختلف تأکید مساوی بر این اهداف نداشتند و وزنی که آنها به این اهداف می‌دادند در برنامه‌های مختلف متفاوت است. همچنین باید اشاره کرد درحالی که برنامه‌های اولیه بر رشد سریع اقتصادی تأکید داشته‌اند در برنامه پنجم و ششم اهمیت ویژه‌ای به خودکفایی، اشتغال، کاهش و ریشه‌کنی فقر و در برنامه هفتم مدرن‌سازی مورد تأکید قرار گرفت.

تا برنامه هفتم (۱۹۹۱) برنامه‌های هند کم‌وبیش با موفقیت به موقع اجرا گذاشته شده بودند و در این دوران کسانی که در ضرورت برنامه‌ریزی تردید به خود راه دهند، زیاد نبودند، اما در سال‌های ۱۹۹۰ - ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ - ۱۹۹۳، عملکرد اقتصاد رضایت‌بخش بود، کسر فزاینده بودجه و اتلاف منابع ارزی تنش‌های مهمی را در نظام اقتصادی پدیدار ساخت و محدودیت زیاد در واردات سبب پیدایش تورم و رکود صنایع شد. رشد تولید ناخالص داخلی که در سال‌های ۱۹۸۸ - ۱۹۸۹ و ۱۹۸۹ - ۱۸۹۰ به ترتیب ۱۰/۶ و ۶/۹ درصد بود، در سال‌های ۱۹۹۰ - ۱۹۹۱ و ۱۹۹۱ - ۱۹۹۲ (که سال اول برنامه هشتم است) به ترتیب به ۵/۴ و ۰/۸ درصد کاهش یافت و رشد صنعت از ۰/۸ درصد بیشتر نشد. برای نخستین بار، کشور با چشم‌انداز عدم توانایی در پرداخت‌های خارجی خود مواجه شد. در ماه ژوئن سال ۱۹۹۱ ذخایر ارزی هند به ۱/۱ میلیارد دلار تنزل کرده بود که حتی برای سه هفته واردات هند کافی نبود. ضمن آنکه در پی کسری تراز پرداخت‌ها در دهه ۱۹۸۰، دولت ناگزیر به استقراض شده بود که طی ۱۹۸۰ - ۱۹۸۱، ۲۲ میلیارد دلار (۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی) بود، در سال ۱۹۹۰ - ۱۹۹۱ به ۸۲ میلیارد دلار (۲۴ درصد تولید ناخالص داخلی) رسید.^۱

در نتیجه در سال ۱۹۹۱ (مصادف با سال نخست برنامه هشتم) در پی بحران شدید اقتصادی و کسری بسیار بالای تجاری و همچنین کمبود شدید ارز حتی برای واردات نیازهای ضروری کشور دولت از اهداف بلندمدت دست برداشته و اجرای برنامه پنج‌ساله را متوقف کرد تا در مواجهه با بحران اقتصادی و توجه ویژه‌ای به اجرای یک برنامه برای ثبات اقتصاد کلان از طریق آزادسازی و رفع موانع نظام بازار آزاد نشان داده است. به‌طور مشخص اصلاحات مهمی که در بودجه سال ۱۹۹۱ - ۱۹۹۲ پیشنهاد شده بود عبارت بودند از:

- حذف کمک نقدی به صادرات که با کاهش ارزش روپی زاید بود،

- کاهش یارانه‌های کودها،

- کاهش حقوق گمرکی و تنزل بالاترین تعرفه به حداکثر ۱۵۰ درصد به جای ۳۰۰ درصد،

- واگذاری منتخبی از اعمال تصدی دولت مرکزی برای تحصیل خالص ۲۵۰۰ کرور روپی،^۱

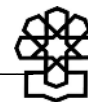
براین اساس برنامه هشتم برنامه‌ای بود برای عبور از یک اقتصاد با مداخله زیاد دولت به سمت یک اقتصاد آزاد و بازارمحور. در اوایل سال ۱۹۹۰ و نیمه‌های سال ۱۹۹۱ دولت سیاست‌های اقتصادی را عوض کرد و نقش بسیار زیادی را برای بخش خصوصی قائل شد و نگاه بازارمحور به اقتصاد مسلط شد. در پی این سیاست سیستم برنامه‌ریزی در هندوستان دستخوش تغییرات زیادی شد که مبتنی بر لغو مداخلات دولت، مقررات‌زدایی، انعطاف بازار آزاد و واگذاری امور به نظام بازار آزاد بوده است.

به بیان خلاصه سیستم قدیمی بیشتر بر طبیعت و سیستم دستوری مبتنی بود ولی سیستم فعلی بیشتر غیردستوری است. قبلاً بیشتر تخصیص منابع در اختیار دولت و براساس دستور دولت بود. بازار آزاد وظیفه و نقشی در تخصیص منابع در برنامه‌ها نداشت و در عوض دولت در بسیاری از موارد تعیین‌کننده بود. بخش خصوصی به وسیله کنترل قیمت، گواهینامه‌ها سهمیه‌ها و نرخ برابری ارز کنترل می‌شد ولی سیستم جدید نقش بزرگی برای بازار آزاد و بخش خصوصی در تخصیص منابع فراهم کرده است.

در سیستم قدیمی در برنامه‌ها بخش بزرگی از فعالیت‌ها و سهم عمده سرمایه‌گذاری به عهده دولت بود، ولی در سیستم جدید بخش دولتی از مسئولیت بسیاری از بخش‌ها از جمله بخش کالا و خدمات کناره گرفت و بخش خصوصی جای آن را گرفته است. ولی بخش‌هایی مانند بهداشت، آموزش و زیربناها که مشوقی برای بخش خصوصی ندارد برعهده دولت است. سیستم قدیم رابطه ویژه‌ای با اهداف دارد. درحالی که مهمترین اهداف مد نظر در برنامه‌ها مشترک بوده و بیشترین توجه به توسعه صنایع پایه و سنگین و تجمع سرمایه صنعتی بوده و برای حمایت از صنایع داخلی و رسیدن به هدف خودکفایی بر جانشینی واردات تأکید می‌شد. به‌طور خلاصه در هشت برنامه اول، تأکید بر رشد بخش عمومی با سرمایه‌گذاری عظیم در صنایع پایه و سنگین بود. ولی به‌طور مشخص و صریح، بعد از برنامه نهم در سال ۱۹۹۷ تأکید بر بخش دولتی کم شد.

به هر حال می‌توان گفت دلایلی که سبب شد تا دولت به سمت استفاده از برنامه‌ریزی سوق

پیدا کند عبارت بود از:



۱. **سودای توسعه:** تلاش برای رسیدن به توسعه براساس موازین و رویه‌های متعارف.
۲. **ایجاد زیرساخت‌ها:** برنامه‌ریزی برای اطمینان از ساختن سریع ظرفیت تولیدی کشور ضروری است. چراکه قسمت عظیمی از منابع ملی باید صرف امکانات زیربنایی شود مثل راه‌آهن، راه و ارتباطات، کالاهای سرمایه‌ای ...
۳. **غلبه کردن به ضعف اقتصاد:** هندوستان به این اجماع رسید که برنامه‌ریزی می‌تواند در غلبه کردن بر مشکلات توسعه در کشور کمک کند. یکی از مهمترین و جدی‌ترین کمبودها نبود طبقه کارآفرین و مؤسس همچنین غالب بودن بخش کشاورزی در اقتصاد و ضعف بخش صنعت. در واقع طبقه بازرگان وجود داشتند ولی علاقه آنها در کارهایی با بازدهی زود و سریع بود. همچنین علاقه سرمایه‌داران به سرمایه‌گذاری‌های مدرن نبود و سرمایه‌گذاری آنها در بخش غیرتوسعه‌ای از قبیل خرید طلا، زمین و کالاهای لوکس بود. براین اساس دولت باید جای طبقه کارآفرین را می‌گرفت و این مسئولیت را برعهده می‌گرفت تا منابع را برای سرمایه‌گذاری تجهیز کند. پس باید دولت بسیاری کمبودها و ضعف‌ها را از طریق برنامه برطرف می‌کرد.
۴. **برعهده گرفتن بسیاری از کارهای بزرگ از قبیل افزایش نرخ پایین سرمایه‌گذاری:** با کمک به تجهیز منابع خارجی از طریق دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی همچنین تغییر رویه صادرات هندوستان که فقط کالاهای اولیه صادر می‌کرد و کالاهای مصرفی وارد می‌کرد و تغییر یک‌طرفه تجارت با انگلستان به راه دوطرفه تجارت، که جمله این موارد از طریق برنامه‌ریزی امکانپذیر بود.
۵. **روبرو شدن با شرایط اولیه نامناسب:** برنامه‌ریزی برای حل کردن بسیاری از مشکلات ضروری بود. مشکلاتی که برآمده از ورود بی‌رویه مهاجران از پاکستان و همچنین از دست دادن زمین‌های حاصلخیز و سرشار از منابع خام (به سبب جدایی پاکستان) بودند.
۶. **راهنمایی و جهت‌دهی اقتصاد:** وظیفه تناسب و تنظیم فعالیت‌های مختلف اقتصاد برای رشد سریع اقتصادی.
۷. **افزایش کارآیی:** یکی از مهمترین وظایف برنامه افزایش کارآیی اقتصاد است. در طول برنامه‌ها این هدف همواره منظر بوده است.
۸. **ایجاد برابری اجتماعی:** به سبب آثار به‌جای مانده از دوران استیلای انگلستان بر این کشور و به‌طور مشخص فقر گسترده و عمیق و همچنین به‌علت شرایط سیاسی - اجتماعی پس از استقلال به‌ویژه نظام اجتماعی مبتنی بر کاست (علیرغم الغای رسمی آن توسط گاندی و ممنوعیت آن براساس قوانین)، دیدگاه‌های برابری‌طلبانه و خواهان عدالت اجتماعی در این کشور بسیار قوی و ریشه‌دار هستند، دیدگاه‌هایی که آثار و انعکاس‌های چشمگیری بر برنامه‌های توسعه هندوستان داشته‌اند.

۲-۳. شکل برنامه‌ریزی در هندوستان

در هندوستان هم مانند بقیه کشورها برنامه‌ریزی در طول زمان با صفات ویژه کشور رنگ گرفته که این صفات به نوبه خود به شرایط اولیه تاریخی، اهدافی که به وسیله جامعه اولویت‌گذاری شده‌اند و منابع در دسترس کشور بستگی دارند. منابع تأمین این هزینه‌ها عبارتند از:

- مالیات‌ها،

- استقراض،

- کمک‌های خارجی و در انجام بعضی پروژه‌های بخش خصوصی هم همراه است و گاهی در

تأمین مالی آنها.

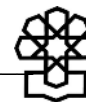
اگرچه هندوستان برنامه‌ریزی را با رویکردی متمرکز و در الگوبرداری از نظام برنامه‌ریزی شوروی آغاز کرد و این دیدگاه تا اواخر دهه ۱۹۸۰ مدیریت توسعه این کشور سیطره داشت، اما در پی کسب تجارب و پشت سر گذاردن موفقیت‌ها و ناکامی‌ها و به‌طور مشخص در اثر بحران ابتدای دهه ۱۹۹۰ (که منجر به اجرای برنامه‌های آزادسازی شد) و همچنین در چارچوب نظام سیاسی هندوستان (فدرالیسم)، امروزه سیستم برنامه‌ریزی هندوستان هم در تهیه برنامه و هم در اجرا و هم در نظارت، غیرمتمرکز است که یکی از بزرگ‌ترین ویژگی‌ها و مشخصات این سیستم است. مردم از طریق نمایندگانشان در مقیاسی وسیع بر برنامه‌ها اثرگذار هستند. از این طریق برنامه‌گذار از یک طرف قادر می‌شود که به آرزوهای مردم در برنامه‌ها جامعه عمل بپوشاند و از طرف دیگر این فرآیند برنامه‌گذاران را در اجرای برنامه با کمک مردم، یاری می‌رساند.

۲-۴. نظام برنامه‌ریزی اقتصادی

از مهمترین و تعیین‌کننده‌ترین مباحث در برنامه‌ریزی، نظام برنامه‌ریزی است. بنا بر تعریف منظور از نظام، ماشین تولید برنامه است که دارای دو عنصر اصلی ارکان و فرآیند است. براین اساس به‌منظور معرفی نظام برنامه‌ریزی در هندوستان به این دو عنصر پرداخته می‌شود.

کلیات

پیش از هر بحث شاید اشاره به این نکته لازم باشد که در هندوستان نیز به مانند بسیاری دیگر از کشورهایایی که از برنامه‌ریزی برای مدیریت توسعه بهره می‌برند، برنامه‌ها از منظر افق زمانی، در سه سطح چشم‌انداز (بلندمدت)، میان‌مدت (پنج‌ساله) و کوتاه‌مدت (سالانه) تنظیم می‌شوند. شایان توضیح است که برنامه بلندمدت یا چشم‌انداز برای دوره‌های ۱۵ تا ۲۰ سال تهیه می‌شوند و طی آن حصول برخی از هدف‌های بلندمدت مانند دو برابر شدن درآمد سرانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.



برنامه میان‌مدت، در راستای برنامه چشم‌انداز و در برش پنج‌ساله تهیه می‌شوند و برنامه کوتاه‌مدت در افق سالیانه (همان بودجه) تنظیم می‌شوند.^۱

از طرف دیگر باید اشاره کرد که الزامات برخاسته از احکام و دستورات برنامه‌ای در نظام برنامه‌ریزی هندوستان، مانند کشورهای سوسیالیستی اجباری و دستوری نیستند. ولی برنامه‌های هندوستان معمولاً برای بخش‌هایی که در دست بخش دولتی هم نیستند، اهدافی را مشخص می‌کنند. مثلاً بخش کشاورزی در هندوستان به تمامی در اختیار بخش خصوصی است. ولی دولت ریزاهدافی را برای این بخش تعیین می‌کند، اما از آنجا که مدیریت این بخش در دست بخش دولتی نیست رسیدن به این اهداف تعیین شده تضمین شده نیست. دلیل چنین سیستمی وجود اقتصاد ترکیبی (مختلط) در هندوستان است. این سیستم به‌همراه کنترل‌های دولتی، محرکی گسترده و وسیع به سرمایه خصوصی می‌دهد. براین اساس می‌توان گفت که برنامه‌ریزی در هندوستان یک برنامه‌ریزی به همراه تشویق و تحریک است.

برنامه‌ریزی در هندوستان به‌طور عمده یا برنامه‌ریزی فیزیکی است یا برنامه‌ریزی مالی. برنامه‌ریزی فیزیکی دلالت بر تخصیص منابع در مفهوم نیروی انسانی، مواد و... دارد که برای رسیدن به اهداف در نظر گرفته شده در برنامه است، اما برنامه‌ریزی مالی دلالت بر فراهم کردن منابع مالی است که اجرای برنامه را ممکن می‌کند. هر دو این برنامه‌ریزی فیزیکی و مالی در کنار هم در نظام برنامه‌ریزی حضور دارند.

با این حال نباید از نظر دور داشت که برنامه‌ریزی در هندوستان یک برنامه‌ریزی اجتماعی است. بدین مفهوم که برنامه‌ریزی در هندوستان بیشتر برنامه‌ریزی اجتماعی است تا فقط اقتصادی. به‌علت ماهیت و چارچوب‌های اجتماعی حاکم بر جامعه، اثر فضای اجتماعی - سیاسی در برنامه‌ریزی بسیار دیده می‌شود. مثل اثر طبقه سرمایه‌دار و زمین‌دار، مالکان بزرگ زمین کشاورزی مورد توجه زیاد هستند. براین اساس برنامه‌ریزی‌های فیزیکی و مالی نیز در چارچوب چنین فضایی دارای خصلت و جنبه اجتماعی بسیار مهمی هستند.

از دیگر نکاتی که در این خصوص باید اشاره کرد وضعیت اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزی است. بدیهی است که هر برنامه‌ای برای رسیدن به اهداف باید براساس اطلاعات صحیح باشد. اگرچه نمی‌توان انکار کرد که نسبت به سال ۱۹۵۱ (زمان آغاز برنامه در هندوستان) پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در گردآوری و عرضه اطلاعات اقتصادی و اجتماعی ثبت شده و اطلاعات با کیفیت بهتری جمع‌آوری می‌شوند، اما هنوز این کشور راه طولانی‌ای در این خصوص پیش‌رو دارد.^۲

۱. فیروز توفیق، ۱۳۸۳، ص ۱۲۵.

۲. این دآوری تکیه بر تجربه نگارنده طی تدوین پایان‌نامه خود در هندوستان دارد.

۱-۴-۲. ارکان و نهادهای برنامه‌ریزی

ارکان و نهادهای اصلی در نظام برنامه‌ریزی هندوستان عبارتند از:

- کمیسیون برنامه‌ریزی در مرکز،
- هیئت توسعه ملی،
- دپارتمان یا هیئت برنامه‌ریزی در ایالت‌ها،
- کارشناسان،

بعد از تهیه برنامه‌ها، برنامه‌ها دقیقاً به وسیله نهادهای زیر مورد بررسی قرار می‌گیرند:

- نهادهایی که در سطوح مختلف نماینده مردم هستند،
- در سطح ملی، هیئت توسعه ملی که متشکل از نمایندگان مرکز و ایالت‌هاست،
- قانونگذاران در سطوح مختلف،
- تشکلهای علمی و حتی NGOها.

کمیسیون برنامه‌ریزی هندوستان

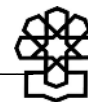
کمیسیون برنامه‌ریزی به وسیله تصمیم دولت هندوستان در مارس ۱۹۵۰ برای اجرای اهداف دولت به منظور پیشرفت و افزایش سریع در استاندارد سطح زندگی مردم به وسیله استخراج بهینه منابع کشور و همچنین افزایش تولیدات و فرصت‌های شغلی برای همه، تشکیل شد.^۱ کمیسیون برنامه‌ریزی با هدف دستیابی و ارزیابی همه منابع کشور فعالیت می‌کند و توسعه و ازدیاد منابع دارای کمبود و همچنین فرمول‌بندی برنامه‌ها به هدف بیشترین کارایی و بالانس، مصرف بهینه منابع و تصمیم‌گیری درباره اولویت‌ها را برعهده دارد.

مسئولیت‌های کمیسیون

در سال ۱۹۵۰ کمیسیون برنامه‌ریزی با این مسئولیت‌ها تشکیل شد:

- ارزیابی مواد، سرمایه، منابع انسانی کشور که امکان گسترش منابع دارای کمبود در ارتباط با نیاز کشور را نیز دربر می‌گیرد.
- فرمول‌بندی برنامه برای بیشترین کارایی و تعادل استفاده بهینه از منابع،
- تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌های جامعه و مرحله‌ای که برنامه باید از آن اجرا شود و فرآیند تخصیص منابع برای تکمیل هر مرحله،
- شناسایی عواملی که نیاز توسعه اقتصادی بوده و تصمیم‌گیری درباره شرایط آن در چارچوب شرایط سیاسی و اقتصادی که باید برای اجرای موفق برنامه مد نظر قرار گیرند.

۱. تشکیل این کمیسیون به استناد قانون اساسی نیست، بلکه براساس تصمیم دولت بوده است (نگاه کنید به Taheri, 2009).



- تصمیم‌گیری در مورد روند اداری که برای اجرای مراحل برنامه در ابعاد مختلف نیاز است.
- ارزیابی مکرر و چندباره از پیشرفت و موفقیت‌های برنامه در مراحل مختلف برنامه و توصیه سیاست‌های تعدیل و اندازه‌گیری و ارزیابی موارد ضروری،
- ارائه توصیه‌های کمکی و موقتی.

مسئولیت‌های تکمیلی کمیسیون برنامه‌ریزی

- اقتصاد هندوستان به تدریج از برنامه‌ریزی بسیار متمرکز به سوی برنامه‌ریزی ارشادی حرکت کرده است. در نتیجه کمیسیون برنامه‌ریزی خود را در جایگاه ایجاد و شکل‌گیری دیدگاه استراتژیک بلندمدت برای آینده و تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌های کشور قرار داده است.
- کمیسیون برنامه‌ریزی نقش برجسته‌ای در شکل‌گیری و بسط رویکرد مناسب به توسعه و چشم‌اندازهای مربوط به آن و همچنین تدوین سیاست‌ها در زمینه‌های مهم و کلیدی توسعه انسانی و اقتصادی دارد. در بخش اجتماعی طرح‌هایی هستند که نیاز به برنامه داشته و هنوز باید برای بهبود وضعیت و توسعه آنها تلاش شود. مواردی مانند بهداشت روستایی، آب خوراکی، انرژی مورد نیاز روستا، سواد و حفاظت از محیط زیست.
- کمیسیون بر حداکثر کردن ستانده به وسیله استفاده بهینه از منابع محدود تأکید دارد. به بیان دیگر کمیسیون مراقب است تا به جای توجه صرف به افزایش در هزینه‌های برنامه، اقدامات معطوف به افزایش کارایی در استفاده بهینه و تخصیص بهینه باشند.
- با شکل‌گیری و بروز محدودیت‌های شدید بر منابع بودجه‌ای، سیستم تخصیص منابع بین ایالت‌ها و وزارتخانه‌های دولت مرکزی، با مشکل و محدودیت مواجه شده است. این امر بر این نکته دلالت دارد که کمیسیون برنامه‌ریزی که نقش تعدیل‌کنندگی و تسهیل‌بخشی را بازی کند، با نظر داشتن معیار تخصیص بهینه، بر حصول اطمینان از سیستم مدیریت بودجه توجه و تأکید داشته باشد.
- ایجاد تغییرات و کمک به ایجاد و خلق فرهنگ کارایی و بهره‌وری بالا در دولت.
- استفاده بهینه و کارایی منابع، کلید ایجاد سازوکار خودمدیریتی مناسب، در تمام مراحل است. در این زمینه کمیسیون برنامه‌ریزی نقش تغییر سیستم و ارائه مشورت به دولت را بازی می‌کند. به همین دلیل برای توزیع سود و منافع، کمیسیون برنامه‌ریزی نقش انتشار اطلاعات را برعهده دارد.

تشکیلات (عناصر) کمیسیون برنامه‌ریزی

- نخست‌وزیر رئیس کمیسیون برنامه‌ریزی است که در چارچوب کلی تعیین شده توسط هیئت توسعه ملی کار می‌کند. جانشین یا قائم‌مقام رئیس و اعضای تمام‌وقت کمیسیون نیز به‌عنوان یک رکن فعالیت دارند که راهنمایی‌های لازم برای برنامه‌های پنج‌ساله، برنامه‌های سالیانه و برنامه‌های ایالتی

را فراهم می‌کند.

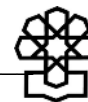
کمیسیون برنامه‌ریزی دارای قسمت‌های مختلفی است که هر قسمت توسط مدیری ارشد اداره می‌شود. کمیسیون تشکیل شده است از:

۱. رئیس،
۲. قائم‌مقام رئیس،
۳. وزیر ایالت،
۴. اعضا: ۸ نفر،
۵. اعضای کابینه،
۶. مقام‌های رسمی ارشد،
۷. کارمندان دولتی (کارشناسان)،

تقسیمات اداری (بخش‌های) کمیسیون برنامه‌ریزی

کمیسیون برنامه‌ریزی دارای واحدها و بخش‌هایی است که زیرمجموعه کمیسیون تعریف شده و به‌صورت تخصصی در حوزه کاری خود (بخشی یا فرابخشی) فعالیت می‌کنند. این دفاتر و واحدهای تخصصی با عنوان حوزه کاری آنها شناخته می‌شوند. فهرست این واحدها به شرح زیر است:

۱. کشاورزی،
۲. ارتباطات، IT و اطلاعات،
۳. برنامه‌ریزی غیرمتمرکز،
۴. استراتژی توسعه و چشم‌انداز برنامه‌ریزی،
۵. جنگل‌ها و محیط زیست،
۶. منابع مالی،
۷. بهداشت، تغذیه و رفاه خانواده،
۸. امور شهری و خانه‌سازی،
۹. توسعه منابع انسانی،
۱۰. صنایع،
۱۱. زیربناها،
۱۲. اقتصاد بین‌المللی،
۱۳. روابط بین‌المللی،
۱۴. کارگران و اشتغال،
۱۵. معادن،



۱۶. اقلیت‌ها،
۱۷. مدیریت و تناسب‌سازی برنامه،
۱۸. انرژی،
۱۹. مدیریت و ارزیابی برنامه،
۲۰. توسعه روستایی،
۲۱. تکنولوژی علوم،
۲۲. عدالت اجتماعی و برابری اجتماعی،
۲۳. تحقیقات اقتصادی و اجتماعی،
۲۴. برنامه‌های ایالتی،
۲۵. توریسم و حمل‌ونقل،
۲۶. بنگاه‌های کوچک مقیاس و روستایی (قبلاً به‌جای بنگاه، صنایع استفاده می‌شد)،
۲۷. کارهای اختیاری،
۲۸. تحقیقات رفاه،
۲۹. توسعه امور (رفاه) زنان و کودکان،
۳۰. ارگان ارزیابی برنامه،

بدین ترتیب فعالیت و مأموریت کمیسیون برنامه‌ریزی در واحدها و بخش‌های تکنیکی سازماندهی شده است. این کمیسیون با کارشناسان برجسته و اصلی، کارشناسان و گروه کارمندان اداره می‌شود. دوایر و بخش‌های مختلف کمیسیون برنامه‌ریزی را می‌توان در سه دسته تقسیم‌بندی کرد:

۱. بخش اداری: این دسته از ارکان (تقسیمات) خدمات وابسته به بخش اداری، حسابداری، کتابخانه، آموزش و دیگر خدمات عمومی برای کارمندان کمیسیون را اداره می‌کنند.
۲. ادارات کلی: چشم‌انداز برنامه‌ریزی، منابع مالی، اقتصاد بین‌الملل، هماهنگی برنامه، برنامه‌های ایالتی را پیگیری می‌کنند که این موارد برنامه‌ریزی در سطوح مختلف توسعه مناطق کوهستانی، اشتغال کارگران و نیروی کار، علوم و تکنولوژی، ارزیابی پروژه، مدیریت، سیاست توسعه و تحقیقات اقتصادی و اجتماعی را دربر می‌گیرند.
۳. بخش‌های موضوعی: این دسته از ادارات بخش‌ها و حوزه‌های خاص و مشخصی از توسعه مانند کشاورزی، محیط زیست و جنگل‌ها، منابع آبی و انرژی، معدن و صنایع، حمل‌ونقل، ارتباطات و اطلاعات، صنایع روستایی و کوچک، توسعه روستایی، آموزش، بهداشت و تغذیه،

توسعه اجتماعی و برنامه زنان و گروه‌های بازمانده و به حاشیه رفته را شامل می‌شوند. همه این تقسیمات در کمیسیون برنامه‌ریزی با دولت‌های ایالتی و وزرای دولت مرکزی از یک طرف و آژانس‌های غیررسمی از طرف دیگر ارتباط نزدیکی دارند. مطالعه و بررسی مشکلات و مسائل مختلف در ارتباط با فرمول‌بندی و اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های برنامه در بخش‌های مورد نظر به همراه سازماندهی مطالعات و پژوهش‌های لازم در این ادارات انجام می‌شوند. کارمندان ارشد کمیسیون برنامه‌ریزی به‌عنوان کارشناسان اصلی (برنامه ایالت‌ها) یا کارشناس ایالت‌ها معرفی می‌شوند. این عده کسانی هستند که کمک می‌کنند تا کمیسیون ارتباط نزدیکی با پیشرفت برنامه و اجرای آن در ایالت‌ها داشته باشد. هر کارشناس اصلی و یا کارشناس، مسائل یک یا چند ایالت را پیگیری می‌کند. این عده، از ایالت‌هایی که در قبال آنها مسئولیت دارند، بازدید دارند و نظرات و راهنمایی‌های لازم خود را به کمیسیون برنامه‌ریزی و کارشناسان در سطح ایالت‌ها ارائه می‌دهند. علاوه بر این مشکلات و مسائل ایالت‌ها را در کمیسیون برنامه‌ریزی (در مرکز) مطرح می‌کنند. براین اساس برنامه‌های ایالتی با همکاری مشترک مرکز و ایالت اداره می‌شوند.

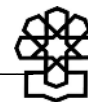
در کنار این همه لازم به توضیح است که اگرچه براساس قانون اساسی هندوستان نظام سیاسی - اقتصادی این کشور براساس نظام ایالتی (فدرالی) استوار است و اگرچه در سال‌های اخیر بر قدرت ایالت‌ها افزوده شده است، اما هنوز قدرت مالی دولت‌های ایالتی محدود است.

براین اساس دولت‌های ایالتی می‌توانند از سه طریق کسب درآمد کنند:

۱. مالیات: دولت ایالتی می‌تواند برای شهروندان مالیات وضع کند،
۲. از طریق کارهایی که دولت ایالتی می‌تواند خود انجام دهد مثلاً صنایعی را اداره کند،
۳. قرض گرفتن از دولت مرکزی.

به‌طور خلاصه و در بیانی فشرده می‌توان نظام برنامه‌ریزی هندوستان را به‌شرح زیر معرفی کرد:

الف) شورای توسعه ملی: شورای توسعه ملی هندوستان، شورایی است مرکب از نخست‌وزیر و وزیران اعظم همه ایالات و اعضای کمیسیون برنامه‌ریزی. این شورا مسئولیت هماهنگی سیاست‌های برنامه‌ریزی را بین ایالات و دولت مرکزی به‌عهده دارد. این شورا با وجود آنکه هیچ‌گونه اقتداری از نظر قانون اساسی و یا سایر قوانین ندارد، اما مصوباتش مورد احترام دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی و کمیسیون برنامه‌ریزی است. این شورا دارای یک کمیته دائمی است که هرچند قرار بوده تعداد اعضای آن کمتر از تعداد اعضای شورای توسعه ملی و تعداد جلسات آن بیشتر از جلسات شورا باشد، اما در عمل شورا دارای جلساتی بیشتر از کمیته دائمی خود است.



ب) کمیسیون برنامه‌ریزی: کمیسیون برنامه‌ریزی هندوستان یک ارگان بدون قانون و مشورتی است که توسط دولت هندوستان و در درون وزارت برنامه‌ریزی کشور به وجود آمده است.

مسئولیت تهیه برنامه پنج‌ساله و برنامه‌های یک‌ساله و همچنین نظارت بر اجرای آنها عمدتاً برعهده این کمیسیون است. کمیسیون که ریاست عالی آن را نخست‌وزیر به‌عهده دارد دارای یک نایب رئیس تمام‌وقت و سه تا چهار عضو است که تعدادی از آنها وزرای کابینه مرکزی‌اند و بقیه از میان کارشناسان عالی در اقتصاد، صنعت، تکنولوژی یا مدیریت انتخاب می‌شوند. وزیر دارایی هندوستان همواره عضو کمیسیون بوده و یک یا دو وزیر کابینه دیگر از دولت مرکزی در میان اعضای کمیسیون قرار دارند. عالی‌ترین ارگان تصمیم‌گیری در مسائل برنامه‌ریزی در هندوستان، شورای توسعه ملی است که از نخست‌وزیر (به‌عنوان ریاست کمیسیون برنامه‌ریزی)، نایب رئیس کمیسیون، نخست‌وزیران ایالتی،^۱ وزرای کابینه و اعضای کمیسیون برنامه‌ریزی تشکیل می‌شود.

برنامه‌ریزی در هندوستان هم یک وظیفه قانونی (طبق قانون اساسی) است و هم یک ضرورت اقتصادی. دولت هندوستان سه سال پس از استقلال، کمیسیون برنامه‌ریزی را به‌وجود آورد که به‌صورت یک ارگان مستقل فقط پاسخگوی نخست‌وزیر است. به‌علت آنکه برنامه‌ریزی‌های هندوستان شامل هر دو بخش دولتی و خصوصی است و در حیات اقتصادی - اجتماعی مردم هندوستان بسیار اهمیت دارد، گاهی کمیسیون برنامه‌ریزی هندوستان را قوه چهارم حکومت هندوستان می‌نامند.

اهداف کلی و کلان برنامه به‌وسیله شورای توسعه ملی تعیین می‌شود. در واقع خلاصه برنامه‌ای که توسط کمیسیون برنامه‌ریزی تهیه می‌شود، مبانی و زمینه‌های لازم را برای تعیین هدف‌های کلی و انتخاب جهت‌گیری‌های برنامه توسط شورای توسعه ملی، فراهم می‌کند. با اعلام اهداف کلی، کمیسیون برنامه‌ریزی از وزرای مرکزی درخواست می‌کند که برآوردهای خود را در مورد اعتبارات بخش ذیربط و طرح‌های آن بخش را با توجه به جهت‌گیری‌های سیاست اعلام شده توسط شورای توسعه ملی، تهیه و به کمیسیون برنامه‌ریزی تسلیم کنند. پاره‌ای از این پیشنهادها و اعتبارات در یک فرآیند رفت و برگشتی دستخوش تعدیل شده، درحالی که پاره‌ای از آنها به‌صورت داده شده، مفروض و مستقل تلقی می‌شوند.

ادارات برنامه‌ریزی ایالات نیز به طریقی مشابه، برنامه‌های اجرایی و طرح‌های برنامه را که در سطح بلوک - کارخانه پیشنهاد شده را با توجه به اولویت‌ها و حجم برنامه‌های مشخص شده توسط

۱. نخست‌وزیر ایالتی رئیس منتخب ایالت است که توسط اعضای قوه مقننه ایالت انتخاب می‌شود. نخست‌وزیر ایالتی رئیس کابینه ایالتی و نیز رئیس قوه مقننه ایالت است، اما براساس قانون اساسی هندوستان حکم نخست‌وزیر ایالتی توسط فرماندار صادر می‌شود.

کمیسیون برنامه‌ریزی، جمع‌بندی می‌کنند. آنها نیز جمع‌بندی‌های برنامه‌های اجرایی و طرح‌های خود را به کمیسیون برنامه‌ریزی ارسال می‌کنند.

مجموعه پیشنهادی وزارتخانه‌های مرکزی و ایالات، توسط گروه‌های کاری (واحدها - دفاتر بخشی) در کمیسیون برنامه‌ریزی با مشارکت کارشناسان کمیسیون برنامه‌ریزی، سایر وزارتخانه‌ها و پاره‌ای اوقات نمایندگان بخش خصوصی، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

علاوه بر این، تعدادی گروه کاری - کمیته نیز برای برآورد حجم منابع قابل دسترسی در سطح کلان، درباره رشد احتمالی اقتصاد که توسط کمیسیون برنامه‌ریزی فراهم می‌شود، تشکیل می‌شوند. نتایج این بررسی‌ها نیز که با همکاری نزدیک کمیسیون برنامه‌ریزی انجام می‌شوند، نقطه شروعی برای تعیین «پایه منابع» برنامه محسوب می‌شوند.

جدای از این موارد، روندهای فعلی و گذشته اقتصاد به‌طور مستقل توسط کمیسیون برنامه‌ریزی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند تا پارامترهای مناسب رفتاری، تکنولوژیکی و سیاستی لازم برای برنامه تعیین شوند. این پارامترها به‌عنوان داده‌های یک الگوی تعادل عمومی دارای تفکیک بخشی، به‌کار می‌روند. توجیه‌پذیری و سازگاری برنامه‌های اجرایی و طرح‌ها، همچنین تخمین منابع و این مهم که از این اطلاعات چگونه می‌توان به اهداف تعیین شده توسط شورای توسعه ملی رسید، توسط الگوی تعادل عمومی یاد شده کنترل و آزمون می‌شود. هرگاه ناسازگاری‌هایی مشاهده شود و یا آنکه اهداف غیرقابل تحقق تشخیص داده شوند، پیشنهادی مربوط به اعتبارات برنامه، به وزارتخانه‌ها و یا ایالت‌ها جهت تجدیدنظر مسترد می‌شوند. گاهی اوقات پس از بررسی در یک جلسه کامل از اعضای کمیسیون برنامه‌ریزی، این مجموعه به شورای توسعه ملی جهت بازنگری اهداف ارجاع می‌شوند. این فرآیند تا بدانجا تکرار می‌شود تا میان ایالت‌ها، وزارتخانه‌های مرکزی و کمیسیون برنامه‌ریزی در مورد امکان‌پذیری برنامه‌های اجرایی و طرح‌ها در چارچوب محدودیت‌های مالی تعیین شده، تفاهم حاصل شود.

پس از این مرحله، «پیش‌نویس خلاصه برنامه» تهیه می‌شود. این پیش‌نویس با تصویب شورای توسعه ملی، به برنامه نهایی تبدیل می‌شود. در ادامه، این برنامه به پارلمان تقدیم می‌شود.

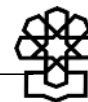
۲-۴-۲. فرآیند تدوین برنامه

قوانین و مقررات با توجه به:

(الف) همکاری مشترک عمومی برای توسعه ملی،

(ب) برنامه توسعه مناطق کوهستانی (بجز مناطق شمال شرقی)،

(ج) انستیتو تحقیقات کاربردی انسانی، به کمیسیون برنامه‌ریزی مسئولیت‌هایی را واگذار کرده



است. کار معمول کمیسیون برنامه‌ریزی براساس مسئولیت گروهی است. به هر حال براساس توافق، هر عضو مسئول یک گروه از موضوعات است.

مسئولیت اصلی کمیسیون برنامه‌ریزی تنظیم برنامه پنج‌ساله و یک‌ساله است، برنامه‌هایی که برای بهترین تأثیر و برقراری تعادل در استفاده بهینه از منابع، سرمایه و سرمایه انسانی و همچنین ارزیابی مستمر از پیشرفت در اجرا و پیشنهاد بازنگری و اصلاح سیاست‌ها و برنامه‌ها تنظیم می‌شوند.

در تنظیم برنامه پنج‌ساله، کمیسیون برنامه‌ریزی نقش منظم کردن، متناسب کردن و نظارت بر برنامه‌های توسعه وزارتخانه‌های مرکزی و دولت‌های ایالتی و تلفیق آنها در برنامه ملی (که دربرگیرنده بخش عمومی و بخش خصوصی است) را برعهده دارد. در نتیجه این اقدامات طرح‌هایی ویژه تأمین مالی برای مرکز و همچنین هر ایالت، مشخص می‌شوند. در مرکز، کمیسیون برنامه‌ریزی در برنامه سرمایه‌گذاری و تخصیص منابع نقش بسیار برجسته‌ای دارد.

اولین قدم در تنظیم یک برنامه پنج‌ساله تهیه یک برگ با عنوان «دیدگاه برنامه - چشم‌انداز برنامه»^۱ است. در کنار این مرحله کمیته‌های راهنما و گروه‌های کاری تعیین می‌شوند تا پیشرفت در اجرای برنامه پنج‌ساله در حال اجرا و ارائه پیشنهادات جزئی و کاربردی با توجه به برنامه‌ها - پروژه‌ها، سیاست‌ها، هزینه‌ها و اهداف (هم مالی و هم فیزیکی) برای بخش‌های مختلف و زیربخش‌ها، را انجام دهند.

اعضای این گروه‌ها از کارمندان بوده که شامل کارمندان کمیسیون برنامه‌ریزی، وزارتخانه‌های مرکزی، دیپارتمان‌ها و دیگر نهادها و دولت‌های ایالتی و کارشناسان در زمینه‌های مورد نظر هستند. در این راستا در برنامه نهم ۲۳ گروه راهنما و ۱۱۶ گروه کاری تعیین شده بودند و در برنامه دهم ۲۷ گروه راهنما و ۹۸ گروه کاری.^۲

سند چشم‌انداز براساس وظایف اصلی کمیسیون برنامه‌ریزی تنظیم می‌شود مانند پروژه‌های کردن رشد اقتصادی در محدوده ۱۵ تا ۲۰ سال که دوره‌های پنج‌ساله را دربر می‌گیرد. این سند (تک‌برگی) در ابتدا توسط واحدهای بخشی کمیسیون براساس مسائلی که باید در این بخش‌ها طی مدت برنامه‌های پنج‌ساله حل شوند، تنظیم می‌شود، البته واحدهای بخشی در تنظیم این سند باید به تجربه پروژه‌های گذشته توجه کنند. دیدگاه وزارتخانه‌های مرکزی، دولت‌های ایالتی، کمیته‌های مشورتی، اعضای پارلمان، میز (پانل) اقتصاددانان و کارشناسان نیز در تهیه سند دیدگاه (سند چشم‌انداز) نیز مورد توجه قرار می‌گیرند.

اهداف، استراتژی، سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله همه در سند چشم‌انداز (دیدگاه) اعلام

۱. همان سندی که در ایران با عنوان سند چشم‌انداز شناخته می‌شود.

۲. نگاه کنید به سایت کمیسیون برنامه‌ریزی، بخش سازمان و تشکیلات.

می‌شود. بعضی اوقات سناریوهای جایگزین که نیاز به درجه‌های مختلفی از تلاش دارد هم عرضه می‌شود. این سند در ابتدا در نشست کمیسیون برنامه‌ریزی بررسی می‌شود و سپس به وسیله کابینه و در نهایت توسط پارلمان بررسی می‌شود.

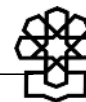
وقتی مراحل ابتدایی و آغازین برنامه‌ریزی در سطح ملی در حال انجام است، دولت‌های ایالتی نیز مشاوره‌های خود را در قدم‌های اولیه برای تهیه چشم‌انداز (دیدگاه) ارائه کرده و همچنین در مواردی که لازم است، گروه‌های کاری تشکیل می‌دهند.

بعد از اینکه سند چشم‌انداز (دیدگاه) به وسیله شورای توسعه ملی به تصویب رسید، کمیسیون برنامه‌ریزی به وزارتخانه‌های مرکزی و دولت‌های ایالتی دستور می‌دهد که عملیات تهیه جزئیات پیشنهادی خود برای برنامه پنج‌ساله را آغاز کنند، البته بدین‌منظور خطوط کلی و راهنمایی‌های مناسب نیز توسط کمیسیون ارائه می‌شود.

کار بر روی جزئیات استراتژی توسعه، پارامترهای کلان مانند پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، اشتغال، صادرات، واردات و هدف‌های بخشی در داخل کمیسیون برنامه‌ریزی از طریق داده‌های گروه‌های کاری، مرحله بعدی در فرآیند برنامه‌ریزی است. مهمترین تأکید و توجه در این مرحله برقراری سازگاری میان این اهداف یا پروژه‌ها با دستورهای داده شده توسط کمیسیون و همچنین موارد مطرح شده در سند چشم‌انداز است.

به‌طور هم‌زمان بخش منابع مالی کمیسیون برنامه‌ریزی از دولت‌های ایالتی درخواست می‌کند تا جزئیات منابع خود را برای برنامه پیش‌بینی کرده و منابع ایالت را برای برنامه پنج‌ساله که در حال تنظیم است، تخمین بزنند. در مرکز تخمین منابع توسط کمیته‌های راهنما و گروه‌های کاری بررسی و نهایی می‌شود. در این مقطع (که فرآیند مهمی از برنامه‌ریزی است) نمایندگان کمیسیون برنامه‌ریزی، وزیر دارایی و بانک مرکزی حضور دارند.

مرحله بعدی در فرآیند برنامه‌ریزی به رسیدگی توصیه‌های گروه‌های کاری (واحدها - دفاتر) بخشی، درخصوص برنامه پیشنهادی ایالت‌ها اختصاص دارد که توسط کارشناس برنامه ایالت انجام می‌شود. این کارشناس توصیه‌های گروه‌های کاری (واحدها - دفاتر) بخشی و گفتگوهای غیررسمی با کارکنان و کارشناسان مرکز و ایالت و همچنین دانش به‌دست آمده از فعالیت‌های توسعه در ایالت (پیشینه و سابقه ایالت) را مد نظر قرار می‌دهد. وی گزارشی تهیه می‌کند که حاوی توصیه‌ها و پیشنهادهایی درخصوص برنامه و اهداف و مبلغ سرمایه‌گذاری (هزینه) است. این گزارش پایه و مبنای گفتگوها بین کمیسیون برنامه‌ریزی و دولت ایالتی برای نهایی کردن برنامه ایالت مورد نظر است. در آخر با توجه به منابع خود ایالت (که استقراض از بازار و گردش منابع اضافی و کمک‌های مرکزی را نیز دربر می‌گیرد) محتوای برنامه نهایی می‌شود.



اما در مورد برنامه مرکزی، تقسیم کار و گردش آن براساس خطوط کلی مندرج در سند چشم‌انداز است. توصیه‌های گروه‌های کاری مورد نظر، پیشنهادات وزارتخانه‌ها و ارزیابی‌های بخشی برنامه‌های توسعه پیشین نیز ضروری در نظر گرفته شده است. لازم به توضیح است که سند چشم‌انداز پایه گفتگو بین کمیسیون برنامه‌ریزی و دبیران وزارتخانه‌ها و دپارتمان‌های مورد نظر را شکل داده و در پرتو گفتگو با وزارتخانه‌ها و پیش‌بینی کل منابع برای برنامه مرکزی، کمیسیون برنامه‌ریزی، برنامه هر دپارتمان یا وزارتخانه و هزینه‌های آنها را بررسی می‌کند.

در فرآیند نهایی کردن برنامه، چنانچه کمیسیون برنامه‌ریزی مشورت با کمیته مشورتی اعضای پارلمان (که از یک طرف با وزارتخانه‌ها ارتباط دارند و از طرف دیگر با گروه‌های سازمان‌یافته صنایع و رهبران کارگری و کشاورزی و دانشمندان اجتماعی و دیگر کارشناسان را نمایندگی می‌کنند) را ضروری تشخیص دهد، این مهم صورت گرفته و مطالب و دیدگاه‌هایی که باید، مد نظر قرار می‌گیرد. همچنین لازم به یادآوری است که اعضای پارلمان نیز به صورت شخصی و در قالب وظایفی که به‌عنوان نماینده پارلمان برعهده دارند، از طریق ارتباط با نهادها و صاحب‌نظران مختلف در پی گردآوری و طرح پیشنهادهای ارزشمند و مؤثر هستند.

در نهایت برنامه‌های مرکزی و ایالتی، به‌همراه تلفیق تأمین مالی آنها، در پیش‌نویس برنامه پنج‌ساله ترکیب می‌شوند. بعد از تأیید این پیش‌نویس به‌وسیله کل کمیسیون برنامه‌ریزی و کابینه وزیران، برنامه به کمیته توسعه ملی ارائه می‌شود. بعد از اینکه کمیته آن را تأیید کرد به روی میزهای دو مجلس (مجلس ملی و مجلس ایالتی) می‌رود.

سال‌های مدیری است که سیستم برنامه‌ریزی هندوستان از برنامه‌ریزی مرکزی به سمت سیستمی حرکت کرده که بیشتر مبتنی بر راهنمایی باشد. امروزه، کمیسیون برنامه‌ریزی خود مشغول تهیه و تدوین یک دیدگاه استراتژیک بلندمدت اقتصادی برای هدایت و جهت‌دهی به تصمیم‌های اقتصادی است. در این چارچوب کمیسیون بیشتر بر انطباق اهداف و سیاست‌ها با دیدگاه استراتژیک و اولویت‌های شناسایی شده تمرکز دارد. این مهم نشان‌دهنده نیازهای اولیه دولت هم در مفهوم سرمایه‌گذاری‌ها و هم تغییر سیاست‌ها به‌منظور درک اهداف است.

کمیسیون برنامه‌ریزی نقش تلفیق‌کنندگی^۱ در توسعه و ارائه دیدگاهی کلی^۲ در سیاست‌ها به‌ویژه در زمینه‌های حساس توسعه انسانی و اقتصادی دارد، مخصوصاً جایی که مرکز و ایالت‌ها دارای نقش مشترکی هستند. این موارد شامل طرح‌های بخش اجتماعی است که نیازمند ترکیب و همکاری هستند. طرح‌هایی مانند بهداشت روستایی، آب خوراکی، نیازهای انرژی روستایی، سواد و

1. Integrative

2. Holistic

حفاظت از محیط زیست. نبود چنین همکاری‌هایی باعث شکل‌گیری متولیان متعدد و ناهماهنگ شده و افزایش هزینه‌ها و کاهش کارایی را در پی دارد. در چارچوب فدرالی، دیدگاه تلفیقی (ائتلافی) فقط از طریق کمیسیون برنامه‌ریزی می‌تواند توسعه یابد که این دیدگاه وابستگی نزدیکی هم با وزارتخانه‌های مرکزی و هم با دولت‌های ایالت‌ها دارد.

تأکید کمیسیون همچنین بر روی حداکثرسازی ستانده اقتصاد به‌وسیله استفاده بهینه از منابع محدود است. اگرچه راه‌های افزایش ذخیره منابع هم، از اجزای مهم برنامه‌ریزی است. علاوه بر این موارد به‌طور همزمان، افزایش استفاده کارآ از منابع موجود و رعایت اولویت‌ها در برنامه‌ها و استراتژی‌ها نیز مورد توجه کمیسیون است.

به سبب نقش و جایگاه کمیسیون برنامه‌ریزی، این کمیسیون به‌طور وسیع و گسترده‌ای مورد توجه بوده و با پرسش‌های تکنیکی که مربوط به برنامه‌ریزی و مکانیسم برنامه‌ریزی هستند، روبرو است. براین اساس ضروری است که سیاست‌ها و جزئیات طرح‌های مندرج در برنامه با وزارتخانه‌های اجرایی مرکز و دولت‌های ایالتی هماهنگ و مرتبط باشند.

درمجموع کمیسیون برنامه‌ریزی به‌عنوان یک نهاد مشورتی، طرف مشورت وزارتخانه‌های مرکزی در تمام مسائل مهم اقتصادی و مسائل توسعه‌ای است. این امر باعث شده که دولت بتواند در هر زمان از تطابق سیاست‌ها و تصمیم‌های اجرایی با استراتژی و سیاست‌های مندرج در برنامه اطمینان حاصل کند.

به‌طور خلاصه و در بیانی فشرده می‌توان فرآیند تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه در هندوستان را به‌شرح زیر معرفی کرد که تهیه و تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله، در سه مقطع یا گام کلی صورت می‌گیرد:

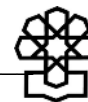
- تهیه گزارش جهت‌گیری (سند چشم‌انداز)،

- تهیه پیش‌نویس برنامه پنج‌ساله،

- نهایی کردن برنامه پنج‌ساله،

شایان تذکر و یادآوری است که سند چشم‌انداز، پیش‌نویس و برنامه نهایی در کمیسیون برنامه‌ریزی تهیه می‌شود. در این چارچوب فرآیند برنامه‌ریزی در هندوستان دارای چهار مرحله به‌شرح زیر است:

مرحله اول: این مرحله که سه سال قبل از شروع اجرای برنامه جدید آغاز می‌شود، مرحله‌ای است که طی آن مطالعاتی به‌منظور سنجش و ارزیابی وضعیت اقتصادی کشور و تعیین تنگناهای اساسی اجتماعی، اقتصادی و نهادی انجام می‌شود. نتایج مقدماتی حاصل از این مطالعات در تهیه و تنظیم جهت‌گیری کلی برنامه پنج‌ساله بعد مورد استفاده قرار می‌گیرد. این مطالعات و جهت‌گیری



کلی توسط کمیسیون برنامه‌ریزی تقدیم کابینه مرکزی می‌شود. سپس شورای توسعه ملی نتایج این مطالعات و سند چشم‌انداز را مورد بررسی قرار داده و به اتکای آن نرخ رشد و اولویت‌های کلی را که در مراحل بعدی تهیه و تنظیم برنامه باید رعایت شوند تعیین می‌کند.

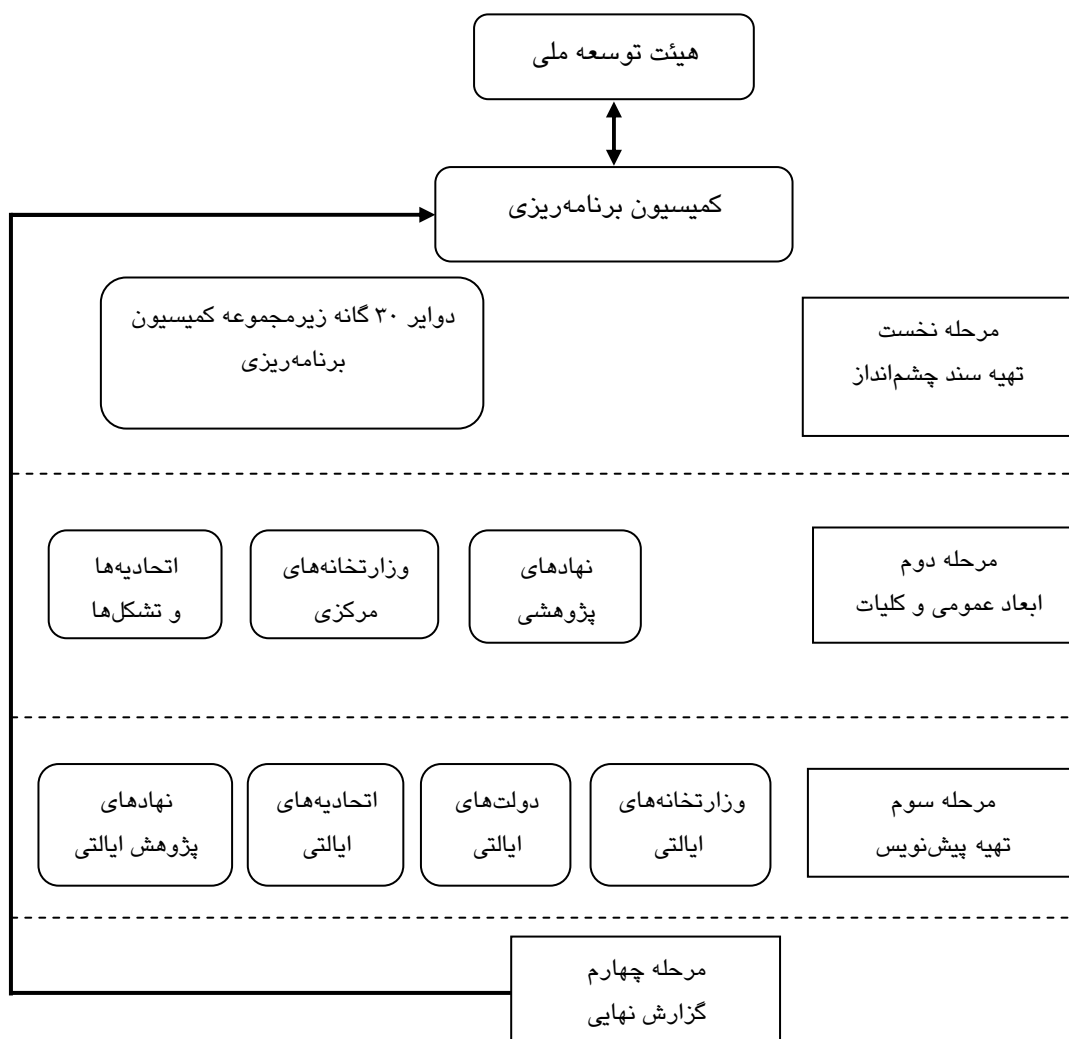
مرحله دوم: در این مرحله ابعاد عمومی و کلی برنامه با توجه به نرخ رشد مقدماتی مشخص شده توسط شورای توسعه ملی، تهیه و تنظیم می‌شود. درحالی که مطالعات لازم برای این منظور در خود کمیسیون برنامه‌ریزی در دست انجام است، به‌طور همزمان تعدادی گروه‌های کاری (واحدها - دفاتر) متشکل از مقامات کمیسیون برنامه‌ریزی و وزارتخانه‌های مرکزی ذیربط تشکیل می‌شوند. به دولت‌های ایالتی نیز توصیه می‌شود که گروه‌های کاری مربوط به خود را تشکیل دهند. گروه‌های کاری ایالتی در یک ارتباط غیررسمی با گروه‌های کاری مرکزی قرار می‌گیرند. درحالی که مطالعات گروه‌های کاری مختلف در جریان است، کمیسیون برنامه‌ریزی از نظرات مشورتی کارشناسان غیررسمی از طریق هیئت‌های مشورتی و کمیته‌هایی که برای بررسی جنبه‌های وسیع‌تر و کلی‌تر سیاست‌ها و جهت‌گیری‌ها تهیه و تنظیم برنامه تشکیل می‌دهد، استفاده می‌کند. مرحله دوم با تهیه «پیش‌نویس» که حاوی ویژگی‌های عمده و اساسی برنامه در دست تهیه و تنظیم است، خاتمه می‌یابد. در این یادداشت مهمترین مسائل سیاسی که باید در بالاترین سطوح تصمیم‌گیری مورد دقت قرار گیرد، ذکر می‌شود. این پیش‌نویس به کابینه مرکزی و سپس به «شورای توسعه ملی» تقدیم می‌شود.

مرحله سوم: در این مرحله اقدامات لازم در جهت تهیه و تنظیم خلاصه پیش‌نویس برنامه پنج‌ساله با توجه به ملاحظات و نظرات شورای توسعه ملی در مورد «پیش‌نویس»، انجام می‌شود. خلاصه پیش‌نویس برنامه، شرح تفصیلی و دقیق‌تر این یادداشت است و ویژگی‌های کلی برنامه‌های اجرایی بخش‌های مختلف و سیاست‌های اساسی لازم برای به اجرا در آمدن آن برنامه‌ها را دربر دارد. خلاصه پیش‌نویس برنامه، قبل از آنکه به کابینه مرکزی و شورای توسعه ملی تقدیم شود، مورد بررسی و اظهارنظر دولت‌های ایالتی و وزرای مرکزی قرار می‌گیرد. خلاصه پیش‌نویس، پس از تصویب شورای توسعه ملی برای اظهارنظر عامه مردم منتشر می‌شود. این خلاصه توسط یک کمیته مشورتی غیررسمی مرکب از اعضای پارلمان و همچنین خود پارلمان به‌طور کلی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

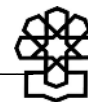
مرحله چهارم: در این مرحله گزارش نهایی در مورد برنامه پنج‌ساله تهیه می‌شود. کمیسیون برنامه‌ریزی با همکاری وزارتخانه‌های ذیربط، مذاکرات تفصیلی را با دولت‌های ایالتی درخصوص برنامه‌های مربوط به آنها به‌عمل می‌آورد. برآورد منابع قابل دسترسی و سیاست‌های لازم برای

تجهیز منابع اضافی و همچنین پیشنهادهای مربوط به برنامه‌های اجرایی بخشی ایالات، پیش از آنکه تصمیم نهایی اتخاذ شود، هم در سطوح اداری و هم در سطوح سیاسی، مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد. تبادل نظرهایی نیز با نمایندگان صنایع عمده سازمان‌یافته در بخش خصوصی از طریق چندین «شورای توسعه» و همچنین اتاق‌های بازرگانی و صنایع به‌عمل می‌آید.

نمودار فرآیند برنامه‌ریزی در هندوستان



تذکر: به سبب چارچوب‌های اداری - سیاسی حاکم بر این کشور، کلیه ارکان یاد شده در نمودار بالا، دارای ارتباط‌های دوطرفه با یکدیگر هستند که به‌منظور رعایت سادگی، از ترسیم خطوط دوطرفه بین ارکان مشاهده شده در نمودار خودداری شده است.



۵-۲. ارزیابی برنامه

ارزیابی و برآورد پروژه‌ها و طرح‌های توسعه نقش کلیدی در تولید اطلاعات برای برنامه‌ریزی توسعه دارد، مخصوصاً در کشورهای درحال توسعه. نتایج ارزیابی سریع برنامه‌های درحال پیشرفت، نکاتی که برای اصلاح برنامه در زمان اجرا لازم است را فراهم می‌کند. همچنین تهیه بازخورد از طریق ارزیابی نتایج برای تشخیص و تعیین شیوه‌های اجرا مهم است، به‌ویژه در زمان مواجه شدن با نتایج اجرای برنامه و استفاده از این اطلاعات برای آینده.

بدین‌منظور و برای رسیدن به اهداف بالا، مطالعات و تحقیقات از طریق ارگان ارزیابی در کمیسیون برنامه‌ریزی و ارگان‌های ارزیابی ایالتی انجام می‌شوند تا میزان تحقق اهداف و تأثیر بر دینفعان و ساختمان اجتماعی و اقتصادی جامعه و همچنین مکانیسم و کفایت سیستم شناسایی شود. اطلاعات اولیه به‌دست آمده از این دسته از مطالعات و تحقیقات در تهیه برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت استفاده می‌شوند.

نکته لازم به توضیح آن است که در چارچوب تقسیمات اداری و بخش‌های زیرمجموعه کمیسیون برنامه‌ریزی، دو بخش متفاوت با عنوان مدیریت و ارزیابی و ارزیابی برنامه وجود دارند. اگرچه عنوان این دو واحد (بخش) بسیار مشابه است، اما هر یک مسئول و متولی‌گونه و سطح متفاوتی از ارزیابی هستند. به‌طور مشخص وظایف واحد مدیریت و ارزیابی عبارت است از:

- تهیه شکل و راهنمای پیشنهاد پروژه‌ها و طرح‌های مهم بخش عمومی و تصویب آنها از دیدگاه فنی و اقتصادی،

- کمک به وزارتخانه‌های دولت مرکزی و ایالات برای ارزیابی درست پروژه‌ها و طرح‌ها،
- کمک به وزارتخانه‌های مرکزی و ایالات و بخش‌های موضوعی کمیسیون برنامه‌ریزی برای ایجاد و بهره‌برداری از سیستم‌های اطلاعاتی و استفاده از تحلیل‌های زمانبندی نوع پرت - سی‌پی‌ام (PERT/CPM) در اجرای طرح‌های مهم،

- تحلیل مدیریت از دیدگاه کارآیی و برگزاری دوره‌های آموزشی به‌منظور به حداقل رسانیدن زمان و هزینه، بهبود روش‌شناسی و ارتقای بهره‌وری و همچنین بهبود دیگر ابزارهای اجرای برنامه‌ها،
- کمک به بهبود پایگاه‌های داده‌های اقتصادی و ایجاد و نگهداری بانک اطلاعات برای همه بخش‌های کمیسیون برنامه‌ریزی،

این بخش طرح‌های سرمایه‌گذاری بزرگ (بیشتر از ۱۵ کرور روپی) دولت مرکزی را از دیدگاه نه تنها اقتصادی که از دیدگاه اجتماعی هم ارزیابی می‌کند.

اما واحد دیگری که به امر مهم و کلیدی ارزیابی برنامه‌ها اشتغال دارد، ارگانی است که با

عنوان سازمان ارزیابی برنامه‌ها شناخته می‌شود. این سازمان در سال ۱۹۵۲ به صورت تشکیلات مستقل، اما تحت نظارت کلی کمیسیون برنامه‌ریزی تأسیس شد. ابتدا وظیفه مشخص ارزیابی برنامه‌های توسعه اجتماعات^۱ و دیگر برنامه‌های توسعه محلی به عهده این سازمان گذاشته شد. هدف، حصول اطمینان از درستی مسیر کارها و تشخیص راهکارها و روش‌های ناموفق بود. درحال حاضر دایره فعالیت‌های این سازمان به ارزیابی برنامه‌های کشاورزی، صنایع روستایی، بهداشت و رفاه خانواده، سیستم توزیع دولتی، عمران عشایری و جز اینها گسترش یافته است. ترتیب کار سازمان به شرح زیر است:

- ارزیابی نتایج برنامه با توجه به هدف‌های کلی و کمی اولیه،
- سنجش اثر آنها بر وضع کسانی که مشمول برنامه بوده‌اند،
- اثر ساختار اجتماعی - اقتصادی اجتماع مورد نظر،
- ارزیابی کفایت ساختار اداری روش‌های پذیرفته شده،
- چگونگی ارائه خدمات به گروه‌های هدف.

این سازمان، پنج دفتر منطقه‌ای ارزشیابی و ۱۰ واحد میدانی در مناطق و نواحی گوناگون کشور دارد. این سازمان اگرچه در دنیا، دستکم در هندوستان سازمانی منحصر به فرد است.

۳. مشخصات کلیدی نظام برنامه‌ریزی هندوستان

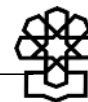
همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد پرسش‌محوری در این نوشتار مراد از برنامه و برنامه‌ریزی در هندوستان و همچنین نظام و فرآیند برنامه‌ریزی در کشور هندوستان بوده است. در این چارچوب پس از معرفی بسیار فشرده پیشینه برنامه‌ریزی در این کشور، اشاره‌ای به نظام اقتصادی این کشور (مرتبط با بحث برنامه‌ریزی) شده و در ادامه نظام برنامه‌ریزی و ارکان آن معرفی و سپس فرآیند برنامه‌ریزی در این کشور معرفی شد.

به استناد آنچه به اجمال و در بیانی فشرده آمد، می‌توان درباره نکات کلیدی زیر درخصوص

نظام برنامه‌ریزی هندوستان داوری کرد:

- رویکرد به برنامه‌ریزی،
- چگونگی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز،
- چگونگی تعامل با بخش خصوصی.

در پاسخ به محورهای یاد شده لازم است به چند نکته توجه شود. درواقع محورهای بالا، در



بادی امر و در ابتدا پاسخ‌های مستقل و مشخصی ندارند، بلکه این محورها بستگی تام و تمامی به مباحث و متغیرهای دیگری دارند که پاسخ این محورها را تعیین می‌کنند. به بیان دیگر برای شناخت و دستیابی به پاسخ محورهای بالا لازم است و باید به حوزه‌های دیگری مراجعه کرد که از قضا آن حوزه‌ها تعیین‌کننده پاسخ به محورهای بالا هستند. در این چارچوب و به‌طور مشخص می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نظام برنامه‌ریزی بنا بر تعریف ترکیب و برآمده از چارچوب‌های سیاسی، قانونی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و حتی اداری حاکم بر جامعه است. این نظام را نمی‌توان مستقل از موارد یاد شده فهم کرد و بدون توجه به آنها نظام برنامه‌ریزی را تعریف و طراحی کرد. براین اساس است که گفته می‌شود نظام برنامه‌ریزی دربرگیرنده:^۱

- مبانی نظری پذیرفته شده برای برنامه‌ریزی،
 - فضای معرفتی (اندیشه‌ای) غالب و حاکم بر فضای ذهنی برنامه‌ریزان و مدیران توسعه،
 - اندیشه‌های سیاسی واقعاً موجود و مسلط بر جامعه روندها را به‌طور واقعی و تعیین‌کننده جهت می‌دهند،
 - اندیشه‌های اجتماعی حاکم بر جامعه (رسمی و غیررسمی - صریح و ضمنی) که توزیع مواهب توسعه را رقم زده و مطلوب‌های کمیاب اجتماعی در چارچوب آنها توزیع می‌شوند،
 - نظام حقوقی - قانونی مدون و تصریح شده در مقررات حاکم بر جامعه،
 - چارچوب‌های کلی حاکم بر سازمان و ترتیبات (تشکیلات) اداری در جامعه است.
- بنابراین نمی‌توان نظام برنامه‌ریزی را مستقل و مجزا از چارچوب‌های اجتماعی - سیاسی و قانونی حاکم تصور کرد. براین اساس در جامعه‌ای چون هندوستان که بنا بر مفاد فصل سوم قانون اساسی (با عنوان حقوق اساسی)، نظام سیاسی با سه مشخصه:

الف) دمکرات،

ب) جمهوری،

ج) سکولار معرفی شده و اصل زیربنایی و مبنایی «فدرالیسم» که همچون جوهره قوانین مادر و قوانین عادی حاکم بر جامعه است؛ نمی‌توان نظام برنامه‌ریزی را به دور از این موازین متصور شد. به‌طوری که از مهمترین مشخصات و ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی در هندوستان «غیرمتمرکز بودن» آن است.

- شایان توضیح است که توقف در این سطح از بحث کفایت نداشته و مناسب است غیرمتمرکز

۱. «نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه»، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.

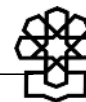
بودن بیشتر توضیح داده شود. در این خصوص اشاره به سه نکته لازم است:

۱. همان‌طور که در بحث فرآیند برنامه‌ریزی اشاره شد، کمیسیون برنامه‌ریزی هندوستان به‌عنوان نهاد متولی برنامه‌ریزی در این کشور، مسئولیت تهیه و تدوین سند چشم‌انداز (سند رویکرد) را دارد. در ادامه فرآیند برنامه‌ریزی واحدهای برنامه‌ریزی در ایالات (دولت‌های ایالتی) مسئولیت تدوین برنامه را برعهده داشته که برای تأیید اولیه آن، باید با دفاتر و واحدهای تخصصی زیرمجموعه کمیسیون برنامه‌ریزی در تعامل باشند. نکته کلیدی و مهم آن است که برنامه توسط دولت‌های ایالتی تدوین شده و نقش کمیسیون برنامه‌ریزی (مرکز) در این مقطع تنها ارائه چارچوب‌های کلی و جهت‌دهی به برنامه در قالب سند رویکرد و همچنین ارائه راهنمایی‌هایی تخصصی لازم (حسب مورد) است. براین‌اساس فرآیند برنامه‌ریزی در هندوستان را باید در زمره فرآیندهای غیرمتمرکز دانست.

۲. در ادامه نکته بالا لازم است توضیح داده شود که غیرمتمرکز بودن برنامه‌ریزی غیر از سیاستگذاری منطقه‌ای است. منظور از سیاستگذاری منطقه‌ای آن است که مرکز تنها به تدوین چارچوب‌های کلی و جهت‌گیری‌های کلی بسنده نکرده و تا سطح سیاستگذاری نیز دخالت می‌کند. در این چارچوب نقش مناطق (ایالت‌ها) تنها تدوین اقدامات اجرایی در ذیل سیاست‌هاست که این اقدامات با ملاحظات منطقه‌ای تدوین می‌شوند. درحالی که در برنامه‌ریزی غیرمتمرکز، مرکز تنها به تدوین جهت‌گیری‌های کلی اقدام کرده و تدوین سیاست‌ها توسط مناطق (ایالت‌ها) انجام شده که به‌طور طبیعی ملاحظات منطقه‌ای نقش برجسته‌ای خواهند یافت. براین‌اساس و با توجه به فرآیند برنامه‌ریزی در هندوستان، می‌توان گفت برنامه‌ریزی در این کشور را باید در زمره برنامه‌ریزی غیرمتمرکز (با تأکید بر تمایز آن با سیاستگذاری منطقه‌ای) قلمداد کرد.

۳. درجه عدم تمرکز در نظام برنامه‌ریزی هندوستان از ابتدا بدین‌صورت نبوده است. همان‌طور که پیش از این نیز آمد، برنامه‌ریزی در این کشور در ابتدا با رویکردی متمایل به متمرکز آغاز شد. اما رفته‌رفته به وضعیت فعلی رسید که در این گذار بیش از هر متغیری، فضای سیاسی - اجتماعی جامعه هندوستان عنصر تعیین‌کننده بوده است. به بیان دیگر در اثر تغییر و تحولات فضای سیاسی و اجتماعی جامعه نظام برنامه‌ریزی نیز دستخوش تحول و دگرگونی شده است.

نکته‌ای که تلاش می‌شود بر آن تأکید شود آن است که تحول و سیر دگرگونه شدن نظام برنامه‌ریزی در هندوستان بیش از آنکه پدیده‌ای اقتصادی و در فضای اقتصاد هندوستان رخ داده باشد، پدیده‌ای است که متأثر از فضای سیاسی و اجتماعی آن جامعه بوده و پرواضح است و ای‌بسا نیاز به اشاره نباشد که این دآوری منکر اثر متغیرهای اقتصادی و تحولات اقتصادی آن کشور نیست؛ بلکه بحث بر سر عنصر تعیین‌کننده است، عنصر یا مؤلفه‌ای که دیگر متغیرها



(اقتصادی) را نیز رقم می‌زند. شایان تذکر است که ریشه و بنیان چنین درک و در نتیجه قضاوتی در ارتباط وثیق نظام برنامه‌ریزی با چارچوب‌های سیاسی و حقوقی حاکم نهفته است. - در ادامه مطالب اشاره شده، می‌توان نقش بخش خصوصی را نیز توضیح داد. در مطالبی که درخصوص نظام برنامه‌ریزی و فرآیند آن در کشور هندوستان آمد می‌توان نقش بخش خصوصی را به شرح زیر شناسایی کرد:

• در فرآیند برنامه‌ریزی در هندوستان بخش خصوصی از دو زاویه قابل طرح است: نخست ارتباطات و نقشی که بخش خصوصی در مرکز (کمیسیون برنامه‌ریزی، وزارتخانه‌های مرکزی، هیئت دولت) دارد و دوم نقش و تأثیر بخش خصوصی در سطح ایالت‌ها. اما از آنجایی که نظام برنامه‌ریزی در هندوستان غیرمتمرکز است، نقش و تأثیر بخش خصوصی در دو سطح یاد شده متفاوت است. در سطح مرکز، نقش بخش خصوصی در شکل‌گیری چارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کلی است، اما در سطح ایالتی، بخش خصوصی در سیاست‌های برنامه نقش دارد که این تأثیر به‌طور منطقی منتهی به طرح‌ها و پروژه‌ها می‌شود.

• بخش خصوصی در نظام برنامه‌ریزی هندوستان از طریق «سیستم نمایندگی» نقش خود را ایفا می‌کند. بدین ترتیب که در سطح ملی - مرکز بخش خصوصی نمایندگان خود را در پارلمان ملی داشته که در چارچوب نظام پارلمانی، در تعیین دولت مؤثر است. توضیح آنکه در نظام سیاسی هندوستان، دولت، دولتی پارلمانی بوده و اکثریت پارلمان دولت را در اختیار دارد. براین اساس بخش خصوصی از طریق این سیستم می‌تواند در شکل‌گیری و هدایت فرآیندها برای تدوین سند چشم‌انداز ایفای نقش کند.

نظام نمایندگی در سطح ایالتی نیز جاری بوده و نه تنها به‌طور مشابه از طریق پارلمان‌های ایالتی و نقش آنها در شکل‌گیری دولت ایالتی، بخش خصوصی در برنامه‌ریزی نقش دارد، بلکه در سطح ایالتی بر نقش و وزن تشکل‌ها و اتحادیه‌های مربوطه افزوده می‌شود. این نکته به آن مفهوم نیست که اتحادیه‌های بخش خصوصی در مرکز و فرآیندهای مرکزی برنامه‌ریزی نقشی ندارند، بلکه مراد آن است که با ورود به سطح ایالتی نقش بخش خصوصی به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد. دلیل این مطلب نیز آن است که:

الف) برنامه در واقع، در سطح ایالت‌ها تهیه و تدوین شده و سیاست‌های مربوطه (البته در چارچوب سند رویکرد) در سطح ایالت‌ها تدوین می‌شوند. در نتیجه مباحث و مسائل، واقعی‌تر و عینی‌تر بوده و فضا برای بحث و نظر فراهم‌تر است،

ب) سیاست‌ها در مسیر منطق برنامه‌ریزی به طرح‌ها و پروژه‌ها منتهی می‌شوند که بنا بر هدف کسب سود، برای بخش خصوصی جذاب‌تر هستند و این طرح‌ها و پروژه‌ها در سطح ایالتی تعریف

و مشخص می‌شوند.

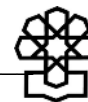
• نکته دیگری که درخصوص نقش بخش خصوصی در هندوستان، توجه بدان بسیار مهم و تعیین‌کننده است، تحولات اقتصادی و پیامدهای ناشی از «اصلاحات اقتصادی سال ۱۹۹۱» است. همان‌طور که پیش از این نیز اشاره شد، دولت هندوستان بعد از کسب استقلال در سطح بسیار قابل توجهی از دیدگاه‌های سوسیالیستی (الگوی شوروی سابق) متأثر بود^۱ که غلبه این دیدگاه به میزانی بود و تحولات این کشور به‌گونه‌ای رقم خورد که علیرغم مبانی و ریشه‌های عمیق تکثر و آزادی‌های اجتماعی و سیاسی در این جامعه و توجه به ملاحظات منطقه‌ای، در نهایت رویکردهای کنترلی بر اقتصاد سایه انداخت که در مسیری قابل انتظار، به دخالت‌های گسترده دولت از یک طرف و محدود شدن نقش بخش خصوصی در فرآیند رشد و توسعه هندوستان منتهی شد، اما نکته بسیار حائز اهمیت آن است که علیرغم تأثیر شوروی بر هند دو تفاوت اصلی میان برنامه‌ریزی هندی و شوروی وجود دارد. نخست آنکه شوروی کشور کمونیستی بسیار متمرکزی بود. حال آنکه هند یک دمکراسی پارلمانی است. در نتیجه برنامه‌ها ضمن داشتن مبنی سوسیالیستی باید به تصویب پارلمان و از آن طریق مردم برسند. ویژگی دوم، وجود بخش خصوصی است. در شوروی بخش خصوصی حذف شده بود حال آنکه در هندوستان در کشاورزی، صنایع کوچک و بزرگ، بازرگانی، ساختمان، ... بخش خصوصی فعالی وجود داشته و دارد. در نتیجه دولت هندوستان تنها می‌تواند از طریق اقتناع و ارشاد و نه اجبار، بخش خصوصی را وادار به اجرای هدف‌های برنامه کند.^۲

آثار و پیامدهای منفی تسلط و غلبه رویکرد متمرکز و سوسیالیستی در جامعه پرجمعیت و متکثر هندوستان که دهه‌های طولانی فشار استعمار انگلستان را نیز متحمل شده و فاقد زیرساخت‌های اولیه بود، سبب شد تا در دهه ۱۹۸۰ اصلاحاتی در اقتصاد این کشور به انجام برسد که این اصلاحات در چارچوب ایجاد فضا و فرصت برای فعالیت بیشتر بخش خصوصی بود، اما در پی بحران عمیق ارزی در ابتدای دهه ۱۹۹۰ که در نیمه سال ۱۹۹۱ به اوج خود رسید، دولت هندوستان انجام اصلاحات عمیق اقتصادی را اعلام کرد. کانون و محور اصلی این اصلاحات بر مدار «آزادسازی اقتصاد» تعریف شد و به مانند موارد مشابه کنترل‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت بر اقتصاد رفع شده و مرحله به مرحله اقتصاد از یک اقتصاد با مداخله زیاد دولت به سمت اقتصادی براساس نظام بازار آزاد حرکت کرد. در پی این اعلام فضا برای فعالیت بخش خصوصی روزبه‌روز مهیاتر شده و این روند با شتاب گسترده‌ای ادامه داشته و دارد.^۳

۱. فیروز توفیق، ۱۲۸۳، ص ۶.

۲. همان، ص ۱۲۲.

۳. نگاه کنید به:



در این چارچوب و در ادامه بحث نقش بخش خصوصی در فرآیند برنامه‌ریزی در هندوستان باید اشاره کرد که در نگاهی کلی، این بحث را می‌توان در دو مقطع پیش و پس از اصلاحات اقتصادی سال ۱۹۹۱ مطرح کرد. پیش از اصلاحات فضا برای مشارکت بخش خصوصی محدود و این بخش با مقررات و ضوابط و کنترل‌های گسترده و وسیع دولت روبرو بود، علیرغم آنکه در فضای سیاسی - اجتماعی، بخش خصوصی هم از فضای عمومی جامعه، هم از طریق سیستم نمایندگی و هم از طریق سیستم فدرالی می‌توانست در تهیه و تدوین برنامه‌ها نقش خود را ایفا کند. اما در مقطع بعد از اصلاحات سال ۱۹۹۱ و با رفع موانع و محدودیت‌های فعالیت بخش خصوصی، مشارکت و تأثیر بخش خصوصی در مسیرهای سابق رنگ و شکل بسیار بارزی به‌خود گرفت. در این چارچوب باید اشاره کرد که در پی فراهم شدن فضا برای فعالیت بخش خصوصی، رفته‌رفته بر بنیه و توان این بخش برای:

الف) مشارکت در برنامه‌ریزی،

ب) به‌عهده گرفتن مسئولیت و نقش، بیشتر شد.

بنابراین در مجموع نقش بخش خصوصی در برنامه‌ریزی را باید در چارچوب:

۱. نظام برنامه‌ریزی غیرمتمرکز،

۲. اصلاحات (آزادسازی) اقتصادی سال ۱۹۹۱، فهم کرد.

- نکته دیگری که شایان توجه است آنکه برنامه‌ریزی در هندوستان، براساس رویکرد «جامع» شکل گرفته و در حال حاضر و علیرغم تمام تحولات اقتصادی و اجتماعی و سیاسی کماکان رویکرد جامع در این فرآیند حاکم است، البته بلافاصله باید اضافه کرد که غلبه رویکرد جامع در برنامه‌ریزی تنها اختصاص به این کشور نداشته و اغلب (و ای بسا تمام) کشورهای که تهیه و تدوین برنامه‌های میان‌مدت (پنج‌ساله) اقدام می‌کنند، از این رویکرد بهره می‌برند.

- در اثر پیاده‌سازی برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و تعامل نهادها و واحدهای دولتی، عمومی و خصوصی از یک طرف و آثار و پیامدهای اصلاحات اقتصادی اخیر، برنامه‌ریزی در هندوستان دارای ویژگی‌های خاصی شده است. این ویژگی‌ها از یک طرف اختصاص به این کشور نداشته و از طرف دیگر ذکر آنها به‌معنای کامل بودن این ویژگی‌ها در برنامه‌ریزی هندوستان نیست، بلکه مراد اشاره به ویژگی‌هایی تعیین‌کننده و کلیدی در بحث نظام برنامه‌ریزی است. این موارد عبارتند از:

Goyal, S.K., 1996, Political Economy of India's Economic Reforms, Centre for Development and the Environment, University of Oslo, Norway.

Mohan, Rakesh, 2006, Economic Reforms in India: Where are We and Where do We Go?, Institute of South Asia Studies in Singapore.

Hanumantha Rao, C. H. and Dev, S. Mahendra, Economic Reforms and Challenges Ahead: An Overview, 2003, Economic and Political Weekly, Vol. 38, No. 12/13.

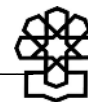
Desai, Ashok, 2001, A Decade of Reforms, Economic and Political Weekly, Vol. 36, No. 50.

• برنامه‌ریزی در هندوستان در عمل به‌گونه‌ای رقم خورده است که دارای وجه چشمگیری از صفت «تحقیقی بودن یا به متعین بودن» است. منظور آن است که برنامه‌ها در هندوستان به‌طور نسبی (و حداقل در مقایسه با ایران) تحقیقی‌تر بوده و دارای دستاوردهای عینی‌تر و محقق‌شده‌تری هستند. در اینجا تأکید بر این مطلب است که این ویژگی را نباید تنها و فقط به عملکرد برنامه و یا ارتباط تهیه و تدوین برنامه با اجرای آن (قابلیت اجرایی بودن برنامه‌ها) احاله داد، بلکه به‌نظر می‌رسد پیش و بیش از آن، این امر را باید به دیدگاه‌های حاکم نزد متولیان در لایه‌ها و سطوح مختلف و حتی بیش از آن به اجماع و فضای کلی حاکم بر نظام برنامه‌ریزی ارتباط داد؛ دیدگاه، اجماع یا فضایی که اصرار قابل توجهی بر تحقیقی بودن و عینی بودن داشته و ملاک داورها درباره برنامه‌ها و عملکرد آنها «عملکرد واقعی» آنهاست؛ عملکردی که منجر به تغییری واقعی و محقق شده در جامعه شده باشد.^۱

وجود چنین فضا و اجماعی سبب شده تا در برنامه‌ریزی، توجه و تأکید قابل توجهی بر قابلیت تحقق، پیوند برنامه‌ها با واقعیات اجرایی، پیوند میان اهداف و سیاست‌ها و بالاخره اصرار بر شکل‌گیری و به عینیت رسیدن اهداف وجود داشته باشد. در این چارچوب لازم به تأکیدی مؤکد است که شکل‌گیری این اجماع و مبنا شدن این توافق در چارچوب فضای اجتماعی - سیاسی هندوستان (بزرگ‌ترین دموکراسی دنیا و یا سمبل دموکراسی آسیایی) قابل درک است، فضایی که اجازه و امکان فعالیت، مشارکت و نظارت نهادهای مردمی در سطوح مختلف را نه تنها فراهم می‌کند بلکه این نقش نه فقط اثرگذار و غیرنمایشی، بلکه تعیین‌کننده است.

• نکته دیگری که درخصوص برنامه‌ریزی در هندوستان لازم به توضیح است آنکه پس از شروع اصلاحات اقتصادی در سال ۱۹۹۱ (آزادسازی اقتصاد)، از جمله مباحث بسیار تعیین‌کننده و اثرگذار بر برنامه‌ها و حتی نظام برنامه‌ریزی در این کشور، نقش فعال سرمایه‌گذاری‌های خارجی از یک طرف و افزایش ارتباطات و مبادلات اقتصادی هندوستان با خارج بوده است. به بیان فنی، اقتصاد هندوستان با انجام اصلاحات بازتر شده است. این مهم از آنجا بر نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌ها تأثیر می‌گذارد که نه تنها دولت مرکزی (در قالب چارچوب‌های کلی) بر تقویت این ارتباطات تأکید دارد، بلکه در چارچوب نقش بخش خصوصی در نظام برنامه‌ریزی، این بخش به‌عنوان پیشگام در برقراری و تقویت مبادلات خارجی، گرایش‌ها و خواست‌های خود مبنی بر باز بودن اقتصاد و ارتباط با دنیای خارج را به برنامه‌ها تزریق می‌کند. براین اساس یکی از مؤلفه‌های نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه در هندوستان، برقراری و تقویت ارتباطات با دنیای خارج و

۱. این مهم مستند به جمع‌بندی نگارنده از حضور در همایش‌ها، جلسات سخنرانی و مطالعه کتاب‌ها و مقالات منتشر شده در هندوستان است.



تقویت نقش بخش خصوصی در مسیر مبادلات بین‌المللی است.

• و بالاخره در کنار مباحث یاد شده، طرح نکته‌ای دیگر لازم به‌نظر می‌رسد. در چارچوب شرایط نهادی هندوستان (چارچوب‌های سیاسی - اجتماعی و اقتصادی)، فضای سیاسی و اجتماعی حاکم بر جامعه، بر برنامه‌های توسعه اثر پررنگ و برجسته‌ای دارد. به‌طوری که می‌توان گفت برنامه‌های توسعه در این کشور حتی در ابعاد فیزیکی و مالی نیز دارای رنگ اجتماعی هستند.

منابع و مآخذ

۱. مردوخ، بایزید. مروری بر توسعه اقتصادی هندوستان، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۷.
۲. توفیق، فیروز. تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.
3. M. L. Jhingan, "The economics of development and Planning (35th revised and enlarged Edition), vrinda Publications, 2002.
4. Taheri, Ahmad Reza, "A Brief Look at The Constitutional Process", Lulu Online Publication, 2009.
5. Notes on The Functioning of Various Divisions, Government Of India, Planning Commission, 2010.
6. Website of Planning Commission
7. Functions and Structure of The Planning Commission (Website of Planning Commission).



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۷. برنامه‌ریزی توسعه در هندوستان

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)
تهیه و تدوین‌کنندگان: میکائیل عظیمی، حسن ورمزیار
ناظران علمی: حسن سبحانی، محمد قاسمی
متقاضی: معاونت اقتصادی
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه
۲. برنامه‌ریزی
۳. توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۷/۴