

## دولت ها و امکان های هدف گذاری برنامه به هم تنم توسعه بر رشد اقتصادی ۸ درصدی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری

گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین الملل

مجموعه گزارش شماره ۲۹۷



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

| عنوان   | دلالت‌ها و امکان‌های هدف‌گذاری برنامه هفتم توسعه بر رشد اقتصادی ۸ درصدی |
|---|---|
| کد شناسه  | ۱۴۰۰-۸-۱۰۳۴۵  |
| گروه پژوهشی   | توسعه، تأمین مالی اقتصاد بین‌الملل                                      |
| پدیدآورنده  | دکتر سید رحیم تیموری  |
| ناظر علمی   | دکتر غلامرضا گزائی‌نژاد   |
| ناشر  | مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری                                       |
| تاریخ انتشار  | بهمن ۱۴۰۰   |
| طراح جلد  | پدرام حاجی اسماعیلی   |
| مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.   |   |
| حقوق معنوی اثر متعلق به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است. |   |
| آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶<br>شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳                                |   |
| <a href="https://www.dfrc.ir">https://www.dfrc.ir</a>   |   |

## فهرست مطالب

| صفحه    | عنوان   |
|---------|---|
| ۱.....  | مقدمه   |
| ۲.....  | بیان مسئله  |
| ۴.....  | ۱- بخش اول: بررسی مقایسه‌ای کشورهای واجد رشد ۸ درصدی چنددهه‌ای و نیز دارای سیستم برنامه‌ریزی میان‌مدت |
| ۴.....  | ۱-۱- مبنای انتخاب کشورهای مدل مقایسه (هند و چین)  |
| ۵.....  | ۲-۱- نگاه سریع به ارقام رشد و چند آماره موجز دو کشور هند و چین  |
| ۱۰..... | ۳-۱- نگاه کل‌گرایانه به اسناد برنامه‌ای دهه اخیر هند و چین از بابت اتصال آنها با مقوله رشد            |
| ۱۱..... | ۱-۳-۱- برنامه دوازدهم هند (۲۰۱۲-۲۰۱۷)   |
| ۱۴..... | ۲-۳-۱- استراتژی هند نوین (۲۰۱۸-۲۰۲۲)  |
| ۲۵..... | ۳-۳-۱- برنامه سیزدهم چین (۲۰۱۶-۲۰۲۰)  |
| ۲۷..... | ۴-۳-۱- برنامه چهاردهم چین (۲۰۱۶-۲۰۲۰)   |
| ۲۹..... | ۲- بخش دوم: طبقه‌بندی اجمالی از نظریه‌ها و رویکردهای رشد  |
| ۲۹..... | ۱-۲- گذار از رویکرد رشد تک‌ساحتی به رویکرد رشد فراگیر   |
| ۳۲..... | ۲-۲- دلالت‌های متنوع رویکرد رشد فراگیر  |
| ۳۴..... | ۳- بخش سوم: نتایج و بحث   |
| ۳۸..... | منابع   |

## فهرست نمودارها

صفحه

عنوان

- نمودار ۱: رشد اقتصادی هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله..... ۶
- نمودار ۲: درآمد سرانه و امید به زندگی بزرگسالان در چین و هند در مقایسه با کشورهای منتخب، دوره زمانی ۲۰۰۴-۱۹۶۰... ۷
- نمودار ۳: تولید ناخالص استانی چین در دوره ۱۹۹۸-۲۰۱۸..... ۸
- نمودار ۴: نابرابری درآمدی روستایی و شهری (الف) و نابرابری درآمدی کل (ب) در چین، ۲۰۱۵-۱۹۸۰..... ۹
- نمودار ۵: شاخص تورم هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله..... ۹
- نمودار ۶: تشکیل سرمایه ناخالص (به عنوان درصدی از GDP) هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله..... ۱۰
- نمودار ۷: هزینه‌های تحقیق و توسعه (به عنوان درصدی از GDP) هند و چین در دو دهه اخیر..... ۱۰
- نمودار ۸: منطق بنیادین برنامه دوازدهم هند..... ۱۱
- نمودار ۹: مفصل‌بندی عناصر برنامه دوازدهم هند پیرامون دورنگاه یا افق رشد فراگیر..... ۱۲
- نمودار ۱۰: استراتژی هند نوین بر روی ۴۱ حیطة حیاتی در راستای دستیابی به هدف (Target) رشد فراگیر ۹ درصد برای افق ۲۰۲۲-۲۰۲۳..... ۱۷
- نمودار ۱۱: رشد تولید ناخالص داخلی هند طی دوره ۲۰۱۲-۲۰۱۸..... ۱۹
- نمودار ۱۲: تکوین رویکردهای رشد: یک درختواره..... ۳۲
- نمودار ۱۳: دلالت‌های چندگانه رشد فراگیر..... ۳۳

## فهرست جداول

| صفحه    | عنوان  |
|---------|--|
| ۱۳..... | جدول ۱: اهداف و شاخص‌های ذیل اهداف برنامه دوازدهم هند.....                                       |
| ۳۴..... | جدول ۲: تطبیق گزاره‌های برآمده از مطالعه مقایسه‌ای کنونی با آسیب‌های برنامه‌های گذشته ایران..... |





## مقدمه

به گواه تاریخ توسعه در جهان، چه توسعه برنامه‌ریزی شده چه برنامه‌ریزی نشده، مفهوم رشد اقتصادی، یعنی سرعت افزایش تولید ناخالص داخلی، نه تنها اصلی‌ترین معیار پیشرفت کشورها به خصوص در رقابت نفس‌گیر چند دهه اخیر در مناطق مختلف جهان بوده، بلکه سنگ محک اصلی در برآورد پرستیژ و قدرت آنها است. گذار بلندمدت این مفهوم از رشد برون‌زا در دهه ۱۹۶۰ تا رشد فقرزدا و فراگیر در دهه ۲۰۱۰-۲۰۲۰ نشان می‌دهد علی‌رغم انتقادات وارده بر نگاه تک‌ساحتی به توسعه به مثابه رشد و گذار به مقولات ناظر بر پایداری، هنوز هم وزن رشد اقتصادی بر برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه کشورها سنگینی می‌کند؛ چراکه تجربه درخشان اقتصادهای نوظهور اخیر در رشد توأم با کاهش فقر و نابرابری یک‌بار دیگر توجه به این مفهوم را دوچندان کرده است.

آگاهی که عوامل درونی و بیرونی زیادی برای تحقق رشد اقتصادی وجود دارد و جریان غالب دانش اقتصاد نیز چندان روی خوشی به هدف‌گذاری برنامه‌ای بر این مفهوم ندارد؛ و در این باره همواره بر تجربه بلندمدت کشورهای بلوک غرب بر رشد آهسته و پیوسته قرن‌تأکید دارد. اما چه می‌شود اگر نگاه خود را به تجربه متفاوت شرق و جنوب آسیا (نخست بیره‌ای شرق آسیا و اخیراً هند و چین) معطوف کنیم، به خصوص که رشد چهار دهه‌ای چین در تاریخ بشری نظیر ندارد. حال در نظر بگیریم که این کشورها از جنگ جهانی دوم به بعد نهاد برنامه‌ریزی داشته و حدود ۱۲ تا ۱۳ برنامه توسعه را تجربه کرده‌اند. بلافاصله این پرسش مطرح است که: آیا برای کشور ما نیز هدف‌گذاری برنامه هفتم بر رشد اقتصادی ۸ درصدی امکان‌پذیر است، اگر بنا باشد این هدف (Target) در شاکله سایر اهداف برنامه قرار گیرد و با درگیر کردن ظرفیت‌های معطل کشور [بخش‌ها و استان‌ها] محقق شود؟

این مطالعه با هدف پاسخ به پرسش فوق تدوین شده و مشتمل بر سه بخش است. بخش اول شامل مقایسه روند شاخص رشد و سایر شاخص‌های دو کشور چین و هند و نیز اسناد برنامه‌ای این دو کشور است. یافته‌های این بخش نشان می‌دهد تداوم رشد این کشورها در حدود بین ۸ تا ۱۰ درصد در این دو نمونه، تصادفی نبوده و حداقل در دهه اخیر، هدف‌گذاری دقیق برنامه‌های توسعه آنها بر رشد فراگیر و پایدار نیز- در کنار محرک‌های بیرونی و اصلاحات درونی دیگر- در توفیق آنها مؤثر بوده است. در بخش دوم سعی کردیم مفهوم رشد فراگیر را در مسیر تکوین رویکردهای رشد جایابی کنیم و چنانچه یافته‌های بخش دوم نشان می‌دهد؛ رشد فراگیر یکی از آخرین مراحل تکوین رویکردهای رشد است و چنانچه در بن‌بیکره برنامه توسعه یک کشور قرار گیرد (مانند موارد هند و چین)، دلالت‌های متنوع و کثیر آن حیطه زیادی از اهداف و مقاصد توسعه آن کشور را پوشش می‌دهد. بخش سوم نیز شامل نتایج و بحث پیرامون دلالت‌های هدف‌گذاری بر رشد فراگیر در برنامه هفتم است.

## بیان مسئله

در بررسی مفهوم رشد اقتصادی توجه به دو نکته اساسی ضرورت دارد: نخست، تفکیک آن به دو مؤلفه رشد تولید سرانه و رشد جمعیت است. با این وصف، بخشی از اثرات بطئی رشد اقتصادی در طول دهه‌های اخیر را باید در پرتو آهنگ سریع رشد جمعیت ایران در مقایسه با روند دیگر کشورهای در حال توسعه تبیین کرد. آشکار است که ارقام بالای رشد جمعیت در کشوری چون ایران [با میانگین نرخ رشد جمعیت حدود ۲ درصد از نیمه دوم قرن بیستم تاکنون]؛ باید به دقت از بازدهی ارقام مربوط به رشد اقتصادی تمایز یابد. دوم، با وجود نابرابری‌های اساسی بین کشورهای فقیر و غنی و نیز نابرابری بین بخش‌های اقتصادی، تکیه بر داده‌های میانگین رشد اقتصادی - بدون در نظر گرفتن تغییرات کیفی در زندگی افراد و خانوارها - گمراه‌کننده خواهد بود.

آشکار است که هدف‌گذاری بر مقوله رشد جزء مفاد آشکار همه برنامه‌های توسعه در کشور در همه دوره‌های بعد از انقلاب بوده که گواه آشکار آن هدف‌گذاری بر رشد ۸ درصدی در سند چشم‌انداز و نیز برنامه‌های توسعه بعد از سند چشم‌انداز (چهارم، پنجم و ششم) است. باز هم مشخص است که عملکرد برنامه‌های توسعه هدف فوق‌الذکر را پوشش نداده و بلافاصله این پرسش مطرح است که علت مسئله چیست؟ پاسخ بلافاصله و اغلب درست این است که در غیاب مؤلفه کلیدی بهبود نهادی (که یک مشکل مزمن به درازای تاریخ هفت دهه‌ای برنامه‌ریزی در کشور است)، رشد اقتصادی ایران از شوک‌های اقتصادی برون‌زا و نوسان درآمدهای نفتی؛ متغیرهای بیرونی پیش‌بینی نشده مانند تحریم؛ و شرایط سیاسی بی‌ثبات تأثیرپذیری بیشتری داشته و دارد. بنابراین در این شرایط ولو با وجود یک برنامه درست و دقیق، نیل به هدف فوق اگر غیرممکن نباشد، لااقل دشوار است.

اما تصویر چگونه خواهد بود، اگر از زاویه دیگر به مسئله بنگریم. آیا می‌توان ادعا کرد برنامه‌های ما تاکنون به سیاقی نوشته شده‌اند که پیکره‌بندی دقیقی با مقوله رشد نداشته‌اند؛ به طوری که از ابتدا سند برنامه به امکان‌ها و دلالت‌های لازم برای تحقق این هدف و نیز سایر اهداف مسلح نبوده است؟ این زاویه دید جدید به خصوص حالا که افق‌های عوامل بیرونی برنامه‌ریزی نشده مانند تحریم‌ها یا کووید-۱۹ تا حدی روشن می‌شود، اجازه خواهد داد یکبار دیگر به دلالت‌های تحقق این هدف بنیادین از بابت محتوای خود سند برنامه گمانه‌زنی کنیم.

بنابراین پرسش اصلی گزارش کنونی این است که: هدف‌گذاری برنامه هفتم بر رشد اقتصادی ۸ درصدی چه دلالت‌ها و امکان‌هایی دارد، اگر بنا باشد این هدف (Target) در شاکله سایر اهداف برنامه قرار گیرد و با درگیر کردن ظرفیت‌های معطل کشور [بخش‌ها و استان‌ها و سایر ذینفعان] محقق شود؟ از بابت پاسخ به این پرسش اصلی، اجزای مطالعه به شرح دیاگرام زیر طبقه‌بندی و بررسی شده است:

### دیاگرام ۱: اجزای مطالعه

**بخش اول:** بررسی مقایسه‌ای سریع بر روی کشورهایی که در چند دهه اخیر همواره رشد اقتصادی ۸ درصد و بیشتر داشته و نیز سیستم برنامه‌ای میان‌مدت دارند (چین و هند):

۱-۱- نگاه سریع به ارقام رشد و چند آمارهٔ موجز دو کشور هند و چین از بابت دریافت تصویر بزرگ‌تر از مسئله.

۱-۲- نگاه کل‌گرایانه به آخرین اسناد برنامه‌ای هند و چین از بابت اتصال آنها با مقوله رشد.

**بخش دوم:** طبقه‌بندی اجمالی از نظریه‌ها و رویکردهای رشد

۱-۲- انگارهٔ گذار از رویکرد رشد تک‌ساحتی به رویکرد رشد فراگیر (Inclusive Growth)

۲-۲- دلالت‌های متنوع رویکرد رشد فراگیر

**بخش سوم:** نتایج و بحث

۱-۳- چه نکاتی از رویکرد رشد کشورهای مدل این گزارش قابل احصاء است؟

۲-۳- آیا دلالت‌های رویکرد رشد فراگیر با چارچوب مسلط برنامه هفتم قابلیت پیکره‌بندی دارد به قسمی که ظرفیت بخش‌ها و استان‌ها و مباحث فضایی توسعه، فقر و نابرابری دیده شود؟

۳-۳- نقاط اتصال آن با سیاست‌های کلی و درنهایت اهداف برنامه هفتم به چه شکل است؟

## ۱- بخش اول: بررسی مقایسه‌ای کشورهای واجد رشد ۸ درصدی چند دهه‌ای و نیز دارای سیستم برنامه‌ریزی میان‌مدت

### ۱-۱- مبنای انتخاب کشورهای مدل مقایسه (هند و چین)

ذکر این نکته لازم است که با وجود بازاندیشی دهه ۱۹۸۰-۱۹۹۰ در برنامه‌ریزی توسعه کشورها، ذیل دو رویداد آخرین مرحله جهانی‌سازی در دهه ۱۹۸۰ (عقب‌گرد اجتماعی- برنامه‌ای دولت‌ها از تفکر کینزی) و متعاقباً پایان جنگ سرد، همان‌طور که چانگ اشاره کرده «علیرغم سقوط کمونیسم ما هنوز در اقتصادهای برنامه‌ریزی شده زندگی می‌کنیم و ... کشورهای جهان [حتی اروپای غربی و آمریکا] بخش مهمی از سرمایه‌گذاری‌های مربوط به تحقیق و توسعه و زیرساخت‌ها را انجام می‌دهند و اقتصاد را از طریق برنامه‌ریزی فعالیت‌های مؤسساتی که تحت مالکیت دولت قرار دارند طراحی و برنامه‌ریزی می‌کنند. همچنین هر یک از بخش‌های صنعتی خود را از طریق سیاست صنعتی بخشی یا از طریق سیاست اقتصادی ملی به وسیله برنامه‌ریزی ارشادی طراحی و اداره می‌کنند»<sup>۱</sup>. بنابراین، به‌رغم بازاندیشی دهه ۱۹۸۰-۱۹۹۰<sup>۲</sup> به نحوی متناقض شاهد افزایش تعداد و تعدد برنامه‌های توسعه این بار به شکل محرک‌ها، سیاست‌ها، ابتکارات، آمایش‌ها، چشم‌اندازها و غیره هستیم؛ هر قدر که از فرمت برنامه‌های میان‌مدت کاسته شده باشد. مع‌الوصف، مواردی چون برنامه اخیر ترکیه (۲۰۱۹-۲۰۲۳) و چشم‌انداز ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۳ ترکیه؛ سیاست توسعه ملی<sup>۳</sup> مالزی (۲۰۲۱-۲۰۲۵)؛ برنامه توسعه پنج‌ساله تایلند؛ برنامه توسعه منطقه‌ای کنیا؛ طرح‌های آمایش سرزمین ۱۰ ساله و ۲۰ ساله کره جنوبی؛ برنامه توسعه عراق (۲۰۱۸-۲۰۲۲)؛ استراتژی توسعه ارمنستان (۲۰۱۴-۲۰۲۵)؛ استراتژی توسعه قطر (۲۰۱۸-۲۰۲۲)؛ چشم‌انداز ۲۰۳۰ عربستان؛ چشم‌انداز ۲۰۲۵ پاکستان؛ برنامه‌های پنج‌ساله چین؛ و نیز برنامه‌های پنج‌ساله هند می‌توانند با ایران قابلیت مقایسه داشته باشند. اما چنانچه ملاحظه می‌شود موارد فوق بیشتر از جنس برنامه‌های سرزمینی، منطقه‌ای، محلی، یا از جنس سیاست یا استراتژی هستند تا برنامه‌های جامع و فراگیر ملی؛ همچنین از جنس چشم‌اندازهای بلندمدت‌تر هستند؛ بنابراین به دلایل زیر تنها برنامه‌های دو کشور هند و چین انتخاب شده‌اند:

۱. ها-جون چانگ، بیست و سه گفتار درباره سرمایه‌داری: گفتار نوزدهم، ترجمه ناصر زرافشان، مهریستا، ۱۳۹۵.

۲. نگارنده این سطور در جای دیگر، روند بلندمدت یک قرن برنامه‌ریزی توسعه در جهان را طبقه‌بندی و واکاوی کرده است. نگاه کنید به:

«مطالعه تطبیقی تجربه برنامه‌ریزی توسعه در جهان؛ گسست‌ها و گذارها»، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۰.

الف) *تداوم رشد اقتصادی بالا*: از میان کشورهای فوق تنها دو کشور هند و چین به ترتیب، رشد اقتصادی مداوم تقریباً ۸ درصدی و ۱۰ درصدی چین را در چهار دهه گذشته تجربه کرده‌اند، به خصوص مورد چین یک استثنای تمام‌عیار جهانی است تا جایی که این کشور حد و اندازه یک قدرت نوظهور را یافته است.<sup>۱</sup>

ب) *استمرار نهاد برنامه‌ریزی دو کشور طی دوره بعد از جنگ جهانی دوم تاکنون*: کمیسیون برنامه‌ریزی هند از سال ۱۹۵۱ تا ۲۰۱۷ متولی ۱۲ برنامه توسعه پنج‌ساله در این کشور بود و بعد از آن تشکیلات دیگری بنام نهاد ملی هند تحول یافته<sup>۲</sup> استراتژی هند نوین ۲۰۱۷-۲۰۲۲ را عهده‌دار شد که به دلایل آن خواهیم پرداخت. همچنین چهارده برنامه توسعه چین از سال ۱۹۵۲ تا ۲۰۲۵ از طرف کمیسیون برنامه‌ریزی کشور که بعدها به کمیسیون برنامه‌ریزی توسعه کشور و از سال ۲۰۰۳ به کمیسیون برنامه‌ریزی و اصلاحات<sup>۳</sup> تغییر نام یافته، عملیاتی شده است. منطقی است بخشی از رشد خیره‌کننده این کشورها که دلالت‌هایی چون فقرزدایی و فراگیری دارد، در کنار برخورداری از فرصت پنجره باز جهانی به همین نهادهای توسعه‌ای و سایر نهادهای همسو و مکمل منتسب باشد که بخش‌های بعدی صحت ادعای فوق را تأیید می‌کند.

ج) *سیاست‌های رشد فراگیر*<sup>۴</sup>: مبنای برنامه‌های یازدهم و دوازدهم هند (۲۰۰۷-۲۰۱۷) و یکی از مبنای استراتژی هند جدید (۲۰۱۸-۲۰۲۲) است که صراحتاً اشاره شده و نیز یکی از مبنای برنامه سیزدهم و چهاردهم چین (۲۰۱۵ تا ۲۰۲۵) که تلویحاً اشاره شده و در گزارش کشوری بانک جهانی پیرامون استراتژی برنامه‌ای چین و همچنین درباره سیر تکوین مقوله رشد و نیز دلالت‌های رشد فراگیر در بخش‌های بعدی بحث خواهد شد.

## ۱-۲- نگاه سریع به ارقام رشد و چند آمارهٔ موجز دو کشور هند و چین

در این بند از گزارش به برخی از آمار و ارقام در قالب چند نمودار نظر خواهیم داشت تا ادعای آغازین این بخش از بابت مبنای انتخاب نمونه‌ها را تأیید کنیم. این آمارها شامل رشد اقتصادی، نابرابری، سرمایه‌گذاری، تورم و غیره هستند. از رشد اقتصادی شروع می‌کنیم. نمودار ۱ معرف رشد اقتصادی هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله و در دوره زمانی ۱۹۷۹-۲۰۲۰ است که نشان می‌دهد متوسط نرخ رشد سالانه برای چین حدود ۱۰ درصد و برای هند حدود ۸ درصد در طی دوره است. از اصلاحات نهادی ریز و درشت این کشور در طی دوره زمانی فوق که بگذریم،

۱. برای آشنایی با دلالت‌های رشد بلندمدت چین دو کتاب زیر که از طرف متخصصان تراز اول جهانی، برانکو میلانویچ (۲۰۱۹) و مارتین ژاک (۲۰۱۲)، تألیف شده، طنین زیادی یافته است:

– Jacques, Martin (2012), *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, PENGUIN BOOKS.

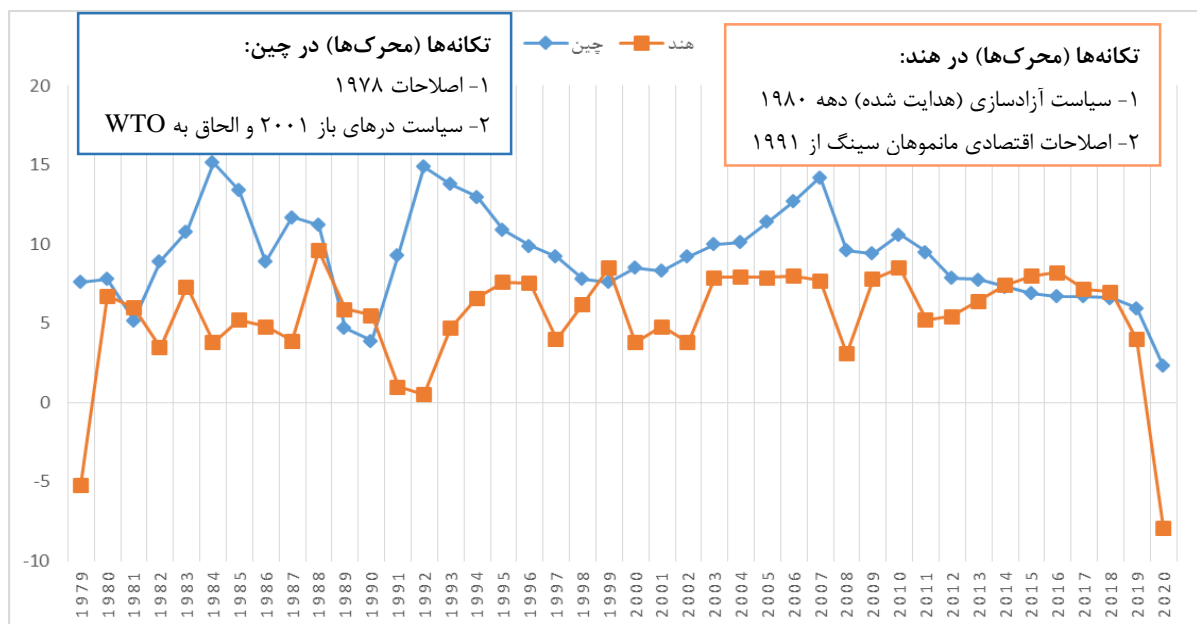
– Milanovic, Branko. (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*, Harvard University of Press.

2. NITI

3. NDRC

4. Inclusive Growth

تکانه‌های اصلی که رشد اقتصادی خیره‌کننده چین بر آن شتاب یافت به ترتیب عبارت بودند از: ۱- اصلاحات ۱۹۷۸: اهمیت این اصلاحات به حدی بود که مارتین ژاک در کتاب وقتی چین بر جهان حکومت می‌کند (۲۰۱۲) تاریخ مدرن جهان را به دو دوره قبل از اصلاحات ۱۹۷۸ چین و بعد از اصلاحات ۱۹۷۸ چین تقسیم کرده است؛ و ۲- سیاست درهای باز ۲۰۰۱ و الحاق چین به WTO: که لحظه ورود چین به نظم و سامان جهانی بود. همین‌طور مومنتومها (محرک‌های) رشد هند عبارت بودند از: ۱- سیاست آزادسازی (هدایت شده) دهه ۱۹۸۰؛ و ۲- اصلاحات اقتصادی مانموهان سینگ از ۱۹۹۱: دامنه تأثیر این دومی بسیار بیشتر بوده تا جایی که برخی متفکران هند را کشور برنده آشوب جهانی بین چین-آمریکا در قرن بیست و یکم می‌دانند.



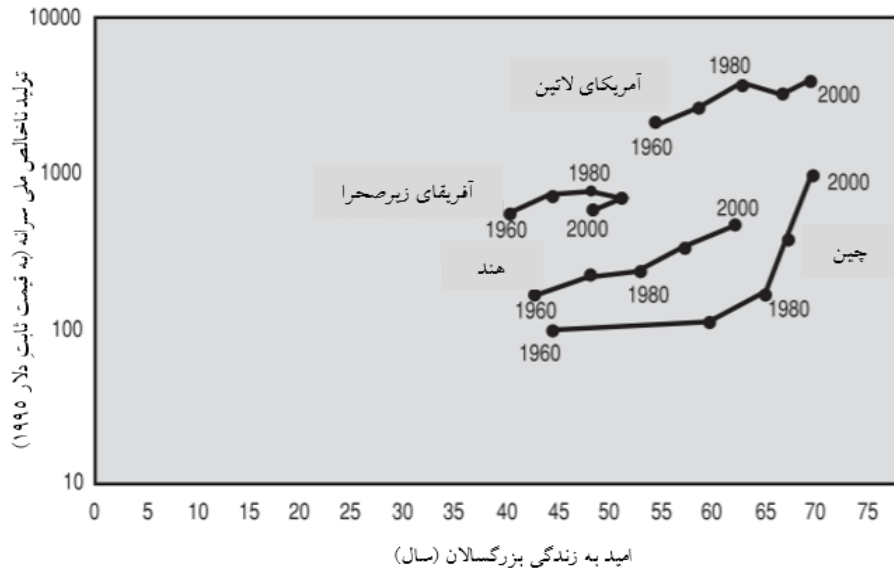
نمودار ۱: رشد اقتصادی هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله

منبع: بانک جهانی

توضیحات: ارقام برای چین حدود ۱۰ درصد و برای هند نزدیک ۸ درصد در دوره است.

اما توفیقات اقتصادی دهه‌های اخیر صدا البته فی‌البداهه نبوده و چنانچه نمودار ۲ نشان می‌دهد موفقیت اقتصادی چین بر بستر دستاوردهای اجتماعی عصر مائو و موفقیت اقتصادی هند بر بستر اندیشه‌های اجتماعی هند دوره گاندی و بعد از استقلال شکل گرفت. برای بزرگ‌ترین دستاورد چین و هند در دهه‌های گذشته بهبود وضعیت گروه‌های کم‌درآمد و تأمین نیازهای اساسی فقرا در مقایسه با سایر کشورهای کم‌درآمد بوده و از این نظر رشد اقتصادی خیره‌کننده این کشورها هم بر ستون‌های اجتماعی مقدم بر آن مانند امید به زندگی، آموزش و غیره بنا

شده و هم پس از حرکت سیلابی خود با خروج ۷۰۰ میلیون نفر از زیر خط فقر مطلق در چین و نیز ۴۰۰ میلیون نفر در هند بزرگ‌ترین روند فقرزدایی در جهان را به ارمغان آورده است.



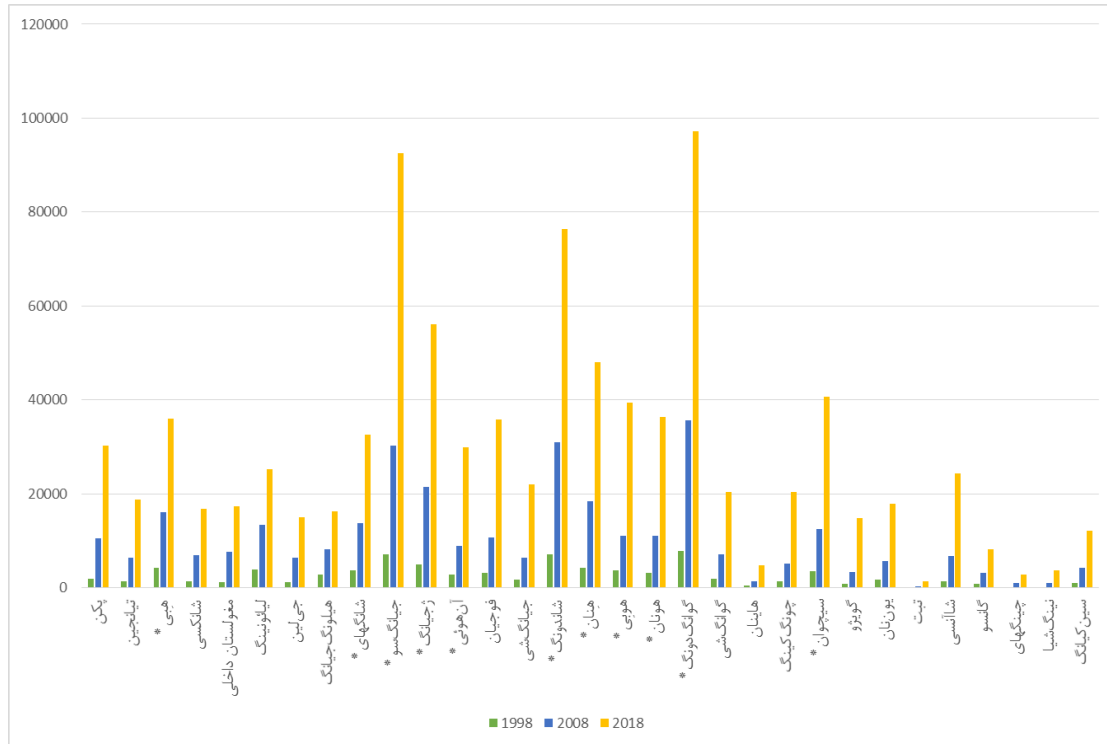
نمودار ۴: درآمد سرانه و امید به زندگی بزرگسالان در چین و هند در مقایسه با کشورهای منتخب، دوره زمانی ۱۹۶۰-۲۰۰۴

توضیحات: محاسبات درآمد سرانه و امید به زندگی از پایگاه داده شاخص‌های توسعه بانک جهانی ۲۰۰۱ و ۲۰۰۴ است.

رشد اقتصادی در این دو کشور گویای افزایش تولید در همه استان‌ها و مناطق است و چنانچه نمودار ۳، یعنی تولید ناخالص استانی چین در دوره ۱۹۹۸-۲۰۱۸ نشان می‌دهد مدل رشد چین به خوبی با اثر پخش توسعه توأم با دلالت‌های برابری گرایانه و فراگیر جور درمی‌آید. ارقام به خوبی گویای افزایش تولید در همه استان‌ها است، اما اگر مقایسه سه ستون در هر یک از استان‌ها را ملاک قرار دهیم، میزان افزایش در استان‌های کمتر برخوردار مانند سیچوان، تبت، سین کیانگ، چونگ کینگ از استان‌های برخوردارتر و پیشگام مانند گوانگ دونگ، شاندونگ و شانگهای و پکن بیشتر است.

علی‌القاعده، میزان همسازي یک رشد شتابان بلندمدت با شاخص ضریب جینی محک می‌خورد و مطابق نمودار ۴ که معرف نابرابری درآمدی روستایی و شهری (الف) و نابرابری درآمدی کل (ب) در چین طی دوره ۲۰۱۵-۱۹۸۰ است، شاخص نابرابری شهری و روستایی و نیز نابرابری کل در چین به رغم افزایش در دو دهه گذشته - که طبیعت کشورهای در مسیر رشد شتابان است - اما هنوز پایین‌تر از ضریب جینی کشورهای صنعتی پیشرفته (آمریکا، بریتانیا و غیره) و اقتصادهای نوظهور مشابه (برزیل) است. نمودار ۵، ۶ و ۷ نیز که به ترتیب معرف شاخص تورم، سرمایه‌گذاری و هزینه تحقیق و توسعه دو کشور چین و هند در دوره بلندمدت است، نشان می‌دهد: الف) ارقام زیر ۱۰ درصد برای هر دو کشور همسو با سایر اقتصادهای نوظهور است؛ ب) ارقام سرمایه‌گذاری برای هر دو

کشور سعودی بوده و به‌خصوص چین طی دو دهه اخیر بالاتر از میانگین جهانی است؛ ج) ارقام هزینه تحقیق و توسعه از GDP برای چین هم‌تراز با اقتصادهای پیشرفته و برای هند هم‌تراز با اقتصادهای نوظهور است.

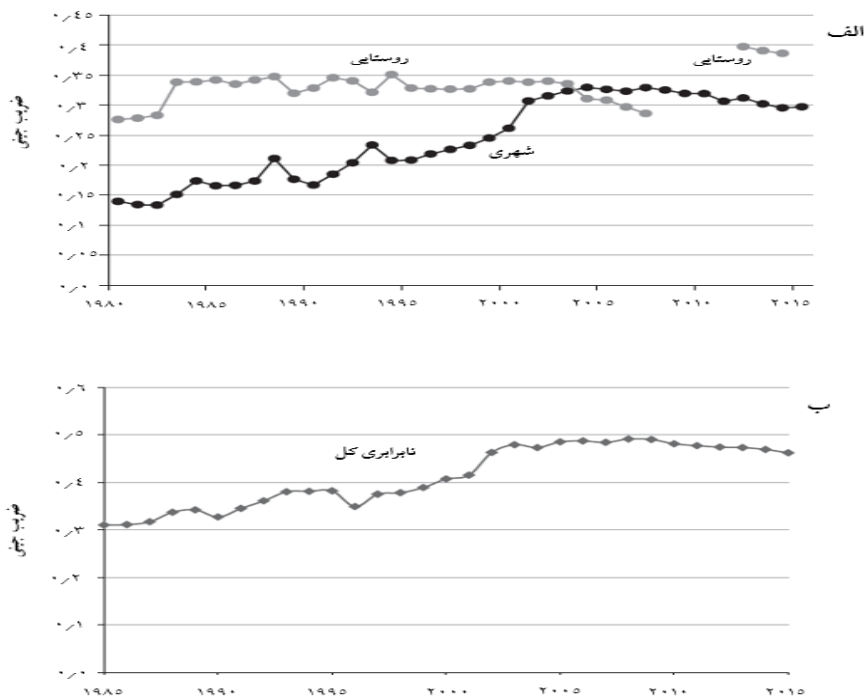


نمودار ۳: تولید ناخالص استانی چین در دوره ۱۹۹۸-۲۰۱۸

توضیحات: داده‌ها برگرفته از منبع دفتر آمار ملی چین و اعداد ستون‌ها برحسب ۱۰۰ میلیون یوان است.

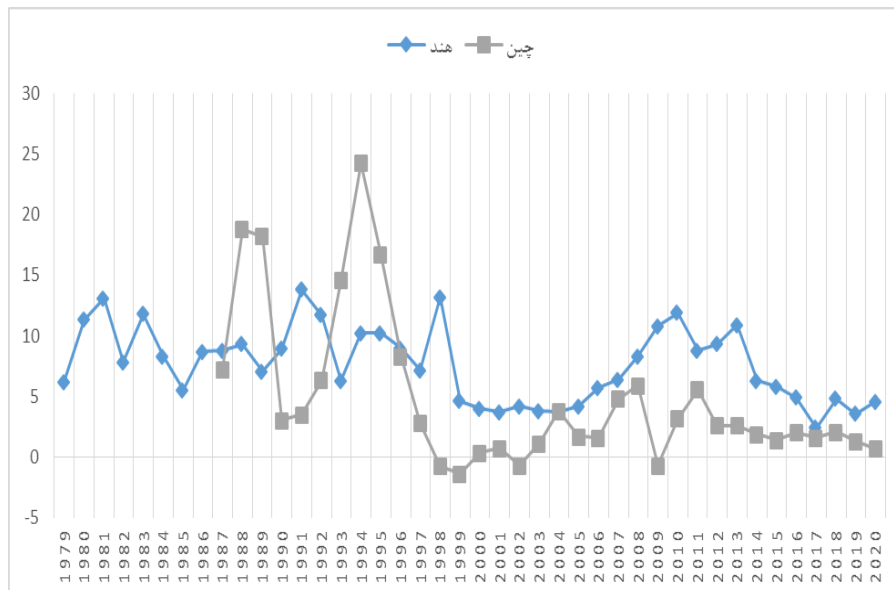


## دلالت‌ها و امکان‌های هدف‌گذاری برنامه، هشتم توسعه بر رشد اقتصادی ۸ درصدی



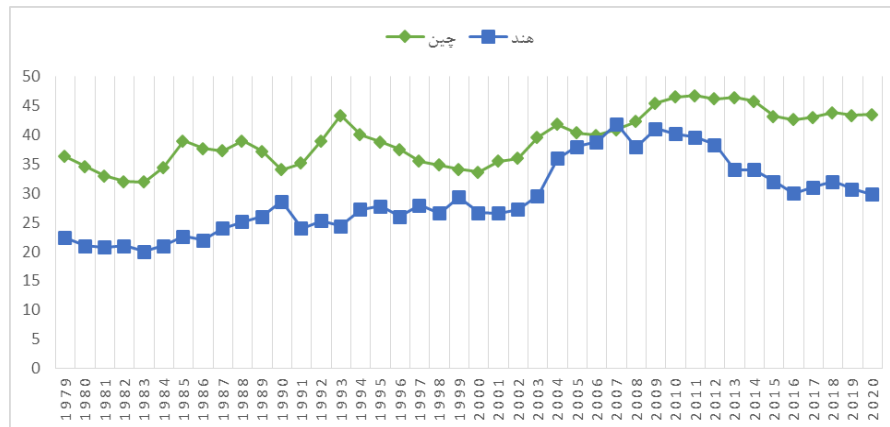
نمودار ۴: نایربرری درآمدی روستایی و شهری (الف) و نایربرری درآمدی کل (ب) در چین، ۱۹۸۰-۲۰۱۵

توضیحات: ارقام برگرفته از میلانویچ (۲۰۱۹) است. ضرایب جینی شهری و روستایی از جداول کسرک‌های درآمدی در سالنامه‌های مختلف آماری دفتر آماری ملی چین محاسبه شده است.



نمودار ۵: شاخص تورم هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله

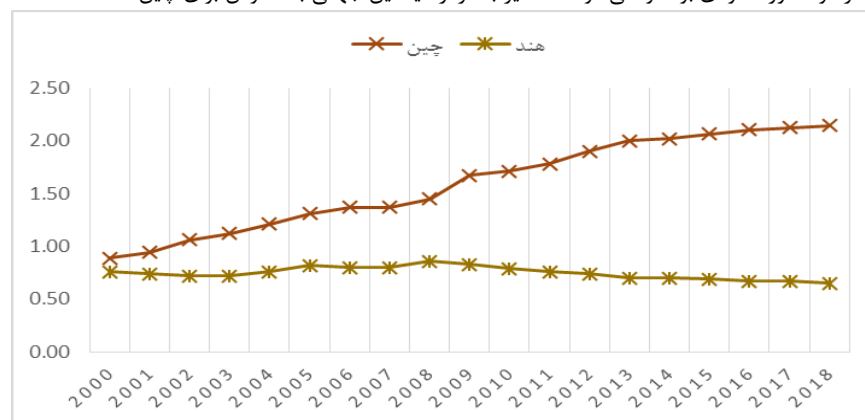
توضیحات: ارقام برگرفته از بانک جهانی است. شاخص تورم برای هر دو کشور زیر ۱۰ درصد بوده که همسو با سایر اقتصادهای نوظهور است.



نمودار ۶: تشکیل سرمایه ناخالص (به‌عنوان درصدی از GDP) هند و چین در یک بازه ۴۰ ساله

منبع بانک جهانی

توضیحات: این ارقام برای هر دو کشور سعودی بوده و طی دو دهه اخیر بالاتر از میانگین جهانی به‌خصوص برای چین است.



نمودار ۷: هزینه‌های تحقیق و توسعه (به‌عنوان درصدی از GDP) هند و چین در دو دهه اخیر

منبع OECD

توضیحات: این ارقام برای چین هم‌تراز با اقتصادهای پیشرفته و برای هند هم‌تراز با اقتصادهای نوظهور است.

### ۱-۳- نگاه کل‌گرای به اسناد برنامه‌های دهه اخیر هند و چین از بابت اتصال آنها با مقوله رشد

در بخش قبل آمار و ارقام مرتبط با رشد چین و هند به همراه ارقام برخی شاخص‌های دیگر در قالب ۷ نمودار ارائه شدند؛ جملگی ناظر بر اینکه رشد این کشورها تداوم زمانی بلندمدت داشته و سایر ارقام نیز در حد و مرز رکوردهای جهانی قرار دارند. بنابراین منطقی است اگر فرض کنیم یک عقل مسنجم و واحد این خط زنجیری را استمرار بخشیده و یک نظام برنامه‌ای واحد تحقق این اهداف را از صفر تا صد پشتیبانی کرده است. این بخش در

پی آن است که پیش‌فرض فوق، یعنی اتصال بنیادین اسناد برنامه‌های این دو کشور با مقوله رشد را محک بزند که این کار را با انتخاب و نگاه کل‌گرایانه به اسناد برنامه‌های دهه اخیر هند و چین انجام داده است:

### ۱-۳-۱- برنامه دوازدهم هند (۲۰۱۲-۲۰۱۷)<sup>۱</sup>

ذکر این نکته لازم است که سیاست‌های رشد فراگیر مبنای برنامه‌ریزی ده ساله ۲۰۰۷-۲۰۱۷ (برنامه‌های یازدهم و دوازدهم هند) بود و به همین دلیل مجلد اول از سه مجلد برنامه دوازدهم با عنوان رشد سریع‌تر، فراگیرتر و پایدار<sup>۲</sup> تدوین شد که در این قسمت به آن پرداخته می‌شود. نخست اینکه، مطابق نمودار ۸ منطق بنیادین برنامه، یعنی دستور کمیسیون برنامه‌ریزی برای فهم «تصویر بزرگ» کشور شامل چهار عنصر درک پیچیدگی چالش‌های توسعه؛ پیشرفت برنامه از طریق ابتکارات توأمان دولت و بخش خصوصی؛ هزینه‌کرد برنامه متناسب با اجرای بهتر و تحقق اهداف؛ و ترغیب ذینفعان در سطوح مختلف است که با یکدیگر برنامه دوازدهم هند را پیکره‌بندی می‌کنند.

|  |   |
|--|---|
| ۱- این برنامه باید به طور محکم مبتنی بر درک پیچیدگی‌های چالش‌های توسعه‌ای باشد که هند با آن مواجه است و تحولی را که در اقتصاد جهان در حال وقوع است، تشخیص دهد. | ۲- پیشرفت از طریق ترکیبی از اقدامات دولت در سیاست‌ها و برنامه‌های عمومی و تلاش بسیاری از بازیگران خصوصی که در اقتصاد مهم هستند، حاصل خواهد شد.  |
| دستور کار کمیسیون برنامه‌ریزی برای فهم «تصویر بزرگ» کشور   |   |
| ۳- هزینه برنامه‌های دولت باید در بسیاری از زمینه‌ها افزایش یابد، اما این باید با اجرای بهتر همراه باشد.  | ۴- فرایند برنامه‌ریزی باید به عنوان راهی برای ترغیب ذینفعان مختلف (سطوح مختلف بخش دولتی، بخش خصوصی، گروه‌های شهروندی) به همکاری برای دستیابی به اجماع گسترده در مورد مسائل کلیدی عمل کند. |

#### نمودار ۸: منطق بنیادین برنامه دوازدهم هند

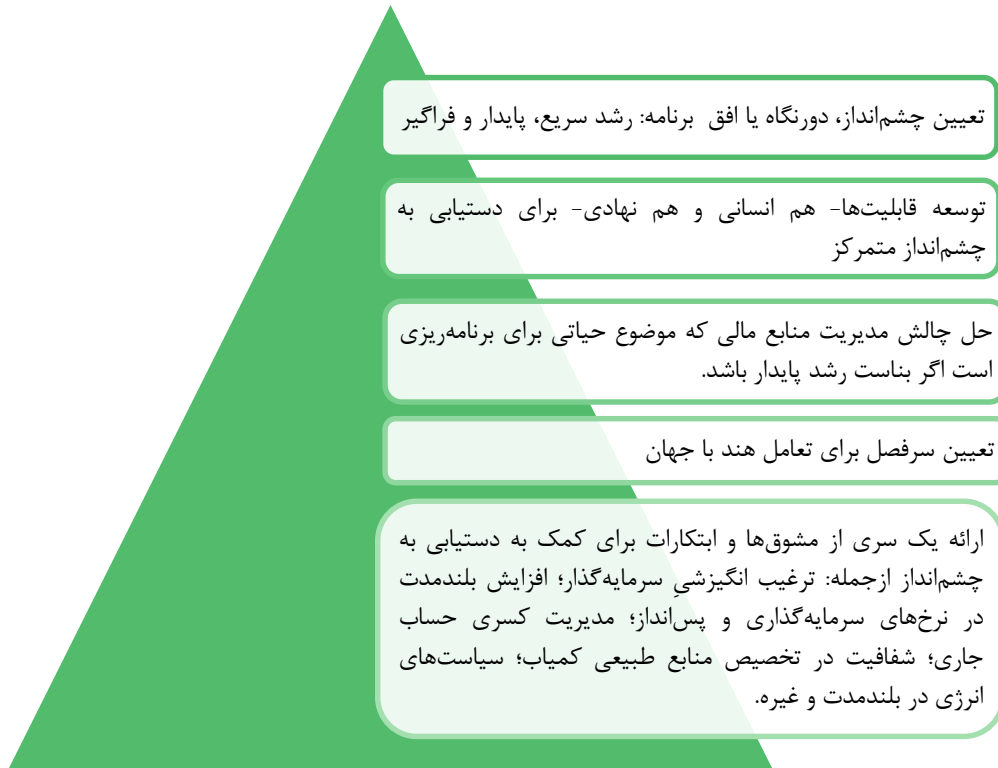
دوم اینکه، مفصل‌بندی این برنامه پیرامون دورنگاه یا افق<sup>۳</sup> رشد فراگیر است. سند برنامه دوازدهم هند در ادامه دلالت‌های فراگیری یا شمولیت<sup>۴</sup> را کاهش فقر، برابری گروهی و جمعی، کاهش نابرابری، توانمندسازی و اشتغال پایدار تعریف می‌کند. اما آنچه دورنگاه رشد فراگیر را محقق می‌کند توسعه قابلیت‌ها- هم انسانی و هم نهادی-

1. "Twelfth Five Year Plan of India(2012-2017)," Planning Commission:Government of India, 2013.  
2. Faster, More Inclusive and Sustainable Growth.

مجلد دوم و سوم به ترتیب عبارت از بخش‌های اقتصادی و بخش‌های اجتماعی هستند:

- Economic Sectors
- Social Sectors
- 3. Aspiration
- 4. Inclusiveness

برای دستیابی به آن؛ حل چالش مدیریت منابع ملی؛ تعیین سرفصل برای تعامل هند با جهان؛ ارائه یک سری از مشوق‌ها و ابتکارات<sup>۱</sup> برای کمک به دستیابی به چشم‌انداز است که در نمودار ۹ به نمایش درآمده است.



نمودار ۹: مفصل‌بندی عناصر برنامه دوازدهم هند پیرامون دورنگاه یا افق رشد فراگیر

سوم اینکه، عصاره برنامه دوازدهم هند پیگیری چشم‌انداز یا دورنگاه رشد فراگیر از تعداد ۷ هدف قابل نظارت<sup>۲</sup> و ذیل آنها ۲۵ شاخص است. اهدافی که همه شرکای توسعه هند، نه فقط دولت مرکزی و ایالتی، بلکه دولت‌های محلی، سازمان‌های مدنی و آژانس‌های بین‌المللی می‌توانند در راستای آن کار کنند. این ۷ هدف به ترتیب اولویت در جدول ۱ ارائه شده است:

1. Initiatives
2. Monitorable Objectives

جدول ۱: اهداف و شاخص‌های ذیل اهداف برنامه دوازدهم هند

| اهداف                  | شاخص‌ها  |
|------------------------|--|
| ۱- رشد اقتصادی*        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- متوسط نرخ رشد واقعی در برنامه ۸ درصد؛</li> <li>- متوسط نرخ رشد کشاورزی در برنامه ۴ درصد؛</li> <li>- متوسط نرخ رشد صنعت در برنامه ۱۰ درصد؛</li> <li>- نرخ رشد هر ایالت باید ترجیحاً بالاتر از میانگین برنامه یازدهم باشد.</li> </ul> |
| ۲- فقر و اشتغال        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- نسبت سرشمار (Head-count ratio) فقر تا پایان برنامه پنج‌ساله دوازدهم به میزان ۱۰ درصد نسبت به برآوردهای قبلی کاهش می‌یابد؛</li> <li>- ۵۰ میلیون فرصت شغلی جدید در بخش غیرکشاورزی ایجاد و گواهی‌نامه مهارت ارائه می‌شود.</li> </ul>   |
| ۳- آموزش               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- میانگین سال‌های تحصیل تا پایان برنامه پنج ساله دوازدهم به هفت سال افزایش یابد؛</li> <li>- دسترسی به آموزش عالی با ایجاد دو میلیون کرسی اضافی برای گروه سنی متناسب با نیازهای مهارتی اقتصاد افزایش یابد.</li> </ul>                  |
| ۴- سلامت               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- کاهش سوء‌تغذیه در بین کودکان ۰ تا ۳ ساله به نصف سطوح NFHS-3 تا پایان برنامه؛</li> <li>- کاهش میزان مرگ و میر نوزادان و میزان مرگ و میر مادران به ۱ در ۱۰۰۰ تولد زنده تا پایان برنامه.</li> </ul>                                    |
| ۵- زیرساخت             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- افزایش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی به ۹ درصد تا پایان برنامه؛</li> <li>- تکمیل کریدورهای باربری اختصاصی شرق و غرب تا پایان برنامه.</li> </ul>   |
| ۶- محیط‌زیست و پایداری | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ۳۰۰۰۰ مگاوات ظرفیت انرژی‌های تجدیدپذیر در طول برنامه افزایش یابد.</li> </ul>  |
| ۷- ارائه خدمات         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تا پایان برنامه پنج‌ساله دوازدهم، ۹۰ درصد خانوارهای هندی به خدمات بانکی دسترسی داشته باشند.</li> </ul>  |

\* داده‌های جدول برگرفته از مجلد اول برنامه دوازدهم هند است. چنانچه ملاحظه می‌شود رشد اقتصادی سرفصل اهداف برنامه دوازدهم هند است.

چهارم اینکه، پرداختن به برنامه دوازدهم هند و نیز سایر اسناد برنامه‌ای از این گزارش از بابت احصاء مصادیق و ترتیبات نوآورانه است که امکان کاربست در برنامه هفتم را داشته باشد از این‌رو برخی از مهم‌ترین این مصادیق و ترتیبات نوآورانه برنامه دوازدهم هند عبارتند از:

- استفاده از مشوق‌ها و ابتکاراتی که با هم به دستیابی به چشم‌انداز کمک می‌کنند از جمله: ترغیب انگیزشی سرمایه‌گذار؛ افزایش بلندمدت در نرخ‌های سرمایه‌گذاری و پس‌انداز؛ مدیریت کسری حساب جاری؛ شفافیت در تخصیص منابع طبیعی کمیاب؛ سیاست‌های انرژی در بلندمدت و غیره.
- تحقق هدف رشد فراگیر مستلزم مداخله فعالانه ذینفعان برای پل زدن بر «شکاف‌های» تقسیم‌کننده جامعه است: بنابراین مشارکت بخش خصوصی، سازمان‌های جامعه مدنی، دانشمندان موضوعی توسعه، گروه‌های خاص و اقلیت‌ها و نیز متخصصان دولت در قالب ۱۴۶ کارگروه در کانون نهاد برنامه‌ریز اجرایی شد.
- تأکید بر بهبود در حوزه حکمرانی به عنوان اصل مقوم برنامه در یک فصل جداگانه با مکانیسم‌هایی چون ایجاد یک بخش داوطلبانه<sup>۱</sup> بر تحقق برنامه: برای تقویت حکمرانی در سطوح ناحیه‌ای، ایالتی و مرکزی با

تمرکز ویژه در مسائل بحرانی، ایجاد مکانیسم‌هایی ضروری است که برنامه‌ریزی مشورتی را نهادینه کند تا امکان نمایندگی بیشتر ذینفعان فراهم شود. یکی از راه‌های دستیابی به همین امر ایجاد مکانیسم بخش داوطلبانه است. بنابراین بخش داوطلبانه ایجاد شد که به ایجاد نظم اجتماعی خودبنیاد، انگیزش و هماهنگی مردم و گروه‌های مردمی و نهایتاً به فرایندهای دموکراتیک و حقوقی معطوف به توانمندسازی کمک کند.

– هدف‌گذاری بر کاهش نابرابری‌های بین‌ایالتی<sup>۱</sup> و درون‌ناحیه‌ای<sup>۲</sup>: این مهم از طریق تعیین دقیق رقم رشد برای تک‌تک ایالت‌ها و ناحیه‌ها در سه بخش کشاورزی، صنعت و خدمات بر مبنای تحلیل سری زمانی (و تکنیکال) پتانسیل‌های هر ایالت-ناحیه انجام شد.

### ۱-۳-۲- استراتژی هند نوین (۲۰۱۸-۲۰۲۲)<sup>۳</sup>

این سند برنامه‌ای مهم‌ترین متن مورد بررسی در این گزارش است هم از بابت ترتیبات نوآورانه و ضرب‌آهنگی که دارد و هم از بابت ابتناء آن بر نیازهای یک هند تحول یافته. از این‌رو بعد از عملکرد هفت دهه‌ای کمیسیون برنامه‌ریزی هند ذیل وزارت برنامه‌ریزی این کشور در تدوین دوازده برنامه پنج‌ساله، ایجاب شد که از یک نهاد تازه‌نفس برای دستیابی به اهداف افق ۲۰۲۲ که ۷۵ سالگی استقلال هند است و با عنوان سند و علامت 75 @ مورد تأکید واقع شده، رونمایی شود: نهاد ملی هند تحول یافته.<sup>۴</sup> دورنمای این تغییر نگرش در پیشگفتار استراتژی نوین هند کاملاً آشکار است و سه پیام کلیدی را منتقل می‌کند:

- ۱- توسعه باید به یک جنبش انبوه تبدیل شود که در آن هر فرد-شهروند نقش خود را بازشناسد و همچنین مزایای ملموس متعلق به خود را به شکل زندگی بهتر تجربه کند.
- ۲- استراتژی توسعه باید به دستیابی به رشد اقتصادی فراگیر و گسترده<sup>۵</sup> کمک کند تا توسعه متوازن را در همه مناطق و ایالت‌ها و در بین بخش‌ها تضمین کند. توضیح اینکه، نرخ رشد متوسط ۹ درصد در طول دوره ۲۰۱۸-۲۰۲۲ هدف (target) این استراتژی پنج‌ساله است.

1. INTER-STATE INEQUALITIES

2. INTRA-DISTRICT INEQUALITIES

3. Strategy for New India @ 75 (2018-2022), NITI Aayog, Novemer 2018

4. National Institution for Transforming India(NITI Aayog)

5. Broad-Based

۳- این استراتژی زمانی که عملیاتی شود، شکاف بین عملکرد بخش دولتی و خصوصی را پر خواهد کرد. نخست‌وزیر موندی بر ایجاد یک «دولت توسعه‌گرا» به جای «دولت نرم»<sup>۱</sup> که این حکومت به ارث برده، تمرکز کرده است.

چنانچه ذکر شد وجه تمایز استراتژی هند نوین با برنامه‌های دوازده‌گانه قبلی جایگزینی نهاد ملی هند تحول‌یافته به جای کمیسیون برنامه‌ریزی برای تدبیر برنامه‌ریزی توسعه در هند بوده است. گزاره‌های ۱ تا ۵ ناظر بر تاریخچه این جایگزینی، هویت سازمانی نهاد جدید، چرایی جایگزینی، بودجه و سایر ترتیبات آن است. این گزاره‌ها از این نظر مهم‌اند که شاید نگاه دقیق به آنها برنامه‌ریزان توسعه کشور را به تأمل وادارد بزنگاه ورود به قرن جدید (قرن پانزدهم) را یک تلنگر و فرصت مغتنم برای بازتنظیم برنامه هفتم در یک چارچوب کاملاً جدید و متفاوت از صفر تا صد آن در نظر بگیرند:

۱- تاریخچه شکل‌گیری: ۲۹ می سال ۲۰۱۴، دفتر ارزیابی نخست‌وزیری گزارشی را مبنی بر جایگزینی کمیسیون برنامه‌ریزی ارائه نمود تا اینکه در سال ۲۰۱۵ نهاد ملی هند تحول‌یافته متولد شد. وزیر اقتصاد وقت اظهار داشت: کمیسیون برنامه‌ریزی با قدمتی بیش از ۶۵ سال، با توجه به تحولات شکل گرفته، دیگر پاسخگوی نیازهای کشور نبوده و رویکرد و ساختار آن دارای ضعف می‌باشد و نیاز است مجموعه‌ای نوین جایگزین شود.

۲- چرایی جایگزینی: این نهاد در فرایند سیاست‌گذاری رویکرد پایین به بالا را در قیاس با نگاه بعضاً بالا به پایین کمیسیون برنامه‌ریزی پیش‌فرض دارد و از مهم‌ترین اقدامات آن می‌توان به تدوین نقشه راه ۱۵ ساله کشور، طراحی چشم‌انداز استراتژی هند نوین و تهیه برنامه عمل سه ساله به جای برنامه پنج‌ساله توسعه هند اشاره کرد.

---

۱. دولت نرم (Soft State) را گونار میردال در بررسی خود از جوامع و دولت‌های جنوب آسیا به عنوان یک سنخ آرمانی به کار برد تا بر انگاره خود مبنی بر پیدایی و تکوین جامعه قوی، دولت ضعیف به عنوان ویژگی نوعی کشورهای فقیر جنوب آسیا تأکید کند که به‌رغم وی ریشه در تاریخ استعماری و گذشته این جوامع دارد؛ یک میراث حکمرانی که قطار توسعه این کشورها را از شتاب می‌اندازد. برای آگاهی از جوانب دیگر دیدگاه میردال، نگاه کنید به: گونار میردال (۱۳۶۶)، درام آسیایی: پژوهشی درباره فقر ملتها، ترجمه منوچهر امیری، امیرکبیر.

از سوی دیگر نخستین بار چالمرز جانسون (۱۹۸۲) بود که ژاپن را به مثابه یک دولت توسعه‌گرا (Developmental state) تعریف کرد؛ سنخ خاصی از دولت مبتنی بر رهبری نخبگان و بوروکراسی توانمند که ابزارهای سیاسی لازم را برای نیل به این هدف توسعه اقتصادی به کار می‌گیرد. کتاب دولت توسعه‌گرای لفت ویچ (۱۳۸۵) که ترجمه فارسی آن چندین بار تجدید چاپ شده یک سنخ‌شناسی جامع از انواع دولت توسعه‌گرا/ ناتوسعه‌گرا ارائه کرده و بحث مستدل آن پیرامون توسعه به مثابه یک امر سیاسی/ حکمرانی نه یک امر فنی - مدیریتی و نقش دولت در حرکت شتابان شرق آسیا مخاطبان زیادی یافته است. نگارنده این سطور نیز در یک مطالعه تطبیقی به بحث مفصل پیرامون خط‌سیرها، خاستگاه‌ها، انواع و ویژگی‌های دولت توسعه‌گرا با توجه به انگاره انتقال‌پذیری (اوانز، ۲۰۱۰) این دولت‌ها از شرق آسیا به بقیه جغرافیاهای مستعد جهان البته ذیل سیستم جهانی پرداخته است. برای آگاهی بیشتر، نگاه کنید به:

سید رحیم تیموری (۱۳۹۵)، فراسوی دولت‌های توسعه‌گرا، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۳- هویت سازمانی: نهاد ملی هند تحول‌یافته به عنوان یک اندیشکده وابسته به دولت و در رأس سیاست‌گذاری عمومی ایفای نقش می‌نماید. همچنین به عنوان آژانس تسهیلگر، تسریع توسعه اقتصادی از طریق مشارکت دولت‌های ایالتی هند را جزء مسئولیت خود دارد.

۴- بودجه، اعضاء و وابستگی دولتی: اعضای این اندیشکده متشکل از نخست‌وزیر، وزرا، فرمانداران و معاون رئیس جمهور است و علاوه بر آن، در این شورا اعضای به شکل موقت از دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها حضور دارند. وابستگی دولتی اندیشکده به وزارت برنامه‌ریزی است و در سال ۲۰۲۰ بودجه آن ۴۸ میلیون دلار بود.

۵- وظایف و مسئولیت‌ها: طراحی سیاست‌ها و چارچوب برنامه‌ها؛ پایش و ارزشیابی برنامه‌ها؛ ایفای نقش به‌عنوان اتاق فکر و قطب دانش و نوآوری؛ پیشبرد رویه فدرالیسم مشارکتی در هند.

اما نوآوری استراتژی هند نوین تنها به رونمایی از این نهاد جدید و همسو با هند متحول خلاصه نمی‌شود، بلکه برگ برنده اصلی در: نخست، شیوه برنامه‌ریزی؛ و دوم، به‌صاف کردن ذینفعان متعدد برای تحقق چشم‌انداز استراتژی (نرخ رشد متوسط ۹ درصد در طول دوره ۲۰۱۸-۲۰۲۲) است. درباره مورد دوم در ادامه صحبت خواهیم کرد؛ اما درباره مورد نخست استراتژی هند نوین یک برنامه‌نویسی بدیع بر روی ۴۱ حیطة حیاتی-مهم<sup>۱</sup> است که پیشرفت‌های موجود هر حوزه را بازشناسی می‌کند، محدودیت‌های الزام‌آور را شناسایی می‌نماید و راه رو به جلو را برای دستیابی به اهداف مشخص شده برای افق ۲۰۲۲-۲۰۲۳ پیشنهاد می‌کند. از این ۴۱ حیطة حیاتی-مهم، ۱۱ حیطة آن در زمره پیشران<sup>۲</sup>، ۱۱ حیطة آن در زمره زیرساخت<sup>۳</sup>، ۱۲ حیطة آن در زمره شمولیت یا فراگیری توسعه<sup>۴</sup> و ۷ حیطة آن در زمره حکمرانی<sup>۵</sup> است که در نمودار ۱۰ خلاصه شده است. چنانچه ملاحظه می‌شود رشد فراگیر در عین اینکه هدف<sup>۶</sup> این استراتژی است، در عین حال اولین پیشران از ۱۱ مورد پیشران و به نوعی اولین حیطة حیاتی-مهم از ۴۱ حیطة می‌باشد که اهمیت آن را نشان می‌دهد. اما آنچه بیشتر اهمیت دارد ضرب‌آهنگ و قالب برنامه‌نویسی بدیع و کارآمد برای هر حوزه حیاتی-مهم است که آن را از برنامه‌های قبلی کاملاً متمایز می‌کند که در ادامه به آن می‌پردازیم.

- 
1. Crucial area
  2. Driver
  3. Infrastructure
  4. Inclusion
  5. Governance
  6. Target





نمودار ۱۰: استراتژی هند نوین بر روی ۴۱ حیطه حیاتی در راستای دستیابی به هدف (Target) رشد فراگیر ۹ درصد برای افق ۲۰۲۲-۲۰۲۳

تنظیم فرایند برای هر حیطة مهم به صورت متحدالشکل شامل چهار بند/هدف مشخص، وضع موجود، محدودیت‌ها و گام به جلو است. این ریتیم در همه حیطة‌های ۴۱ گانه دنبال شده که آن را با مثال رشد که در زمره یکی از ۱۱ پیشران، اولین و بلکه مهم‌ترین آن است، نشان می‌دهیم:

#### اهداف مشخص (Objectives)

- شتاب بخشیدن مداوم نرخ تولید ناخالص داخلی به منظور دستیابی به نرخ رشد ۸ درصد در بازه ۲۰۲۳-۲۰۱۸. (باید به خاطر داشت که این هدف برای پیشبرد اقدامات سیاستی است و نقش موجبتی ندارد). این نرخ، اندازه اقتصاد را بر اساس ارزش‌های واقعی از ۲,۷ تریلیون دلار در ۲۰۱۸-۲۰۱۷ به حدود ۴ تریلیون دلار در ۲۰۲۳-۲۰۲۲ می‌رساند. این رشد باید فراگیر، پایدار، پاک و همایند با بخش رسمی اقتصاد باشد.
- تا ۲۰۲۳-۲۰۲۲، نرخ سرمایه‌گذاری باید از ۲۹ درصد به ۳۶ درصد از تولید ناخالص داخلی برسد.
- صادرات کالاها و خدمات روی هم‌رفته باید از ۴۷۸ میلیارد دلار آمریکا (در ۲۰۱۸-۲۰۱۷) به ۸۰۰ میلیارد دلار در ۲۰۲۳-۲۰۲۲ برسد.

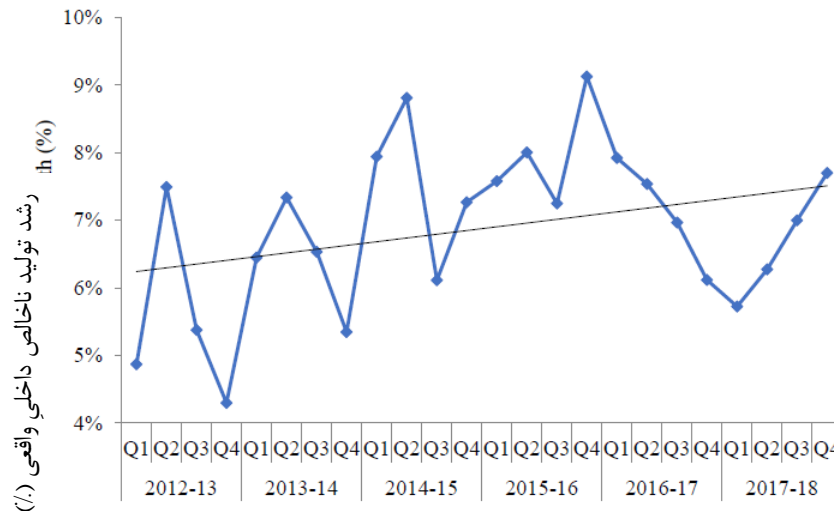
#### وضع موجود

در یک نگاه کلی، رشد اقتصادی در هند در مسیری صعودی و شتابان قرار گرفته است؛ به نحوی که در میان مدت می‌توان انتظار داشت که اقتصاد هند سریع‌ترین رشد اقتصادی را در سطح جهانی از آن خود سازد. در مقایسه با کشورهای که درآمد نازل و میانه دارند، سهم بخش صنایع تولیدی در تولید ناخالص کشور هند نسبتاً پایین است. میزان این سهم پس از آزادسازی اقتصادی که از سال ۱۹۹۱ کلید خورد، چندان افزایش قابل ملاحظه‌ای نداشته است. در این حوزه (صنایع تولیدی) بالاترین رشد در بخش‌هایی محقق شده که نسبتاً سرمایه‌بر بوده‌اند، بخش‌هایی مانند خودروسازی و داروسازی. این مسئله حاصل ناتوانی هند در بهره بردن از نیروی کار و مزیت‌های ناشی از مهارت نیروی کار این کشور در توسعه صنایع تولیدی بزرگ‌مقیاس و کاربر آ بوده است. قوانین پیچیده مربوط به زمین و نیروی کار نیز سهم بسیاری در این رابطه داشته‌اند. از همین رو، باید فرایند تولید شغل‌های باکیفیت را تسریع کرد تا از رهگذر امیدبخشی نیروی کار و جذب جمعیتی که از بخش کشاورزی به بخش‌های دیگر مهاجرت کرده‌اند، زمینه را برای رشد و بالندگی نیروی کار فراهم آورد.

---

1. Capital intensive  
2. labor intensive

خبر خوب این که نرخ رشد بالا حاصل شالوده های اقتصاد کلان نیرومند مانند نرخ های باثبات و پایین تورم و همچنین کسری مالی کاهنده بوده است. با این همه در کنار این ثبات در اقتصاد کلان، شرط کافی برای رشد فزاینده همانا تداوم تحولات ساختاری و رفع محدودیت های بازدارنده به منظور زمینه سازی برای واکنش های مناسب از طرف عرضه اقتصاد است.



نمودار ۱۱: رشد تولید ناخالص داخلی هند طی دوره ۲۰۱۲-۲۰۱۸

#### محدودیت ها

به طور کلی، رشد از رهگذر به کار بستن شماری از ابزارهای سیاستی در حوزه های گوناگون شتاب می گیرد. ما در این استراتژی و در فصل های مختلف به این مسئله می پردازیم. در این فصل اما تمرکز ما معطوف به پیشران های رشد در سطح اقتصاد کلان است.<sup>۱</sup>

#### گام به جلو

۱- تا سال ۲۰۲۳-۲۰۲۲، نرخ های سرمایه گذاری باید به ۳۶ درصد افزایش یابند:

- \* برای افزایش نرخ سرمایه گذاری (تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به مثابه سهمی از تولید ناخالص داخلی)، از ۱۹ درصد در ۲۰۱۷-۲۰۱۸ تا ۳۶ درصد در ۲۰۲۳-۲۰۲۲، شماری از اقدامات سیاستی لازم است تا سرمایه گذاری خصوصی و عمومی ارتقا یابند.

۱. منظور از فصل همان حیطه های حیاتی- مهم است. این بند آشکارا نشان می دهد که همه حیطه های ۴۱ گانه در قفل و بست با پیشران رشد و نیز هدف رشد فراگیر است.

- نرخ مالیات به تولید ناخالص داخلی در هند که حدود ۱۷ درصد است، نصف میزان متوسط این نرخ در کشورهای OECD (۳۵ درصد) است؛ این نرخ، حتی در مقایسه با اقتصادهای نوظهوری همچون برزیل (۳۴ درصد)، آفریقای جنوبی (۲۷ درصد) و چین (۲۲ درصد)، نیز در سطح نازلی قرار دارد. بنابراین مالیات بر کالا و خدمات و نیز خارج کردن پول می‌تواند آثار مثبتی در این رابطه داشته باشند. افزون بر این، باید در راستای منطقی‌سازی مالیات‌های مستقیم، هم در خصوص مالیات شرکت‌ها و هم در مورد مالیات بر درآمد اشخاص نیز اقداماتی به انجام رسد. هم‌زمان، با بهره‌جویی از تکنولوژی باید از هزینه‌های مالیاتی کاسته شود و موانع موجود بین مالیات‌پردازان و مراجع مالیات‌ستان نیز برطرف گردند.
- در ۲۰۱۷-۲۰۱۶، سهم مخارج سرمایه‌ای (عمرانی) دولت (هم دولت مرکزی و هم دولت فدرال) از کل بودجه ۱۶٫۲ درصد بود و سهم دولت از تشکیل سرمایه ثابت حدوداً به ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی می‌رسید. این میزان باید از طریق جهت‌گیری بیشتر خدمات به سوی دارایی‌های مولد و کمینه‌سازی کسری درآمد مؤثر تا ۲۰۲۳-۲۰۲۲ دستکم به ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی برسد.
- ایالت‌ها می‌توانند اختیار بیشتری از مالیات‌های خود (مانند مالیات بر ملک) داشته باشند و گام‌های مشخصی برای ارتقای مدیریت مالیات بر کالاها و خدمات بردارند تا وصول مالیات افزایش یابد.
- دو بخش مسکن و زیرساخت، حیطه‌هایی هستند که در آن‌ها می‌توان سرمایه‌گذاری عمومی بیشتری را به آسانی جذب کرد. سرمایه‌گذار در مسکن، به‌خصوص در مناطق شهری، تأثیر مضاعف قابل ملاحظه‌ای در اقتصاد بر جای می‌گذارد. سرمایه‌گذاری در زیرساخت فیزیکی نیز در رفع کاستی‌های بلندمدت و دیرپای اقتصاد بسیار مهم هستند. در این ارتباط در فصل‌های بعد، به اقدامات خاص و بخشی در این مورد نظر خواهیم افکند.
- دولت، با آسان‌گیری در مورد سقف قابل پذیرش در تملک سهام و نیز معیارهای ناظر بر تأیید و تصویب امر مذکور، اقدامات مهمی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی صورت داده است. تا ۲۰۲۳-۲۰۲۲ دولت باید آزادسازی در معیارهای مربوط به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را در کلیه بخش‌ها بسط دهد. جذب سرمایه‌گذاری خارجی در قالب اوراق بهادار دولتی می‌تواند مکمل پس‌اندازهای داخلی باشد. محدودیت‌های نظارتی می‌توانند برای بدهی‌هایی که از جنس روپیه (پول ملی) هستند، معلق شوند.

- دولت باید به خروج خود از شرکت های بخش عمومی مرکزی<sup>۱</sup> (CPSEs) که ماهیت راهبردی ندارند، ادامه دهد. شرکت هایی از این دست که ناکارآمد هستند و برای بقا نیازمند پشتیبانی دولتی اند، از آنجا که بدون هیچ قید بودجه ای عمل می کنند، کل این بخش را به اختلال می کشانند. به این اعتبار، خروج دولت از این بخش، ضمن جذب سرمایه گذاری خصوصی دارای ارزش افزوده به خزانه شرایط افزایش سرمایه گذاری عمومی را فراهم می آورد.
- سرمایه گذاری خصوصی در زیرساخت باید از طریق احیای سازوکار مشارکت عمومی- خصوصی (PPP)، در راستای پیشنهادهای کمیسیون کلکار،<sup>۲</sup> تشویق شود.
- ثبات اقتصاد کلان از رهگذر سیاست های پولی و مالی آینده نگرانه
- رشد بالا و پایدار مستلزم وجود ثبات در سطح اقتصاد کلان است، امری که از طریق ترکیبی از سیاست های پولی و مالی آینده نگرانه محقق می شود.
- هدف دولت کاهش تدریجی نسبت بدهی دولتی به تولید ناخالص داخلی است. این هدف به کاهش بار هزینه بهره بالا بر بودجه دولت کمک می کند و اندازه بدهی دولتی هند را به سطحی که در سایر اقتصادهای نوظهور حاکم است نزدیک تر می سازد و در نتیجه دسترس پذیری بخش خصوصی به اعتبار در بازارهای مالی را بهبود می بخشد.
- با این حال اگرچه کاهش بدهی و محدود ساختن کسری مالی اهمیت خاص خود را دارند، اما دولت باید در رهیافت خود در هدف گذاری بر اساس شرایط اقتصادی موجود در هر دوره انعطاف لازم را داشته باشد. این رهیافت، در معماری مدیریت بودجه و مسئولیت پذیری مالی<sup>۳</sup> (FRBM)، در قالب چند ماده ذیل «گریز و گرایش به ترقی» گنجانده شده است. اهداف باید با توجه به مرحله چرخه های تجاری و کسری مالی تعریف گردند و مراتب مربوط به قرض گیری و بدهی نباید منفک از این واقعیات تعیین شوند.
- کسری درآمد مؤثر باید با بیشینه شتاب ممکن کاهش یابد. مخارج سرمایه ای صرف شده در بخش های سلامت و آموزش که در تشکیل سرمایه انسانی مؤثرند، باید از زمره مصارف اضافی خارج شوند. این به معنای افزایش پس انداز دولتی است.
- یکی از مهم ترین اصلاحات نهادی چند سال اخیر، ملزم ساختن بانک مرکزی هند برای حفظ ثبات قیمت و در نظر داشتن هدف رشد بوده است. تورم باید در مرزهای هدف گذاری شده، ۲ تا ۶ درصد محدود شود.

1. Central public sector enterprises

۲. Kelkar Committee. کمیسیونی که از سوی دولت مرکزی هند برای ارزیابی مشارکت عمومی- خصوصی تأسیس شد. برای آشنایی بیشتر بنگرید به گزارش های این کمیسیون: <https://b2n.ir/kelkar>

3. Fiscal Responsibility and Budget Management

هدف‌گذاری این مرزها، چارچوب سیاستی منعطفی را ممکن خواهد ساخت که هم با رویه‌های جهانی همراستاست و هم در واکنش به تکانه‌های طرف عرضه قدرت تواناست.

- سیاست‌ها باید معطوف به کمینه‌سازی نوسانات نرخ ارز اسمی باشند.

### ۳- میانجی‌گری مالی کارآمد

- عملکرد کارای بازارهای مالی از بایسته‌های حفظ رشد بالا در اقتصاد است. نهاد واسطه مالی باید بازارهای مالی را عمق بخشد؛ این مهم از طریق دسترسی ساده‌تر به سرمایه، استفاده بیشتر از بازارهای مالی برای جهت دادن به پس‌اندازها و ایجاد چارچوبی کارآمد برای ارزیابی ریسک قرض دادن و پرهیز از ایجاد دارایی‌های بزرگ‌مقیاس و ناکارا در بخش بانکی، ممکن می‌شود.
- اصلاحات دولتی در بانک‌های عمومی، افزون بر تمرکز بر تأسیس هیئت‌های مدیره مستقل و تجارت‌نگر، مستلزم ارزیابی عملکرد مجریان و انعطاف افزون‌تر در سیاست‌های مربوط به منابع انسانی است.
- از امکانات شهر تک و فایننس بین‌الملل گجارات (GIFT) باید برای پیشبرد آزادسازی بخش مالی بهره برد. این شهر فرصتی است برای آن دسته از تجارت‌های ساحلی که در قالب روپیه و سایر مشتقات آن انجام می‌پذیرند، تجارت‌هایی که در حال حاضر به دلایل نظارتی بیرون از هند صورت می‌پذیرند. اگر GIFT موفق شود، چنین آزادسازی‌هایی را می‌توان به دیگر مناطق کشور نیز تعمیم داد.
- ایجاد منابع بدیل (برای بانک‌ها) در زمینه تأمین نیازهای سرمایه‌گذاری بلندمدت در کشور. بازار اوراق بدهی باید از طریق آزادسازی مقررات و تجمیع مالی مداوم و مستمر، عمق داده شود.

### ۴- تمرکز بر صادرات و صنایع تولیدی

- هند باید رقابت‌پذیری خود را در سطح جهان، به‌خصوص در تولید و صادرات محصولات زراعی و صنعتی، حفظ کند. اصلاحات زیر می‌توانند در ارتقای رقابت‌پذیری متمر ثمر باشند:
- تلاش متمرکز در ساختن بخش لجستیک کارا تر.
- منطقی‌سازی ساختارهای تعرفه مربوط به صنایع نیرو، به هدف تضمین رقابت‌پذیری برای صنایع هندی.
- باید به همراه تعرفه‌های وارداتی که به دنبال ارتقای صنعت درون‌زا هستند، اقداماتی برای افزایش بهره‌وری نیز صورت پذیرد تا ظرفیت رقابت این صنایع در سطح جهانی بهبود یابد.

- ارتقای ارتباطات از طریق شتاب بخشیدن به تکمیل پروژه های زیرساختی. ارتقای ارتباطات فیزیکی، از زمان توزیع و تحویل می کاهد و ارتباط در سطح جهانی و دسترسی به صادرکنندگان هند را بهبود می بخشد. تا سال ۲۰۲۲-۲۰۲۳ باید تمامی پروژه های ارتباطی که هم اکنون در جریان هستند، نظیر گذرگاه صنعتی دهلی- بمبئی<sup>۱</sup> (DMIC) و گذرگاه های هوایی ویژه، تکمیل شوند.
- همکاری با ایالت ها به منظور آسان سازی مقررات ناظر بر نیروی کار و زمین. به طور خاص، باید انعطاف پذیری را در رابطه با نیروی کار در تمامی بخش ها اشاعه داد. تمامی دولت های ایالتی باید به سرعت اشتغال با مدت زمان ثابت (FTE) را که اکنون در تمامی بخش ها تعمیم یافته، اجرایی کنند.
- اخیراً دولت صندوق ذخیره ای به مبلغ ۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ روپیه برای ارتقای ۱۲ بخش ممتاز خدمات، با خدماتی شامل آی. تی، گردشگری، سفرهای پزشکی و خدمات صوتی- تصویری، تأسیس کرده است. نظر به نقش مهم صادرات محصولات خدماتی در حفظ تراز پرداخت های هند، دولت باید توجه خود را بر این بخش ها حفظ نماید.
- تقویت حکمرانی و قابلیت های فنی هیئت های ارتقای صادرات<sup>۲</sup> (EPCs)، با ملزم ساختن آن ها به ارزیابی های مشخص و مبتنی بر عملکرد. ارزیابی عملکرد این هیئت ها می تواند بر اساس نقش آن ها در افزایش سهم صادرات هند در بازار محصول سنجیده شود. هیئت هایی که نتوانند به اهداف معهود در رابطه با افزایش سهم بازار دست یابند، منحل یا از نو سازمان یابی شوند.
- تلاش برای ایجاد یکپارچگی اقتصادی بیشتر با آسیای جنوبی و اقتصادهای نوظهور آسیای جنوب شرقی، به ویژه کامبوج، لائوس، میانمار و ویتنام، با بهره گیری از چارچوب های ناظر بر همکاری های جاری میان بنگلادش، بوتان، هند، نپال (BBIN) و ابتکار خلیج بنگال برای همکاری اقتصادی و فنی چندبخشی<sup>۳</sup> (BIMSTEC).
- ساختن زیرساخت فیزیکی و انجام اقدامات لازم برای تسهیل در تحرک میان مرزی کالاها در منطقه شمال شرقی می تواند به ایجاد این یکپارچگی مدد رساند و صادرات را ارتقا بخشد.

#### ۵- ایجاد اشتغال

- شرط لازم برای ایجاد اشتغال رشد اقتصادی است. دستیابی به اهداف رشد از طریق پیاده سازی راهبرد توسعه ای تدوین شده در این سند می تواند شغل های جدید ایجاد کند، چه برای تازه واردان به بازار کار و

1. Delhi-Mumbai Industrial Corridor

2. Export Promotion Councils

3. Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectorial Technical and Economic Co-operation

چه برای آن‌هایی که از بخشی کشاورزی به سایر بخش‌های کاری مهاجرت می‌کنند. ترجیح بر آن است که بخش اعظم این شغل‌ها در بخش‌های صنعتی کاراندوز، ساخت‌وساز و خدمات ایجاد شوند. افزون بر این، به‌کارگیری نیروی کار نیز باید از رهگذر ارتقای سلامت، آموزش، مهارت و بسط فراگیر طرح‌های کارآموزی، ارتقا یابد.

- درنهایت اینکه، استراتژی هند نوین مصادیق و ابتکارات زیادی دارد که می‌تواند در فضای جدید حاکم بر خلق برنامه هفتم توسعه کشور نشان خود را حک کند. برخی از مهم‌ترین مصادیق و ترتیبات نوآورانه برنامه دوازدهم هند عبارتند از:

- اتصال اجزاء استراتژی هند نوین و همسویی آن با رشد فراگیر: این استراتژی شرح مفصلی از ۴۱ حوزه حیاتی- بحرانی است که پیشرفت‌های موجود هر حوزه را بازشناسی می‌کند، محدودیت‌های الزام‌آور را شناسایی نموده و راه رو به جلو را برای دستیابی به اهداف مشخص شده برای ۲۰۲۲-۲۳ پیشنهاد می‌کند.

- مداخله فعالانه ذینفعان در سند و ترمیم شکاف بین بهره‌برداران اجتماع توسعه: این استراتژی با رایزنی نهاد نخست‌وزیری با گروه متنوعی از افراد برجسته از هفت مجموعه از ذینفعان که شامل دانشمندان و مبتکران، کشاورزان، سازمان‌های جامعه مدنی، اتاق‌های فکر، نمایندگان کارگری و اتحادیه‌های کارگری و نمایندگان صنعت بودند، دنبال شد. در طول تهیه سند با بیش از ۸۰۰ ذینفع از داخل دولت- سطوح مرکزی، ایالتی و شهرستانی- (۲۳ ایالت و ۴ قلمرو واحد) و ۵۵۰ کارشناس بیرونی مشورت شد.

- تا آنجا که به هدف رشد برمی‌گردد، این استراتژی، امکان درگیر کردن بخش‌ها، استان‌ها و ذینفعان را به طرق زیر باز نگه می‌دارد:

- درگیر کردن استان‌ها با چشم‌انداز (Vission) و اهداف (Objectives) رشد و شاخص‌های آن.
- درگیر کردن بخش‌ها با وجود دو تا سه هدف مشخص با قید راه به جلو برای هر ۴۱ حوزه.
- درگیر کردن همه ذینفعان با توجه به تأکیدات ۷ موردی حکمرانی که بر برون‌فکنی انرژی اجتماعی پیش‌نیاز موفقیت برنامه تأکید دارد.



### ۱-۳-۳- برنامه سیزدهم چین (۲۰۱۶-۲۰۲۰)<sup>۱</sup>

هر دو برنامه سیزدهم و چهاردهم چین که جزء اسناد برنامه مورد بررسی تطبیقی این گزارش است به لحاظ ریتم نوشتاری مشتمل بر چندپاره، درون هر پاره چند فصل و درون هر فصل چند قسمت است. مع الوصف، چندین پیش فرض بنیادی نظام برنامه‌ای چین را پی‌بندی می‌کند:

۱- با توجه به دایره اختیارات استان‌ها در پیگیری اهداف توسعه هر کدام از دولت‌های محلی و استان‌ها، الگوی رهبری محلی خاص خود را دارند. از این نظر رویکرد برنامه‌ای دولت توسعه‌گرای چین متمایز است و مطابق انتظار چندان نشانی از دستورالعمل‌های موجز عملیاتی استان‌ها در برنامه‌های ملی دیده نمی‌شود مگر توصیه‌های مشورتی (از این نظر روابط پکن و استان‌ها بیشتر جنبه تشریفاتی دارد تا تحکیمی).

۲- استعاره پرنده در قفس معرف نقش بخش خصوصی در برنامه‌ها از دوره اصلاحات است: اگر بخش خصوصی سفت و سخت کنترل شود مانند یک پرنده زندانی خفه خواهد شد، اگر کاملاً آزاد باشد به هر سو پرواز خواهد کرد. بنابراین طبق جمله دنگ ششیائوپینگ بهترین راه این است که پرنده را در یک قفس بسیار بزرگ قرار دهیم. دنگ قصد داشت نقش سیاسی آنها، یعنی قدرت آنها در تحمیل ترجیحات خود بر دولت را محدود کند.

۳- سیستم برنامه‌ای چین یک سیستم اقتدارگرای دارای عدم تمرکز منطقه‌ای<sup>۲</sup> است؛ ترکیب منحصر به فردی از تمرکز سیاسی تک‌حزبی و اختیار بالا در سیاست‌های اقتصادی منطقه‌ای که موفقیت برنامه‌های چین را توضیح می‌دهد. مصادیق آن عبارتند از: اعطای اختیارات استانی و محلی در قالب سیاست گام بزرگ به جلو دوره مائو؛ نظام مسئولیت خانوار (اصلاحات ارضی) در دوره اصلاحات؛ ابتکار کمر بند و جاده دوره شی جین پینگ که با مشارکت پایین‌ترین سطوح محلی و استانی کلید خورده و کوچک‌ترین لایه‌های حکمرانی محلی چین را با واسطه دولت-حزب به سطح فراملی متصل کند.

از این پیش فرض‌ها که بگذریم، برنامه سیزدهم چین مختصات خاص خودش را دارد که به شرح زیر خلاصه شده است:

- تفکر هدایت‌گر<sup>۳</sup> برنامه: که شامل حفظ جایگاه محوری مردم؛ تعهد به یک رویکرد مناسب توسعه (تداوم اصلاحات ساختاری و تغییر مدل رشد به سمت کیفیت بالاتر، کارآمدتر و عادلانه‌تر و فراگیرتر)؛ تداوم اصلاحات عمیق؛ پایبندی به حکمرانی قانون‌محور چین؛ نظرداشت شرایط داخلی و بین‌المللی؛ و تقویت رهبری حزب کمونیست چین است.

1. THE 13TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016-2020), Central Committee of the Communist Party of China, Beijing, China

2. regionally decentralized authoritarian system

3. The Guiding Thinking

اهداف<sup>۱</sup> برنامه:

- ۱- حفظ نرخ رشد پایدار متوسط یا بالا (رشد GDP حدود ۶,۵ تا ۷ درصد؛ رشد بهره‌وری نیروی کار حدود ۶,۶ درصد؛ رشد شهرنشینی حدود ۴,۵ درصد؛ رشد ارزش افزوده بخش خدمات ۵-۵ درصد).
  - ۲- دستیابی به نتایج مهم در توسعه نوآوری محور رشد هزینه‌های تحقیق و توسعه از GDP حدود ۰,۴ درصد؛ سهم علم و تکنولوژی در رشد اقتصادی ۴,۷ درصد.
  - ۳- توسعه هماهنگ (رشد درآمد سرانه بین ۶,۵ تا ۷ درصد؛ اشتغال جدید شهری بیش از ۵۰ میلیون نفر).
  - ۴- بهبود ظرفیت کلی جمعیت و سطح مدنیت در جامعه.
  - ۵- دستیابی به بهبود کلی در کیفیت محیط‌زیست و اکوسیستم.
  - ۶- اطمینان از اینکه همه نهادها بالغ‌تر و بهتر می‌شوند.
- بهره‌برداران اجتماع توسعه در کانون هدف‌گذاری و تدوین برنامه (سند برنامه به مثابه عامل همگراکننده بین ذینفعان و نظام حکمرانی): این برنامه به عنوان راهنمای عمل برای نهادهای بازار، مبنای مهمی برای دولت در انجام وظایف خود و دیدگاه مشترکی است که باید بین مردم چین به اشتراک گذاشته شود.
- توسعه هماهنگ بین مناطق بر مبنای استراتژی مستر منطقه‌ای<sup>۲</sup> یعنی استفاده از ابتکار کمربند و جاده<sup>۳</sup> به عنوان راهنما برای:
- ۱- ادغام زنجیره شهری پایتخت چین (پکن، تیانجین، هبی)
  - ۲- توسعه کمربندهای اقتصادی (کمربند اقتصادی دلتای یانگ تسه و دلتای رود پرل).
  - ۳- پشتیبانی از توسعه مناطق خاص از بابت:
  - ۴- احیای نواحی تحول‌آفرین<sup>۴</sup> قدیمی [اشاره به قلب صنعتی چین از دهه ۱۹۸۰ مانند گوانگدونگ و فوجیان].
  - ۵- دستیابی به رفاه متوسط در مناطقی با تمرکز اقلیت‌های قومی (سین کیانگ، تبت، مغولستان داخلی).
  - ۶- تقویت شکل‌دهی کمربندهای متقاطع اقتصادی شرق- غرب و شمال- جنوب.
  - ۷- طراحی فضای گسترده برای اقتصاد آبی<sup>۵</sup> و تقویت اقتصاد دریایی در حوزه‌های ساحلی (دریای جنوبی چین، دریای شرقی چین، دریای زرد).

---

1. Objectives  
 2. Master Strategy  
 3. the Belt and Road Initiative  
 4. revolutionary areas  
 5. Blue Economy

### ۱-۳-۴- برنامه چهاردهم چین (۲۰۱۶-۲۰۲۰)<sup>۱</sup>

برنامه چهاردهم چین نیز مختصات خاص خود را دارد که در ادامه به آن اشاره خواهد شد، اما آنچه این برنامه را یگانه می کند همزمانی انتشار آن با سند چشم انداز توسعه ۲۰۳۵ چین (که انتشار عمومی نیافته) و تغییر سیاسی بزرگ معرفی شی جین پینگ به عنوان رئیس مادام العمر است و اینکه هدف رشد سالانه ۴,۷ درصد سالانه و دو برابر کردن حجم اقتصاد تا سال ۲۰۳۵ را در دستور دارد. بدین سان، برنامه پنج ساله ۲۰۲۱-۲۰۲۵ به عنوان اولین گام بزرگ در جهت این هدف بلندمدت است؛ و اما مختصات برنامه چهاردهم چین:

- دورنگاه<sup>۲</sup> برنامه: ایجاد یک تغییر ساختاری بزرگ از انباشت فشرده<sup>۳</sup> به رشد نوآوری-محور، فراگیر<sup>۴</sup> با گردش دوگانه به: (۱) توسعه بازار مصرف داخلی برای طبقه متوسط وسیع شده چین و (۲) ترویج ابتکار کمربند و جاده.

- گردش دوگانه برنامه: احیای تمدن اکولوژیک- قاره ای چین و تغییر موقعیت استراتژیک در یک چارچوب چندجانبه جهانی تا امپراتوری میانه به مرکز جهان بازگردد. تحقق این مهم در گرو قابلیت است که ابتکار کمربند و جاده در اختیار چین قرار می دهد؛ قابلیتی که مدل توسعه چینی با محوریت ایجاد زیرساختها در اختیار این کشور قرار می دهد تا مرکزیت جهانی مدل توسعه غربی با محوریت ایجاد نهادها را از مرکزیت بیندازد.

- اهداف برنامه:

۱- رشد و نوآوری (رشد تولید ناخالص داخلی سالانه به مقدار ۴,۷ درصد؛ اولویت دهی به تولید و دیجیتاله شدن (افزایش سهم اقتصاد دیجیتالی در GDP از ۷,۸ درصد در ۲۰۲۰ به ۱۰ درصد در ۲۰۲۵)؛ نوآوری در مرکزیت برنامه مدرنیزاسیون (حداقل ۷ درصد افزایش سهم هزینه های تحقیق و توسعه).

۲- محیط زیست و تغییر اقلیمی (به طرف توسعه بدون کربن و رسیدن کامل به این هدف تا ۲۰۶۰).

۳- توسعه روستایی-شهری یکپارچه و کاهش نابرابری های استانی.

۴- استانداردهای زندگی بهتر (نرخ بیکاری شهری زیر ۵,۵ درصد تثبیت می شود؛ افزایش قابل توجهی در دسترسی عادلانه به خدمات عمومی اساسی؛ افزایش مداوم سطح تحصیلات کل).

1. THE 14TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2021-2025), Central Committee of the Communist Party of China, Beijing, China

2. Aspiration

3. intensive accumulation

4. Innovation-driven, Inclusive growth

- ۵- اثربخشی حکمرانی ملی بهبود حکمرانی اجتماعی به‌ویژه در سطح مردمی؛ بهبود نهادها و مکانیسم‌های پیشگیری و خنثی‌سازی خطرات (شورش‌های اجتماعی).
- دلالت‌های مفصل‌بندی شده با رشد نوآوری-محور فراگیر: حمایت از نوآوری‌ها؛ افزایش مصرف خانوارها؛ افزایش کارایی اقتصادی؛ توسعه فضایی کارآمد و حمایت از قلمروهای ملی؛ تقویت نهادها و ظرفیت‌سازی برای حمایت از اصلاحات.
- نهایتاً اینکه، دو برنامه سیزدهم و چهاردهم چین نیز مصادیق و ابتکارات زیادی دارند که از بابت کاربست تجارت تطبیقی برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از:
- همسو کردن برنامه‌ها با ابتکارات و چشم‌اندازهای بلندمدت به منظور ایفای نقش عاملیتی برنامه در احیای جایگاه تمدنی کشور: تحقق این مهم در گرو قابلیت است که ابتکار کمربند و جاده در اختیار چین قرار می‌دهد؛ و برنامه پنج‌ساله برش کوتاه‌مدت هم‌راستا با آن است.
- تحقق هدف رشد فراگیر در برنامه‌ها مستلزم مداخله فعالانه ذینفعان برای پل زدن بر «شکاف‌های» تقسیم‌کننده جامعه است: حفظ جایگاه محوری مردم؛ تعهد به یک رویکرد مناسب توسعه (تداوم اصلاحات ساختاری و تغییر مدل رشد به سمت کیفیت بالاتر، کارآمدتر و عادلانه‌تر و فراگیرتر)؛ و تقویت رهبری حزب کمونیست چین در برنامه تنیده شده است.
- برنامه چهاردهم چین با رشد نوآوری-محور، فراگیر مفصل‌بندی دارد: نقاط اتصال آن در حمایت از نوآوری‌ها؛ افزایش مصرف خانوارها؛ افزایش کارایی اقتصادی؛ توسعه فضایی کارآمد و حمایت از قلمروهای ملی؛ تقویت نهادها و ظرفیت‌سازی برای حمایت از اصلاحات است.
- سند برنامه به مثابه عامل همگراکننده بین ذینفعان و نظام حکمرانی این کشور است: برنامه سیزدهم و چهاردهم به عنوان راهنمای عمل برای نهادهای بازار، مبنای مهمی برای دولت در انجام وظایف خود و دیدگاه مشترکی است که بین مردم چین به اشتراک گذاشته شده است.

## ۲- بخش دوم: طبقه‌بندی اجمالی از نظریه‌ها و رویکردهای رشد

### ۲-۱- گذار از رویکرد رشد تک‌ساحتی به رویکرد رشد فراگیر

چیستی، چگونگی و سیاست‌گذاری رشد اقتصادی، از گذشته در فهرست مسائل بسیار مورد توجه علم اقتصاد بوده است. مجموعه‌ای از تلاش‌های انجام شده برای پاسخ به این مسئله، به شکل‌گیری ادبیاتی با عنوان نظریه رشد اقتصادی انجامیده است که نوشتار حاضر مروری بر ادبیات مذکور خواهد بود. بسیاری از اجزای بنیادی نظریات مدرن رشد اقتصادی از سوی اقتصاددانان کلاسیک مانند آدام اسمیت (۱۷۷۶)، دیوید ریکاردو (۱۸۱۷)، توماس مالتوس (۱۷۹۸) و بعدها از سوی فرانک رمزی (۱۹۲۸) و ژوزف شومپتر (۱۹۳۴) فراهم شد. این ایده‌ها مواردی نظیر رفتار رقابتی، پویایی‌های تعادلی، نقش بازدهی کاهنده در انباشت سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی، اثر متقابل میان درآمد سرانه و نرخ رشد جمعیت، اثر پیشرفت فنی بر تخصیص‌گرایی فزاینده نیروی کار و کشف ابزارها و روش‌های جدید تولید و نیز نقش قدرت انحصاری به عنوان انگیزه تلاش برای دستیابی به پیشرفت‌های تکنولوژیک را در بر می‌گیرد.<sup>۱</sup>

نمودار ۱۲ تکوین رویکردهای رشد را در یک گذار چندین دهه‌ای و به صورت یک درختواره نشان می‌دهد. چنانچه ملاحظه می‌شود از منظر تاریخی نظریه رشد برونزای هارود-دومار در دهه ۱۹۵۰ سرفصل طلایی دیدگاه‌های معطوف به رشد اقتصادی است. آن دو تلاش کردند تحلیل‌های کینزی را با عناصر رشد اقتصادی ترکیب کنند. آنها با استفاده از توابع تولیدی که امکان جانشینی عوامل تولید را محدود می‌ساخت، تلاش کردند تا نشان دهند که نظام سرمایه‌داری ذاتاً ناپایدار است. فرم نئوکلاسیک تابع تولید، جنبه کلیدی مدل سولو (۱۹۵۶) بود که فرض بازدهی ثابت به مقیاس، بازدهی کاهنده نسبت به هر عامل تولید منفرد و کشش جایگزینی مثبت میان عوامل تولید را در دل خود داشت. این تابع تولید در کنار قاعده نرخ پس‌انداز ثابت، یک الگوی تعادل عمومی بسیار ساده را خلق می‌کرد. در واقع رشد تکنولوژیک به عنوان عامل اصلی رشد اقتصادی در این نوع الگوها در نظر گرفته می‌شد، متغیری بود که در «بیرون از مدل» رشد اقتصادی، در یک جعبه سیاه و به شکل نامعلومی تعیین می‌گردید. از این رو این مدل‌ها به مدل‌های رشد برونزا شهرت یافتند.

۱. مطالب این قسمت عمدتاً برگرفته از منابع زیر است:

منکیو، گریگوری (۱۳۹۵)، *اقتصاد کلان*، ترجمه حمیدرضا ارباب، نشر نی.

جونز، هایول (۱۳۹۰)، *رشد اقتصادی (نظریه‌ها الگوها و واقعیت)*، ترجمه صالح لطفی، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.

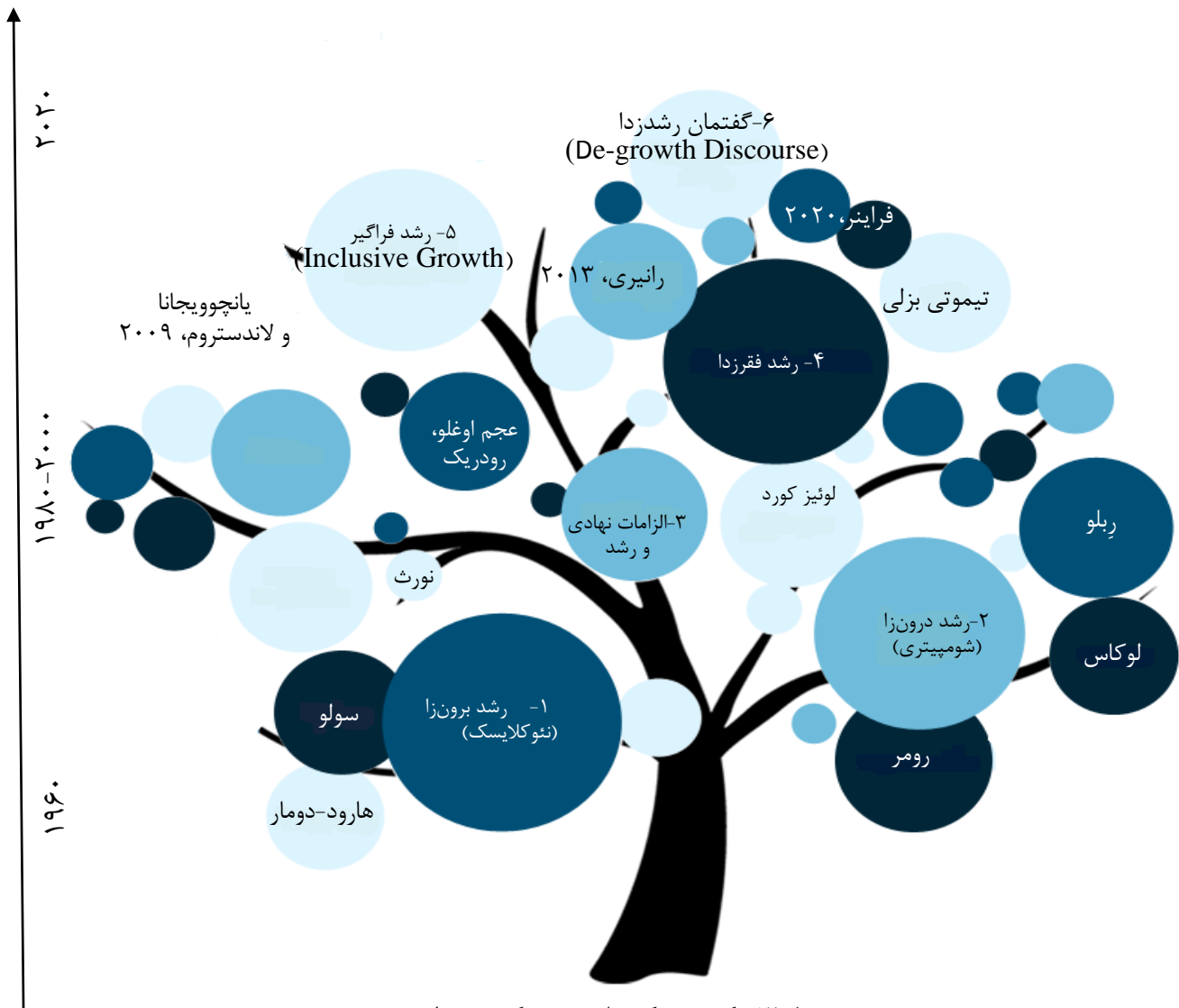
با عبور از میانه‌های دهه ۱۹۸۰، موج جدیدی از تحقیقات با مقالات رومر (۱۹۸۶) و لوکاس (۱۹۸۸) آغاز شد. انگیزه این موج از تحقیقات به مواجهه با این پدیده مربوط می‌شد که شناخت عوامل تعیین‌کننده نرخ رشد اقتصادی بلندمدت بسیار حیاتی‌تر از تعیین مکانیسم وقوع ادوار تجاری و اثرات ضد چرخه‌ای سیاست‌های پولی و مالی است. موج جدید تحقیقات رشد اقتصادی به این نتیجه رسیده بود که باید از فرضیه برونزایی رشد تکنولوژیک رهایی یابد. این امر به طراحی «مدل‌های رشد درونزا» منجر شد. رومر (۱۹۸۶)، لوکاس (۱۹۸۸) و ریلو (۱۹۹۱) درونزایی رشد تکنولوژی را پیگیری کردند.

اگرچه این سنت نظری هنوز در علم اقتصاد فعال است و در خصوص مکانیسم رشد اقتصادی، بینش‌های متعددی را ارائه کرده است؛ اما به نظر می‌رسد برای مدتی طولانی، این سنت قادر به ارائه توضیح بنیادین پدیده رشد اقتصادی نیست. به گفته نورث و توماس (۱۹۷۳): عواملی چون نوآوری، صرفه‌های مقیاس، آموزش، انباشت سرمایه و غیره علل وقوع رشد نیستند بلکه آنها خودشان رشد هستند. در واقع، انباشت سرمایه و نوآوری صرفاً «سبب نزدیک» رشد هستند. در دیدگاه نورث و توماس، تفاوت میان نهادهاست که رشد نسبی را توضیح می‌دهد. در واقع نظریه اقتصاد نهادگرا نشان می‌دهد که نوآوری، سرمایه‌گذاری در آموزش، انباشت سرمایه فیزیکی و غیره که در مدل‌های متعارف رشد اقتصادی به عنوان علل رشد در نظر گرفته می‌شوند، معلول ساختار نهادی جامعه هستند. سال‌های چرخش به قرن بیست و یکم، زمانه تأکید بر رویکرد رشد فقرزدا و به موازات آن رشد فراگیر بود. چنانچه یافته‌های بزی و کورد (۱۳۸۹) نشان می‌دهند رویکرد رشد فراگیر از رشد فقرزدا متأخرتر است و این چهار تفاوت کلیدی بین آنها را برجسته می‌کند:

- برای آنکه رشد فقرزدا باشد طرح‌های توزیع مجدد درآمد می‌تواند اجرا شود، اما برای آنکه رشد فراگیر باشد باید بهره‌وری بهبود پیدا کند و فرصت‌های جدیدی برای اشتغال ایجاد شود. نسبت تعداد شاغلان به کل جمعیت، یک تقریب مناسب برای مشارکت در رشد اقتصادی است.
- رشد فقرزدا بر تدابیر مربوط به رشد و فقر متمرکز است، در حالی که رشد فراگیر بر تحلیل آینده‌نگر از منابع و محدودیت‌های رشد بالا و مستمر و کاهش فقر متمرکز است. در رشد فراگیر، شاخص نابرابری به‌عنوان یک تقریب مناسب برای سهم شدن در رشد اقتصادی باید کاهش یابد.
- رویکرد رشد فراگیر دیدگاه بلندمدت دارد و بر بهبود ظرفیت مولد افراد و ایجاد محیط مساعد برای اشتغال تأکید می‌کند نه صرفاً بر توزیع درآمد به عنوان وسیله افزایش درآمد برای گروه‌های محروم. با توجه به این دیدگاه بلندمدت، تمرکز بر تحول ساختاری در چهارچوب رشد فراگیر وجود دارد.

– تفاوت دیگر میان رشد فقرزدا و رشد فراگیر این است که رشد فقرزدا به دنبال بهبود بهره‌مندی فقرا از رشد و رفع فقر درآمدی است، در حالی که رشد فراگیر به دنبال بهره‌مندی از فرصت‌ها برای اکثریت نیروی کار، چه فقیر و چه طبقه متوسط است.

آخرین سیر تطوری در رویکردهای رشد ورود به نگاه گفتمانی به این مقوله و رواج گفتمان رشدزدایی<sup>۱</sup> که اهمیت و محوریت رشد مادی و اقتصادی در توسعه را با ارجاع به پیامدهای منفی آن در سطوح مختلف به چالش می‌گیرد. پیشنهاد اصلی رشدزدایی، کاهش تولید و مصرف در سطح جهانی و جایگزینی شاخص‌هایی مانند بهروزی به جای GDP در ادبیات توسعه است. موارد فوق روند خلاصه‌ای از تکوین رویکردهای رشد بود که در نمودار ۱۲ به صورت گرافیک نشان داده شده است:



نمودار ۱۲: تکوین رویکردهای رشد: یک درختواره

منبع: یافته‌های تحقیق

## ۲-۲- دلالت‌های متنوع رویکرد رشد فراگیر

چنانچه دیدیم در بررسی تطبیقی اسناد برنامه‌های کشورهای منتخب (چین و هند) مقوله رشد فراگیر واجد اولویت و هدف‌گذاری بوده و حتی چشم‌انداز استراتژی نوین هند بر رشد فراگیر قرار دارد. از سوی دیگر، روند تکوینی رویکردهای رشد از سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم نشان می‌دهد چگونه گذار از رویکرد رشد تک‌ساحتی به رویکرد رشد فراگیر حادث شده است. دلالت‌های مختلف رشد فراگیر در نمودار ۱۳ به نمایش درآمده که شمولیت این مفهوم را نشان می‌دهد؛ شاهدهی دال بر اینکه این چارچوب مفهومی آن‌قدر پوشش‌دهنده ساحت‌های کثیر



توسعه بوده که در بن‌پیکره برنامه‌های توسعه کشورهایمانند چین و هند نشسته است. بخش سوم گزارش کنونی ناظر بر ریخت‌شناسی جدید برنامه هفتم توسعه است؛ اگر بنا باشد مطابق مطالعات پیش‌گفته هم چشم‌انداز رشد فراگیر در بن‌پیکره اهداف برنامه قرار گیرد و هم هدف رشد ۸ درصدی قابل حصول شود.



نمودار ۱۳: دلالت‌های چندگانه رشد فراگیر

منبع: یافته‌های تحقیق

### ۳- بخش سوم: نتایج و بحث

چنانچه در ابتدای این گزارش نیز ذکر شد، هدف مطالعه حاضر این بود که بسنجیم هدف‌گذاری برنامه هفتم بر رشد اقتصادی ۸ درصدی چه دلالت‌ها و امکان‌هایی دارد، اگر بنا باشد این هدف (Target) در شاکله سایر اهداف برنامه قرار گیرد و با درگیر کردن ظرفیت‌های معطل کشور [بخش‌ها و استان‌ها و سایر ذینفعان] محقق شود؟ از بابت پاسخ به این پرسش اصلی، ابتدا به مقایسه روند شاخص رشد و سایر شاخص‌های دو کشور چین و هند و نیز اسناد برنامه‌ای این دو کشور پرداختیم. یافته‌ها نشان داد تداوم رشد این کشورها در حدود بین ۸ تا ۱۰ درصد در این دو نمونه، تصادفی نبوده و حداقل در دهه اخیر هدف‌گذاری دقیق برنامه‌های توسعه آنها بر رشد فراگیر و پایدار نیز- در کنار محرک‌های بیرونی و اصلاحات درونی دیگر- در توفیق آنها مؤثر بوده است. در بخش دوم سعی شد مفهوم رشد فراگیر را در مسیر تکوین رویکردهای رشد جایابی نموده و چنانچه یافته‌های بخش دوم نشان داد؛ رشد فراگیر یکی از آخرین مراحل تکوین رویکردهای رشد است و چنانچه در بن‌پیکره برنامه توسعه یک کشور قرار گیرد (مانند موارد هند و چین)، دلالت‌های متنوع و کثیر آن- مطابق نمودار ۱۳- حیطه زیادی از اهداف و مقاصد توسعه آن کشور را پوشش می‌دهد. بنابراین پاسخ کلی و اجمالی به پرسش فوق مثبت است، اما از بابت پاسخ جزئی و تحلیلی که بتواند به‌عنوان یک درفت مشخص در اختیار متولیان برنامه هفتم قرار گیرد می‌توان بر موارد زیر تأکید کرد:

نخست اینکه، چنانچه جدول ۲ که شامل تطبیق گزاره‌های برآمده از مطالعه مقایسه‌ای کنونی با آسیب‌های برنامه‌های گذشته ایران است نشان می‌دهد شاکله‌بندی برنامه هفتم به قسمی که رشد فراگیر ۸ درصدی را در بازه ۵ ساله ثبت نماید قبل از هر چیز مستلزم درانداختن یک طرح نو در نگاه به اسناد برنامه متفاوت از گذشته است؛ طرح نویی که ماهیت یکپارچه اهداف برنامه، دامنه متمایز بازیگری دولت و غیردولت، مشارکت داوطلبانه ذینفعان در برنامه، نقش برنامه به‌عنوان یک عامل برانگیزاننده انرژی اجتماعی را پیش فرض قرار دهد.

جدول ۲: تطبیق گزاره‌های برآمده از مطالعه مقایسه‌ای کنونی با آسیب‌های برنامه‌های گذشته ایران

| آنچه از آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته ایران می‌دانیم:                                       | آنچه از مقایسه کشورهای هدف این گزارش می‌دانیم:  |
|---|---|
| ۱- چندانگنی در اهداف، تعارض در پارادایم‌ها و تفرق در رویکردها: جامع‌نگری صرف در فرایندها. | ۱- ماهیت یکپارچه اهداف برنامه: رشد سریع به‌عنوان پیش‌شرط و رشد فراگیر به‌عنوان مبنای اصلی یا یکی از مبنای‌های اتصال‌دهنده سایر اهداف.   |
| ۲- نامشخص بودن دامنه بازیگری دولت و معطل بودن ظرفیت بخش خصوصی.                            | ۲- تعیین دامنه بازیگری دولت و بخش خصوصی: بخش خصوصی ظرفیت سرمایه‌گذاری و تحریک رشد در اکثر زمینه‌های اقتصاد را دارد و ارائه آموزش، بهداشت و خدمات ضروری برای بخش عمده‌ای از جمعیت در زمره ابتکارات دولتی است (بازسازی نقش دولت نه کاهش نقش آن از بابت پل زدن بر شکاف‌های جامعه). |

|   |   |
|---|---|
| <p>۳- معمولاً بخش مدنی، غیرانتفاعی، متخصصان موضوعی بیرونی توسعه، از دایره برنامه ریزی بیرون هستند فقط نمایندگان وزارتخانه ها و نهادهای حکومتی در کار فرایند هستند.</p>  | <p>۳- مشارکت در برنامه: همسویی انرژی ذینفعان در کمیسیون یا تشکیلات برنامه ریز متشکل از نه فقط نمایندگان وزارتخانه ها و نهادهای حکومتی بلکه با کارشناسان موضوعی - دانشگاهی بیرونی، سازمان های جامعه مدنی، گروه های خاص و اقلیت ها، بخش خصوصی و غیرانتفاعی.</p>   |
| <p>۴- چندان نشانی از نقش برنامه به مثابه عامل همگراکننده بین ذینفعان توسعه و نظام حکمرانی کشور و مکانیسم های داوطلبانه و انگیزشی برای ترغیب ذینفعان در گنجاندن آرای خود در سند دیده نمی شود (عملاً مردم کنار گذاشته می شوند).</p>   | <p>۴- نقش برنامه: سند برنامه به مثابه عامل همگراکننده بین ذینفعان و نظام حکمرانی کشور و بهبود کارکرد نظام حکمرانی با مکانیسم هایی چون ایجاد یک بخش داوطلبانه برای تحقق برنامه است. از این نظر برنامه به عنوان راهنمای عمل برای نهادهای بازار، مبنای مهمی برای دولت در انجام وظایف خود و دیدگاهی است که بین مردم به اشتراک گذاشته می شود.</p>  |
| <p>۵- امکان چندانی بر درگیر شدن به خصوص استان ها وجود نداشته و بخش ها نیز در سردرگمی اهداف چندگانه و هم ستیز دچار روزمرگی هستند.</p>  | <p>۵- امکان درگیر کردن بخش ها، استان ها و ذینفعان به طرق زیر:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- درگیر کردن استان ها با چشم انداز (Vision) رشد فراگیر و اهداف (Objectives) رشد سریع و شاخص های آن؛ و نیز با ابتکارات (Initiatives) بزرگ؛</li> <li>- درگیر کردن بخش ها با وجود دو تا سه هدف مشخص برای بخش های منتخب اگر بنا باشد برنامه ریزی بر چند حوزه حیاتی (Crucial Area) یا پایه (Pillar) مشخص بنا شود؛</li> <li>- و درگیر کردن سایر ذینفعان با توجه به رفرم های مربوط به حکمرانی که بر برون فکنی انرژی اجتماعی پیش نیاز موفقیت برنامه تأکید دارد.</li> </ul> |
| <p>۶- تلقی برنامه به عنوان یک قانون مشتمل بر احکام محتوا (نه یک سند مشارکتی) بدون یک متولی مشخص که معمولاً نهادهای کشور از پذیرش مسئولیت آن طفره می روند.</p>   | <p>۶- تلقی برنامه: به عنوان یک سند مشارکتی (نه یک قانون مشتمل بر احکام محتوا) با امضای رئیس نظام حکمرانی و با تولی یک تشکیلات برنامه ریز مشخص.</p>  |
| <p>۷- با این اوصاف، خروجی برنامه اغلب یک متن دارای زبان فنی (Professional) با ادبیات پیچیده و غامض به اصطلاح متخصصان همه فن حریف است که نه تنها اقناع جامعه هدف را بر نمی انگیزد، بلکه این اندیشه را تداعی می کند که برنامه ها در برخی کشورهای جهان سوم (در حال توسعه) کارکرد روان سازی چرخ دنده های ماشین قدرت را بازی کرده اند.</p> |   |

منبع: یافته های تحقیق

دوم اینکه، بایسته است امکان یک برنامه ریزی متفاوت فراهم باشد تا برنامه هفتم در چارچوبی جدید تدوین شود و بتواند نیازهای جدید کشور را پوشش دهد. نمونه این مسئله را در بررسی های موردی بخش اول این گزارش دیدیم. اینکه چگونه هند بعد از هفتاد سال کار با کمیسیون برنامه ریزی متأثر از نیازهای جدید به اجماع رسید تا یک نهاد متفاوت با عنوان نهاد ملی هند تحول یافته را بجای کمیسیون برنامه ریزی بنشانند که نتیجه آن تولد استراتژی هند نوین بود. بنابراین اگر امکان تدوین یک برنامه راهبردی (استراتژی) به عنوان برنامه هفتم برای کشور ما نیز مهیا شود (که نیازمند تصمیم سیاسی حاکمیتی است)؛ آنگاه چنانچه دیاگرام ۲ نشان می دهد می توان درباره مسیر پیشنهادی آن، امکان درگیر کردن ذینفعان از سوی آن و امکان پاسخ به برخی دوگانه ها اظهار نظر کرد:

## دیاگرام ۲: مسیر پیشنهادی متفاوت برای برنامه هفتم

### ۱- مسیر پیشنهادی:

تعریف چارچوب کار بر روی چند حیطه حیاتی - مهم مشخص به قسمی که (برای نمونه نگاه کنید به: نمودار ۱۰):

\* رشد فراگیر، سریع و پایدار به عنوان چشم‌انداز برنامه باشد؛

الف) حیطه مربوط به پیشران‌ها (صنعت؛ فناوری و نوآوری؛ گردشگری؛ مسکن؛ معدن) تعیین شود، هدف رشد ۸ درصدی به‌عنوان یکی از پیشران‌ها (پیشران اصلی) و هدف‌گذاری بر سایر پیشران‌ها در خط‌وربط با رشد باشد؛

ب) حیطه مربوط به زیرساخت‌ها (انرژی؛ حمل و نقل؛ آب) تعیین شود و هدف‌گذاری بر آنها در خط و ربط با رشد باشد؛

ج) حیطه مربوط به شمولیت توسعه (آموزش؛ سلامت؛ جمعیت؛ عدالت اجتماعی؛ تعادل و توازن فضایی) تعیین شود و هدف‌گذاری بر آنها در خط و ربط با رشد باشد؛

د) حیطه مربوط به بهبودهای نهادی/ الزامات حکمرانی (امنیت ملی، رفرفرم‌های سیاسی، خدمات مدنی، بهبودهای نهادی) تعیین شود و هدف‌گذاری بر آنها در خط و ربط با رشد باشد.

### ۲- امکان درگیر کردن ذینفعان برنامه:

الف) استان‌ها: با چشم‌انداز رشد فراگیر و اهداف (Objectives) رشد سریع و شاخص‌های آن (در قالب یک یا چند جدول کمی).

ب) بخش‌ها: در یکی از حوزه‌های مهم قابل طبقه‌بندی هستند و می‌توان آنها را با دو تا سه هدف مشخص که با چشم‌انداز رشد فراگیر هم‌بستگی نباشد، درگیر کرد.

ج) سایر ذینفعان: هم در فرایند تهیه برنامه در قالب جلسات و تعاملات اندیشگی منظم، هم در متن برنامه با توجه به بندهای مربوط به حکمرانی شبکه‌ای و ملاحظات مردم-محور و هم از بابت مشوق‌های مشارکت داوطلبانه.

### ۳- امکان پاسخ به برخی دوگانه‌ها:

الف) ضرابه‌نگ مشخص حوزه‌های مهم برنامه (هر حوزه شامل: یک یا چند هدف مشخص، وضع موجود، محدودیت‌ها، راه رو به جلو) بعضاً ابهام استان‌ها/ بخش‌ها را کاهش می‌دهد.

ب) امکان تعیین دامنه بازیگری دولت و بخش خصوصی (غیرانتفاعی) مشخص تر است (اولی بهداشت، آموزش و حوزه‌های فراگیر، دومی سرمایه‌گذاری، رشد و حوزه‌های پیشران).

ج) امکان رضایتمندی ذینفعان با توجه به مکانیسم‌های مشارکتی- داوطلبانه، حکمرانی ارتباطی و ملاحظات مردم‌محور مهیاتر است.

د) نهاد برنامه‌ریز واحد به مثابه جمع‌کننده آراء و ذینفعان متنوع توسعه بر شکاف‌های اجتماعی پیرامون سند پل می‌زند.

ه) امکان تلقی به‌عنوان یک سند مشارکتی (نه یک قانون مشتمل بر احکام محتوم) با تولی یک واحد برنامه‌ریز مشخص وجود دارد.

خوشبختانه گام ابتدایی مهم از بابت مسیر پیشنهادی متفاوت برای برنامه هفتم برداشته شده و آن تدوین سند تحول دولت است. این یک اقدام خجسته از نگاه متخصصان و تحلیلگران برنامه‌های توسعه است، زیرا به نظر می‌رسد توالی‌های جدید نظامات برنامه‌ریزی دنیا به سمت تدوین چشم‌انداز، سیاست، استراتژی و غیره به جای برنامه‌های جامع آرمان‌خواه پیش‌فرض و نصب‌العین خود دارد. بنابراین سند تحول دولت به نوعی پیش‌نمونه مسیر پیشنهادی متفاوت ما برای برنامه هفتم است و به دلایل زیر کاری از ریخت و جنس سند تحول دولت برای برنامه هفتم راهگشا خواهد بود، با این قید مهم که اجرای آن به‌دقت پالایش و پیرایش شود و حیطه‌های مهم آن با دورنگاه رشد فراگیر ترکیب‌بندی گردد:

۱- سند تحول دولت، یک استراتژی (برنامه راهبردی) با ریتم نوشتاری مشخص بر روی حدود ۳۰ حیطه مهم است (برخی از جنس پیشران، برخی زیرساخت، برخی حوزه‌های مربوط به شمولیت توسعه و حوزه حکمرانی غایب). مطالب هر حوزه (Area) شامل: توصیف وضع موجود، نشانگرهای وضع مطلوب و چرخش‌های تحول‌آفرین است که نسبت به برنامه‌های اول تا ششم توسعه واجد نوآوری می‌باشد هرچند هنوز برای تبدیل شدن به برنامه باید در اهداف هر یک از حیطه‌ها دقت کامل صورت گیرد تا وحدت متن محقق شود.

۲- هرچند نوعی از هم‌گسیختگی در این حیطه‌های ۳۰ گانه سند وجود دارد که بین آن با یک استراتژی متن با اهداف مشخص تمایز ایجاد می‌کند و تا تبدیل شدن به یک برنامه منسجم فاصله دارد؛ اما انجام و تدوین سند توسط یک اندیشکده (نهاد بیرونی) و عدم ورود دیدگاه‌های متعارض مراجع قدرت (مجلس، مجمع و غیره) در متن، یک مزیت است. سال‌هاست که معضل ورود نگاه‌های نامتوازن به متن برنامه‌های توسعه یک آسیب جدی و لاینحل بوده که متن برنامه‌ها را به یک سمفونی ناهماهنگ تبدیل کرده است؛ گویی سند تحول دولت می‌تواند پایانی بر این عدم هارمونی تلقی شود.

۳- امکان رضایت‌مندی ذینفعان با توجه به مکانیسم‌های مشارکتی، حکمرانی ارتباطی و ملاحظات مخاطب‌محور پیش‌فرض در آن مهیاتر است. همچنین امکان درگیر کردن استان‌ها/بخش‌ها با توجه به مطالب بند قبلی وجود دارد.

۴- سند تحول دولت می‌تواند به‌عنوان یک ورودی در قالب‌بندی برنامه هفتم به کار آید، طوری که ضرورت دارد برنامه هفتم به یک متن تحولی از ریخت سند تحول دولت ارتقاء باشد.

## منابع

- بزلی، تیموتی و لوئیز کورد (۱۳۸۹). *رشد فقرزدا*، ترجمه عباس شاکری و امین مالکی، تهران: نی.
- تیموری، سید رحیم (۱۳۹۵). *فراسوی دولت‌های توسعه‌گرا*، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- جونز، هایول (۱۳۹۰). *رشد اقتصادی (نظریه‌ها/الگوها و واقعیت)*، ترجمه صالح لطفی، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- چانگ، ها-جون (۱۳۹۵). *بیست و سه گفتار درباره سرمایه‌داری: گفتار نوزدهم*، ترجمه ناصر زرافشان، تهران: مهرویستا.
- منکیو، گریگوری (۱۳۹۵). *اقتصاد کلان*، ترجمه حمیدرضا ارباب، تهران: نی.
- میردال، گونار (۱۳۶۶). *درام آسیایی: پژوهشی درباره فقر ملت‌ها*، ترجمه منوچهر امیری، تهران: امیرکبیر.
- Aayog, N. I. T. I. (2018). *Strategy for new India@ 75*. National Institution for Transforming India, New Delhi.
- Alton, D. (2012). When China rules the world: The end of the western world and the birth of a new global order. *Journal of International Business Ethics*, 5(1), 60.
- Arrighi, Giovanni (2007) *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*, verso.
- Ianchovichina, Elena, and Lundstrom, Susanna (2009). "What is Inclusive Growth?" World Bank.
- India. Planning Commission. (2013). *Twelfth Five Year Plan (2012-2017): Three Volume Set (Vol. 1)*. SAGE Publications Pvt. Limited.
- Jacques, Martin (2012). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, PENGUIN BOOKS
- Milanovic, Branko. (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*, Harvard University of Press.
- National Development and Reform Commission. (2016). *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016–2020)*. Translated by the Compilation and Translation Bureau, Central Committee of the Communist Party of China.
- Ranieri, R., & Almeida Ramos, R. (2013). *Inclusive growth: Building up a concept (No. 104)*. Working paper.
- "THE 14TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2021-2025)", Central Committee of the Communist Party of China, Beijing, China.