



# مروری بر درس‌آموخته‌های توسعه روستایی هند؛ دستاوردهایی برای تدوین برنامه هفتم توسعه





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگبخشایش همیشه بخشایند

بنام

شماره مسلسل: ۱۸۷۹۹  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۱۱/۲۶

عنوان گزارش:  
مروری بر درس‌آموخته‌های توسعه روستایی کشور هند؛  
دستاوردهایی برای تدوین برنامه هفتم توسعه

نام دفتر:  
مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه:  
حجت‌ورمزیاری

تهیه و تدوین‌کننده:  
مهنا شاهرادی

همکاران:  
بهزاد دوستی سبزی، محسن بابائی

ناظر علمی:  
علیرضا رهایی

اظهارنظرکنندگان:  
محمد عبدالحسین‌زاده (دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی)

صفحه آرا:  
آذر مهمان‌نواز

ویراستار ادبی:  
شیوا امین‌اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه روستایی
۲. مهارت‌خوداشتغالی
۳. رویکرد تقاضامحور و فقرزدا
۴. تمرکززدایی
۵. نهادهای خودگردان محلی
۶. برنامه هفتم



## فهرست مطالب

۲-۱۳. برنامه پنج‌ساله سیزدهم (۲۰۲۲-۲۰۱۷)	۷
۱۹	چکیده
۳. رویکرد توسعه روستایی کشور هند	۸
۲۱	خلاصه مدیریتی
۴. طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند	۱۰
۲۱	مقدمه
۴-۱. قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی (MGNREGA)	۱۲
۲۶	۱. سیمای کلی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در هند
۴-۲. مأموریت ملی معیشت روستایی (NRLM)	۱۶
۲۸	۲. اهداف و محورهای مهم برنامه توسعه روستایی کشور هند با تأکید بر برنامه‌های پنج‌ساله توسعه
۴-۳. برنامه ملی تأمین آب شرب روستایی (NRDWP)	۱۶
۳۰	۲-۱. برنامه پنج‌ساله اول (۱۹۵۶-۱۹۵۱)
۴-۴. طرح مسکن روستایی هند (IAY)	۱۶
۳۲	۲-۲. برنامه پنج‌ساله دوم (۱۹۶۱-۱۹۵۶)
۴-۲. برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی (PURA)	۱۶
۳۲	۲-۳. برنامه پنج‌ساله سوم (۱۹۶۶-۱۹۶۱)
۴-۶. برنامه ملی کمک‌های اجتماعی (NSAP)	۱۶
۳۳	۲-۴. برنامه پنج‌ساله چهارم (۱۹۷۴-۱۹۶۹)
۴-۷. صندوق انعطاف‌پذیر توسعه روستایی (RDF)	۱۶
۳۴	۲-۵. برنامه پنج‌ساله پنجم (۱۹۷۹-۱۹۷۴)
۴-۸. طرح کشاورزان کوچک، مزرعه بزرگ (SFLF)	۱۷
۳۴	۲-۶. برنامه پنج‌ساله ششم (۱۹۸۵-۱۹۸۰)
۴-۹. طرح مأموریت ملی برای کشاورزی پایدار (NM SA)	۱۷
۳۴	۲-۷. برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۹۹۰-۱۹۸۵)
۴-۱۰. طرح مدیریت سلامت خاک (SHM)	۱۷
۳۴	۲-۸. برنامه پنج‌ساله هشتم (۱۹۹۷-۱۹۹۲)
۴-۱۱. راه‌اندازی صندوق آبیاری خرد	۱۷
۳۵	۲-۹. برنامه پنج‌ساله نهم (۲۰۰۲-۱۹۹۷)
۴-۱۲. طرح پرادهان مانتری فازال بیما یوجانا (PMFBY)	۱۷
۳۸	۲-۱۰. برنامه پنج‌ساله دهم (۲۰۰۷-۲۰۰۲)
جمع‌بندی و پیشنهادها	۱۸
۴۲	۲-۱۱. برنامه پنج‌ساله یازدهم (۲۰۱۲-۲۰۰۷)
رئوس احکام پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه	۱۸
۴۴	۲-۱۲. برنامه پنج‌ساله دوازدهم (۲۰۱۷-۲۰۱۲)
منابع و مآخذ	۱۸

## فهرست شکل ها، نمودار و جدول

۱۳

شکل ۱. سیر تاریخی تشکیل وزارت توسعه روستایی کشور هند

۱۴

شکل ۲. ساختار مؤسسه‌های پانچایاتی راج در کشور هند

۲۴

شکل ۳. جریان فرایند برای تخصیص کار و انتقال دستمزد طرح ملی اشتغال مهاتما گاندی (ثبت نام کارگران، درخواست کار و تخصیص کار)

۲۰

نمودار ۱. نمای کلی از روند برنامه‌های توسعه روستایی هند و اهداف کلیدی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

۳۶

جدول ۱. خلاصه‌ای از اهداف، اقدام‌ها، ویژگی‌ها و دستاوردهای کلیدی طرح‌های مرتبط با توسعه روستایی هند



## مروری بر درس آموخته‌های توسعه روستایی کشور هند؛ دستاوردهایی برای تدوین برنامه هفتم توسعه

### چکیده

۱. اتخاذ رویکرد توسعه یکپارچه و متوازن و مکان محور در توسعه روستاها و تمرکز بر کاهش شکاف‌های شهری-روستایی؛ ۲. تمرکززدایی از برنامه‌ریزی‌ها و ابتدای برنامه‌های توسعه روستایی بر مشارکت و دخالت مستقیم مردم و گروه‌های خودگردان محلی اعم از جوانان، کارآفرینان، زنان و اقشار فقیر؛ ۳. اولویت به اشتغال و تولید پایدار و فراگیر در برنامه‌ها با تمرکز بر اقشار فقیر و کشاورزان خرد؛ ۴. تأکید بر شفاف‌سازی و حسابرسی اجتماعی در طراحی، اجرا و ارزشیابی طرح‌ها؛ ۵. تأکید بر اتخاذ روش‌های نوین و هوشمند از جمله اینترنت اشیا و سنجش از دور در ارتقای بهره‌وری فعالیت‌های کشاورزی و ۶. هماهنگی برنامه‌های توسعه روستایی و کشاورزی با یکدیگر. در این گزارش همچنین رئوس احکام پیشنهادی در حوزه توسعه روستایی و عشایری در برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.

اولویت اصلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور، «رشد اقتصادی توأم با عدالت» تعیین شده است. یکی از مصادیق بارز تحقق اولویت مذکور، توسعه یکپارچه روستایی و عشایری است. موضوعی که حتی در برخی اسناد برنامه‌های توسعه کشور بنا به دلایل مختلف کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در راستای پوشش این ضعف، با مطالعه اسنادی، طرح‌ها و اقدام‌های ناظر بر توسعه روستایی کشور هند - به‌عنوان یکی از کشورهای موفق در زمینه توسعه روستایی - طی ۱۳ برنامه توسعه پنج‌ساله (۱۹۵۱ الی ۲۰۲۲) به‌ویژه برنامه‌های دوازدهم و سیزدهم تحلیل شد. از مهم‌ترین درس آموخته‌های این برنامه‌ها و اقدام‌های کشور هند در زمینه توسعه روستایی که می‌تواند راهنما و الگوی مناسبی برای تدوین احکام توسعه روستایی و عشایری در برنامه هفتم توسعه باشد، موارد زیر قابل اشاره است:



## [ خلاصه مدیریتی ]

کشور هند از جمله کشورهای است که در زمینه توسعه یکپارچه روستایی موفقیت‌های چشمگیری داشته است. به نحوی که بر اساس شاخص جهانی فقر چندبعدی در سال ۲۰۲۰، با اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های حمایت اجتماعی در کشور هند، ۲۷۳ میلیون نفر از مردم هند در یک دوره ۱۰ ساله از فقر چندبعدی خارج شدند. یکی از دلایل این موفقیت، توجه ویژه به امر توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور هند است. از این رو در گزارش حاضر، با مطالعه اسنادی، طرح‌ها و اقدامات ناظر بر توسعه روستایی کشور هند طی سیزده برنامه توسعه پنج‌ساله از سال ۱۹۵۱ تا سال ۲۰۲۲ به خصوص سند برنامه دوازدهم و سیزدهم (۲۰۲۲-۲۰۱۲)، مطالعات و گزارش‌های مرتبط با طرح‌های توسعه روستایی هند مورد تحلیل قرار گرفت. بررسی‌ها نشان داد:

یکی از طرح‌های موفق در زمینه ایجاد اشتغال پایدار برای کشاورزان خرد و فقرای روستایی در کشور هند، «**قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی**» است. در این طرح ضمن توجه به رویکرد اجتماع‌محوری (از پایین به بالا و مبتنی بر مشارکت جامعه محلی)، تقاضا محوری (مبتنی بر بازار عرضه و تقاضای نیروی کار) و مهارت‌پروری در فرایند ایجاد اشتغال، تهیه بانک اطلاعاتی طرح‌ها، تضمین حقوق و دستمزد کارگران به نحو عادلانه، حسابرسی اجتماعی اثربخش، پاسخگویی و رسیدگی به شکایات و برقراری سیستم الکترونیکی مدیریت منابع مالی، مدنظر قرار گرفته است. «**مأموریت ملی معیشت روستایی**» از دیگر برنامه‌هایی است که در راستای فراهم کردن فرصت‌های معیشتی پایدار برای روستاییان به ویژه گروه‌های عقب‌نگه‌داشته شده (خانوارهای زیر خط فقر، کشاورزان خرد و زنان) اجرا شده است. این برنامه علاوه بر تأمین خدمات مالی و معیشتی، تأکید زیادی بر مهارت‌آموزی، خوداشتغالی و توانمندسازی روستاییان دارد. ویژگی قابل توجه دیگر این طرح، حمایت و پشتیبانی مستمر از افراد عقب‌نگه‌داشته شده از طریق گروه‌های خودیار تا رسیدن به افزایش درآمد و خروج از فقر مطلق است. «**تأمین مسکن مناسب برای خانوارهای فقیر روستایی بدون مسکن**»، یکی دیگر از موضوع‌هایی است که در برنامه‌های توسعه هند مورد تأکید قرار گرفته است. در این راستا اقدام‌های زیر مدنظر قرار گرفته است:

۱- تهیه فهرستی از وضعیت اقتصادی-اجتماعی خانوارهای بدون مسکن و اولویت‌بندی آنها بر اساس میزان محرومیت،

۲- تدوین استانداردهایی برای ساخت مسکن روستایی کم‌هزینه، سازگار با محیط زیست و بافت فرهنگی محل و مقاوم در برابر بلاها،

۳- تأمین و تخصیص بخشی از اراضی دولتی برای ساخت مسکن در عین توجه به حفاظت از اراضی کشاورزی،

۴- اختصاص وام‌های با نرخ سود پایین،

۵- اختصاص درصدی از بودجه طرح تأمین مسکن روستایی به توانمندسازی روستاییان جهت ساخت منازل توسط خود روستاییان و افراد ذی‌نفع و

۶- تعیین یک مأمور اختصاصی در سطح منطقه توسط دولت ایالتی به منظور نظارت بر فرایند ساخت و رفع تنگناهای احتمالی.

دولت هند در زمینه بهبود وضعیت آبرسانی به مناطق روستایی، «**برنامه ملی آب آشامیدنی**» را تدوین و اجرا کرده است که در این برنامه، علاوه بر افزایش پوشش کمی شبکه آبرسانی مناطق روستایی، تأمین استانداردهای کیفیت آب و پایداری منابع آبی مورد توجه قرار گرفته است. اقدام‌هایی همچون باز یافت پساب‌ها جهت استفاده مجدد، اصلاح نظام قیمت‌گذاری بر مبنای

تعریف تعرفه پلکانی و ظرفیت‌سازی برای مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت آب و نگهداری از تأسیسات و سازه‌های آب در دستور کار قرار گرفته است.

«برنامه ملی کمک‌های اجتماعی» نیز با هدف تأمین امنیت اجتماعی و معیشتی خانوارهای فقیر و اقشار آسیب‌پذیر (سالمندان، بیماران، از کارافتادگان و زنان سرپرست خانوار) طراحی شده است. در این برنامه پرداخت وجوه کمک‌هزینه‌های نقدی، از طریق حساب‌های بانکی ذی‌نفعان (یارانه نقدی)، حواله و یا در جلسات عمومی در مناطق روستایی صورت می‌گیرد.

یکی دیگر از طرح‌های اولویت‌دار در برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند «طرح ملی آموزش جوانان روستایی در راستای خوداشتغالی» است. در این طرح، ارائه آموزش و مهارت‌های فنی به جوانان روستایی (۱۸ تا ۳۵ سال) خانواده‌های زیر خط فقر پیش‌بینی شده است تا آنها را قادر سازد در زمینه‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به کسب و کار بپردازند. علاوه بر مهارت‌آموزی، تغییر در نگرش، اعتمادبه‌نفس، افزایش انگیزه و مهارت جوانان روستایی در روابط انسانی نیز در برنامه‌های آموزشی این طرح گنجانده شده است.

از آنجا که تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی مستلزم وجود یک ساختار نهادی و اجرایی مناسب در سطح جوامع محلی است، دولت هند از برنامه دوم توسعه، مؤسسه‌های پانچایاتی راج را مسئول انجام وظایف مدنی، عمرانی، مدیریت زمین، اصلاحات ارضی و حقوقی معرفی کرده است.

این مؤسسه‌ها به‌عنوان نهادهای خودگردان محلی، نقش کلیدی در تمرکززدایی، تقویت مردم‌سالاری و تضمین مشارکت مردم در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه روستایی در سطوح مختلف (ناحیه، بلوک و روستا) ایفا می‌کنند.

علاوه بر تجارب مفید و موفقیت‌آمیزی که ذکر شد، با توجه به در پیش بودن تدوین برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور، رئوسی از تحلیل برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور هند و همچنین اقدام‌های انجام‌یافته در راستای تحقق اهداف این برنامه‌ها در حوزه توسعه روستایی، احصا شد که می‌تواند راهنما و چارچوبی برای سازمان برنامه و بودجه، وزارت جهاد کشاورزی و همچنین نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در تدوین و تصویب احکام توسعه روستایی و عشایری در برنامه هفتم توسعه باشد. از جمله این رؤس به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

■ الزام به تدوین برنامه اشتغال پایدار و فراگیر در مناطق روستایی-عشایری مبتنی بر رویکرد تقاضامحور، فقرزدا، مهارت‌پرور، اجتماع‌محور و مرزهای حوزه آبخیز؛

■ سازماندهی گروه‌ها و بازگران مختلف روستایی مانند جوانان، کارآفرینان، زنان، فقرا و اقشار آسیب‌پذیر در قالب گروه‌های خودیار و آموزش و حمایت مستمر آنان با هدف توانمندسازی و ارتقای مهارت‌های خوداشتغالی، ریسک‌پذیری و خلق نوآوری‌ها از طریق دوره‌های کارآموزی؛

■ راه‌اندازی مراکز غیردولتی و غیرانتفاعی جهاد اقتصادی روستایی و عشایری به‌منزله مراکز رشد و کارآفرینی و شتاب‌دهی کسب و کارها در سطح دهستان‌های منتخب؛

■ پیش‌بینی مشوق‌های مناسب برای کشاورزان جهت اتخاذ روش‌های کشاورزی نوین نظیر استفاده از بذرهای گونه‌های مقاوم و پربازده، بهره‌گیری از فناوری‌های هوشمند همچون اینترنت اشیا و سنسور از راه دور و توسعه آبخیزداری برای مقابله با بلایای طبیعی و غیرطبیعی؛

■ اختصاص بودجه مناسب برای ارزیابی خاک‌های کشور و ابتنای توصیه‌های کودی براساس نیاز واقعی خاک؛

■ پیش‌بینی مشوق‌های مناسب برای یکپارچه‌سازی مزارع خرد و کوچک و مدیریت این اراضی در قالب شرکت‌های تعاونی یا سهامی؛

■ پیش‌بینی منابعی برای ترویج و توسعه شیوه‌های مدیریت کارآمد و پایدار آب با تمرکز باروش‌های دیم جمع‌آوری آب باران و تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی.



## [ مقدمه ]

کشور هند با جمعیتی بالغ بر یک میلیارد و ۴۰۲ میلیون نفر، دومین کشور پرجمعیت جهان، پس از چین محسوب می‌شود که بیش از ۶۵ درصد جمعیت آن در مناطق روستایی ساکن هستند (بانک جهانی، ۲۰۲۰).<sup>۱</sup> از این رو توجه به رشد و توسعه مناطق روستایی، همواره مورد تأکید دولت هند بوده است و دولت‌های مختلف این امر را در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نشان داده‌اند. به عبارتی از سال ۱۹۵۱ که اولین برنامه پنج‌ساله توسعه به تصویب رسید، تا سال ۲۰۲۲، سیزده برنامه پنج‌ساله توسعه در هند مصوب و اجرایی شده است. دولت‌های مختلف در این سال‌ها با اولویت قرار دادن موضوع توسعه روستایی، طرح‌های ویژه‌ای را با هدف فقرزدایی، توسعه زیرساخت‌ها، کاهش شکاف شهر و روستا، اشتغال‌زایی، افزایش درآمد روستاییان و به‌طور کلی ارتقای کیفیت زندگی و بهبود محیط زیست در مناطق روستایی، طراحی و اجرا کرده‌اند. توسعه فراگیر روستایی<sup>۲</sup> در کشور هند سه بُعد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را به‌صورت هماهنگ دربرمی‌گیرد. بُعد اقتصادی شامل فراهم کردن ظرفیت و فرصت برای افراد فقیر و به‌ویژه خانوارهای کم‌درآمد است، به‌طوری‌که از رشد اقتصادی بهره‌مند شوند. بُعد اجتماعی از توسعه اجتماعی خانوارهای فقیر و کم‌درآمد حمایت می‌کند و شبکه‌های تأمین اجتماعی را برای گروه‌های آسیب‌پذیر فراهم می‌کند. همچنین برابری جنسیتی و توانمندسازی زنان را ترویج می‌کند. بُعد سیاسی فرصت‌های مشارکت مؤثر و برابر افراد فقیر و کم‌درآمد در فرایندهای سیاسی در سطح روستا را بهبود می‌بخشد (Report of the All India Rural Credit Committee, 2003). در این بین فقرزدایی همواره به‌عنوان یکی از محورهای اصلی برنامه‌های توسعه روستایی در حوزه سیاست‌گذاری این کشور، مورد تأکید قرار گرفته است. براساس شاخص جهانی فقر چندبعدی<sup>۳</sup> در سال ۲۰۲۰، با اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های حمایت اجتماعی در کشور هند، ۲۷۳ میلیون نفر در یک دوره ۱۰ ساله از فقر چندبعدی خارج شدند (ابتکار فقر آکسفورد و توسعه انسانی، ۲۰۲۰).<sup>۴</sup> همچنین دولت هند از طریق اجرای طرح‌های مختلف همچون طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی، توانسته است فرصت‌های شغلی بی‌سابقه‌ای را برای فقرا و کارگران روستایی ایجاد کند. به‌طوری‌که در سال مالی ۲۰۲۰-۲۰۲۱ برای ۶۹ میلیون خانوار بیش از ۳۰۵۷/۱ میلیون روز اشتغال دستمزدی<sup>۵</sup> ایجاد شده و حدود ۴/۱۴ میلیون کارت شغلی برای روستاییان صادر شده است. کشور هند در فراهم کردن فرصت‌های معیشتی پایدار برای روستاییان به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر نیز عملکرد قابل‌قبولی داشته است. به‌نحوی‌که طی سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۱ مأموریت ملی معیشت روستایی در ۲۲۹ بلوک<sup>۶</sup> جدید آغاز شده است و در مجموع تا دسامبر ۲۰۲۰، این مأموریت حدود ۷۲/۶ میلیون خانوار را در قالب گروه‌های خودیار (SHG<sup>۷</sup>) بسیج کرده است. دولت هند در ایجاد و بهبود زیرساخت‌های روستایی نیز پیشرفت بسیاری داشته است. از جمله، ۳۵ هزار مسکن در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۱ تحت طرح مسکن روستایی هند برای افراد فقیر و گروه‌های آسیب‌پذیر روستایی ساخته شده است.

1. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=IN>

2. Inclusive Rural Development

۳. شاخص فقر چندبعدی سنج‌های بین‌المللی از فقر حد است. برای محاسبه این شاخص از عوامل مختلفی به‌غیر درآمد، در تعیین فقر استفاده شده است. این شاخص مکمل اندازه‌گیری فقر بر پایه درآمد است، زیرا ملاحظات مبتنی بر محرومیت شدید در ابعاد آموزش، سلامت و استانداردهای زندگی را شامل شده و به‌طور کلی مؤلفه‌های سازنده آن نشانگر وجود رفاه در خانوار محسوب می‌شوند.

4. Oxford Poverty and Human Development Initiative

5. Person Days of Wage Employment

۶. بلوک (Block) مجموعه‌ای از دهستان‌ها و روستاها را شامل می‌شود.

7. Self - help Group



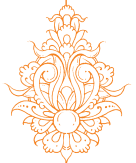
همچنین از آنجایی که جاده‌های روستایی برای رشد اقتصادی و اجرای اقدام‌های مرتبط با کاهش فقر در روستا حیاتی هستند، دولت هند در پی آن است که برای همه سکونتگاه‌های موجود در مناطق روستایی با جمعیت بیش از ۵۰۰ نفر جاده‌های مناسب فراهم کند. آمارها حاکی از آن است که در سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۸ سرعت ساخت‌وساز و تکمیل جاده‌های روستایی کشور هند، ۹۳ درصد افزایش پیدا کرده است. در مجموع برای ۹۸/۴۵ درصد از سکونتگاه‌های واجد شرایط اتصال جاده‌ای فراهم شده است. اتصال مناطق روستایی به بازارهای کشاورزی، مدارس و بیمارستان‌ها نیز در دستور کار قرار دارد (Khan, 2021).

مسئولیت اتخاذ و اجرای راهبردهای چندجانبه توسعه روستایی و اکثر فعالیت‌های عمرانی و رفاهی در مناطق روستایی کشور هند بر عهده وزارت توسعه روستایی است. این وزارتخانه در راستای تضمین فرصت‌های معیشتی، ایجاد اشتغال، مهارت‌آموزی جوانان روستایی، برنامه‌ها و طرح‌های مختلفی را اجرا می‌کند. ایجاد و تقویت مؤسسات اجتماعی-اقتصادی فقرا و فراهم کردن امکان دسترسی آنها به اعتبار از طریق مؤسسه‌های مالی رسمی برای ایجاد بنگاه‌های خرد، توسعه زیرساخت‌های خدمات عمومی و برقراری پیوندهای ارگانیک بین نهادهای حاکمیتی و جامعه، از دیگر وظایف مرتبط با وزارتخانه توسعه روستایی کشور هند است (وزارت توسعه روستایی هند، ۲۰۱۹). با توجه به اینکه کشور در آستانه تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و عمرانی کشور قرار گرفته است، مطالعه و بررسی تطبیقی برنامه‌های توسعه کشور هند می‌تواند راهنمای مناسبی برای سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان کشور باشد. از آنجایی که مطالعه جامعی در این خصوص انجام نشده است، مروری کلی بر رویکردها و سیاست‌های توسعه روستایی در برنامه‌های توسعه کشور هند، درس‌های آموزنده مهمی برای تدوین برنامه هفتم توسعه کشور و اقدام‌های پیش‌رو خواهد داشت.

شایان ذکر است با توجه به اینکه ویژگی‌ها، چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌روی توسعه روستایی در هر منطقه، متفاوت است، تدوین برنامه عملیاتی و توسعه متوازن، مستلزم مطالعه تطبیقی و توجه به مشابهت‌ها در زمینه‌های مختلف ساختاری، اقتصادی و اجتماعی-فرهنگی است. بر این اساس در گزارش پیش‌رو، سعی شد با ترسیم نمایی کلی از چشم‌انداز توسعه روستایی کشور هند و محورهای کلیدی و مورد توجه در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های توسعه این کشور، زمینه بهره‌مندی از درس‌آموخته‌ها و تجارب کشور هند فراهم شود. در این گزارش، نخست سیمای کلی از سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در کشور هند ارائه شده است. سپس رئوس کلی، اهداف و سرفصل‌های کلیدی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور هند (سیزده برنامه پنج‌ساله طی سال‌های ۲۰۲۲-۱۹۵۱) در زمینه توسعه روستایی مورد مطالعه قرار گرفته است.<sup>۲</sup> در ادامه، جزئیات برخی از مهم‌ترین طرح‌ها و اقدام‌های جدی که دولت هند در حوزه‌های مختلف موضوع توسعه روستایی این کشور انجام داده است، تشریح شده است. در نهایت پس از جمع‌بندی، پیشنهادهایی برای تدوین احکامی در حوزه توسعه روستایی در برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.

1. Ministry of Rural Development Government of India, ۲۰۱۹

۲. از آنجایی که متن کامل برنامه سیزدهم در دسترس نبوده است، لذا محتوای برنامه دوازدهم توسعه با جزئیات بیشتری مورد تحلیل قرار گرفته است. البته کلیه طرح‌های توسعه روستایی اصلی مورد بررسی در این گزارش، در حال حاضر نیز تداوم دارند.





## ۱. سیمای کلی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در هند

محور اصلی توسعه روستایی کشور هند، نخست متکی بر توسعه کشاورزی و صنعت و بخش‌های وابسته بود، بعدها با درک این موضوع که توسعه شتابان تنها در صورتی امکان‌پذیر است که تلاش‌های دولتی به اندازه کافی با مشارکت مستقیم و غیرمستقیم مردم در سطح عمومی تکمیل شود، محور کلی توسعه روستایی تغییر کرد. بر این اساس، در ۳۱ مارس ۱۹۵۲، سازمانی به نام مدیریت طرح‌های محلی<sup>۱</sup> تحت کمیسیون برنامه‌ریزی، برای مدیریت برنامه‌های مربوط به توسعه محلی تأسیس شد. برنامه توسعه محلی که در دوم اکتبر ۱۹۵۲ آغاز شد، نقطه عطف مهمی در تاریخ توسعه روستایی کشور هند بوده است. این برنامه در طول زمان دستخوش تغییرات زیادی شده و مسئولیت اجرای آن بر عهده وزارتخانه‌های مختلف قرار گرفته است.

در اکتبر ۱۹۷۴، دپارتمان توسعه روستایی به‌عنوان بخشی از وزارت غذا و کشاورزی تأسیس شد. در ۱۸ اگوست ۱۹۷۹، دپارتمان توسعه روستایی به وزارت جدید احیای روستایی ارتقا یافت و در ۲۳ ژانویه ۱۹۸۲ به وزارت توسعه روستایی تغییر نام داد. در ژانویه ۱۹۸۵، نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، در قالب یک اداره زیر نظر وزارت کشاورزی و توسعه قرار گرفت. در سال ۱۹۹۱، وزارت کشاورزی، به وزارت توسعه روستایی ارتقا یافت و بخش‌های دیگری همچون بخش احیای اراضی بایر، زیر نظر این وزارتخانه در دوم جولای ۱۹۹۲ ایجاد شد. در مارس ۱۹۹۵، وزارتخانه توسعه روستایی با الحاق سه بخش اشتغال و فقرزدایی روستایی، توسعه روستایی و توسعه اراضی بایر، به وزارت مناطق روستایی و اشتغال تغییر نام داد.

مجدداً در سال ۱۹۹۹ وزارت مناطق روستایی و اشتغال به وزارت توسعه روستایی تغییر پیدا کرد. هم‌اکنون وزارت توسعه روستایی هند متولی اصلی فعالیت‌های عمرانی و رفاهی در مناطق روستایی است. این وزارتخانه با اجرای طیف وسیعی از برنامه‌ها با هدف فقرزدایی، اشتغال‌زایی، توسعه زیرساخت‌ها و تأمین اجتماعی به‌عنوان تسهیلگر تغییر در مناطق روستایی عمل کرده است. سیر تحولات و تاریخچه تشکیل وزارت توسعه روستایی کشور هند در شکل ۱ قابل مشاهده است.

وزارت کشاورزی و رفاه کشاورزان<sup>۲</sup> نیز مسئولیت رسیدگی به امور مربوط به تولید کشاورزی و تسهیل امور مالی کشاورزان، وام و بیمه محصولات کشاورزی را بر عهده دارد و شامل بخش‌هایی نظیر بخش محصولات زراعی، مکانیزاسیون و فناوری، مدیریت منابع طبیعی، مدیریت یکپارچه مواد مغذی، سیستم کشاورزی دیم، سرشماری

با توجه به اینکه بیش از ۶۵ درصد از جمعیت هند در مناطق روستایی ساکن هستند و معیشت بیشتر آنان وابسته به بخش کشاورزی و صنایع مرتبط با آن است، بخش کشاورزی سهم چشمگیری در اقتصاد ملی این کشور دارد. هر چند به سبب روند توسعه و تحول ساختاری در حال وقوع در اقتصاد هند و رشد بیشتر در بخش‌های صنعت و خدمات، سهم بخش کشاورزی در درآمد ملی در حال کاهش است. به‌طوری‌که سهم بخش کشاورزی و فعالیت‌های وابسته در ارزش افزوده ناخالص این کشور (GVA) از ۴۰/۴۷ درصد در سال ۱۹۷۱ به ۲۰/۱۹ درصد در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۲۱ کاهش یافته است (وزارت آمار و اجرای برنامه کشور هند، ۲۰۲۱).<sup>۳</sup> با این حال همچنان سهم بخش کشاورزی در اقتصاد هند بسیار بالاتر از میانگین جهان (۶/۴ درصد) است.<sup>۴</sup> این بخش نقش بسزایی در معیشت روستایی، اشتغال و امنیت غذایی ملی دارد. به‌طوری‌که ۷۰ درصد از خانوارهای روستایی هند عمدتاً برای امرار معاش خود به کشاورزی وابسته هستند و ۸۲ درصد روستاییان کشاورزان کوچک و حاشیه‌ای هستند (Ministry of Finance, 2020). بر این اساس توسعه کشاورزی در مناطق روستایی هند همچنان محور رشد اقتصاد و توسعه روستایی است.

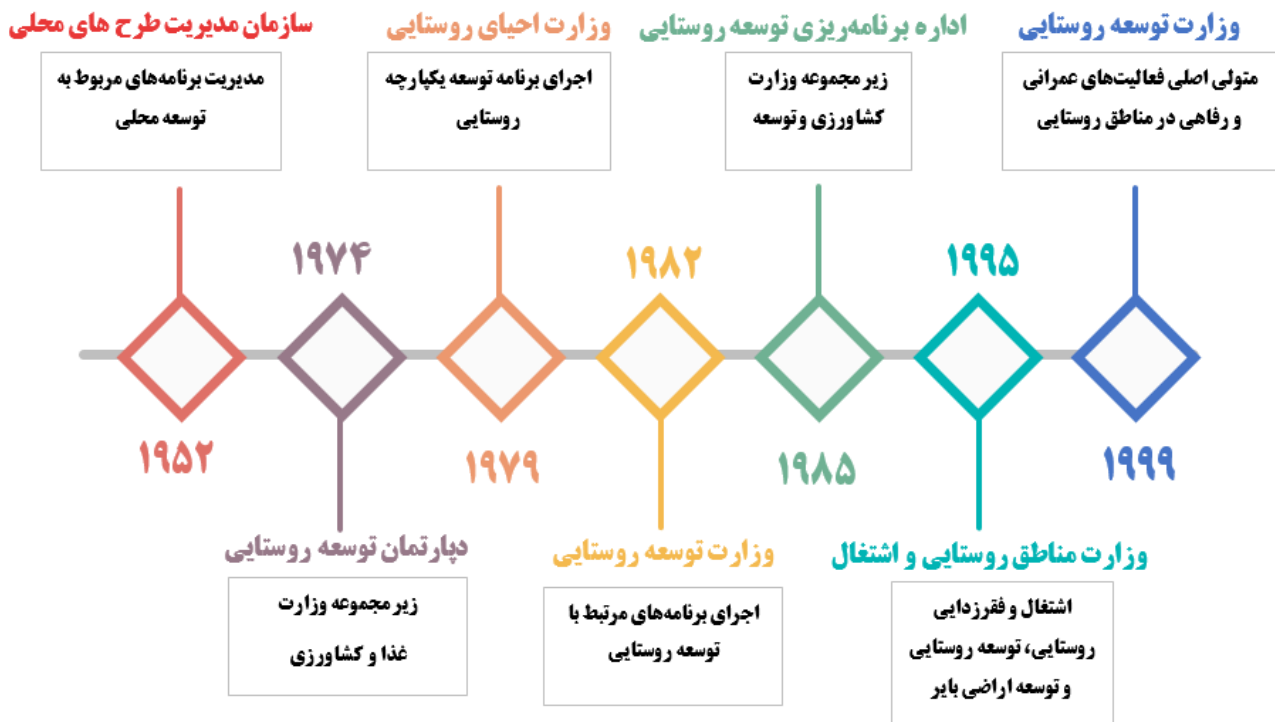
چشم‌انداز رشد در بخش کشاورزی کشور هند ارتباط نزدیکی با عملکرد برنامه‌های توسعه روستایی، در حل مسائل و چالش‌های پیش‌روی این بخش دارد. مشکلات عمده‌ای همچون شکاف عملکرد محصولات عمده زراعی، درآمدهای کم یا رو به کاهش بخش کشاورزی، پیوندهای ضعیف بخش تولید با بخش بازار، چالش ذخیره‌سازی محصول و شبکه‌های توزیع، در حال حاضر تهدیدی برای توسعه کشاورزی این کشور هستند. بر این اساس راهبردهای توسعه روستایی هند بر افزایش بهره‌وری و سوددهی مزرعه، دستیابی به تحولات سریع اقتصادی، افزایش و بهبود تولیدات محصولات کشاورزی منتخب توسط خانوار و ارتقای ارزش افزوده و تضمین بازار باثبات برای محصولات کشاورزی متمرکز است. اجرای راهبردهای توسعه روستایی نیز مبتنی بر سازوکارها و طرح‌های نهادی، مدیریتی و بودجه‌ای است. از طرفی با توجه به اینکه توسعه روستایی مستلزم بهبود وضعیت اقتصادی مردم و تحول اجتماعی است؛ در برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند، مشارکت بیشتر مردم در برنامه‌های توسعه روستایی، تمرکززدایی از برنامه‌ریزی‌ها، اجرای بهتر اصلاحات ارضی و دسترسی بیشتر روستاییان به اعتبارات، پیش‌بینی شده است.

1. Gross Value Added  
2. Ministry of Statistics and Programme Implementation India, 2021.  
3. <https://statisticstimes.com/economy/country/india-gdp-sectorwise.php>  
4. Community Projects Administration  
5. Ministry of Agriculture & Farmers Welfare

و کشاورزی از سوی یک دستگاه اجرایی مدیریت و سیاستگذاری می‌شوند.

کشاورزی و بخش سیاست تجارت، ارتقا و توسعه لجستیک کشاورزی است. شایان ذکر است که در بسیاری از کشورهای جهان، امور روستایی

شکل ۱. سیر تاریخی تشکیل وزارت توسعه روستایی کشور هند



به‌طور کلی، اهداف وزارت توسعه روستایی کشور هند عبارتند از:

- ارائه فرصت‌های معیشتی به نیازمندان از جمله زنان و سایر بخش‌های آسیب‌پذیر با تمرکز بر خانوارهای زیر خط فقر<sup>۱</sup>،
- تأمین امنیت معیشتی خانوارهای روستایی با اعطای حداقل ۱۰۰ روز اشتغال دستمزدی تضمینی در هر سال مالی به هر خانوار متقاضی،
- ایجاد ارتباطات روستایی و ارتقای جاده‌های موجود برای دسترسی به بازار،
- تأمین مسکن برای خانوارهای زیر خط فقر در مناطق روستایی،
- ارائه کمک‌های اجتماعی به سالمندان، زنان سرپرست خانوار و افراد معلول،
- تأمین امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی برای ارتقای کیفیت زندگی روستایی،
- توسعه ظرفیت و آموزش کارکنان بخش توسعه روستایی،
- ترویج مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داوطلب برای توسعه روستایی،
- بازیابی بهره‌وری از دست‌رفته یا کاهش یافته زمین از طریق برنامه‌های توسعه حوزه آبخیز،

در سالیان متمادی با تجارب به‌دست آمده در اجرای برنامه‌ها و در پاسخ به نیازهای احساس شده اقشار مختلف جامعه روستایی، برنامه‌های متعددی اصلاح شده و برنامه‌های جدیدی از سوی وزارت توسعه روستایی ارائه شده است. هدف اصلی این وزارت کاهش فقر روستایی و تضمین بهبود کیفیت زندگی برای جمعیت روستایی به‌ویژه افراد زیر خط فقر بوده است. این اهداف از طریق تدوین و اجرای برنامه‌های مربوط به حوزه‌های مختلف زندگی و فعالیت‌های روستایی، از درآمدزایی تا حفاظت و بازسازی محیط زیست محقق می‌شوند. هم‌اکنون وزارت توسعه روستایی کشور هند به‌عنوان متولی اصلی اغلب فعالیت‌های عمرانی و رفاهی در مناطق روستایی، نقش محوری در راهبرد کلی توسعه این کشور ایفا می‌کند. چشم‌انداز و مأموریت این وزارتخانه، رشد پایدار و فراگیر روستاهای هند از طریق اتخاذ یک راهبرد چندجانبه برای ریشه‌کنی فقر، از سه مسیر افزایش فرصت‌های معیشتی، ایجاد شبکه امنیت اجتماعی<sup>۱</sup> و توسعه زیرساخت‌های رشد است. انتظار می‌رود این امر کیفیت زندگی در روستاهای هند را بهبود بخشد و عدم تعادل توسعه را اصلاح کند (Ministry of Rural Development, 2022).

1. Social Safety Net  
2. Below Poverty Line

و گروه‌های خودگردان محلی در حل مشکلات و مسائل محل زندگی‌شان است. پس از استقلال هند، به پیشنهاد ماهاتما گاندی، نهادهایی مردمی به نام «پانچایات»<sup>۲</sup> (پنج‌تایی/شوراهای پنج‌نفره) در روستاها شکل گرفتند. نظام پانچایات به‌عنوان شکلی از مردم‌سالاری مستقیم و نظام خودگردان محلی در روستاها شناخته می‌شود. در این نظام مؤسسه‌های پانچایاتی راج (PRIs)<sup>۳</sup> به‌عنوان نهادهای محلی، مسئولیت اجرای طرح‌های دولت مرکزی و ایالتی را برعهده دارند. با اصلاحیه ماده (۷۳) قانون اساسی هند، در سال ۱۹۹۳، اختیارات و وظایف بیشتری به دولت‌های محلی «پانچایات» واگذار شد (Ramya, 2015; Singhal, 2014). طبق یازدهمین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور هند، ۲۹ وظیفه از جمله ترویج کشاورزی، بهسازی اراضی، مدیریت آب، توسعه آبخیزداری، مسکن روستایی، آموزش و برنامه‌های فقرزدایی به دولت‌های محلی در مناطق روستایی واگذار شده است (Ministry of Panchayati Raj Government of India, 2019).

نظام پانچایات در کشور هند در سه سطح ملی، ایالتی و محلی استقرار یافته است. این نظام شامل زیلا پریشاد<sup>۴</sup> در سطح ناحیه، پانچایات سامیتی (مانند پریشاد و یا بلوک سامیتی)<sup>۵</sup> در سطح بلوک و گرام پانچایات<sup>۶</sup> در سطح دهستان و روستا می‌شود (شکل ۲).

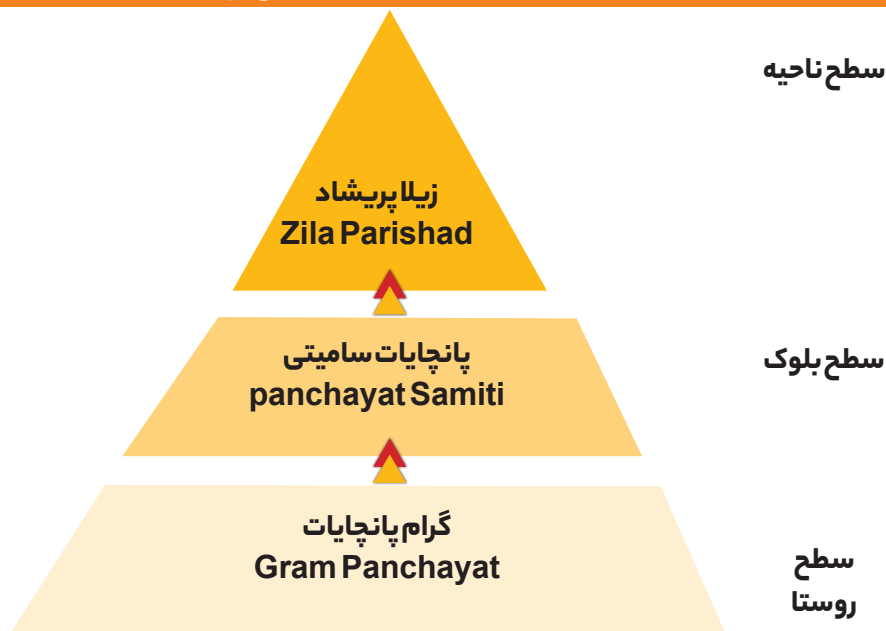
انجام اصلاحات ارضی به‌منظور تأمین زمین برای فقرای روستایی بدون زمین.

در برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند به‌منظور حصول اطمینان از اینکه ثمرات اصلاحات اقتصادی بین تمام بخش‌های جوامع به اشتراک گذاشته می‌شود، پنج عنصر زیرساخت اجتماعی و اقتصادی (شامل بهداشت، آموزش، آب آشامیدنی، مسکن و جاده) که برای کیفیت زندگی در مناطق روستایی حیاتی هستند، مورد توجه قرار دارند. برای ایجاد شتاب بیشتر به تلاش‌ها در این بخش‌ها، دولت هند طرح پرادان مانتیری گرامودایا یوجانا (PMGY)<sup>۱</sup> را راه‌اندازی کرده است. این طرح با تمرکز بر تأمین مسکن فقرای روستایی تحت نظر وزارت توسعه روستایی، به اجرای طرح‌های مرتبط با توسعه آب آشامیدنی، مسکن و راه‌های روستایی می‌پردازد.

به‌طور کلی توسعه کشاورزی و روستایی در کشور هند فرایندی مستمر بوده و مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌ها و طرح‌های مختلف «فقرزدایی، اشتغال‌زایی، توسعه زیرساخت‌ها و تأمین اجتماعی» برعهده وزارت توسعه روستایی، تحت حمایت دولت مرکزی قرار دارد. وزارت کشاورزی و رفاه کشاورزان این کشور نیز مسئولیت رسیدگی به امور مربوط به تولید کشاورزی و تسهیل امور مالی کشاورزان، وام و بیمه محصولات کشاورزی را برعهده دارد.

البته برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند متکی بر مشارکت مردم

شکل ۲. ساختار مؤسسه‌های پانچایاتی راج در کشور هند



1. Pradhan Mantri Gramdoya Yojana
2. Panchayat
3. Panchayati Raj Institutions
4. [https://www.pria.org/panchayatub/panchayat\\_text\\_view.php](https://www.pria.org/panchayatub/panchayat_text_view.php)
5. Zilla Panchayat
6. Panchayat Samiti or Mandal Parishad or Block Samiti
7. Gram Panchayat

کارآمدتر از منابع محلی همراه با پاسخگویی و شفافیت بیشتر است. مانند گرام پانچایات، اعضای زیلا پریشاد (شورای ناحیه) نیز از طریق انتخابات تعیین می‌شوند. اعضای زیلا پریشاد شامل رؤسای همه پانچایات سامیتی‌های ناحیه، رؤسای همه ادارات دولتی در ناحیه، اعضای مجلس، نمایندگان گروه‌های مختلف مانند تعاونی‌ها، نمایندگان زنان و کاست‌های برنامه‌ریزی شده هستند. دولت، مدیر اجرایی زیلا پریشاد (شورای ناحیه) را به همراه رئیس حسابداری، رئیس برنامه‌ریزی و معاونان وی منصوب می‌کند. رئیس زیلا پریشاد، رئیس سیاسی منطقه پانچایات است. رئیس زیلا پریشاد از بین اعضای آن انتخاب می‌شود. زیلا پریشاد یک مدیر اجرایی<sup>۱</sup> دارد که از طرف دولت ایالتی انتخاب می‌شود. متخصصان یا مأموران موضوعی<sup>۲</sup> در سطح ناحیه در همه ایالت‌ها برای برنامه‌های توسعه مختلف وجود دارند. زیلا پریشاد در بیشتر موارد وظایف هماهنگی و نظارت را انجام می‌دهد. همچنین در خصوص اجرای طرح‌های مختلف توسعه، مشاوره‌های لازم را به دولت ارائه می‌کند در برخی از ایالات، زیلا پریشاد بودجه پانچایات سامیتی را نیز تصویب می‌کند. مسئولیت نگهداری مدارس ابتدایی و متوسطه، بیمارستان‌ها، داروخانه‌ها، تجهیزات آبیاری جزئی و ترویج صنایع و هنر محلی نیز بر عهده زیلا پریشاد است (Kumar Das, 2017).

به‌طور کلی قانون اساسی مسئولیت عظیمی را بر عهده پانچایات‌ها گذاشته است تا برنامه‌های مختلف توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی را تدوین و اجرا کنند. وزارت توسعه روستایی هند و دولت‌های ایالتی، فرایندهای مرتبط با واگذاری سریع اختیارات اداری و مالی لازم را از طریق مؤسسه‌های پانچایاتی راج (PRI)<sup>۳</sup> پیگیری می‌کنند. این مؤسسه‌ها هسته اصلی توسعه برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و اجرای آن را تشکیل می‌دهند و با در نظر گرفتن نیازها و درخواست‌های مردم محلی، در اجرای برنامه مشارکت دارند (Ministry of Panchayati Raj Government of India, 2019; Panchayati Raj - 73rd Constitutional Amendment Act, n.d).

بر این اساس انتظار می‌رود مؤسسه‌های پانچایاتی نقش مهمی در توسعه روستایی در هند، داشته باشند. اسناد دولت مرکزی و ایالتی و کمیته‌های مختلف نیز بر اهمیت این نهادها در سیاست توسعه روستایی کشور هند تأکید کرده‌اند. همچنین در برنامه‌های پنج‌ساله کشور هند به‌ویژه برنامه پنج‌ساله دوم، نقش مؤسسه‌های پانچایاتی به‌عنوان مسئول توسعه روستایی پیش‌بینی شده است (Singhal, 2015).

■ **گرام پانچایات (شورای روستا):** گرام پانچایات نهاد‌های مردمی هستند که در روستاها فعالیت می‌کنند. هر گرام پانچایات یک روستا یا گروهی از روستاها را پوشش می‌دهد که به واحدهای کوچک‌تر به نام «بخش» تقسیم می‌شوند. هر بخش نماینده‌ای را انتخاب می‌کند که به‌عنوان پانچ یا عضو بخش شناخته می‌شود. اعضای گرام پانچایات پنج سال یکبار از سوی مجمع عمومی مردم روستا (گرام سبها)<sup>۱</sup> و از طریق برگزاری انتخابات با رأی روستاییان تعیین می‌شوند. گرام سبها شامل افراد روستایی هستند که به سن ۱۸ سالگی رسیده و نام آنها در لیست رأی‌دهندگان درج شده است. سرپانچ یا رئیس نیز طبق قانون ایالتی از سوی اعضای گرام پانچایات تعیین می‌شود. در نظام پانچایات جایگاهی برای کاست‌های برنامه‌ریزی شده (SC)<sup>۲</sup> و قبایل برنامه‌ریزی شده (STs)<sup>۳</sup> و رؤسای پانچایات‌ها در همه سطوح به نسبت جمعیت آنها در نظر گرفته شده است. همچنین یک سوم از مجموع کرسی‌ها به زنان اختصاص داده شده است. پانچایات‌ها مسئولیت تهیه برنامه‌هایی برای توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی در خصوص موضوع‌های مندرج در قانون اساسی هند را بر عهده دارند.

■ **پانچایات سامیتی (شورای بلوک):** در سطح بالاتر از گرام پانچایات، پانچایات سامیتی قرار دارد. پانچایات سامیتی به‌عنوان رابط بین گرام پانچایات (روستا) و زیلا پریشاد (ناحیه) عمل می‌کند. اعضای پانچایات سامیتی شامل همه رؤسای گرام پانچایات (سرپانچها) در آن بلوک، نمایندگان مجلس و سایر اعضای وابسته، مانند نماینده یک انجمن تعاونی و یا نماینده کشاورزان است. اعضای پانچایات سامیتی نیز برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوند و دارای یک رئیس و نایب‌رئیس هستند. پانچایات سامیتی متشکل از واحدهایی از جمله بخش دارایی و سرمایه‌گذاری، خدمات عمومی، کشاورزی، دامپروری، آموزش، رفاه اجتماعی و فناوری اطلاعات است. مأمور اجرایی (EO)<sup>۴</sup> رئیس بخش اداری پانچایات سامیتی است. اجرای طرح‌های توسعه کشاورزی و زیرساخت‌ها، ایجاد مراکز بهداشت محلی و مدارس ابتدایی، تأمین آب آشامیدنی، ساخت و تعمیر جاده‌ها، توسعه صنایع کوچک و افتتاح تعاونی‌ها، برخی از کارکردهای مؤسسه‌های پانچایاتی در سطح بلوک است.

■ **زیلا پریشاد (شورای ناحیه):** پانچایات ناحیه که با نام شورای ناحیه یا زیلا پریشاد نیز شناخته می‌شود، سومین رده از مؤسسه‌های پانچایاتی راج است. هدف از ایجاد رده سوم، افزایش مشارکت مردم سالارانه، بیان بهتر نیازها و اولویت‌های محلی و اطمینان از استفاده

1. Gram Sabha
2. Scheduled Castes
3. Scheduled Tribes
4. Scheduled Tribes
5. Executive Officer
6. Chief Executive Officer
7. Matter Specialists or Officers
8. Panchayati Raj Institutions

۳. کاست‌ها و قبایل برنامه‌ریزی شده از محروم‌ترین گروه‌های اجتماعی-اقتصادی کشور هند هستند.



آشنایی با برنامه‌های توسعه این کشور، به تحلیل نقش و جایگاه توسعه روستایی در اهداف و محورهای مهم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور هند، پرداخته شده است.

در طول برنامه‌های پنج‌ساله توسعه این کشور از اولین برنامه پنج‌ساله (۱۹۵۶-۱۹۵۱) تا سیزدهمین برنامه (۲۰۲۲-۲۰۱۷)، اهداف و طرح‌های مختلفی در زمینه توسعه روستایی، در دستور کار قرار گرفته است. طرح‌های متعددی نیز در جهت رفع مسائل و مشکلات فراروی توسعه روستایی به صورت متوالی اجرا شده‌اند. در ادامه در راستای

## ۲. اهداف و محورهای مهم برنامه توسعه روستایی کشور هند با تأکید بر برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

عملکرد بخش کالاهای سرمایه‌ای هند در این دوره به طور چشمگیری بهبود یافت. همچنین مفهوم تمرکززدایی مردم‌سالارانه برای واگذاری مسئولیت‌های توسعه به مؤسسه‌های پانچایاتی در این دوره مورد حمایت قرار گرفت. در برنامه پنج‌ساله دوم، مؤسسه‌های پانچایات به عنوان مسئول توسعه روستایی معرفی شدند و در زندگی اجتماعی و اقتصادی مناطق روستایی تحول ایجاد کرد (Singhal, 2015).

### ۲-۲. برنامه پنج‌ساله سوم (۱۹۶۶-۱۹۶۱)

در برنامه سوم، بخش کشاورزی مورد توجه قرار گرفت. برخی از اهداف این برنامه عبارت بودند از:

۱. تضمین افزایش بیش از پنج درصدی درآمد ملی در سال و در عین حال اطمینان از الگوی از سرمایه‌گذاری که بتواند این نرخ رشد را در دوره‌های برنامه بعدی حفظ کند.
۲. دستیابی به خودکفایی در تولید غلات و افزایش تولیدات کشاورزی برای رفع نیازهای صنعت و صادرات.
۳. گسترش صنایع پایه مانند فولاد، مواد شیمیایی و سوخت.
۴. ایجاد برابری بیشتر فرصت‌ها و کاهش اختلاف درآمد، ثروت و توزیع یکنواخت‌تر قدرت اقتصادی.

### ۲-۴. برنامه پنج‌ساله چهارم (۱۹۷۴-۱۹۶۹)

وضعیت ایجاد شده در نتیجه درگیری هند و پاکستان در سال ۱۹۶۵، دو سال متوالی خشکسالی شدید، کاهش ارزش پول، افزایش عمومی قیمت‌ها و فرسایش منابع موجود برای تحقق اهداف برنامه، نهایی شدن برنامه پنج‌ساله چهارم را به تأخیر انداخت. در عوض، بین سال‌های ۱۹۶۶ و ۱۹۶۹، سه برنامه سالیانه در چارچوب پیش‌نویس طرح کلی برنامه چهارم تدوین شد. برنامه‌های سالیانه به دلیل تدوین راهبرد مشخص توسعه کشاورزی قابل توجه بود. راهبرد برنامه‌ریزی و تحول کشاورزی در برنامه چهارم اجرا شد که در بخش کشاورزی بیشتر به «انقلاب سبز» معروف شد.

### ۲-۵. برنامه پنج‌ساله پنجم (۱۹۷۹-۱۹۷۴)

برنامه پنجم در شرایط فشارهای تورمی شدید تدوین شد. اهداف

از آنجا که توسعه نیافتگی بخش روستایی مانع بزرگی برای پیشرفت کلی اقتصاد است، توسعه روستایی به عنوان یکی از جنبه‌های مهم توسعه هند در برنامه‌های مختلف مدنظر قرار گرفته است. توسعه روستایی روشی است که دولت هند برای بهبود سطح زندگی مردم روستا از نظر اجتماعی و اقتصادی انجام می‌دهد. از این رو، در برنامه‌های مختلف توسعه جوامع روستایی، جنبه‌های عمده یعنی آموزش، فرصت‌های شغلی و شیوه‌های کشاورزی با تأکید بر بهبود رونق اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است (Mohapatra & Prusty, 2021). در هر دوره برنامه پنج‌ساله توسعه کشور هند، با توجه به شرایط موجود و مقتضیات خاص آن دوره، سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های مختلفی مدنظر قرار گرفته است. صرف‌نظر از اینکه آیا برنامه‌های توسعه این کشور در دستیابی به اهداف مورد نظر خود موفق عمل کرده‌اند یا خیر، هر برنامه به دگرگونی خاصی در رویکرد کلی توسعه و ترسیم چشم‌انداز آینده توسعه روستایی کشور هند منجر شده است. در ادامه با مرور کلی این برنامه‌ها سعی خواهد شد روند تحولات سیاست‌ها و راهبردهای توسعه روستایی و چشم‌انداز آینده آن ترسیم شود. اهداف و رئوس مهم برنامه‌های توسعه کشور هند در زمینه توسعه روستایی بر اساس اطلاعات منتشر شده در پایگاه اطلاعاتی وزارت توسعه روستایی هند،<sup>۱</sup> گزارش‌ها و مطالعات مرتبط با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مدنظر قرار گرفته است.

### ۲-۱. برنامه پنج‌ساله اول (۱۹۵۶-۱۹۵۱)

اگرچه برنامه پنج‌ساله اول اساساً تمرین ساده‌ای برای گردآوری برنامه‌ها، اهداف و هزینه‌ها بود، ولی اولین نقطه عطف در توسعه روستایی را از طریق راه‌اندازی برنامه توسعه محلی و خدمات توسعه ملی فراهم کرد.

### ۲-۲. برنامه پنج‌ساله دوم (۱۹۶۱-۱۹۵۶)

اقدام اساسی هند در برنامه‌ریزی با تدوین برنامه پنج‌ساله دوم انجام شد. در آن مقطع زمانی، این طرح خودآگاهانه‌ترین تلاش برای برنامه‌ریزی در هر کشور تازه استقلال یافته در جهان سوم بود. برنامه دوم تأکید زیادی بر بخش صنعت داشت. این راهبرد به دنبال افزایش اشتغال در صنایع سنگین و بخش کالاهای سرمایه‌ای بود تا باری که بر بخش کشاورزی وارد می‌شد را کاهش دهد. در نتیجه این تأکید،

1. <https://www.yourarticlelibrary.com/india-2/rural-development/rural-development-planning-of-india-five-year-plans/6672>

## ۹-۲. برنامه پنج‌ساله نهم (۲۰۰۲-۱۹۹۷)

در برنامه نهم بر اولویت کشاورزی و توسعه روستایی با هدف ایجاد اشتغال مولد کافی، ریشه‌کنی فقر و تأمین زیرساخت‌ها تأکید شده است. در این راستا اهداف ویژه برنامه نهم عبارت بودند از:

- ۱ اولویت‌بخشی به کشاورزی و توسعه روستایی به‌منظور ایجاد اشتغال مولد کافی و ریشه‌کنی فقر،
- ۲ تسریع رشد اقتصادی با ثبات قیمت‌ها،
- ۳ تضمین امنیت غذایی و تغذیه‌ای برای همه به‌ویژه اقشار آسیب‌پذیر جامعه،

۴ ارائه حداقل خدمات اولیه (مانند آب آشامیدنی سالم، امکانات بهداشتی اولیه، فراگیر شدن آموزش ابتدایی، کمک‌های مسکن عمومی به خانواده‌های فقیر بدون سرپناه و حمایت تغذیه‌ای از کودکان)،

- ۵ حصول اطمینان از بسیج و مشارکت مردم در همه سطوح،
- ۶ توانمندسازی زنان و گروه‌های آسیب‌دیده اجتماعی مانند کاست‌های برنامه‌ریزی شده، قبایل برنامه‌ریزی شده و سایر گروه‌های محروم (OBC<sup>۳</sup>) و اقلیت‌ها به‌عنوان عوامل تغییر و توسعه اجتماعی-اقتصادی،

۷ ترویج و توسعه نهادهای مشارکتی مردمی مانند: مؤسسه‌های پانچایاتی راج، تعاونی‌ها و گروه‌های خودیاری،

- ۸ تلاش برای تقویت خوداتکایی (توانمندسازی روستاییان). در دوره برنامه نهم توسعه کشور هند، چندین برنامه ضدفقر برای افزایش کارایی برنامه‌ها و افزایش مزایا برای فقرا روستایی، در نظر گرفته شده بود. در این راستا طرح‌هایی همچون اوهار گرام سامریدی یوجانا (JGSY<sup>۴</sup>) و پرادان مانتری گرامودایا یوجانا (PMGY<sup>۵</sup>) با هدف ایجاد دارایی‌های مولد، اشتغال دستمزدی و تأمین نیازهای اساسی فقرا روستایی (آب آشامیدنی، بهداشت، آموزش ابتدایی، مسکن و راه روستایی) راه‌اندازی شدند. همچنین برنامه‌های خوداشتغالی با برنامه توسعه یکپارچه روستایی (IRDP<sup>۶</sup>)، توانمندسازی زنان و کودکان در مناطق روستایی (DWCRA<sup>۷</sup>)، تأمین بسته‌های ابزار بهبودیافته برای صنعتگران روستایی (SITRA<sup>۸</sup>)، آموزش‌های خوداشتغالی برای جوانان روستایی (TRYSEM<sup>۹</sup>) ادغام شدند.

عمده این برنامه دستیابی به خوداتکایی و اتخاذ تدابیری برای ارتقای استاندارد مصرف افراد زیر خط فقر بود. همچنین در این برنامه، کنترل تورم و دستیابی به ثبات در اقتصاد بیمار کشور هند، اولویت بالایی داشت. دهه ۱۹۷۰ به سبب اجرای برنامه‌های توسعه روستایی یکپارچه، برنامه‌های اشتغال روستایی و برخی برنامه‌های توسعه منطقه قابل توجه است. ضمن اینکه، در برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور هند، تمرکز بر تأمین حداقل درآمد و رساندن خانوارهای بیشتری به بالای خط فقر<sup>۱</sup> در دستور کار قرار گرفته است.

## ۶-۲. برنامه پنج‌ساله ششم (۱۹۸۵-۱۹۸۰)

در برنامه ششم توسعه مجدداً ریشه‌کن کردن فقر به‌عنوان هدف اصلی مدنظر قرار گرفت. راهبرد اتخاذ شده حرکت هم‌زمان به سمت تقویت زیرساخت‌های بخش کشاورزی و صنعت بود. در این برنامه فقرزدایی با تأکید بر رشد اقتصادی، رفع بیکاری، خودکفایی در فناوری و ارتقای سبک زندگی اقشار ضعیف جامعه مورد توجه دولت هند بود.

## ۷-۲. برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۹۹۰-۱۹۸۵)

فقرزدایی همچنان یکی از دغدغه‌های اصلی برنامه هفتم بود و این برنامه بیشتر با هدف اشتغال‌زایی برای کشاورزان خرد و فقرا روستایی و بهبود استانداردهای زندگی آنها تدوین شد. رشد فرصت‌های شغلی، توسعه منابع انسانی و زیرساخت‌ها، رفع نابرابری‌ها، گسترش نظام امنیت غذایی، افزایش بهره‌وری در کشاورزی و صنعت، مشارکت مردم در توسعه و بهبود چشمگیر در مدیریت کشاورزی و توسعه روستایی در اولویت‌ها قرار گرفت.

## ۸-۲. برنامه پنج‌ساله هشتم (۱۹۹۷-۱۹۹۲)

برنامه‌های سالیانه به‌صورت جداگانه در سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۹۰ طراحی شدند که در چارچوب رویکرد برنامه پنج‌ساله هشتم (۱۹۹۷-۱۹۹۲) قرار گرفتند. هدف اصلی این برنامه‌های سالیانه، حداکثر کردن اشتغال و تحول اجتماعی بود. رشد سریع بخش تولید و کشاورزی و بخش‌های وابسته، بهبود در تجارت و نرخ رشد بسیار صادرات و واردات، برخی از ویژگی‌های بارز عملکرد اقتصادی در برنامه پنج‌ساله هشتم توسعه کشور هند است.

۱. خط فقر (Poverty line) حداقل درآمد مورد نیاز برای خرید کالاها و خدمات اساسی است که برای تأمین نیازهای اساسی انسان ضروری است. نسبت جمعیتی که زیر این خط فقر هستند، نسبت فقر نامیده می‌شود. خط فقر را دولت هند براساس درآمد سرانه (Per capita income) تعیین می‌کند. خانوارها یا افرادی که درآمد کمتر از این آستانه دارند، زیر خط فقر محسوب می‌شوند. معیارهای اندازه‌گیری خط فقر برای مناطق شهری و روستایی کشور هند متفاوت است و هر پنج سال یکبار محاسبه می‌شود. براساس آخرین برآورد، درآمد سرانه ۷۶۸ روپیه در ماه و ۲۶ روپیه در روز برای مناطق روستایی، معیار خط فقر در نظر گرفته شده است.

2. Other Backward Classes
3. Awahar Gram Samridhi Yojana
4. Pradhan Mantri Gramodaya Yojana
5. Integrated Rural Development Programme
6. Development of Women and Children in Rural Areas
7. Supply of Improved Tool-Kits to Rural Artisans
8. Training of Rural Youth for Self Employment



## ۱-۲. برنامه پنج ساله دهم (۲۰۰۷-۲۰۱۲)

کاهش فقر، ارائه حداقل خدمات اولیه مانند آب آشامیدنی و مسکن، برنامه‌های خوداشتغالی، ایجاد درآمد، انتقال فناوری و آموزش و ارتقای مهارت، برنامه‌های مربوط به اصلاحات نهادی برای مشارکت مردم در حکومت‌داری غیرمتمرکز و نگهداری و حراست از دارایی‌های عمومی توسط جامعه محلی (طرح خودکفایی)<sup>۱</sup>، هسته اصلی برنامه‌های توسعه روستایی هند در برنامه پنج ساله دهم (۲۰۰۷-۲۰۱۲) را تشکیل می‌داد. ایجاد ۵۰ میلیون فرصت شغلی در این دوره با تأکید ویژه بر بخش‌های اشتغال‌پذیری همچون کشاورزی، جنگلداری، شرکت‌های کوچک و متوسط، فناوری اطلاعات و ارتباطات و سایر خدمات نیز مورد توجه بوده است. سرمایه‌گذاری در مدیریت آبیاری و آب، قیمت‌گذاری کود و مأموریت ملی بهداشت روستایی برخی از حوزه‌های اقدام دارای اولویت در برنامه دهم توسعه بودند.<sup>۲</sup> ضمناً کاهش نسبت فقر از ۲۶ به ۲۱ درصد تا سال ۲۰۰۷ و کاهش شکاف بین مناطق روستایی و شهری، از طریق برنامه‌های اشتغال‌زایی، درآمدزایی و تأمین امکانات اولیه مانند مسکن روستایی، از دیگر محورهای برنامه پنج ساله دهم هند به‌شمار می‌رود.

## ۱۱-۲. برنامه پنج ساله یازدهم (۲۰۰۷-۲۰۱۲)

دوره برنامه یازدهم شاهد ابتکارات جدید و عمده‌ای در جهت رشد فراگیر در روستاهای هند بود. در این برنامه کاهش فقر به میزان ۱۰ درصد و ایجاد ۷۰ میلیون فرصت شغلی جدید مورد هدف بود. ضمناً مجموع بودجه برنامه‌های توسعه روستایی دولت هند در برنامه یازدهم ۲۹۱۶۸۲۰ میلیون روپیه بود که ۲۵ درصد از کل بودجه مرکزی را تشکیل می‌داد. در برنامه یازدهم منابع عظیمی از بودجه قلمروهای فدرالی هند،<sup>۳</sup> به بخش روستایی و کشاورزی تزریق شد که زمینه‌ساز اجرای برنامه بهارات نیرمن<sup>۴</sup> شد. از قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی نیز حمایت اساسی به‌عمل آمد.<sup>۵</sup>

## ۱۲-۲. برنامه پنج ساله دوازدهم (۲۰۱۲-۲۰۱۷)

بر اساس بررسی انتقادی برنامه‌ها و عملکرد آنها در برنامه یازدهم کشور هند، برنامه دوازدهم تدوین شد. این دوره از برنامه توسعه روستایی هند، طرح‌های متعددی برای اشتغال «از طریق قانون ضمانت اشتغال روستایی ملی مهاتما گاندی و مأموریت ملی معیشت روستایی»، مسکن «طرح مسکن هند»<sup>۶</sup>، بهداشت «پویش بهداشت همگانی»<sup>۷</sup>، تأمین آب آشامیدنی «برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی»<sup>۸</sup>، تأمین اجتماعی «برنامه ملی کمک‌های اجتماعی»<sup>۹</sup>

و توسعه حوزه آبخیز «برنامه مدیریت یکپارچه آبخیزداری»<sup>۱۰</sup> در دستور کار قرار گرفتند.

## ۱۳-۲. برنامه پنج ساله سیزدهم (۲۰۱۷-۲۰۲۲)

مأموریت اصلی برنامه سیزدهم، توسعه پایدار و مشارکت مردم در زمینه‌های آموزش با کیفیت بالا، امکانات بهداشتی، کشاورزی دوستدار طبیعت، مسکن، معیشت ایمن و پایدار، افزایش تولید کشاورزی و صنعت، ایجاد اشتغال، توسعه مهارت و کارآفرینی، تقویت زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی، تقویت زیرساخت‌های مالی، گسترش نقش علم و فناوری نوین در جامعه و تولید، ترویج توسعه پایدار و نوسازی حکمرانی، تعمیق برنامه‌ریزی مردم توسط دولت‌های محلی، گسترش حمایت اجتماعی و مبارزه با طرد اجتماعی، ترویج فعالیت‌هایی با محوریت میراث، فرهنگ، ترویج گردشگری و ایجاد روابط فرهنگی و اقتصادی بود.<sup>۱۱</sup> نظر به آنچه که گفته شد، ایجاد فرصت‌های خوداشتغالی برای افراد زیر خط فقر، تأمین معیشت پایدار، فراهم‌سازی مسکن و بهبود کیفیت کلی زندگی در مناطق روستایی و توانمندسازی روستاییان در عرصه‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی در کانون توجه برنامه‌های پنج ساله توسعه این کشور قرار گرفته است. در این راستا اجرای اقدام‌های مثبتی همچون توسعه زنجیره‌های ارزش کالاهای کشاورزی، آموزش کشاورزان برای مقابله با آثار نامطلوب تغییرات آب و هوایی، اتخاذ تکنیک‌های کشاورزی اقلیم هوشمند، حفاظت از آب و خاک و حمایت از کشاورزان خرد و کوچک، مورد تأکید قرار گرفته است. برنامه پنج ساله سیزدهم توسعه (۲۰۱۷-۲۰۲۲) این کشور نیز به دنبال دستیابی به توسعه روستایی پایدار از طریق چهار مأموریت اعلام شده در زمینه‌های آموزش، امکانات بهداشتی، کشاورزی دوستدار طبیعت، مسکن و معیشت امن است. برنامه سیزدهم از تلاش‌های دولت‌های محلی در زمینه‌های اصلی فعالیت خود، از جمله مسکن، بهداشت، برق‌رسانی، دسترسی به غذا، مراقبت‌های بهداشتی، بیمه، دسترسی به آموزش مدرسه، تضمین اشتغال، مستمری‌های رفاهی و مراقبت‌های ویژه از افراد مسن و ناتوان، حمایت می‌کند. برنامه‌ها در ایالت‌ها به‌عنوان طرح‌های با حمایت مرکزی، طرح‌های حمایت‌شده از سوی دولت یا طرح‌های دولت‌های محلی اجرا می‌شوند و اجرای اکثر طرح‌ها بر عهده دولت‌های محلی است. اگرچه در برخی از طرح‌ها همه اهداف پیش‌بینی شده محقق نشده است، با این حال دولت هند همواره در حال تکامل و تدوین طرح‌های ابتکاری در حوزه توسعه روستایی و کشاورزی بوده است.

1. Community Maintenance of Public Assets (Selfsufficiency Scheme)

2. <https://www.yourarticlelibrary.com/india-2/rural-development/rural-development-planning-of-india-five-year-plans/66722>

3. Union Territories

4. Bharat Nirman Programme

5. <https://rural.nic.in/en/about-us/about-ministry>

6. Indira Awaas Yojana

7. Total Sanitation Campaign

8. National Rural Drinking Water Programme

9. National Social Assistance Programme

10. Integrated Watershed Management Programme

11. State Planning Board, 2018

### ۳. رویکردهای توسعه روستایی کشور هند

با توجه به اهداف و اقدام‌های متعدد در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور هند، می‌توان رویکردهای مختلف توسعه روستایی را در این کشور شناسایی کرد (Ballabh Chaudhary, 2020).

**رویکرد چند منظوره:**<sup>۱</sup> توسعه روستایی در هند با این رویکرد آغاز شد. برنامه توسعه محلی که با اولین برنامه پنج‌ساله در سال ۱۹۵۲ ارائه شد، به دنبال توسعه منابع مادی و انسانی یک منطقه از طریق تلاش‌های مشترک مردم و دولت بود. موضوع‌های تحت پوشش برنامه توسعه محلی شامل کشاورزی، دامپروری، آبیاری، تعاون، روستا و صنایع کوچک، بهداشت و درمان، آموزش، ارتباطات و مسکن و غیره است، اما این رویکرد نتوانست هیچ تغییر قابل مشاهده‌ای در زندگی مردم ایجاد کند، زیرا منابع محدود بود و تمرکز برای توسعه وجود نداشت.

**رویکرد بخشی:**<sup>۲</sup> از آنجا که رویکرد قبلی شکست خورد، تصمیم گرفته شد تاروی چندبخش مهم در آن زمان تمرکز شود. در دهه ۱۹۶۰ تمرکز اصلی بر کشاورزی بود، اما این رویکرد نتوانست پیوندهای همه‌بخش‌ها را تجسم کند. **رویکرد هدف‌گذاری اقشار خاص:**<sup>۳</sup> با عقب‌ماندگی شدید چندین بخش، توسعه روستایی دوباره مفهوم‌سازی شد و مورد توجه قرار گرفت. تصمیم گرفته شد که گروه‌های خاصی از مردم تحت پوشش این رویکرد قرار گیرند. کشاورزان کوچک و حاشیه‌ای و کارگران کشاورزی بدون زمین، به‌عنوان هدف انتخاب شدند و آژانس توسعه کشاورزان کوچک (SFDA) و آژانس توسعه کشاورزان حاشیه‌ای و کارگران کشاورزی (MAFALDA) در سال‌های ۱۹۷۱-۱۹۷۲ تأسیس شدند. آژانس توسعه کشاورزان کوچک بعدها با برنامه توسعه یکپارچه روستایی (IRDP) ادغام شد. این رویکرد از نظر اطلاعات و مدیریت بهتر موفقیت چندانی نداشت.

**رویکرد توسعه ناحیه:**<sup>۴</sup> این رویکرد بر نیاز به تمرکز بر نواحی توسعه‌نیافته تأکید داشت. بر این اساس در دهه ۱۹۷۰ این رویکرد با اجرای برنامه‌های مختلفی آغاز شد؛ از جمله برنامه منطقه مستعد خشکسالی (DPAP)<sup>۵</sup> در سال ۱۹۷۰، برنامه توسعه منطقه (TADP)<sup>۶</sup> در سال ۱۹۷۲، برنامه توسعه منطقه تپه (HADP)<sup>۷</sup> در سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۷۵، برنامه توسعه ناحیه (CADP)<sup>۸</sup> در سال ۱۹۷۵ و برنامه توسعه بیابان (DDP)<sup>۹</sup> در سال‌های ۱۹۶۸-۱۹۷۷. این

برنامه‌ها از نظر اجرا نسبتاً موفق بودند. اشکال عمده این رویکرد، خطرات بالقوه تخصیص نامتناسب منابع بود به نحوی که بدون در نظر گرفتن جمعیت کلی کشور، تعداد اندکی از مردم هدف برنامه‌ها قرار گرفتند.

**رویکرد یکپارچه:** از آنجا که به نظر می‌رسید رویکرد توسعه منطقه نتوانست نابرابری‌ها را در زمینه فرصت‌های شغلی، درآمدها و دارایی‌ها برطرف کند، برنامه‌های متعددی تحت یک رویکرد یکپارچه راه‌اندازی شد. برنامه توسعه یکپارچه روستایی مرکب از برنامه‌های قبلی و برنامه‌های دیگری مانند آموزش جوانان روستایی برای خوداشتغالی و توانمندسازی زنان و کودکان در مناطق روستایی بود. این رویکرد تا حدودی در رفع فقر و ارتقای سطح آموزش و پرورش موفق بود. انتقاد عمده به این رویکرد می‌تواند این باشد که تأمین نیازهای اساسی همه اقشار را تضمین نمی‌کند.

**رویکرد نیازهای اساسی:**<sup>۱۰</sup> این رویکرد توسعه روستایی را جهت برآوردن نیازهای اساسی همه افراد و گروه‌های بی‌بند و ابعاد اجتماعی و انسانی را در بر می‌گیرد. هدف آن، تأمین نیازهای مصرف در سطوح فردی و اجتماعی با در نظر گرفتن حقوق همه افراد است. برنامه حداقل نیازها که در سال ۱۹۷۴ راه‌اندازی شد با هدف ارائه حمایت اساسی از فقرا و در نتیجه بهبود سبک زندگی آنها بود. انتقاد عمده بر این رویکرد، برخاسته از رویکرد فلسفی قابلیت‌های آمار تپاسن است. او معتقد است که به جای برنامه‌های مصرف‌محور و اعانه‌ای، باید روی ایجاد قابلیت‌های مردم تمرکز کنیم.

**رویکرد مشارکتی:**<sup>۱۱</sup> رویکرد فعلی دولت برای توسعه روستایی ماهیت مشارکتی دارد. در این رویکرد، مشارکت مردم در فرایند برنامه‌ریزی بسیار مورد تأکید قرار می‌گیرد. «توسعه مشارکتی» فرایندی است که از طریق آن ذی‌نفعان می‌توانند بر ابتکارات توسعه و تصمیمات و منابعی که بر خودشان تأثیر می‌گذارد، اثر گذارند و کنترل خود را به اشتراک گذارند. **در این رویکرد از ابزارهای ارزیابی مشارکتی روستایی و ارزیابی سریع روستایی برای افزایش مشارکت مردم استفاده می‌شود.** اگرچه رویکردهای اتخاذ شده هرگز از یکدیگر مجزا نبودند، اما زمان‌بندی حدودی را می‌توان به این صورت ترسیم کرد: دهه ۱۹۵۰ به رویکرد چندمنظوره، دهه ۱۹۶۰ به رویکرد بخشی و دهه ۱۹۷۰ به

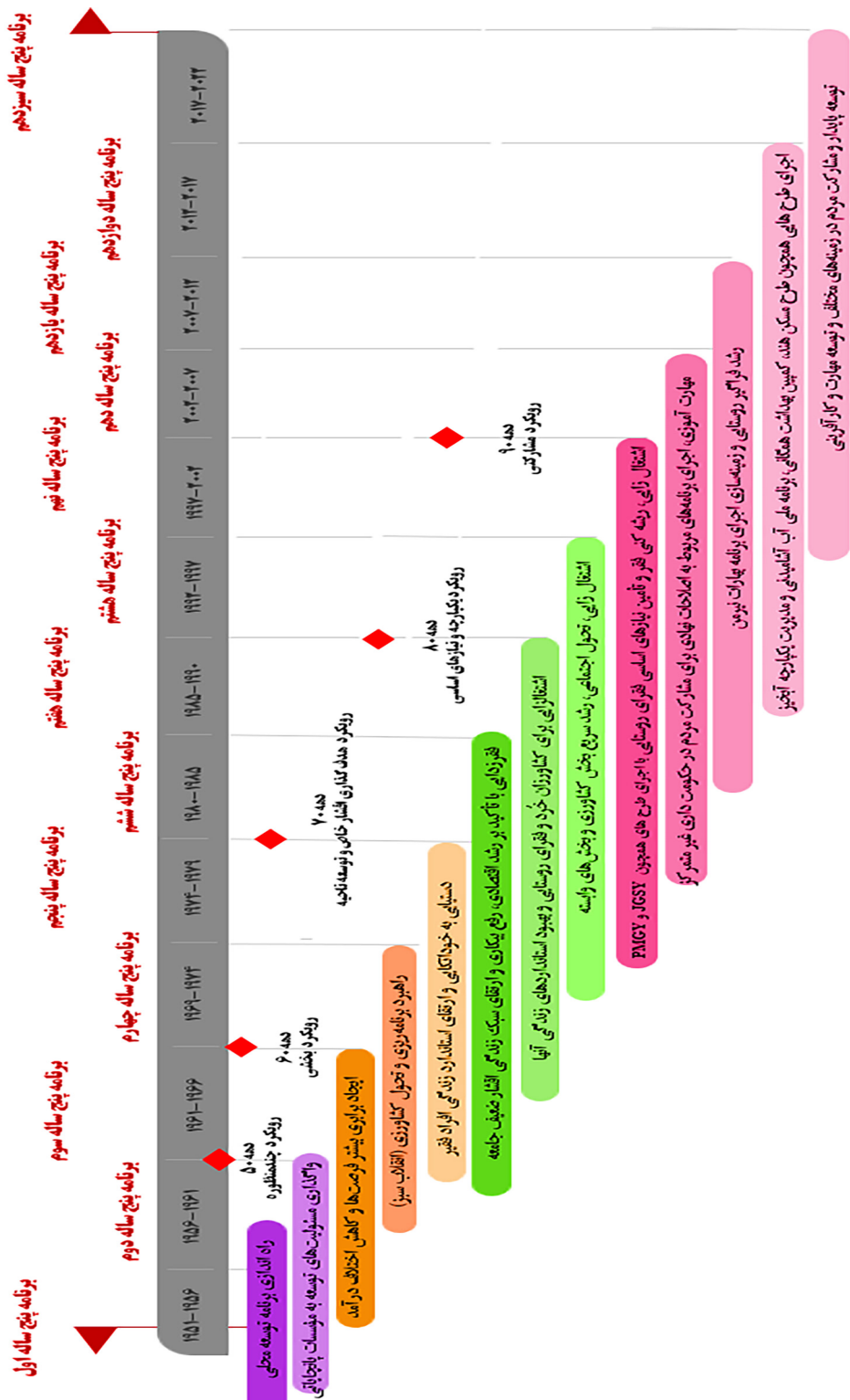
1. Multi-Purpose Approach
2. Sectoral Approach
3. Target Approach
4. Area Development Approach
5. Drought Prone Area Programme
6. The Area Development Programm
7. Hill Area Development Programme
8. Command Area Development Programme
9. Desert Development Programme
10. Basic Needs Approach
11. Participatory Approach



کرد (Ballabh Chaudhary, 2020). در نمودار ۱ نمای کلی از روند برنامه‌های توسعه روستایی هند و اهداف کلیدی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه این کشور را می‌توان مشاهده کرد.

رویکرد هدف و رویکرد توسعه ناحیه تعلق داشت. از دهه ۱۹۸۰ رویکرد یکپارچه با عناصر رویکرد نیازهای اساسی اتخاذ شد که از اواسط دهه ۷۰ شروع شد. منشأ رویکرد مشارکتی را می‌توان در اواخر دهه ۹۰ جستجو

نمودار ۱. نمای کلی از روند برنامه‌های توسعه روستایی هند و اهداف کلیدی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه



در ادامه برخی از مهم‌ترین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند با تمرکز بر تأمین جنبه‌های عمومی مانند اشتغال، معیشت، مسکن، بهداشت، آب آشامیدنی و برنامه‌های رفاهی تشریح شده است.

## [ ۴. طرح‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند ]

### ۴-۱. قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی (MGNREGA)

شده و در دسترس عموم قرار می‌گیرد. پرداخت فوری دستمزد نیز از طریق کارت‌های هوشمند و با استفاده از فناوری اثر انگشت انجام می‌شود. همچنین سیستم الکترونیکی مدیریت منابع مالی از طریق برقراری ارتباط دفاتر مکان‌های اجرای طرح با پایگاه داده‌های مرکزی و پایگاه‌های اطلاعاتی بانک، امکان انجام همه پرداخت‌های طرح را فراهم می‌آورد.

به‌طور کلی طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، به‌عنوان یکی از بلندپروازانه‌ترین و بزرگ‌ترین طرح‌های اشتغال‌زایی روستایی در سطح جهان شناخته شده است. بررسی‌ها حاکی از آن است که هرگز در این مدت کوتاه مردم فقیر از برنامه دولتی، به این اندازه بهره نبرده‌اند. از هنگام آغاز اجرای طرح ملی تضمین اشتغال روستایی مهاتما گاندی در سال ۲۰۰۶ تا سال ۲۰۱۲-۲۰۱۱، این برنامه بیش از ۵۰ میلیون خانوار (یعنی ۳۰ درصد از کل خانوارهای روستایی) را تحت تأثیر قرار داده است. سهم خانواده‌های کاست و قبایل برنامه‌ریزی شده، در کار ارائه شده تحت قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، ۳۸ درصد بوده است. زنان نیز یکی از گروه‌هایی بودند که مشارکت چشمگیری در طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی داشتند. به‌طور میانگین نرخ مشارکت زنان در این طرح در سال ۲۰۲۱-۲۰۲۰، معادل ۵۲/۶ درصد بوده است (Khan, 2022). بخش بزرگی از کارگران در این طرح، کشاورزان کوچک و حاشیه‌ای هستند که بهره‌وری زمین‌های آنها طی سال‌ها به‌قدری از بین رفته است که مجبور شده‌اند تحت طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی کار کنند. از این رو، موفقیت واقعی طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، در افزایش بهره‌وری کشاورزی میلیون‌ها نفر از کشاورزان نهفته است که می‌توانند بار دیگر به کشاورزی بازگردند و دیگر نیازی به وابستگی به این طرح برای بقای خود نخواهند داشت.

طبق گزارش‌ها میانگین دستمزد کارگران در پنج سال گذشته ۵۴ درصد افزایش یافته است و دستمزدها اکنون به‌قدری رشد پیدا کرده است که کارگران از آسیب‌های تورم در امان خواهند بود. اگرچه دستمزد کارگران در ایالات مختلف کشور هند متفاوت است، اما به‌طور میانگین کارگران تحت پوشش این طرح در سال مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۶ روزانه ۱/۹۴ دلار دریافت کرده‌اند. این طرح در ۱۰ سال نخست اجرای خود توانست بازار کار روستایی را به‌نفع کارگران غیررسمی بخش کشاورزی هند متحول کند، به‌نحوی که اجرای برخی از مفاد قانون، وابستگی روستاییان را به رباخواران و میزان مهاجرت‌های اجباری کاهش داده است. فقیرترین مردم، نزدیک به ۱۰۰ میلیون حساب بانکی

طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، در سال ۲۰۰۵ با هدف حمایت فقرا از طریق ایجاد اشتغال، توسط دولت هند معرفی شد. این طرح با حمایت دولت و ایالت‌های مرکزی اجرا شده است. دولت تمام هزینه‌ها را به‌جز ۲۵ درصد از هزینه مواد اولیه و دستمزد برای کارگران نیمه‌ماهر یا ماهر، کمک‌هزینه بیکاری و هزینه‌های اداری را متقبل می‌شود که قرار است دولت ایالتی تأمین کند. قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی بیشترین بودجه را در بین طرح‌های توسعه روستایی دولت هند در ده سال گذشته، به خود اختصاص داده است. از زمان آغاز به کار این طرح در سال ۲۰۰۶، تاکنون مجموعاً حدود ۴۶ میلیارد دلار به این طرح تخصیص داده شده است. این طرح ۱۸/۶۴ میلیارد روز اشتغال ایجاد کرده است که حدود ۵۰ میلیون خانوار را در هر سال پوشش می‌دهد (Konakuntla Rayappa & Bavaiah, 2021).

می‌توان گفت در سال‌های گذشته، قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، بزرگ‌ترین طرح اشتغال در تاریخ بشر را ارائه کرده است که از نظر مقیاس، طراحی و نیروی محرکه مشابه هیچ برنامه دیگری نیست. هدف کلی قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، افزایش امنیت معیشتی فقرا روستایی با ارائه حداقل ۱۰۰ روز کار با دستمزد تضمینی در یک سال مالی برای هر خانواری است که اعضای بزرگسال آن داوطلب انجام کارهای یدی غیر تخصصی هستند. علاوه بر هدف فوق، این قانون به دنبال توانمندسازی جوامع به حاشیه رانده شده، تقویت حکومت مردم‌سالار و تمرکززدایی بیشتر است. طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی یک قانون تاریخی در نظر گرفته می‌شود، زیرا برای اولین بار حق کار را به‌عنوان یک حق اساسی مستتر در ماده (۲۱) قانون اساسی هند به رسمیت می‌شناسد. از مهم‌ترین ویژگی‌های این قانون، طراحی از پایین به بالا، مردم‌محوری، تقاضا محور، خودانتخابی و مبتنی بودن بر سیستم حقوق جدید و بی‌سابقه است.

این طرح در مقیاسی وسیع و در سطح ملی و ایالتی (معاذالاستان) اجرا می‌شود، بنابراین اجرای آن مستلزم وجود سیستم‌های شفاف به‌منظور اطمینان از کارایی و اثربخشی است. برای دستیابی به این هدف، سیستم نظارتی حاکم بر اجرای این طرح بر مبنای فناوری اطلاعات طراحی شده است. برای مثال اطلاعات مربوط به حضور و غیاب کارگران در محل اجرای طرح به‌طور روزانه ثبت شده و پس از تأیید با تلفن همراه به پایگاه مرکزی داده‌های طرح ارسال می‌شود و در این پایگاه به‌روزرسانی



ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی مورد بحث قرار گرفته است.  
۱-۱-۴. **دستاوردهای قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی**

۱-۱-۴. **توسعه کشاورزی و معیشت روستایی**  
طبق بررسی‌ها طرح ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، به افزایش اساسی دستمزد کارگران روستایی منجر شده است. از آنجا که اکثر کارگران تحت پوشش این طرح کشاورزان خرد، حاشیه‌ای و فقیر هستند، تأثیر مستقیم طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی بر افزایش درآمد کشاورزان کوچک و حاشیه‌ای به‌ویژه در مناطق قبایله‌ای محرز است.

بانک اطلاعاتی سری‌های زمانی از داده‌های دستمزد روستایی - اعم از کشاورزی و غیر کشاورزی - که وزارت آمار و برنامه جمع‌آوری کرده است نیز نشان می‌دهد اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی به تغییر چشمگیری در افزایش دستمزد روستاییان منجر شده است. بین سال‌های ۲۰۰۵-۱۹۹۹، قبل از اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، نرخ رشد متوسط سالیانه دستمزدهای اسمی در اقتصاد روستایی ۲/۷ درصد بود، ولی پس از اجرای این طرح، نرخ افزایش متوسط دستمزد تقریباً چهار برابر شد و بین سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۶ به ۹-۷ درصد رسید. از ژانویه ۲۰۱۰ تا مه ۲۰۱۱، رشد سالیانه دستمزد اسمی به‌طور متوسط تقریباً ۱۸/۸ درصد بوده است. از ژانویه ۲۰۱۰، دستمزدهای کشاورزی ۲۰/۲ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافت، در حالی که دستمزدهای غیر کشاورزی روستایی ۱۶/۷ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافته بود. رشد دستمزد مردان در بخش کشاورزی به‌طور متوسط ۱۹/۷ درصد نسبت به سال قبل و برای زنان ۲۰/۸ درصد رشد داشته است. آمار میزان دستمزد کارگران معمولی در مناطق روستایی که اداره کار گردآوری کرده است نیز نشان می‌دهد دستمزدهای کشاورزی با سریع‌ترین نرخ که تا به حال به وجود آمده است، رشد داشته است. داده‌های اداره کار که به صورت ماهیانه جمع‌آوری می‌شود، براساس اطلاعات اولیه جمع‌آوری شده از ۶۰۰ روستای نمونه در بیش از ۲۰ ایالت است. آنها پرداخت‌های دستمزد را هم به صورت نقدی و هم به صورت غیر نقدی پوشش می‌دهند که مورد دوم براساس قیمت‌های خرده‌فروشی محلی رایج ارزیابی می‌شود.

انقباض بازار کار پس از اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی یک شاخص مثبت کاهش فقر است. همچنین پیشرفت‌های فناوری ناشی از این طرح، بهره‌وری کشاورزی را در مناطقی که با کمبود نسبی نیروی کار مواجه‌اند، افزایش داده است. علاوه بر این، از آنجا که بخش بسیار بزرگی (۸۰ درصد) از مشاغل تحت طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، **بر حفاظت از خاک و آب در زمین‌های کشاورزان کوچک و حاشیه‌ای متمرکز است**، بدیهی است که طرح مذکور سهم بالقوه‌ای در توسعه کشاورزی داشته

افتتاح کرده‌اند و حدود ۸۰ درصد از پرداخت‌های طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی از این طریق انجام می‌شود که گامی بی‌سابقه در جهت مشارکت مالی فقرای روستایی در اجرای طرح است. اکنون بسیاری از منتقدان نسبت به قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی که در سال‌های منتهی به تصویب آن از سوی مجلس و در سال‌های اولیه اجرای آن بسیار پر سر و صدا بودند، سکوت کرده‌اند. به‌ویژه پس از اینکه مشخص شد اجرای این طرح **قدرت خرید در مناطق روستایی را بهبود داده است**. با این حال، نمی‌توان این واقعیت را انکار کرد که پتانسیل واقعی قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی به‌عنوان ابزار تحول روستایی هنوز به‌طور کامل محقق نشده است. از آنجا که این طرح نشان‌دهنده تفاوت اساسی با اقدام‌های مشابه قبلی است، چالش‌های زیادی فراروی طراحی نظام جدید با رویکردی غیر متمرکز و تصمیم‌گیری مبتنی بر تقاضا و تضمین حقوق کار وجود دارد.

ارزیابی‌های صورت گرفته از این طرح در سال ۲۰۱۶ حاکی است که مشارکت روستاییان در طرح، مابین سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۵ کاهش یافته است. ارزیابی این روند نزولی نشانگر آن است که در این طرح، مفادی چون امنیت معیشت از طریق ایجاد اشتغال و خلق دارایی‌های پایدار برآورده نشده‌اند. دشواری‌های فرایند اجرایی از جمله تأخیر در پرداخت دستمزدها و اختصاص مشاغل و همچنین ادعای تخلف در فرایند ثبت نام، روستاییان را از تقاضای شغل تحت این طرح منصرف ساخته است. سایر مشکلات این طرح به فقدان آگاهی عمومی از آن، سوءمدیریت و ظرفیت‌های پایین مربوط بودند. از طرفی برخی از مشکلات موجود ناشی از مقیاس بزرگ این طرح هستند. در عین حال، فرصت‌های جدیدی که به سبب پیشرفت در فناوری اطلاعات به وجود آمده است امکان‌هایی از ناکارآمدی‌ها و فساد اداری را فراهم خواهد کرد. از طرفی بررسی‌ها نشان داد هرچه مردم روستایی احساس مالکیت و مشارکت بیشتر در این طرح داشته باشند، کارایی و شفافیت آن نیز بیشتر خواهد بود. در پاسخ به تقاضای ایالت‌ها برای انعطاف‌پذیری بیشتر در اقدام‌های مجاز و همچنین برای کمک به بهبود تعادل اکولوژیکی در روستاهای هند و ارائه محیطی پاک‌تر و سالم‌تر برای مردم، پیشنهادهاى مختلفی ارائه شده است. **در پاسخ به هر یک از این تقاضاها، قانون اصلاح شده است تا فهرست اضافی از کارهای مجاز تحت قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی ارائه شود.** برخی از این آثار جدید هستند، اما بسیاری از آنها در زمره کارهایی قرار می‌گیرند که قبلاً تحت قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی مجاز شده‌اند.

نظر به آنچه که گفته شد، قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی باید به‌عنوان طرحی مدنظر قرار گیرد که موفقیت آن به خودی خود راه را برای تعمیم‌پذیری این طرح به سایر مناطق هموار می‌کند. بر این اساس در ادامه، برخی از مهم‌ترین دستاوردهای قانون

تأمین کنندگان کار می‌توانند کار را به گونه‌ای ایجاد کنند که با الگوی مهاجرت در آن منطقه هماهنگ باشد تا از مهاجرت جلوگیری شود. همچنین باید از تأمین کنندگان کار بخواهند که به طور فعالانه به متقاضیان کار از قبل در مورد برنامه کاری که قرار است ارائه شود، اطلاع دهند تا نیازی به مهاجرت نداشته باشند. در حال حاضر قرار است این طرح‌ها فقط در دوم اکتبر هر سال در مجمع محلی (Gram Sabha) برای تصویب ارائه شوند، اما به نظر می‌رسد برای جلوگیری از مهاجرت ناگهانی خانوارها بسیار دیر است، زیرا تصمیمات مهاجرت معمولاً در فصل باران‌های موسمی اتخاذ می‌شود. در غیاب ضمانت کار به موقع، احتمالاً بسیاری افراد پس از برداشت محصول پاییزه مهاجرت خواهند کرد.

بنابراین برای گرام سابا مهم است که کارگران بالقوه را در مورد اشتغال موجود و زمان این استخدام قبل از برداشت پاییزه آگاه کند. تاکنون ضعف عمده این بوده است که ایالت‌ها سیستم‌های مؤثری برای ثبت تقاضا راه‌اندازی نکرده‌اند. بر این اساس، دستورالعمل‌های جدید طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی در برنامه دوازدهم و سیزدهم توسعه کشور هند در حال اجراست. از جمله مهم‌ترین اقدام‌هایی که در برنامه‌های اخیر توسعه کشور هند در راستای بهبود و اصلاح طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی مدنظر قرار گرفته‌اند، برنامه‌ریزی بهتر برای تهیه فهرستی از طرح‌ها، کاهش تأخیر در پرداخت دستمزد، تقویت بانک‌ها و دفاتر پستی و حسابرسی اجتماعی بهتر، مراقبت و رسیدگی به شکایات است که در ادامه تشریح شده‌اند.

### برنامه‌ریزی بهتر برای تهیه فهرستی از طرح‌ها

همان‌طور که تقاضای کار ثبت می‌شود، باید افزایش متناظر در عرضه کار نیز وجود داشته باشد. این امر مستلزم تقویت ظرفیت‌ها در سطح پیشرفته اجراست. هر بلوک یک مسئول برنامه تمام‌وقت برای اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی منصوب خواهد کرد. همچنین تصمیم گرفته شده است که بلوک‌هایی که در آن کاست‌های برنامه‌ریزی شده و قبایل برنامه‌ریزی شده بیشتر یا مساوی ۳۰ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهند یا هزینه سالیانه اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی بیش از ۱۲۰ میلیون روپیه از زمان شروع برنامه است، به اجبار حداقل سه گروه تسهیلگر خوشه (CFT<sup>1</sup>) داشته باشند. همچنین مقرر شد که هر گروه به یک خوشه گرام پانچایات (CGP<sup>2</sup>) خدمات ارائه دهد و در مقابل گرام پانچایات خود پاسخگو باشد. هر خوشه حدود ۱۵۰۰۰ کارت شغلی یا مساحتی در حدود ۱۵۰۰۰ هکتار را پوشش می‌دهد که به طور

باشد. مطالعات انجام شده مؤسسه‌های مختلفی همچون مؤسسه علوم هند (IISc)، مؤسسه مدیریت جنگل هند، دانشکده کارکنان اداری هند و دانشگاه علوم کشاورزی<sup>۱</sup> نیز همگی به این نتیجه رسیده‌اند که اقدام‌های انجام شده در پی طرح ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، تأثیر مثبتی بر بهره‌وری کشاورزی کشور هند داشته است. یکی از مطالعات انجام شده در منطقه چیتراپور کارناتاکا، نشان داده است که طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی علاوه بر افزایش بهره‌وری کشاورزی، کاهش آسیب‌پذیری آب و خاک کشاورزی را نیز در پی داشته است.

با این حال از زمان آغاز به کار طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، میانگین سالیانه یک نفر-روز کار ایجاد شده هرگز از ۵۴ روز تجاوز نکرده است. این مسئله حاکی از آن است که ادامه مسیر ایجاد اشتغال برای فقیرترین مردم، نیاز تکمیل و به‌روزرسانی طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی است. البته باید مسئله فصلی بودن فعالیت‌های تحت پوشش این طرح (فعالیت‌های کشاورزی) نیز مدنظر قرار گیرد. تجزیه و تحلیل کارهای عرضه شده در سال نشان دهنده نوسانات فصلی شدید است، به نحوی که در فصل‌های کشاورزی، میزان اشتغال ایجاد شده، خیلی بیشتر از سایر فصل‌ها بوده است.

### ۱-۱-۲. تقویت تقاضامحوری<sup>۲</sup>

یکی از وجوه تمایز اصلی طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی با سایر طرح‌های اشتغال‌زایی پیشین، تقاضامحوری است. در این طرح تأمین کار با تقاضای کار توسط افراد مزدبگیر به‌عنوان حق قانونی آنها، ایجاد می‌شود. در طرح‌های اشتغال‌زایی گذشته، زمانی کار فراهم می‌شد که دولت‌ها تصمیم به عرضه کار می‌گرفتند، نه زمانی که مردم تقاضای کار می‌کردند. تقاضامحوری مستلزم ایجاد آگاهی در میان جویندگان کار و افراد متقاضی کار و راه‌اندازی سیستم‌هایی است که امکان ثبت دقیق و تسهیل فرایند تقاضای کار، صدور کارت شغلی و درخواست کار را فراهم کند. همچنین قبل از شروع ثبت تقاضا، باید ارزیابی قبلی از مقدار کاری که احتمالاً مورد تقاضاست انجام و زمان تقاضا مشخص شود. سپس براساس آن فهرستی از طرح‌ها ارائه می‌شود. این تطابق تقاضا و عرضه کار، فرایند برنامه‌ریزی تحت طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی است. فرایند برنامه‌ریزی طرح از طریق تدوین بودجه نیروی کار<sup>۳</sup> (ارزیابی یکپارچه و زمانبندی تقاضا برای اشتغال و تدوین یک بودجه اشتغال و فهرست طرح‌ها برای پاسخگویی به موقع به تقاضا) انجام می‌شود. بنابراین بودجه اشتغال باید منعکس‌کننده مقدار پیش‌بینی شده تقاضا برای کار و زمان‌بندی دقیق تقاضا برای کار باشد. این تنها راهی است که

1. Indian Institute of Science (IISc), Bangalore; Indian Institute of Forest Management, Bhopal; Administrative Staff College of India, Hyderabad and University of Agricultural Sciences, Bangalore

2. Strengthening the Demand-driven Character of MGNREGA

3. Labour Budget



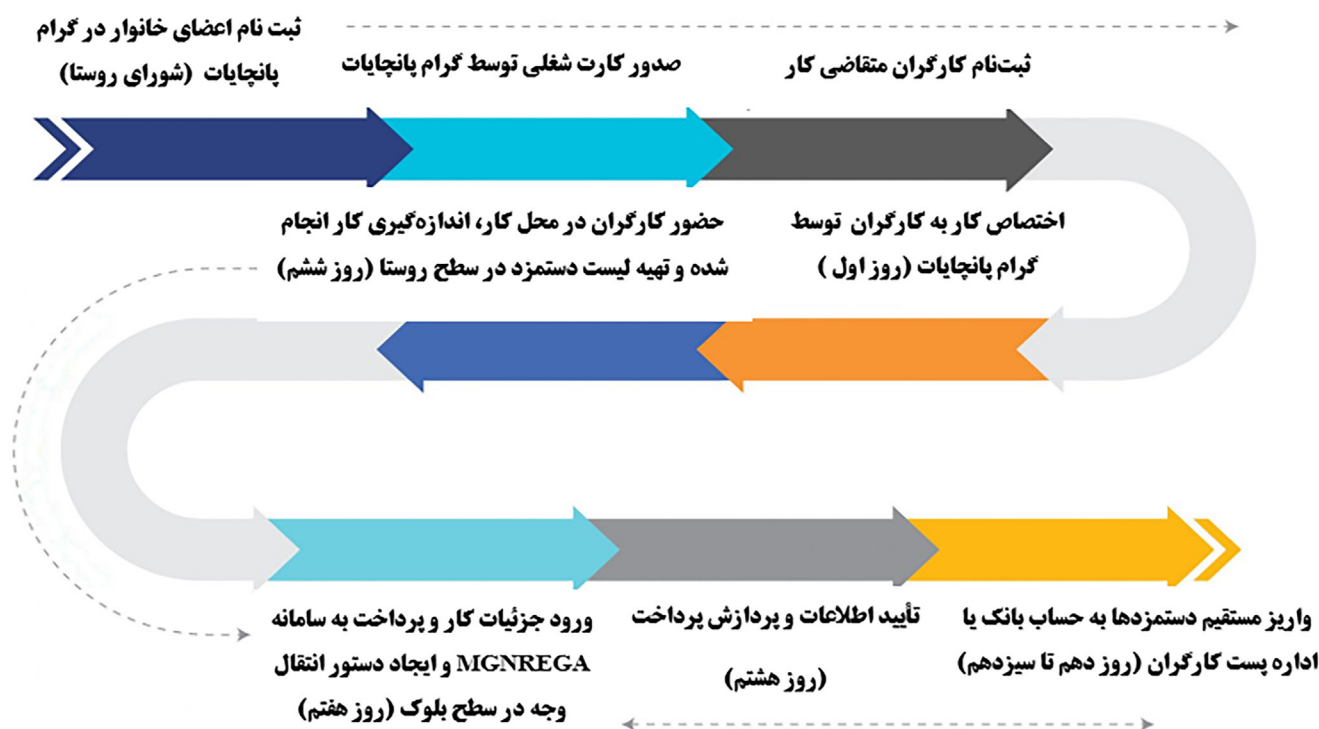
کار انجام شده است، دستمزد دریافت کنند. ایالت‌ها باید تأخیر در پرداخت را به‌طور مؤثر پیگیری کنند تا در صورت مشاهده تأخیرها بتوانند به‌سرعت اقدام‌های جبرانی مؤثری را انجام دهند. برای این کار هر ایالت باید یک شبکه بر خط سفارشی ایجاد کند که امکان ردیابی بهتر تأخیرها را فراهم کند. شبکه رایانه‌ای کاملاً یکپارچه و منسجم، تأخیر در اجرای هر کاری را که به‌صورت آنلاین ثبت شده است، شناسایی می‌کند و بلافاصله اقدام‌های اصلاحی را انجام می‌دهد. برگه‌های پایش و گزارش‌های کار هفتگی، در ششمین روز آن هفته جمع‌آوری می‌شوند و به مرکز رایانه ارسال می‌شوند. روز بعد، داده‌های جمع‌آوری شده به رایانه وارد می‌شود و در روز هشتم دستور پرداخت صادر می‌شود. تا روز دهم چک‌ها به حساب کارگران واریز می‌شود تا روز سیزدهم، کارگران می‌توانند از حساب‌های خود به دستمزدها دسترسی داشته باشند. این سیستم دسترسی آزاد به اطلاعات پرداخت، بررسی و شفافیت عمومی را تسهیل می‌کند. جریان فرایند برای تخصیص شغل و پرداخت دستمزد تحت طرح ملی اشتغال روستایی مهاتما گاندی در شکل ۳ ارائه شده است.

گسترده با مرزهای ۱۰۰۰ حوضه آبخیز و آبخوان محلی مطابقت دارد. گروه تسهیلگر خوشه شامل یک گروه پشتیبانی حرفه‌ای کاملاً اختصاصی و سه نفره برای اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، خواهد بود. هر گروه تسهیلگر یک تیم چند رشته‌ای خواهد بود که یک دستیار برنامه ریزی می‌کند و متشکل از متخصصان مهندسی خاک، بسیج جامعه محلی،<sup>۳</sup> هیدروژئولوژی، کشاورزی و معیشت خواهد بود. این امر، برنامه‌ریزی حرفه‌ای را براساس رویکرد حوزه آبخیز باهدف بهبود بهره‌وری زمین و آب امکان‌پذیر می‌کند.

## ۲ کاهش تأخیر در پرداخت دستمزد

تأخیر در پرداخت دستمزد به‌عنوان یکی از ضعف‌های اصلی اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی طی سال‌های گذشته مطرح می‌شد. بنابراین اطمینان از پرداخت سریع و به‌موقع پرداخت‌ها در دستور کار برنامه‌های اخیر قرار گرفته است. کارگران حق دارند به‌صورت هفتگی و در هر صورت ظرف دو هفته از تاریخی که

شکل ۳. جریان فرایند برای تخصیص کار و انتقال دستمزد طرح ملی اشتغال مهاتما گاندی (ثبت نام کارگران، درخواست کار و تخصیص کار)



1. Cluster Facilitation Teams
2. Cluster of Gram Panchayats
3. Community Mobilisation

گاندی را تضمین می‌کند. این امر کارایی برنامه را در کل بهبود می‌بخشد و همچنین تأثیر بسیاری در تحویل به‌موقع پرداخت دستمزدها دارد.

### ۳ تقویت بانک‌ها و دفاتر پستی

یکی دیگر از عوامل غیر عمدی تأخیرها، تصمیم دولت برای پرداخت بودجه اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی از طریق بانک‌ها و دفاتر پستی است. فقدان تراکم کافی بانک‌ها یا صندوق‌ها و کمبود پرسنل کافی برای نگهداری از آنها، به‌عنوان یکی از چالش‌های اصلی، به‌ویژه در مناطق دورافتاده و عشایری، به تأخیر در پرداخت دستمزدها منجر می‌شود. مدل شعبه پست یا کسب و کار همکار (BC)<sup>۱</sup>، یکی از راه‌های غلبه بر این چالش‌هاست. این مدل، ابتکاری در جهت برون‌سپاری فرایند کسب و کار است و با هدف دستیابی به شمول مالی طراحی شده است (Kolloju, 2014). این مدل جایگزینی برای ساختار سنتی شعبه‌محور است و بانک‌های بخش دولتی را قادر می‌سازد تا به‌جای ایجاد شعبه اداری در منطقه برای ارائه خدمات، از خدمات سازمان‌های غیردولتی، گروه‌های خودیار، مؤسسات مالی خرد (MFIs)<sup>۲</sup> و سایر سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs)<sup>۳</sup> به‌عنوان واسطه در ارائه خدمات مالی و بانکی به‌ویژه در مناطق روستایی استفاده کنند (Goel et al., 2022).

یکی از مهم‌ترین موارد تأخیر، اعتبار حساب‌های بانکی کارگران بوده است، زیرا این امر مستلزم جابه‌جایی فیزیکی چک‌ها و لیست دستمزدها از گرام پانچایات به بانک است که پس از آن بانک‌ها موظفند یک‌بار دیگر جزئیات حساب‌های بانکی حقوق‌بگیران را وارد کنند. برای انجام یکپارچه تراکنش، پنج بانک در چهار ایالت (اوریس، گجرات، راجستان و کارناتاکا) اعلام همکاری کرده‌اند تا انتقال الکترونیکی فایل‌های داده به بانک‌ها را با موفقیت توسعه دهد. این راه‌حل در حال حاضر در سایر ایالت‌ها نیز در حال انجام است. این امر زمان صرف شده در اعتبار حساب‌های کارگران را کاهش می‌دهد.

راه‌حل مشابهی برای انتقال داده‌ها به دفاتر پست مرکزی در حال توسعه است که زمان مورد نیاز برای انتقال اسناد از شعبه‌های پست به دفاتر پست مرکزی از طریق دفاتر پست فرعی را کاهش می‌دهد. مشکل عمده‌ای که شعبه‌های پست با آن مواجه‌اند این است که پول نقد و سقف خط اعتباری آنها بسیار کم است. ایالت‌ها باید محدودیت نقدی و خط را برای شعب خود افزایش دهند تا در حین پرداخت به کارگران طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی در تنگنای مالی قرار نگیرند.

۴ حسابرسی اجتماعی بهتر، مراقبت و رسیدگی به شکایات  
با توجه به تعداد زیاد شکایات مربوط به فساد قانون ملی ضمانت اشتغال

اکنون استفاده از فناوری‌های جدید و برخط، به‌روزرسانی داده در هر مرحله از گردش کار اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی را تسهیل کرده است. ایالت‌ها باید فوراً مشکلات مربوط به اتصال و سخت‌افزار را شناسایی و آنها را برطرف کنند. دولت‌های ایالتی باید مهندسی مجدد فرایند کسب و کار را در همه فعالیت‌ها از شروع حضور تا پایان پرداخت دستمزدها به‌منظور بهبود کارایی اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی انجام دهند. دولت‌ها باید فرایندها یا مدارک غیر ضرور را که به تأخیر در پرداخت‌ها منجر می‌شود، حذف کنند. همچنین دولت‌ها موظف شده‌اند تمام فعالیت‌های حیاتی (نظیر بسته شدن اوراق بهادار، دریافت ارزیابی‌ها، ایجاد دستور پرداخت، صدور چک و دستور پرداخت به آژانس پرداخت، انتقال وجه نقد به شعبه پست یا کسب و کار همکار<sup>۱</sup> و پرداخت دستمزد به کارگران را به‌دقت زیر نظر داشته باشند. جدول زمانی برای هر فعالیت باید به‌وضوح برای کارکنان یا آژانس مربوطه اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی تعیین شود که مسئول رعایت جدول زمانی هستند. عدم پایبندی به جدول زمانی تعیین شده، جریمه به همراه خواهد داشت و ایالت‌ها باید جریمه‌هایی را برای کارکنان طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی یا آژانسی که مسئول هرگونه تأخیر در پرداخت دستمزد وضع کنند.

یکی از دلایل مهم تأخیر در پرداخت دستمزدها نیز در دسترس نبودن بودجه کافی در سطح ناحیه یا منطقه است. در برخی موارد کمبود بودجه برای اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی وجود دارد، در حالی که در برخی دیگر مازاد وجود دارد.

از این رو، تخصیص بودجه در اجرای طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی به یک کار دشوار تبدیل می‌شود. برای مقابله با این مشکل، طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی یک سیستم مدیریت صندوق یکپارچه به نام e-FMS (سیستم مدیریت الکترونیکی صندوق) را پیشنهاد می‌کند که در سطح ایالت مدیریت می‌شود و تضمین می‌کند وجوه طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی در هیچ سطحی مازاد یا کمبود نداشته باشد. کاربران، یعنی گرام پانچایات در سطح روستا یا افسر برنامه در سطح منطقه، در سراسر ایالت، کاربران این صندوق متمرکز هستند و به این صندوق ادغام شده، با محدودیت‌های خاص دسترسی خواهند داشت. کاربران از این پس می‌توانند با هدف پرداخت دستمزد و کارهای مالی و اداری مطابق با سقف‌های معین، فقط تراکنش‌های الکترونیکی را از طریق صندوق متمرکز انجام دهند. تمام نقل و انتقالات الکترونیکی در یک بازه زمانی ۲۴ ساعته انجام می‌شود. اصل «صندوق متمرکز و ابزار غیر متمرکز»، دسترسی به‌موقع به وجوه در همه سطوح و استفاده شفاف از وجوه طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما

1. Business Correspondent (BC)

2. Business Correspondent (BC)

3. Micro Finance Institution

4. Civil Society Organization



روستایی مهاتما گاندی، توجه زیادی به تقویت اقدام‌های پیشگیرانه و اصلاحی برای رسیدگی به این موضوع شده است. در این راستا وزارت توسعه روستایی، قوانین حسابرسی اجتماعی را ابلاغ کرده و براساس آن، ایجاد یک واحد حسابرسی اجتماعی (SAU) را برای تسهیل انجام ممیزی اجتماعی الزامی می‌کند. این واحد حسابرسی اجتماعی می‌تواند یک انجمن یا یک اداره باشد که در هر مورد، مستقل از ادارات یا سازمان‌های اجراکننده است. واحد حسابرسی اجتماعی مسئول ایجاد ظرفیت‌های لازم برای انجام حسابرسی اجتماعی از طریق شناسایی، آموزش و استقرار منابع مناسب در سطح روستا، ناحیه، منطقه و ایالت با استفاده از ذی‌نفعان اولیه و سایر نهادهای اجتماعی است که دانش و تجربه کار برای حقوق مردم را دارا می‌باشند. واحد حسابرسی اجتماعی، آگاهی کارگران را در مورد حقوق و استحقاق خود افزایش می‌دهد و تأیید سوابق را با سهامداران اصلی و مراکز کاری تسهیل می‌کند.

اکنون ایالت‌ها موظفند مستندات خود را در مراحل مختلف اجرا از طریق نرم‌افزار NREGASoft وزارتخانه بارگزاری کنند. احراز هویت مبتنی بر بیومتریک پرداخت‌ها به کارگران نیز به صورت آزمایشی در منطقه Ramgarh در Jharkhand راه‌اندازی شده است. حسابرسی اجتماعی تکمیلی را حسابرس و حسابرس کل، انجام خواهد داد. این حسابرسی بدون توجه به سازمان مجری خواهد بود و نه تنها ممیزی مالی و رعایت الزامات را شامل می‌شود، بلکه حسابرسی عملکرد را نیز در خصوص این طرح‌ها در بر می‌گیرد.

همه ایالت‌ها نیز موظف به ایجاد یک سازوکار هوشمند سه سطحی برای شناسایی فعالانه بی‌نظمی‌ها در اجرای قانون و پیگیری مسائل و تخلفات کشف شده (از جمله موارد شناسایی شده در حین حسابرسی اجتماعی و اطمینان از مجازات مجرمان) شده‌اند. در سطح ایالتی، یک واحد حسابرسی با حضور یک افسر ارشد وجود خواهد داشت. افسر ارشد می‌تواند دولتی یا یک افسر بازنشسته باشد که حداقل از سوی دو مقام ارشد (در حال خدمت یا بازنشسته)، یک مهندس و یک حسابرس حمایت می‌شود. مراحل دقیق برای ایجاد شفافیت، افشای فعالانه و رسیدگی به شکایات نیز تحت طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی پیش‌بینی شده است. همچنین تصمیم گرفته شده است که موارد زیر طبق بند «۲۵» قانون، مجازات شوند:

- کارت‌های شغلی که در اختیار یکی از کارمندان پانچایات یا متقاضیان طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی قرار داده شود.
- کارت‌های شغلی جعلی (درج اسامی ساختگی) و تأخیر در ثبت کارت‌های شغلی،
- امتناع از پذیرش درخواست‌ها،
- تأخیر غیرموجه در اندازه‌گیری کار،

- تأخیر غیرموجه در پرداخت دستمزد،
- عدم رسیدگی به شکایات ظرف هفت روز.

همچنین محدودیت‌هایی در مورد هزینه‌های اداری اعمال شده است؛ به‌نحوی که این هزینه‌ها، حداکثر ۶ درصد از هزینه‌های طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی را تشکیل می‌دهند. حداقل دوسوم هزینه‌های قابل قبول در این سرفصل در سطح بلوک و پایین‌تر هزینه می‌شود. مواردی همچون خرید وسایل نقلیه جدید، ساختمان‌های جدید، تهیه مطبوع، حقوق یا دستمزد کارمندان به‌طور خاص در خدمت طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی نیستند و به‌هیچ‌عنوان تحت هزینه‌های اداری طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی قرار نمی‌گیرد.

در مجموع با توجه به آنچه که گفته شد طرح ضمانت اشتغال ملی روستایی مهاتما گاندی، به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین و منسجم‌ترین طرح‌های مرتبط با اشتغال‌زایی، دستاوردهای بی‌نظیری در ایجاد اشتغال و درآمد برای روستاییان به‌ویژه کشاورزان خرد و حاشیه‌ای داشته است. این طرح علاوه بر تأمین امنیت اقتصادی و ایجاد دارایی‌های روستایی، در حفاظت از محیط زیست، آب و خاک، بهبود بهره‌وری کشاورزی، توانمندسازی روستاییان، کاهش مهاجرت روستا به شهر و تقویت عدالت اجتماعی نیز مؤثر بوده است.

طرح مأموریت ملی معیشت روستایی هند یکی دیگر از بزرگ‌ترین طرح‌های مرتبط با بهبود معیشت فقرا و روستاییان است که در ادامه به اهداف و دستاوردهای آن پرداخته شده است.

#### ۲-۴. مأموریت ملی معیشت روستایی (NRLM)

نامنی معیشتی همچنان یکی از نگرانی‌های اصلی کشورهای در حال توسعه است. دولت هند به‌منظور تأمین معیشت ایمن برای فقرای روستایی، یک برنامه کاهش فقر به نام مأموریت ملی معیشت روستایی (NRLM) را تدوین کرده است. این برنامه با تغییر ساختار برنامه قبلی (Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojana (SGSY) تدوین شده است. مأموریت ملی معیشت روستایی، یک طرح برخوردار حمایت مرکزی با ساختار سه مرحله‌ای، سطح ملی، ایالتی و منطقه‌ای است. در سطح ملی، وزارت توسعه روستایی مسئولیت را برعهده می‌گیرد. در سطح ایالتی، مسئولیت برعهده وزارت پانچایاتی راج است و در سطح منطقه‌ای، آژانس توسعه روستایی ناحیه‌ای، برنامه را مدیریت می‌کند. تأمین مالی این برنامه بین مرکز و ایالت تقسیم می‌شود. در تمام ایالت‌ها ۷۵ درصد اعتبارات مورد نیاز را مرکز و ۲۵ درصد را ایالت تأمین می‌کند، اما در ایالت‌های شمال شرقی ۹۰ درصد تأمین مالی برعهده مرکز است

در طول برنامه دوازدهم، مأموریت ملی معیشت روستایی، به عنوان محور اصلی نبرد هند علیه فقر روستایی مطرح شد، از این رو اقدام‌های اصلاحی و مسیرهای جدیدی در این طرح مدنظر قرار گرفته است که در ادامه به آنها پرداخته خواهد شد.

#### ۲-۴. مأموریت ملی معیشت روستایی: مسیرهای جدید

در هر مرحله، مناطق و بلوک‌های منتخب توسط هر ایالت برای اجرای فعالیت‌های مأموریت ملی معیشت روستایی شناسایی خواهند شد. بلوک‌های منتخبی که برای اجرای مأموریت ملی معیشت روستایی در نظر گرفته می‌شود، یک تیم کامل از کارکنان حرفه‌ای آموزش دیده برای انجام طیف وسیعی از فعالیت‌ها، در زمینه مؤلفه‌های کلیدی زیر پشتیبانی خواهند کرد:

#### ■ ایجاد مؤسسه‌ها و نهادهای محلی برای توانمندسازی فقرا

■ ارتقای مشارکت مالی،

■ تنوع بخشی و تقویت معیشت فقرا،

■ ارتقای همگرایی و مشارکت بین نهادهای فقرا، دولت و سازمان‌های غیردولتی،

■ ارتقای مهارت‌ها و پشتیبانی از کارایی.

#### ■ حمایت از معیشت و نوآوری‌های اجتماعی

منطق اتخاذ یک رویکرد مرحله‌ای و فشرده به شرح زیر است:

■ ایجاد مؤسسه‌های پایدار برای فقرا، ارتقای سواد مالی و مشارکت از طریق پیوند بانکی و ارائه خدمات حمایتی - معیشتی، مهارت پروری، مستلزم بسیج اقدام‌های اجتماعی و ظرفیت‌سازی است.

■ همه فعالیت‌های مذکور به حمایت حرفه‌ای خوبی نیاز دارند، در حالی که مأموریت ملی معیشت روستایی، استخدام متخصصان با صلاحیت را پیش‌بینی می‌کند، اکثر ایالت‌ها ظرفیت لازم برای به کارگیری متخصصان را ندارند و فقط می‌توانند به صورت مرحله‌ای فعالیت‌ها را پیش ببرند. به نحوی که متخصصان هر بلوک پس از اجرای فعالیت‌ها به بلوک دیگری منتقل خواهند شد.

■ در درازمدت، نهادهای فقرا تنها در صورتی می‌توانند پایدار باشند که رهبران جوامع فقیر شناسایی شوند، آموزش ببینند و برای ایفای نقش‌های رهبری بزرگ‌تر آماده شوند. فرایند تربیت رهبران جامعه محلی و افراد کلیدی، ذاتاً زمان‌بر است.

■ باید توجه داشت ارتقای معیشت فقرای روستایی، راه‌حل خطی ساده‌ای را ارائه نمی‌دهد که همه ایالت‌ها و مناطق به طور مساوی بتوانند آن را اتخاذ کنند. سازوکاری که در یک ایالت یا ناحیه موفق عمل می‌کند، ممکن است در دیگر مناطق کارایی نداشته باشد. تنها با یادگیری از طریق انجام و نوآوری است که می‌توان راه‌حل‌های مناسب را پدید آورد. نهادهای اجتماعی محلی قبل از اینکه گسترش

مأموریت ملی معیشت روستایی تضمین می‌کند که حداقل یک عضو از خانواده فقیر روستایی شناسایی شده تحت شبکه گروه خودیار (SHG) قرار گیرد. از این رو، مأموریت ملی معیشت روستایی تلاش می‌کند تا از طریق گروه‌های خودیار، نهادی قوی برای رسیدگی به فقر ایجاد کند. این برنامه همچنین خدمات مالی و معیشتی را به ذی‌نفعان ارائه می‌دهد. خدمات مالی، در قالب صندوق سرمایه‌گذاری محلی<sup>۱</sup>، پیوند بانکی و سرمایه‌دریافتی ناشی از بخشودگی سود وام<sup>۲</sup> به ذی‌نفعان ارائه می‌شود (Mishra & Debata, 2021). صندوق سرمایه‌گذاری محلی هند، مؤسسه مالی غیرانتفاعی توسعه محلی (CDFI) است که در سال ۲۰۱۰ تأسیس شد. این صندوق با همکاری بانک‌ها، طرح‌های محلی و سایر دست‌اندرکاران جوامع محلی، در جهت تأمین مالی انعطاف‌پذیر فعالیت می‌کند. هدف این صندوق گسترش فرصت‌های مالی برای افراد کم‌درآمد و جوامع محروم است. صندوق سرمایه‌گذاری محلی هند وام و خدمات توسعه را برای کارآفرینانی که به منابع تأمین مالی دسترسی ندارند و کسب و کارهای کوچک موجود در مناطق محروم و روستایی فراهم می‌کند (cifi, 2022). همچنین این برنامه در قالب خدمات معیشتی، برنامه‌های کوتاه‌مدت یادگیری (خوداشتغالی) را به ذی‌نفعان ارائه می‌کند. علاوه بر این، برای ایجاد اعتماد به نفس و خوداشتغالی جوانان، زمینه‌های همکاری دست‌اندرکاران این طرح با سازمان‌های دیگر برای آموزش‌ها و پیگیری‌های پس از آموزش پیش‌بینی شده است (Mishra & Debata, 2021).

در مجموع انتظار می‌رود ایجاد معیشت پایدار برای فقرا از طریق مأموریت ملی معیشت روستایی تحقق یابد و به‌طور هم‌زمان بر پنج بُعد حیاتی معیشت روستایی و توسعه انسانی تأثیرگذار باشد:

۱- تقویت بسته اعتباری - فناوری حمایت از تقویت معیشت روستایی،

۲- توانمندسازی مؤسسه‌های فقرا<sup>۳</sup> که اساساً توازن قدرت را در روستاهای هند تغییر می‌دهد،

۳- تسهیل در رقابت‌پذیری با شرایط برابر در بازار برای فقرا، به طوری که آنها بتوانند از فرصت‌های جدید ایجاد شده در روستاها سود واقعی ببرند،

۴- بهبود کیفیت برنامه‌های توسعه انسانی مانند آب آشامیدنی، بهداشت و مسکن با ایجاد امکان سرمایه‌گذاری خصوصی بالاتر از طریق افزودن جزء اعتباری به یارانه‌های در حال ارائه،

۵. انتقال مهارت‌های مورد نیاز به جمعیت روستایی برای پاسخگویی به تقاضاهای ناشی از رشد اقتصاد روستایی و شهری و تضمین به‌کارگیری کارگران ماهر در مشاغل مناسب.

1. Community Investment Fund  
2. Capital Received Under Interest Subvention  
3. Non-profit Community Development Financial Institution (CDFI)  
4. Empowering Institutions of the Poor



توسط مؤسسه‌های آموزش توسعه روستایی و خوداشتغالی (RUDSETIs).

- فراهم کردن فرصت کارآموزی و تمرین برای کارآفرینان خرد از طریق برنامه یادگیری تجربی کوتاه‌مدت،
- همکاری با سایر دست‌اندرکاران آموزشی از جمله سازمان‌های جامعه‌محور (CBO).

در نهایت انتظار می‌رود مأموریت ملی معیشت روستایی از طریق یک برنامه یادگیری تجربی کوتاه‌مدت و به‌دنبال آن حمایت و کارآموزی طولانی‌مدت سیستم‌تیک، جوانان بیکار را به کارآفرینان خوداشتغال تبدیل کند. در برنامه دوازدهم پیشنهاد شده بود که ۳۰ هزار کارآفرین از میان فقرا برای راه‌اندازی شرکت‌های خرد آموزش داده شود.

به‌طور کلی مأموریت ملی معیشت روستایی، توسط وزارت توسعه روستایی در جهت ایجاد بسترهای نهادی کارآمد و مؤثر برای ارتقای معیشت پایدار فقرای روستایی طراحی شده است. این طرح پوشش ۷۰ میلیون خانوار فقیر روستایی، در ۶۰۰ منطقه و ۶۰۰۰ بلوک را از طریق گروه‌های خودیار (SHGs) و مؤسسه‌های فدرال و حمایت از آنها برای امرار معاش در یک دوره ۱۰-۸ ساله، در دستور کار قرار داده است. علاوه بر این، زمینه افزایش دسترسی بهتر فقرا به حقوق، تسهیلات مالی و خدمات عمومی و شاخص‌های اجتماعی (آموزش، اطلاعات، دانش و مهارت) برای مشارکت در اقتصاد، تسهیل خواهد شد.

در ادامه، برنامه ملی تأمین آب شرب روستایی به‌عنوان یکی دیگر از برنامه‌های موفق توسعه روستایی در کشور هند مورد بحث قرار گرفته است.

### ۴-۳. برنامه ملی تأمین آب شرب روستایی (NRDWP)<sup>۱</sup>

برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی در سال ۲۰۰۹ با هدف عرضه آب آشامیدنی سالم و کافی برای روستاییان، طراحی و اجرا شده است. در برنامه‌های اخیر توسعه کشور هند، با توجه به تجربه گذشته و برخی موفقیت‌ها، تغییر عمده‌ای را در نحوه اجرای طرح‌های مرتبط با برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی، اعمال کرد. در برنامه دوازدهم پیش‌بینی شده بود تا سال ۲۰۱۷ حداقل ۵۰ درصد از جمعیت روستایی کشور هند به منبع آب لوله‌کشی ۴۰ لیتری در داخل خانه خود یا در شعاع ۱۰۰ متری دسترسی داشته باشند و حداقل ۳۵ درصد از جمعیت روستایی، دارای انشعابات خانگی باشند. از طرفی مقرر شد همه طرح‌های جدید تأمین آب آشامیدنی با در نظر گرفتن هزینه‌های تعمیر و تجهیز سالیانه و نه صرفاً هزینه‌های سرمایه‌سراهنه، طراحی، برآورد و اجرا شوند. تصفیه و باز یافت فاضلاب نیز جزء لاینفک هر طرح یا طرح

یابند، به زمان معینی برای درونی کردن یادگیری جدید، شیوه‌ها و آزمایش‌های نوآورانه نیاز دارند.

- اجرای هم‌زمان راهبرد فشرده در همه بلوک‌ها و نواحی، به‌معنای توزیع ناچیز منابع موجود است که به نتایجی غیربهبوده و ناپایدار منجر می‌شود. رویکرد مرحله‌ای به دولت‌ها این امکان را می‌دهد تا منابع کمیاب را در مناطق و بلوک‌های اولویت‌دار خود، اختصاص دهد؛ جایی که حمایت قوی جامعه مدنی نیز ممکن است در دسترس باشد.

### ۱-۲-۴. پشتیبانی حرفه‌ای سطح بلوک

فقدان کیفیت در نتایج برنامه قبلی (SGSY) ارتباط زیادی با فقدان حمایت حرفه‌ای با کیفیت بالا در سطح بلوک و زیر بلوک برای انجام بسیج محلی، نهادسازی، ظرفیت‌سازی، مشارکت مالی و ارتقای معیشت چندگانه فقرا داشت. تحت مأموریت ملی معیشت روستایی، مقررات ویژه‌ای برای این امر در نظر گرفته خواهد شد و هزینه‌های پشتیبانی حرفه‌ای که در سطوح بلوک یا زیر بلوک ایجاد شده‌اند، به‌عنوان هزینه‌های ایجاد نهاد و ظرفیت‌سازی و نه به‌عنوان هزینه‌های اداری تلقی می‌شود. در رویکرد مرحله‌ای که تحت مأموریت ملی معیشت روستایی اتخاذ خواهد شد، متخصصان سطح بلوک پس از ارتقا و پرورش نهادهای محلی فقرا برای مدت معینی از یک بلوک به بلوک دیگر نقل مکان خواهند کرد. به تدریج، مسئولیت نهادهای محلی از کارکنان حرفه‌ای به افراد آموزش دیده جوامع محلی منتقل می‌شود و در نتیجه، هزینه‌های پشتیبانی حرفه‌ای مأموریت ملی معیشت روستایی با افزایش استفاده از افراد آموزش دیده محلی کاهش می‌یابد.

### ۲-۲-۴. توسعه مهارت و اشتغال‌زایی

تمرکز اصلی مأموریت ملی معیشت روستایی، بر مهارت‌پروری در جوانان فقیر روستایی است. هدف از آن نیز توسعه خوداشتغالی در شرکت‌های خرد و ایجاد شغل با توجه به فرصت‌های شغلی گسترده در بخش‌های بارشده بالا مانند نساجی، ساخت‌وساز، گردشگری، خرده‌فروشی، امنیت، خودرو، بهداشت، خدمات و غیره است. خدمات ارائه شده توسط مأموریت ملی معیشت روستایی در بخش فرعی مشاغل شامل:

- ترسیم و آماده‌سازی لیست تقاضا برای مشاغل،
  - توسعه و آموزش مهارت،
  - ارائه مشاوره به جوانان مطابق با خواسته‌ها، تقاضا و مهارت‌های آنان،
  - حمایت و پشتیبانی.
- بخش فرعی خوداشتغالی و شرکت‌های خرد در مأموریت ملی معیشت روستایی نیز جریان‌های متعددی را دنبال می‌کند که عبارت است از:
- پرورش کارآفرینان خرد و شرکت‌ها به‌طور مستقیم

1. Rural Development and Self - Employment Training Institutes  
2. Community-Based Organizations  
3. National Rural Drinking Water Programme

خانوارهای روستایی انشعاب خانگی دهد، اما در عمل تنها ۱۷ درصد از خانوارهای روستایی انشعاب خانگی برخوردار شدند (مؤسسه مطالعات سیاست پژوهی، ۲۰۱۸).

از طرفی کیفیت آب از نظر شیمیایی به دلیل افت کیفیت آب (وجود آرسنیک و فلوراید) و از نظر بیولوژیکی به دلیل آلودگی باکتریولوژیکی، به عنوان یک نگرانی فزاینده تبدیل شده است. این واقعیت که از یک سفره آب زیرزمینی هم برای آبیاری و هم برای آب آشامیدنی بدون مدیریت هماهنگ منابع استفاده می‌شود، دسترسی به آب آشامیدنی را به شدت دچار مشکل کرده است. از سوی دیگر، ناهمگرایی با برنامه‌های بهداشت، کیفیت آب را به خطر می‌اندازد.

بهره برداری و نگهداری ضعیف تأسیسات نیز به نرخ بالای استهلاک و تخریب تأسیسات منجر شده است. این امر عمدتاً به این دلیل اتفاق افتاده است که ذی‌نفعان اولیه نسبت به تسهیلات ایجاد شده احساس مالکیت نمی‌کنند و در غیاب ساختارهای حمایتی کافی و ظرفیت‌های حرفه‌ای نگهداری، تأسیسات ایجاد شده آسیب می‌بیند. ولی در جایی که مردم به صورت متمرکز و فعالانه درگیر بوده‌اند، هم برای خدمات ارائه شده هزینه پرداخت کرده‌اند و هم در حفظ دارایی‌ها احساس مسئولیت می‌کنند و از طریق درآمدهای ایجاد شده، حمایت کافی را برای آن کسب می‌کنند. همچنین گزارش‌های نگران‌کننده‌ای در مورد طرد اجتماعی و بی‌اعتمادی مردم محلی نسبت به این طرح، به سبب برخورد تبعیض‌آمیز برخی اعضای هیئت مدیره، اعضا و اقلیت‌ها وجود دارد.

به‌طور کلی اگرچه برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی کشور هند، نخست با هدف تضمین تأمین آب کافی و سالم برای مناطق روستایی راه‌اندازی شد؛ اما در برنامه‌های اخیر، افزایش پوشش تأمین آب لوله‌کشی پایدار، افزایش سطح ارائه خدمات، تمرکز بر کیفیت منابع آب و بهره‌برداری پایدار، نگهداری صحیح از تأسیسات آبرسانی و نظارت بهتر در جهت اطمینان از تأمین آب آشامیدنی با کیفیت و پایدار برای جمعیت روستایی در دستور کار قرار گرفته است. پیش‌بینی شده است تا سال ۲۰۲۲، حداقل ۹۰ درصد خانوارهای روستایی از آب لوله‌کشی برخوردار باشند و حداقل ۸۰ درصد خانوارهای روستایی دارای آب لوله‌کشی با اتصال خانگی باشند. باین حال پایین بودن کیفیت آب از نظر شیمیایی و بیولوژیکی، عدم مشارکت روستاییان در نگهداری تجهیزات و نرخ بالای استهلاک و تخریب تأسیسات، کارآمدی مطلوب طرح تأمین آب آشامیدنی روستایی کشور هند را با چالش مواجه کرده است.

تأمین آب قرار گرفت.

در برنامه دوازدهم مقرر شد بخشی از هزینه‌های برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی، برای طرح‌های یکپارچه بهبود زیستگاه به منظور تأمین مسکن، آب و تأسیسات بهداشتی در مناطق روستایی هم‌تراز با مناطق شهری اختصاص داده شود. همچنین مدیریت پسماند همراه با باز یافت و استفاده مجدد از آب خاکستری برای کشاورزی و تغذیه آب‌های زیرزمینی و کنترل آلودگی، در دستور کار قرار گرفت. این کار با اولویت در روستاها انجام خواهد شد. فعالیت معدنی فقط باید در فاصله ایمن از منابع اصلی آب آشامیدنی انجام شود تا از کیفیت و پایداری منبع آب محافظت شود. در برنامه دوازدهم تعرفه پلکانی با سطوح قیمت‌گذاری متفاوت برای مصارف مختلف و طبقات مختلف مصرف‌کنندگان در سطوح مختلف اداری، یعنی ناحیه، منطقه و ایالت مطرح شد. همچنین مقرر شد بخشی از بودجه نیز برای مقابله با آلودگی باکتریولوژیکی در مناطق دارای اولویت که توسط وزارت بهداشت و رفاه خانوار شناسایی شده است، اختصاص یابد.

در این برنامه بر تضمین مشارکت ذی‌نفعان به‌ویژه زنان در طرح‌های تأمین آب از مرحله طراحی و برنامه‌ریزی تا مراحل ساخت و ساز و مدیریت پس از تکمیل، تأکید شده بود. در این راستا ظرفیت‌سازی اعضای کمیته‌های آب و بهداشت روستایی<sup>۱</sup> از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. کمیته‌های آب و بهداشت روستا به‌عنوان کمیته فرعی گرام‌پانچایات نقش اصلی در برنامه‌ریزی، اجرا، مدیریت، بهره‌برداری و نگهداری از زیرساخت‌های تأمین آب روستاها را برعهده دارند. این کمیته‌ها شامل حدود ۱۰ تا ۱۵ عضو است که ۲۵ درصد آنان را اعضای منتخب گرام‌پانچایات، ۵۰ درصد زنان و ۲۵ درصد باقی‌مانده را ممکن است نمایندگان گروه‌های ضعیف روستا (مانند کاست‌ها و قبایل برنامه‌ریزی شده) متناسب با جمعیت خود تشکیل دهند (Department of Drinking Water and Sanitation, 2022).

بررسی‌ها حاکی از آن است که اهداف پیش‌بینی شده برای برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی تا دسامبر ۲۰۱۷، به‌طور کامل محقق نشد. تنها ۴۴ درصد از خانوارهای روستایی و ۸۵ درصد از مدارس دولتی و مراکز مراقبت از مادران و کودکان روستایی (انگنوادها)<sup>۲</sup> دسترسی داشتند. همچنین با وجود اینکه دسترسی ۵۰ درصد از جمعیت روستایی به آب آشامیدنی (۵۵ لیتر در روز) از طریق آب لوله‌کشی پیش‌بینی شده بود، تنها ۱۸ درصد جمعیت روستایی از آب آشامیدنی قابل شرب برخوردار بودند. از سوی دیگر، این برنامه به دنبال این بود که به ۳۵ درصد از

1. Village Water and Sanitation Committees

۲. Anganwadi یک نوع مرکز مراقبت از مادر و کودک روستایی است. این مراکز از سوی دولت هند در سال ۱۹۷۵ به‌عنوان بخشی از برنامه خدمات یکپارچه رشد کودک (ICDS) برای مبارزه با گرسنگی و سوءتغذیه کودکان آغاز شد. خدمات ارائه شده توسط Anganwadi عبارتند از: تغذیه تکمیلی، آموزش غیررسمی پیش‌دبستانی، نظارت بر رشد، نظارت بر ایمن‌سازی، معاینات بهداشتی و کلاس‌های آموزش بهداشت و تغذیه. ذی‌نفعان اصلی این برنامه کودکان زیر شش سال، دختران نوجوان، زنان باردار و مادران شیرده هستند (Chacko Jose P. Sacred Heart College, Chalakudy, India, 2020. Handbook of Research on New Dimensions of Gender Mainstreaming and Women Empowerment).

3. Institute for Policy Research Studies



## ۴-۴. طرح مسکن روستایی هند (IAY)

گام‌های مهمی در جهت بهبود امکانات اولیه در روستاهای هند برداشته شد که مهم‌ترین آنها طرح مسکن روستایی است. طرح مسکن روستایی یک طرح فرعی از برنامه ضمانت اشتغال روستائیان بدون زمین (RLGEP) است که وزارت توسعه روستایی راه‌اندازی کرده است. هدف اصلی این طرح اعطای کمک‌هزینه برای ساخت خانه‌ها به اعضای کاست برنامه‌ریزی شده (SC)، قبایل برنامه‌ریزی شده (ST)، کارگران و گروه غیر SC/ST زیر خط فقر است. دولت مرکزی مسئول تأمین ۹۰ درصد بودجه برای طرح‌های مناطق شمال شرق و قلمروهای فدرالی است. در این طرح اولویت با مناطق روستایی دارای کمبود مسکن و اولویت بعدی با افراد زیر خط فقر بدون مسکن است.

در این سال‌ها، بازنگری‌های مهمی در این برنامه و فرایندهای نهادی مرتبط با آن برای فقیرترین افراد روستایی هند صورت گرفته است:

۱. لیست‌های انتظار طرح مسکن هند، توسط ایالت‌ها و سازمان‌ها براساس وضعیت مسکن و فقر آنها تهیه شده است.

۲. خانه‌های طرح مسکن به نام زن یا مشترکاً بین زن و شوهر اختصاص می‌یابد.

۳. کمک‌های مالی ارائه شده تحت طرح مسکن هند، طی برنامه یازدهم برحسب وضعیت مناطق مختلف (نواحی واقع شده در دشت، مناطق تپه ماهوری و صعب‌العبور) افزایش داشته است. همچنین کمک‌های مالی بیشتری برای مناطق تحت برنامه اقدام یکپارچه (IAP) برای مناطق منتخب توسعه‌نیافته و قبیله‌ای ارائه می‌شود.

۴. سرویس‌های بهداشتی باید همراه هر خانه ساخته شود.

۵. مقرراتی برای در دسترس قرار دادن زمین برای آن دسته از خانواده‌های روستایی که نام‌شان در فهرست‌های انتظار دائمی طرح مسکن هند گنجانده شده است، اما زمین ندارند، در نظر گرفته شده است. مانند: کمک‌های مالی، اختصاص خانه‌های اضافی، تنظیم و تقسیم اراضی موجود، تخصیص اراضی دولتی یا خرید زمین. تاکنون تعدادی از ایالت‌ها، درخواست بودجه برای خرید زمین‌های مسکونی تحت این طرح را ارائه کرده‌اند.

بانک ملی مسکن (NHB)، بانک ملی کشاورزی و توسعه روستایی (NABARD) و شرکت مسکن و توسعه شهری (HUDCO) نیز از مسکن روستایی حمایت می‌کنند. طرح‌هایی مانند صندوق مسکن روستایی (RHF)، طرح تأمین مالی مجدد مسکن روستایی

(GJRHFS) و مسکن مولد در مناطق روستایی (PHIRA) نمونه‌ای از طرح‌های اجرایی است.

طرح مسکن مولد در مناطق روستایی از سوی بانک ملی مسکن طی سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۰۷ راه‌اندازی شد. هدف این طرح تسهیل اعطای وام به خانوارهای روستایی برای ساخت خانه و همچنین ایجاد منبع درآمدی پایدار برای آنان بود تا بتوانند وام خود را بازپرداخت کنند. در این طرح مقرر شد برای هر خانوار منبع امرار معاش از قبیل تجارت در کسب و کارهای کوچک، فعالیت‌های خدماتی، صنعتگری، کشاورزی و فعالیت‌های وابسته یا هر فعالیت تولیدی دیگر فراهم شود (Kumar et al., 2016).

براساس طرح مسکن روستایی، بانک ملی کشاورزی و توسعه روستایی، به بانک‌ها برای اعطای وام به افراد و شرکت‌های تعاونی مسکن کمک مالی می‌کند. از آنجایی که کیفیت مسکن‌های ساخته‌شده تحت الشعاع حمایت مالی ناکافی قرار داشت، تسهیلات مالی در نظر گرفته شده برای ساخت و ساز مسکن روستایی و تأمین هزینه مواد و نیروی کار افزایش یافته است. اختصاص وام‌های کم‌بهره نیز در اولویت قرار گرفته است. همچنین در طول برنامه دوازدهم توسعه هند برای تسهیل همگرایی و همچنین افزایش اثربخشی و کارایی در اجرای طرح‌های مختلف مسکن روستایی، فرایند انتقال وجه از مرکز به ایالات تسهیل شد. سرشماری اجتماعی - اقتصادی و سرشماری از کاست‌ها صورت گرفت. این سرشماری فهرستی از خانوارهایی که بی‌خانمان هستند و همچنین کسانی که در خانه‌های بی‌کیفیت زندگی می‌کنند ارائه می‌کند. سپس براساس میزان محرومیت در اولویت برنامه قرار خواهند گرفت. یک مأمور اختصاصی در سطح منطقه توسط دولت ایالتی تعیین شد تا به تنگناهای مختلفی که ذی‌نفعان این طرح با آن مواجه هستند، رسیدگی کند. یک رویکرد خوشه‌ای نیز برای توسعه زمین‌های مسکونی برای گروه‌هایی از خانواده‌های بی‌خانمان، اتخاذ شد.

در مجموع مهم‌ترین تغییری که برنامه‌های اخیر دولت هند به دنبال ایجاد آن است، «بهبود کیفیت مسکن» است. افزایش کمک‌های مالی قطعاً شرط لازم برای بهبود کیفیت است، اما به‌خودی‌خود کافی نیست. دستورالعمل‌های طرح ملی مسکن توصیه می‌کنند که دولت ایالتی و آژانس‌های اجراکننده باید دسترسی به اطلاعات مربوط به فناوری‌ها، مواد، طرح‌ها و روش‌های نوآورانه را تسهیل کنند، اما اکثر ایالت‌ها هیچ سازوکاری برای انجام این کار ندارند. نیاز آشکاری به توسعه و رواج

1. Indira Awaas Yojana
2. Rural Landless Employment Guarantee Programme
3. Integrated Action Plan

۴. برنامه اقدام یکپارچه (IAP) در هندوستان از طریق یک سیستم نظارتی مبتنی بر وب کنترل و هدایت می‌شود. این سیستم شفافیت و پاسخگویی را در اجرای طرح‌های توسعه و برنامه‌های شاخص دولتی در مناطق عقب‌افتاده و قبیله‌ای هند تضمین می‌کند. سیستم مذکور یک دسترسی مبتنی بر نقش را برای ذی‌نفعان مربوطه در ادارات مرکزی، منطقه‌ای و محلی فراهم کرده است. در جهت فعال کردن و بهبود بازرسی عمومی، پورتال (سیستم)، دسترسی آزاد را برای شهروندان ایجاد کرده و آنها را قادر می‌سازد تا اطلاعات اولیه و پیشرفت پروژه‌های انجام شده را مشاهده و دانلود کنند.

5. Rural Housing Fund
6. Golden Jubilee Rural Housing Refinance Scheme
7. Productive Housing in Rural Areas

استفاده قرار می‌گیرد. در مأموریت ملی برنامه‌های کار بردی بامبو<sup>۳</sup> (NMBA) می‌توان مشاوره‌هایی در مورد استفاده و هزینه کاربرد عناصر ساختمانی مبتنی بر بامبو در مناطقی که بامبو به وفور وجود دارد، ارائه داد.

همراه با تلاش‌های هماهنگ برای وضوح بخشی<sup>۴</sup> و فراهم کردن دسترسی به دانش و مهارت‌های فنی برای ساخت‌وساز باکیفیت، مهم است که خطر بلایا در مکان‌های مختلف نیز مورد توجه و تجزیه و تحلیل قرار گیرد. دستورالعمل‌های فنی برای ساخت خانه باید به طور مناسب اصلاح شود. در این راستا تحت برنامه‌های مدیریت خطر بلایا، دستورالعمل‌های توسعه و ساخت‌وساز ساختمان مشتمل بر مقررات ایمنی برای خطرات طبیعی در مناطق روستایی تدوین شده است. برای پرداختن به خطرات بلایای ساختمان‌ها در مناطق روستایی، علاوه بر این، راهنمایی دقیقی در مورد جزئیات ساخت‌وساز وجود دارد که می‌تواند در ایمنی ساختمان تفاوت ایجاد کند. همچنین تمامی خانه‌های نوساز در مقابل از خسارات ناشی از بلایای طبیعی و بلایای دیگر مانند آتش‌سوزی بیمه خواهند شد.

مجموعه بزرگی از کارگران ماهر مانند سنگ تراش‌ها، باربرها، لوله‌کش‌ها، نجارها و سایر صنعتگران مرتبط با ساخت‌وساز که در شیوه‌های ساخت‌وساز ایمن و پایدار آموزش دیده‌اند، باید برای همه فعالیت‌های ساختمانی در آینده شکل بگیرد. ۵ درصد از بودجه طرح مسکن روستایی در برنامه دوازدهم به ظرفیت‌سازی این پرسنل اختصاص داده شد.

به‌طور کلی هدف طرح مسکن روستایی هند، اعطای کمک‌هزینه برای ساخت خانه‌ها به افراد محروم است. حمایت از ساخت‌وساز مسکن در مناطق روستایی، طراحی مسکن براساس نیاز ساکنان، ترویج استفاده از فناوری و مواد مقرون‌به‌صرفه و سازگار با محیط زیست و فرهنگ بومی در اجرای طرح مسکن، از اصول این طرح است. از ویژگی‌های طرح مسکن روستایی می‌توان به مالکیت مشترک<sup>۵</sup>، ساخت‌وساز خانه‌ها توسط خود روستاییان و افراد ذی‌نفع، پشتیبانی فنی و رعایت استانداردهای طراحی و ساخت‌وساز اشاره کرد. تأمین مالی و تخصیص اعتبارات این طرح به‌طور مشترک برعهده دولت ایالتی و مرکزی به نسبت ۲۵:۷۵ است. مناطق روستایی که با کمبود مسکن مواجه هستند، در اولویت نخست اجرای این طرح قرار دارند، اولویت بعدی نیز افراد زیر خط فقر هستند. در سطح محلی، پانچایات‌های روستا مسئول اجرای دستورالعمل‌های تنظیم‌شده تحت طرح مسکن روستایی هند هستند. سیستم نظارت نظام‌مند از سوی مقامات مربوطه طرح

فناوری مناسب از طریق شبکه‌ای از مؤسسه‌ها وجود دارد که می‌تواند به ساخت مسکن کم‌هزینه، سازگار با محیط زیست و ترجیحات فرهنگی محلی و مقاوم در برابر بلایا منجر شود. توسعه فهرستی از طرح‌ها و گزینه‌های فناوری خاص برای هر منطقه که منعکس‌کننده تغییرات در شرایط محیطی و فرهنگی است، راهی برای پیشرفت خواهد بود.

با توجه به تأکید زیادی که برنامه‌های مسکن هند، بر ترویج فناوری‌های ارزان‌قیمت و مناسب و ارتقای مهارت صنعتگران داشتند، راه‌اندازی مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی (RBCs)<sup>۱</sup> به‌منظور گسترش فناوری‌های ساختمانی کم‌هزینه از طریق ارتقای مهارت صنعتگران محلی و آموزش جوانان روستایی در سطوح ایالتی، ناحیه‌ای و بلوک از سال ۲۰۰۳ در دستور کار قرار گرفته است. فناوری‌های ساختمانی کم‌هزینه‌ای که از طریق این مراکز انتقال داده می‌شوند، باید براساس نیازهای محلی، منابع بومی و محیط زیست به‌دقت شناسایی شوند.<sup>۲</sup> بر این اساس این مراکز در سطح منطقه می‌توانند نقش مهمی را در راهنمایی جهت ساخت‌وساز باکیفیت، تأمین مواد جایگزین، مهارت‌آموزی صنعتگران و توسعه و انتشار فناوری‌های نوآورانه و مناسب ایفا کنند. این مراکز همچنین می‌توانند برنامه‌های ویژه‌ای را در زمینه ارتقای مهارت‌ها با هدف انتقال مهارت‌ها و توانایی‌های سازمانی، نظارت مؤثر بر ساخت‌وساز مسکن، ایجاد دانش و ایجاد آگاهی در مورد ویژگی‌های کیفیت و ایمنی مسکن اجرا کنند. مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی بستری را برای توسعه دانش و تجربه جامع در زمینه کاربرد فناوری‌های جایگزین رایج برای مناطق مختلف جغرافیایی - اقلیمی هند فراهم می‌کنند. شبکه‌ای از مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی برای ایجاد ارتباط بین مؤسسه‌های تحقیقاتی با متخصصان مسکن روستایی برای انتشار دانش فنی مفید است. همچنین شبکه مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی، توسعه بیشتر دانش در مورد مواد و فناوری‌های جایگزین برای مناطق مختلف جغرافیایی - اقلیمی را تسهیل می‌کند. فناوری‌های جایگزین مورد تأیید که مقرون‌به‌صرفه و سازگار با محیط زیست هستند باید در برنامه دولتی گنجانده شوند. برای این منظور، ایالت‌ها باید با مؤسسه‌های تخصصی تحقیق و توسعه، مؤسسه‌های دانشگاهی و سازمان‌های غیردولتی که روی فناوری‌های جایگزین کار کرده‌اند، مشارکت داشته باشند. برای مثال بامبو به‌دلیل سازگار بودن با شرایط جغرافیایی - اقلیمی برخی از مناطق کشور هند به‌صورت سنتی مورد

1. Rural building Centers

2. <http://ledg.org/rural-building-center/>

۳. این مأموریت با اتخاذ استراتژی متمایز منطقه‌ای و افزایش سطح زیرکشت و بازاریابی بامبو، رشد کلی بخش بامبو را ترویج می‌کند. تحت این مأموریت، اقدام‌هایی برای افزایش در دسترس بودن مواد کاشت باکیفیت از طریق حمایت از راه‌اندازی نهالستان‌های جدید و تقویت نهالستان‌های موجود انجام شده است.

4. National Mission on Bamboo Applications

5. Demystify

۶. خانه‌های ارائه شده تحت ایندیرو آواس یوجانا (IAY) تحت مالکیت مشترک زن و شوهر خواهد بود، مگر در مورد افراد مجرد، بیوه یا مطلقه.



بر اساس ملاحظات پایداری اقتصادی اجرا و مدیریت می‌شود، اما به گونه‌ای طراحی شده است که به‌طور کامل با هدف کلی توسعه روستایی هماهنگ باشد.

**فهرست زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی که باید تحت یک طرح ارائه امکانات رفاهی در مناطق روستایی توسط بخش خصوصی ارائه، بهره‌برداری و نگهداری شود، مشخص شده است. به‌منظور اطمینان از صرفه‌مقیاس طرح مذکور، لازم است دولت‌های ایالتی کل فرایند مدیریت طرح‌های امکانات رفاهی در مناطق روستایی را رهبری کنند.** فعالیت‌های کلیدی شامل انجام فرایند تدارکات برای انتخاب بخش خصوصی، تسهیل و تعامل با بازیگران خصوصی در جریان تهیه طرح‌های مفهومی و انجام تعهدات آن، تحت امتیازهای انحصاری و قراردادهای حمایت دولتی<sup>۴</sup> است. علاوه بر این، دولت‌های ایالتی باید ظرفیت‌های لازم را برای مدیریت طرح‌های توسعه ایجاد کنند. همچنین یک الگوی تأمین مالی برای کمک‌هزینه طرح امکانات رفاهی در مناطق روستایی در نسبت ۲۰:۸۰، با ۸۰ درصد بودجه برای کمک‌هزینه از وزارت توسعه روستایی و ۲۰ درصد از دولت ایالتی مربوطه اتخاذ خواهد شد. نقش وزارت توسعه روستایی، تسهیلگری و نقش آفرینی به‌عنوان مرجع تأیید و نظارت نهایی طرح‌های مرتبط خواهد بود. در مجموع هدف این طرح، توسعه کل‌نگر و شتابان مناطق روستایی با ارائه فرصت‌های معیشتی و امکانات شهری برای بهبود کیفیت زندگی در مناطق روستایی است، به گونه‌ای که با کاهش شکاف روستا-شهر، کیفیت زندگی در مناطق روستایی بهبود یابد. تأمین امکانات رفاهی و زیربنایی شامل آب و فاضلاب، ساخت و نگهداری خیابان‌های روستا، زهکشی، مدیریت زباله، تأمین برق و روشنایی خیابان‌های روستا و مخابرات، بخشی از اقدام‌هایی است که در این طرح در دستور کار قرار گرفته است. وزارت توسعه روستایی کشور هند، در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر نیز طرح‌های رفاهی و برنامه‌های متعددی را اجرا کرده است. یکی از این طرح‌ها، برنامه ملی کمک‌های اجتماعی با هدف ارائه کمک‌های مالی در قالب مستمری اجتماعی به سالمندان، زنان بیوه و ناتوانان جسمی است. در ادامه به اهداف و سازوکارهای این طرح پرداخته شده است.

#### ۴-۶. برنامه ملی کمک‌های اجتماعی (NSAP)

یکی از عناصر جدایی‌ناپذیر نبرد هند با فقر و تنگدستی، ارائه کمک به شهروندان سالخورده، افراد دارای توانمندی‌های متفاوت و سایرینی است که به دلیل حوادث ناگوار در زندگی آسیب دیده‌اند. کمک به طیف وسیعی از افراد نیازمند در مناطق روستایی و شهری هند در ابتدای

مسکن ملی هند انجام می‌شود. به‌عنوان بخشی از این سیستم نظارتی، بررسی‌های ماهانه و گزارش‌های سالیانه باید به کارشناسان ارائه شود تا بر روند اجرای طرح مطابق دستورالعمل‌های دقیق برنامه نظارت کنند. برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی از دیگر طرح‌های مهمی است که وزارت توسعه روستایی کشور هند در دستور کار قرار داده است، در ادامه به اهداف و فرایند کلی اجرای این طرح پرداخته شده است.

#### ۵-۴. برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی (PURA)

هدف برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی، ارائه امکانات شهری و فرصت‌های معیشتی در مناطق روستایی برای پر کردن شکاف روستایی-شهری در جامعه هند است. مرحله آزمایشی این برنامه از ۲۰۰۵-۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷-۲۰۰۶ با مجموع بودجه ۳۰۰ میلیون روپیه اجرا شد. هفت خوشه در هفت ایالت با بودجه ۴۰ تا ۵۰ میلیون روپیه برای هر خوشه انتخاب شدند. با این حال اجرای مرحله آزمایشی نتایج مطلوب را به همراه نداشت، زیرا با مسائل و چالش‌های زیر مواجه بود:

- طرح‌های آزمایشی فاقد طرح کسب‌وکار دقیق بودند و مشارکت بخش خصوصی محدود بود.
- طرح‌های آزمایشی عمدتاً طرح‌های زیربنایی بوده و توجه محدودی به اجرای فعالیت‌های اقتصادی شده بود.
- در معیارهای انتخاب خوشه‌ها، پتانسیل رشد آن منطقه در نظر گرفته نشده بود.
- هیچ مالکیتی در سطح دولت ایالتی وجود نداشت و کل اجرای آن فاقد ساختار نهادی مناسب با حمایت تخصصی بود.
- هیچ‌گونه همگرایی با سایر طرح‌های توسعه روستایی یا سایر ادارات وجود نداشت.

با توجه به تجربه طرح‌های آزمایشی، برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی، اصلاح و بازبینی شده است. برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی، در برنامه یازدهم توسعه، به‌عنوان یک برنامه مبتنی بر تقاضا از طریق مشارکت عمومی - خصوصی (PPP<sup>۲</sup>) بین گرام پانچایات و شرکای بخش خصوصی مدنظر قرار گرفت. در حال حاضر بودجه اصلی این طرح از همگرایی طرح‌های دولت مرکزی تأمین می‌شود. بخش خصوصی علاوه بر خدمات تخصصی و عملیاتی،<sup>۲</sup> در سرمایه‌گذاری نیز مشارکت خواهد داشت. طرح ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی، توسط بخش خصوصی

1. Provision Of Urban Amenities In Rural Areas  
2. Public-Private Partnership  
3. Operational Expertise  
4. Concession and State Support Agreements  
5. National Social Assistance Programme

در این برنامه استفاده از فناوری اطلاعات می‌تواند به کاهش اعمال سلاقی شخصی، جلوگیری از دوباره‌شماری، افزایش کارایی با کاهش زمان بین مراحل، کاهش نیاز به گزارش‌دهی در سطوح مختلف و تسهیل حسابداری به‌ویژه در ایالت‌هایی کمک کند که منابع انسانی کمتری دارند. همچنین به‌منظور ساده کردن فرایندهای انتقال اطلاعات انتقال واقعی به مدیران برنامه در سطح ایالتی، یک سیستم مدیریت الکترونیکی و جوه می‌تواند مؤثر واقع شود. در حال حاضر هیچ سازوکاری برای بازنگری سیستماتیک پرداخت‌های بازنشستگی مطابق با تورم وجود ندارد.

در مجموع بررسی و ارزیابی برنامه ملی کمک‌های اجتماعی، حاکی از آن است که به‌رغم موفقیت نسبی این برنامه در بهبود کیفیت زندگی و تأمین رفاه اجتماعی افراد آسیب‌پذیر، همواره در معرض نقد و بررسی سیاستگذاران این کشور بوده است. منتقدان اغلب خواستار تغییراتی در معیارهای محرومیت و بازنشستگی هستند. از سوی دیگر این طرح هم از نظر پوشش و هم از نظر مزایا را کد باقی مانده است. علاوه بر این بودجه در نظر گرفته شده برای اجرای این برنامه کافی نیست. از این رو، نیاز فوری به گسترش منابع مالی و همچنین بازنگری دستورالعمل‌های مرتبط به‌منظور ترویج برنامه کمک‌های اجتماعی فراگیرتر و مناسب‌تر وجود دارد.<sup>۶</sup>

#### ۷-۴. صندوق انعطاف‌پذیر توسعه روستایی (RDF)

وزارت توسعه روستایی به‌منظور اختصاص سهم چشمگیری از اعتبارات دولت مرکزی مربوط به امور توسعه روستایی در ایالت‌ها، صندوقی به نام صندوق انعطاف‌پذیر توسعه روستایی با سرمایه اولیه ۴۰۰۰۰ میلیون روپیه (که ۷۰ درصد آن یعنی ۲۸۰۰۰ میلیون روپیه سهم دولت مرکزی است) ایجاد کرده است. این امر امکان هدف‌گذاری بهتر و تمرکز بر طرح‌هایی با اولویت‌های خاص را تضمین می‌کند.

صندوق‌های مالی ردیف جداگانه‌ای در بودجه وزارت توسعه روستایی خواهند داشت. این مبلغ به‌عنوان مبلغ اضافی در دسترس خواهد بود که می‌تواند در طرح‌های موجود تحت حمایت مرکزی وزارت توسعه روستایی و وزارت آب و بهداشت یا در طرح‌های جدید پیشنهاد شده توسط ایالت‌های مربوطه هزینه شود. بنابراین صندوق مالی توسعه روستایی در میان طرح‌های حمایت‌شده مرکزی وزارت توسعه روستایی و وزارت آب و بهداشت، انعطاف‌پذیری بین برنامه‌ای را برای ایالت‌ها فراهم می‌کند. به‌منظور واجد شرایط بودن استفاده از این صندوق، ایالت‌ها باید طرح‌هایی را پیشنهاد کنند که

برنامه یازدهم، تحت برنامه ملی کمک‌های اجتماعی شامل طرح ملی مستمری سالمندان ایندیرا گاندی (IGNOAPS<sup>۱</sup>)، طرح آناپورنا<sup>۲</sup> و طرح ملی کمک‌هزینه خانواده (NFBS<sup>۳</sup>) اجرا شده است. در فوریه ۲۰۰۹، طرح ملی بازنشستگی (IGNWPS<sup>۴</sup>) و طرح ملی بازنشستگی (IGNDPS<sup>۵</sup>) نیز به این برنامه اضافه شد. اگرچه این حقوق بازنشستگی و مستمری در نظر گرفته شده در این طرح ناچیز است، اما به‌عنوان یک راه نجات واقعی برای میلیون‌ها بیوه، سالخورده و معلومینی که آنها را دریافت می‌کنند، توصیف شده است.

در حالی که برنامه ملی کمک‌های اجتماعی به‌عنوان یک طرح حمایت مرکزی در سال ۱۹۹۵ آغاز شد، در سال ۲۰۰۳-۲۰۰۲ به برنامه‌های دولت‌های ایالتی منتقل شد. دستورالعمل‌ها را وزارت توسعه روستایی در مرکز صادر می‌کند و وزارت مذکور بر مخارج آن نظارت می‌کند، اما شناسایی ذی‌نفعان، تصویب مزایا و پرداخت بر عهده دولت‌های ایالتی است. در گذشته مستمری سالمندی برای افراد فقیر بالای ۶۵ سال پرداخت می‌شد، اما از اول آوریل ۲۰۱۱ سن بازنشستگی به ۶۰ سال کاهش یافته است.

در طرح ملی کمک‌هزینه خانواده در صورت مرگ (طبیعی یا ناگهانی) سرپرست خانوار (مرد یا زن)، کمک‌هزینه‌ای را به خانواده‌اش ارائه می‌کند. این طرح برای همه افراد واجد شرایط (شامل همسر، فرزندان کوچک، دختران مجرد و والدین تحت تکفل) در گروه سنی ۱۸ تا ۶۴ قابل اجراست. در فوریه ۲۰۰۹، طرح ملی بازنشستگی شروع به ارائه مستمری به بیوگان در گروه سنی ۴۰ تا ۶۴ سال کرد. همچنین طرح ملی بازنشستگی معلولیت افراد معلول ۱۸ سال به بالا را با سطح معلولیت ۸۰ درصد تحت پوشش قرار داده است. تخمین زده می‌شود که ۱۵ میلیون ذی‌نفع تحت پوشش طرح ملی بازنشستگی معلولیت قرار گیرند. با این حال برنامه ملی کمک‌های اجتماعی با چندین نوع چالش اجرایی مواجه است:

- لجستیک (کاربرد، پذیرش، مدیریت جریان وجوه)،
  - بوروکراتیک (انگیزه‌های کم و ظرفیت ضعیف)،
  - مدیریت (سیستم‌های نظارت، گزارش‌دهی و راستی‌آزمایی).
- در اجرای برنامه ملی کمک‌های اجتماعی، حمایت حرفه‌ای بیشتری برای اطمینان از کیفیت، تحویل، نظارت و ارزیابی مناسب، در هر دو سطح مرکزی (فدرالی) و ایالت مورد نیاز است. گروه‌های پشتیبانی فنی متشکل از متخصصان و سازمان‌های داوطلبانه در سطوح مرکزی، ایالتی و ناحیه‌ای برای بررسی مستمر خط‌مشی و عملکرد برنامه ملی کمک‌های اجتماعی در طول برنامه دوازدهم ایجاد شد.

1. Indira Gandhi National Old Age Pension Scheme  
2. Annapurna Scheme  
3. National Family Benefit Scheme  
4. Indira Gandhi National Widow Pension Scheme  
5. Indira Gandhi National Disability Pension Scheme  
6. <https://nsap.nic.in/>  
7. Rural Development Flexi-fund



ملی برای کشاورزی پایدار است که با هدف ارتقای مدیریت یکپارچه مواد مغذی و بهبود حاصلخیزی خاک طراحی شده است. همچنین در طرح کارت سلامت خاک (SHC<sup>۱</sup>) بر مبنای آزمایشی که هر سه سال یکبار از خاک مزرعه هر کشاورز صورت می‌گیرد، کارت سلامت خاک صادر می‌شود. در این کارت به منظور دستیابی به عملکرد بهینه، توصیه‌های لازم در خصوص نوع و مقدار کود مصرفی (کودهای شیمیایی، کودهای آلی و زیستی و ریزمغذی‌ها) و اصلاحات خاکی که کشاورزان باید انجام دهند ارائه می‌شود. بنابراین کشاورزان با توجه به تجزیه و تحلیل دقیق خاک و شیوه‌های توصیه شده در مدیریت خاک، می‌توانند برای آینده محصولات و زمین خود برنامه‌ریزی کنند.

#### ۱۱-۴. راه‌اندازی صندوق آبیاری خرد

بانک ملی کشاورزی و توسعه روستایی (NABARD<sup>۲</sup>) کشور هند، صندوق آبیاری خرد (MIF) (سیستم‌های آبیاری بارانی و قطره‌ای) را به منظور تسهیل در استفاده از وام‌های کم‌بهره برای گسترش پوشش تسهیلات آبیاری و تشویق کشاورزان به نصب سیستم‌های آبیاری خرد راه‌اندازی کرده است. این صندوق زیر نظر وزارت کشاورزی و رفاه کشاورزان دولت هند است. مهم‌ترین اهداف صندوق آبیاری خرد عبارت است از:

- **بسیج منابع:** هدف اصلی صندوق آبیاری خرد کمک به ایالت‌ها در بسیج منابع مالی برای گسترش آبیاری خرد است.
  - **بهبود راندمان مصرف آب:** با ترویج سیستم‌های آبیاری خرد، کارایی مصرف آب به‌ویژه در فصول خشکسالی و مناطق مستعد خشکسالی بهبود می‌یابد.
  - **نوآوری در آبیاری:** یکی دیگر از اهداف این صندوق، ترویج پروژه‌های جدید و نوآورانه مرتبط با آبیاری برای حمایت از ایالت‌ها در استفاده صحیح آب است.
  - **گسترش مناطق:** یکی دیگر از اهداف این صندوق پوشش سالیانه حدود ۲ میلیون هکتار زمین تحت آبیاری خرد است.
  - **افزایش درآمد کشاورزان:** صندوق آبیاری خرد از طریق کاهش هزینه‌های بهره‌ها و ارائه تسهیلات آبیاری بهتر، هدف دو برابر کردن درآمد کشاورزان تا سال ۲۰۲۲ را مدنظر قرار داده است.
- راهبرد اجرای صندوق آبیاری خرد نیز به شرح زیر است:

1 صندوق آبیاری خرد علاوه بر ایجاد مشوق و بسیج منابع مالی برای گسترش سیستم‌های آبیاری خرد، از ابتکارات ویژه و نوآورانه به شیوه مشارکت عمومی و خصوصی (PPP) حمایت می‌کند.

بر اساس معیارهایی همچون نوآوری در ارائه خدمات، ایجاد زیرساخت‌های روستایی پایدار و سبب‌سازی توسعه روستایی در اولویت قرار دارند.

با توجه به اینکه معیشت غالب فقرای ساکن مناطق روستایی وابسته به بخش کشاورزی است و نیز نظر به پیوندهای ذاتی توسعه روستایی و کشاورزی، در برنامه‌های توسعه کشور هند به توسعه همه‌سویگر و پایدار بخش کشاورزی نیز توجه ویژه‌ای شده و در این زمینه طرح‌های مختلفی در دستور کار دولت هند قرار گرفته است. در ادامه به صورت اختصار به برخی از طرح‌ها و برنامه‌ها اشاره می‌شود.

#### ۸-۴. طرح کشاورزان کوچک، مزرعه بزرگ (SFLF<sup>۱</sup>)

طرح کشاورزان کوچک، مزرعه بزرگ یکی از طرح‌های ابتکاری است که دولت هند به صورت آزمایشی، با هدف حمایت از کشاورزان خرد و کوچک و افزایش قدرت چانه‌زنی آنان در زنجیره تأمین و ارزش محصولات، در دستور کار قرار داده است. این طرح مشارکتی به کشاورزان کوچک اجازه می‌دهد تا با سازمان دهی خود در قالب گروه‌ها و یکپارچه‌سازی مزارع کوچک، از صرفه‌جویی در مقیاس بهره‌برند. به این ترتیب، آنها می‌توانند قدرت چانه‌زنی خود را در مقابل شرکت‌های تأمین‌کننده نهاده‌های کشاورزی مانند بذر و کود و شرکت‌های بازرگانی بهبود بخشند. همچنین با یکپارچه‌سازی مزارع کوچک کشاورزان خرده‌مالک، امکان استفاده از ماشین‌آلات کشاورزی مانند کمباین و سایر فناوری‌های مربوط به برداشت و ذخیره‌سازی محصولات فراهم می‌شود. از دیگر مزایای مهم این طرح هماهنگ‌سازی عملیات کشاورزی (تقویم کشت، شیوه‌های تولید و برنامه فروش محصول) است (Baruah et al., 2022).

#### ۹-۴. طرح مأموریت ملی برای کشاورزی پایدار (NMSA<sup>۱</sup>)

طرح مأموریت ملی برای کشاورزی پایدار از جمله طرح‌هایی است که با هدف ترویج شیوه‌های کشاورزی پایدار و مقاوم به تغییرات آب‌وهوا، از سال ۲۰۱۴ مدنظر قرار گرفته است. در این طرح توسعه و بهبود اقدام‌های حفاظت از آب و خاک، مدیریت مواد مغذی خاک، شیوه‌های مدیریت کارآمد و پایدار آب با تمرکز بر روش‌های دیم و استفاده از روش‌های آبیاری نوین مورد تأکید است (Department of Agriculture and Farmer Welfare, n.d.).

#### ۱۰-۴. طرح مدیریت سلامت خاک<sup>۲</sup>

طرح مدیریت سلامت خاک یکی از مهم‌ترین مداخلات تحت مأموریت

1. Small Farmers Large Field  
2. National Mission For Sustainable Agriculture  
3. Soil Health Management (SHM)  
4. Soil Health Card  
5. National Bank for Agriculture and Rural Development

#### ۴-۱۲. طرح پرادهان مانتری فازال بیمانا (PMFBY)<sup>۱</sup>

با توجه به اینکه تغییرات آب و هوایی شدید مانند خشکسالی، سیل و تگرگ، هر ساله باعث از بین رفتن محصول و خسارت مالی فراوان به کشاورزان هند می‌شود، اجرای اقدام‌های مثبتی همچون گسترش بیمه‌های کشاورزی، توسعه تحقیقات و ارائه خدمات مشاوره‌ای - آموزشی به کشاورزان برای مقابله با آثار نامطلوب تغییرات آب و هوایی، در برنامه‌های توسعه کشاورزی و روستایی این کشور مدنظر قرار گرفته است. در این راستا دولت هند از سال ۲۰۱۶ با هدف حمایت از تولید کشاورزی و ارائه سیستم بیمه محصولات مقرون به صرفه، با ادغام طرح‌های بیمه محصولات کشاورزی، طرح PMFBY را راه‌اندازی کرده است. در جهت افزایش بهره‌وری پایدار و ایجاد انطباق و انعطاف پذیری سیستم تولید در برابر شوک‌های آب و هوایی نیز اتخاذ روش‌های کشاورزی مدرن و مقاوم به آب و هوا نظیر استفاده از بذرها و گونه‌های مقاوم و پر بازده و بهره‌گیری از فناوری‌های مدرن و هوشمندی همچون اینترنت اشیا و سنجش از راه دور مدنظر قرار گرفته است. همچنین در برنامه‌های اخیر با توجه به ضرورت مدیریت بهتر منابع (آب و خاک) و حفاظت از آن، اقدام‌هایی مانند توسعه آبخیزداری، جمع‌آوری آب باران و تغذیه آب زیرزمینی، مدیریت مواد مغذی خاک و استفاده از شیوه‌های خاک‌ورزی حفاظتی، بازیابی اراضی تخریب شده با تمرکز بر بهبود کیفیت خاک و بهره‌برداری پایدار بر مبنای توان اکولوژی اراضی، به اجرا درآمده‌اند (Ministry of Agriculture and Farmers Welfare, 2022). در نهایت، خلاصه‌ای از اهداف، اقدام‌ها، ویژگی‌ها و دستاوردهای کلیدی طرح‌های حوزه توسعه روستایی در جدول ۱ ارائه شده است.

۲ و ام‌ها از طریق بانک ملی کشاورزی و توسعه روستایی به ایالت‌ها پرداخت خواهد شد.

۳ دولت‌های ایالتی به این صندوق دسترسی دارند، نه کشاورزان مستقل.

۴ ایالت‌ها می‌توانند برای تشویق آبیاری خرد از یارانه اضافی بیش از آنچه که در طرح مدیریت و حفاظت آب (PMKSY - PDMC) پیش‌بینی شده است، استفاده کنند.

۵ ضمانت‌نامه دولت ایالتی یا وثیقه معادل آن می‌تواند برای دسترسی سازمان‌های تولیدکنندگان کشاورز (FPO<sup>۱</sup>)، تعاونی‌ها و سازمان‌های دولتی به وجوه استفاده شود.

۶ تعاونی‌های کشاورزان نیز می‌توانند از این کمک‌هزینه برای طرح‌های پیشرفته آبیاری محلی استفاده کنند.

۷ یک کمیته راهبری برای بررسی و تأیید این طرح‌ها از سوی دولت‌های ایالتی به همراه یک کمیته مشورتی برای ارائه راهنمایی‌های سیاستی و اطمینان از برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت کارآمد ایجاد خواهد شد (Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, 2018).

1. Farmers ' Producers Organizations  
2. Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana



جدول ۱. خلاصه‌ای از اهداف، اقدام‌ها، ویژگی‌ها و دستاوردهای کلیدی طرح‌های مرتبط با توسعه روستایی هند

طرح	هدف برنامه	اقدام‌ها و سازوکارها	ویژگی کلیدی	دستاوردهای اصلی
قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد اشتغال پایدار برای کشاورزان خرد و فقرای روستایی</li> <li>فراهم کردن حداقل صد روز کار را برای هر خانوار روستایی در سال پیش</li> <li>تضمین حقوق جویندگان کار</li> <li>ایجاد دارایی‌های مولد، باکیفیت و پایدار برای فقرای روستایی</li> <li>توانمندسازی جوامع به حاشیه رانده شده، تقویت حکومت دموکراتیک و تمرکززدایی بیشتر</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تهیه بودجه نیروی کار (ارزیابی یکپارچه و زمانبندی تقاضا برای کار و تهیه یک بودجه کار و فهرست طرح‌ها برای پاسخگویی به موقع به تقاضا)</li> <li>مهارت‌پروری در فرایند ایجاد اشتغال</li> <li>تهیه بانک اطلاعاتی طرح‌ها</li> <li>ایجاد یک واحد حساسرسی اجتماعی (SAL) برای تسهیل انجام ممیزی اجتماعی</li> <li>برقراری سیستم الکترونیکی مدیریت منابع مالی</li> <li>تقویت بانک‌ها و دفاتر پستی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>طراحی از پایین به بالا</li> <li>مردم‌محوری</li> <li>تقاضامحوری</li> <li>مهارت‌پروری</li> <li>خودانتخابی</li> <li>مبتنی بودن بر سیستم حقوق جدید</li> <li>حساسرسی اجتماعی</li> <li>اثربخش</li> <li>پاسخگویی و رسیدگی به شکایات</li> <li>تضمین حقوق و دستمزد کارگران</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>صدور حدود ۱۵۰ میلیون کارت شغلی در سال مالی ۲۰۲۰-۲۰۲۱</li> <li>ایجاد بیش از ۳۰۵۷/۱ میلیون روز کار برای ۶۹ میلیون خانوار</li> <li>سهم ۵۲/۶ درصد زنان در این طرح</li> <li>سهم ۳۸ درصدی خانوارهای (کاست و قبایل برنامه‌ریزی شده) SC/ST</li> <li>افزایش ۵۴ درصدی دستمزد کارگران در طول پنج سال گذشته</li> <li>کاهش وابستگی روستاییان را به رباخواران و واسطه‌ها</li> <li>کاهش میزان مهاجرت‌های اجباری</li> <li>بهبود قدرت خرید در مناطق روستایی</li> <li>توسعه کشاورزی و بهبود بهره‌وری این بخش</li> </ul>
مأموریت ملی معیشت روستایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>فراهم کردن فرصت‌های معیشتی پایدار برای روستاییان به ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر (خانوارهای زیرخط فقر، کشاورزان خرد و کوچک و زنان)</li> <li>ارائه بسترهای نهادی کارآمد و مؤثر برای افراد فقیر با هدف افزایش درآمد خانوار از طریق بهبود دسترسی به خدمات مالی</li> <li>تقویت بسته اعتباری-فناوری حمایت از تقویت معیشت روستایی</li> <li>توانمندسازی فقرا، نهادهای محلی و مؤسسه‌های آنان</li> <li>بهبود قدرت رقابت‌پذیری فقرا در بازار</li> <li>بهبود کیفیت برنامه‌های توسعه انسانی مانند: آب آشامیدنی، بهداشت و مسکن</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ساختار سه مرحله‌ای (در سطح ملی، وزارت توسعه روستایی، در سطح ایالتی، وزارت پانچایاتی راج و در سطح منطقه‌ای، آژانس توسعه روستایی ناحیه‌ای، کارکرد برنامه را مدیریت می‌کنند).</li> <li>تأمین مالی توسط مرکز و ایالت‌ها (نسبت اشتراک ۷۵:۲۵)</li> <li>عضویت حداقل یک عضو از خانواده فقیر روستایی شناسایی شده تحت شبکه گروه خودیار (SHG)</li> <li>ارائه خدمات مالی به ذی‌نفعان در قالب صندوق سرمایه‌گذاری جامعه، بانک‌ها و سرمایه‌دربافتی تحت بارانه بهره</li> <li>ارائه خدمات معیشتی</li> <li>ایجاد مؤسسات و نهادهای محلی برای فقرا</li> <li>اجرای برنامه‌های کوتاه‌مدت آموزشی و یادگیری تجربی در زمینه مهارت‌آموزی و خوداشتغالی</li> <li>آموزش و تربیت کارآفرینان خرد توسط مؤسسات آموزش توسعه روستایی و خوداشتغالی</li> <li>برقراری زمینه‌های همکاری دست‌اندرکاران این طرح با سازمان‌های دیگر برای آموزش‌ها و پیگیری‌های پس از آموزش</li> <li>راه‌اندازی یک سیستم اطلاعات مدیریتی کارآمد مبتنی بر فناوری</li> <li>اطلاعات برای نظارت اجرای برنامه و ارائه گزارش‌های دوره‌ای پیشرفت مالی و فیزیکی به وزارت توسعه روستایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>بسیج اقدام‌های محلی و ظرفیت‌سازی</li> <li>پشتیبانی حرفه‌ای در سطح بلوک</li> <li>توسعه مهارت‌آموزی و اشتغال‌زایی به ویژه برای جوانان و زنان</li> <li>حمایت و پشتیبانی مستمر از طریق گروه‌های خودیار تا رسیدن به افزایش درآمد و خروج از فقر مطلق</li> <li>تنوع بخشی و تقویت معیشت فقرا</li> <li>حمایت از معیشت و نوآوری‌های اجتماعی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>پوشش ۷۰ میلیون خانوار فقیر روستایی، در ۶۰۰ منطقه و ۶۰۰۰ بلوک از طریق گروه‌های خودیار (SHGs)</li> <li>بسیج ۸۰ میلیون زن از جوامع فقیر و آسیب‌پذیر در قالب گروه‌های خودیار</li> <li>ارتقای مشارکت مالی</li> <li>افزایش دسترسی بهتر فقرا به حقوق، تسهیلات مالی و خدمات عمومی و شاخص‌های اجتماعی (آموزش، اطلاعات، دانش و مهارت)</li> <li>کاهش محدودیت‌های مالی فقرا از طریق ارائه کمک‌های بلاعوض و پیوند دادن گروه‌های خودیار و نهادهای محلی به بانک‌ها</li> <li>ارتقای همکاری و مشارکت بین نهادهای فقرا، دولت و سازمان‌های غیردولتی</li> <li>ارتقای مهارت‌ها و پشتیبانی از کاریابی</li> </ul>

طرح	هدف برنامه	اقدام‌ها و سازوکارها	ویژگی کلیدی	دستاوردهای اصلی
برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی (NRDWP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>افزایش پوشش کمی شبکه آبرسانی مناطق روستایی</li> <li>تأمین استانداردهای کیفیت آب و پایداری منابع آبی</li> <li>راه‌اندازی نهادی برای بهره‌برداری و نگهداری صحیح از تجهیزات آبرسانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>اجرای طرح با حمایت دولت مرکزی و تقسیم هزینه‌ها بین دولت مرکزی و ایالتی (نسبت ۵۰:۵۰)</li> <li>اختصاص هزینه ایجاد تأسیسات بهداشتی در مناطق روستایی هم‌تراز با مناطق شهری</li> <li>بهبود کیفیت آب با توسعه قابلیت آزمایش اولیه آب در سطح گرم پانچایات</li> <li>اجرای برنامه تأمین آب آشامیدنی با در نظر گرفتن هزینه‌های تعمیر و تجهیز سالانه</li> <li>مدیریت پسماند، بازیافت و استفاده مجدد از آب خاکستری برای کشاورزی و تغذیه آب‌های زیرزمینی و کنترل آلودگی</li> <li>اجرای فعالیت معدنی در فاصله ایمن از منابع اصلی آب آشامیدنی به منظور حفاظت از کیفیت و پایداری منبع آب</li> <li>اختصاص بودجه برای مقابله با آلودگی باکتریولوژیک در مناطق دارای اولویت</li> <li>اصلاح نظام قیمت‌گذاری برمبنای تعریف تعرفه پلکانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>بازیافت آب و پساب‌ها جهت استفاده مجدد</li> <li>ظرفیت‌سازی برای مشارکت ذی‌نفعان در مدیریت آب و نگهداری از تأسیسات و سازه‌های آب</li> <li>فراهم کردن پشتیبانی و محیطی توانمند برای همه مؤسسه‌های پانچایات راج و جوامع محلی برای مدیریت ۱۰۰ درصدی منابع و سیستم‌های آب آشامیدنی روستایی</li> <li>تضمین مشارکت ذی‌نفعان به ویژه زنان در طرح‌های تأمین آب از مرحله طراحی و برنامه‌ریزی تا مراحل ساخت‌وساز و مدیریت پس از تکمیل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>پیش‌بینی شده است تا سال ۲۰۲۲، حداقل ۹۰ درصد خانوارهای روستایی از آب لوله‌کشی برخوردار باشند و حداقل ۸۰ درصد خانوارهای روستایی دارای آب لوله‌کشی با اتصال خانگی باشند.</li> <li>تضمین حداقل کیفیت آب</li> </ul>
طرح مسکن روستایی هند (IAY)	<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین مسکن برای خانوارهای فقیر و نیازمند روستایی</li> <li>ساخت واحدهای مسکونی توسط اعضای قبایل برنامه‌ریزی شده، کارگران آزاد شده و همچنین فقرای روستایی</li> <li>بهبود کیفیت مسکن</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تخصیص اعتبارات این طرح به‌طور مشترک برعهده دولت ایالتی و مرکزی (نسبت ۷۵:۲۵)</li> <li>تأمین مالی طرح با استفاده کمک دولت‌های ایالتی و مؤسسه‌های مالی و بانک‌ها در قالب کمک‌های بلاعوض و وام‌های کم‌بهره</li> <li>تهیه فهرستی از وضعیت اقتصادی-اجتماعی خانوارهای بدون مسکن و اولویت‌بندی آنها براساس میزان محرومیت</li> <li>تعیین یک مأمور اختصاصی در سطح منطقه توسط دولت ایالتی به منظور نظارت بر فرایند ساخت و رفع تنگناهای احتمالی</li> <li>ایجاد مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی در سطح منطقه به‌منظور راهنمایی جهت ساخت‌وساز باکیفیت، تأمین مواد جایگزین، مهارت‌آموزی صنعتگران و توسعه و انتشار فناوری‌های نوآورانه و مناسب</li> <li>ایجاد شبکه‌ای از مراکز هدایت ساخت‌وساز روستایی برای ایجاد ارتباط بین مؤسسه‌های تحقیقاتی با متخصصان مسکن روستایی</li> <li>فراهم‌سازی زمینه مشارکت ذی‌نفعان در ساخت‌وساز</li> <li>اتخاذ مقرراتی برای در دسترس قرار دادن زمین برای خانوارهای روستایی فاقد زمین مانند: کمک‌های مالی، اختصاص خانه‌های اضافی، تنظیم و تقسیم اراضی موجود، تخصیص اراضی دولتی یا خرید زمین.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تدوین استانداردهایی برای ساخت مسکن روستایی کم‌هزینه، سازگار با محیط زیست و ترجیحات فرهنگی محلی و مقاوم در برابر بلایا</li> <li>تدوین دستورالعمل‌های ویژه در زمینه مالکیت</li> <li>تأمین و تخصیص بخشی از اراضی دولتی برای ساخت مسکن با رویکرد حفاظت از اراضی کشاورزی</li> <li>اختصاص درصدی از بودجه طرح تأمین مسکن روستایی به توانمندسازی روستاییان جهت ساخت منازل توسط خود روستاییان و افراد ذی‌نفع</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>در مجموع تا تاریخ ۲۷ دسامبر ۲۰۲۱ ۳۱۲۰۲۱ هزار مسکن تحت طرح مسکن ملی هند تکمیل شده است.</li> </ul>



طرح	هدف برنامه	اقدام‌ها و سازوکارها	ویژگی کلیدی	دستاوردهای اصلی
برنامه ارائه امکانات رفاهی روستایی (PURA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد زیرساخت‌ها و خدمات شهری در مناطق روستایی</li> <li>بهبود کیفیت زندگی در مناطق روستایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین بودجه طرح توسط بخش مرکزی و ایالتی (نسبت ۸۰:۲۰)</li> <li>تهیه فهرستی از زیرساخت‌ها و امکانات رفاهی مورد نیاز مناطق روستایی</li> <li>سایر فعالیت‌های کلیدی شامل: انجام فرایند تدارکات برای انتخاب توسعه‌دهندگان خصوصی، تسهیل و تعامل با بازیگران خصوصی در جریان تهیه طرح‌ها و انجام تعهدات آن، تحت قراردادهای امتیاز و حمایت دولتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تقاضامحوری</li> <li>مشارکت عمومی - خصوصی (گرام پانچایات و شرکای بخش خصوصی)</li> <li>وزارت توسعه روستایی، در نقش تسهیل‌کننده دارد و مرجع تأیید و نظارت نهایی طرح‌های مرتبط خواهد بود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین امکانات رفاهی و زیربنایی شامل آب و فاضلاب، ساخت و نگهداری خیابان‌های روستا، زهکشی، مدیریت زیاده، تأمین برق و روشنایی خیابان‌های روستا و مخابرات، بخشی از اقدام‌هایی است که در این طرح در دستور کار قرار گرفته است.</li> </ul>
برنامه ملی کمک‌های اجتماعی (NSAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین امنیت اجتماعی و معیشتی خانوارهای فقیر و اقشار آسیب‌پذیر (سالمندان، بیماران، ازکارافتادگان و زنان سرپرست خانوار) و ارتقای سطح زندگی آنان</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تأمین مالی طرح توسط دولت مرکزی</li> <li>صدور دستورالعمل‌ها توسط وزارت توسعه روستایی در مرکز، نظارت بر مخارج طرح‌ها توسط وزارت بر مخارج آن نظارت می‌کند و شناسایی ذینفعان، تصویب مزایا و پرداخت توسط دولت‌های ایالتی</li> <li>ارائه کمک‌های مالی در قالب مستمری اجتماعی به سالمندان، زنان بیوه و ناتوانان جسمی</li> <li>حمایت حرفه‌ای به منظور اطمینان از کیفیت، تحویل، نظارت و ارزیابی مناسب در دو سطح مرکز و ایالت</li> <li>ثبت نام مشمولان از طریق اپلیکیشن موبایلی «سامبال» تحت طرح بازنشستگی سالمندی، از کارافتادگی و زنان بیوه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تشکیل گروه‌های پشتیبانی فنی متشکل از متخصصان و سازمان‌های داوطلبانه در سطوح مرکزی، ایالتی و ناحیه‌ای برای بررسی مستمر خط مشی و عملکرد برنامه ملی کمک‌های اجتماعی</li> <li>استفاده از فناوری اطلاعات به منظور کاهش صلاحدید شخصی، جلوگیری از تکرار، افزایش کارایی و کاهش زمان بین مراحل، کاهش نیاز به گزارش دهی در سطوح مختلف</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>براساس آخرین گزارش‌ها (۲۰۲۰۰) تاکنون در مجموع حدود بیست‌ونه میلیون و ششصد هزار نفر از ذینفعان تحت حمایت طرح NSAP قرار گرفته‌اند.</li> <li>طرح ملی بازنشستگی سالمندان ایندیپانگاندی (IGNOAPS) حدود ۲۱ میلیون ذینفع، طرح ملی بازنشستگی زنان بیوه ایندیپانگاندی (IGNWPS) حدود شش میلیون و هفتصد هزار ذینفع، طرح ملی بازنشستگی معلولیت ایندیپانگاندی (IGNDPS) حدود هشتصد هزار ذینفع و طرح ملی مزایای خانواده (NFBS) حدود صدوچهل هزار ذینفع</li> </ul>

مأخذ: یافته‌های تحقیق براساس گزارش وزارت توسعه روستایی دولت هند و پایگاه اطلاعاتی طرح‌های مذکور

1. <https://nsap.nic.in/>

## [ جمع‌بندی و پیشنهادها ]

می‌شوند، ایجاد دارایی‌های مولد، آموزش‌های خوداشتغالی و تأمین زیرساخت اجتماعی و اقتصادی اساسی (بهداشت، آموزش، آب آشامیدنی، مسکن و جاده)، در محور برنامه‌های توسعه روستایی کشور هند قرار گرفته‌اند. با توجه به اینکه حدود ۷۰ درصد خانوارهای روستایی هند به فعالیت کشاورزی مشغول هستند، برنامه‌های توسعه بخش کشاورزی و روستایی این کشور هم‌راستا و هماهنگ با یکدیگر است. برای مثال اجرای طرح‌هایی همچون طرح مأموریت ملی برای کشاورزی پایدار با تمرکز بر کشاورزی دیم، طرح مدیریت سلامت خاک، راه‌اندازی صندوق آبیاری خرد و بهبود و ادغام طرح‌های بیمه محصولات کشاورزی با هدف ترویج کشاورزی پایدار و افزایش تاب‌آوری کشاورزان روستایی در مقابل تغییرات آب و هوایی مدنظر قرار گرفته‌اند. «طرح کشاورزان کوچک، مزرعه بزرگ» نیز یکی دیگر از طرح‌هایی است که پیش‌بینی می‌شود با سازمان‌دهی کشاورزان در قالب گروه‌ها و یکپارچه‌سازی مزارع کوچک، نقش مهمی در حمایت از کشاورزان خرده‌مالک و افزایش قدرت

توسعه روستایی یکپارچه در کشور هند از سال ۱۹۷۵ با تمرکز بر فقرزدایی، تأمین نیازهای معیشتی روستاییان، ایجاد فرصت‌های شغلی، افزایش سطح درآمد روستاییان، بهبود کیفیت زندگی و توانمندسازی روستاییان، در دستور کار برنامه‌ریزان این کشور قرار گرفته است. وزارت توسعه روستایی کشور هند به‌عنوان متولی اصلی برنامه‌ریزی و اجرای فعالیت‌های عمرانی و توسعه‌ای در مناطق روستایی، نقش محوری در راهبرد کلی توسعه این کشور ایفا می‌کند. چشم‌انداز و مأموریت اصلی این وزارتخانه، رشد پایدار و فراگیر روستاهای هند از طریق اجرای یک راهبرد چندجانبه برای ریشه‌کنی فقر است. در این راستا، طرح‌ها و اقدام‌های ویژه‌ای با هدف اشتغال‌زایی، افزایش فرصت‌های معیشتی، فراهم کردن مسکن و توسعه زیرساخت‌های رشد برای اقشار محروم جامعه در مناطق روستایی، در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور هند پیش‌بینی شده است. همچنین به‌منظور حصول اطمینان از اینکه همه گروه‌ها و اقلیت‌ها به‌ویژه فقرای روستایی از ثمرات اجرای برنامه‌های مختلف بهره‌مند

این طرح کشاورزان خرد و فقیر هستند، اجرای این طرح تأثیر مستقیمی بر افزایش درآمد کشاورزان و به تبع آن افزایش بهره‌وری کشاورزی و بهبود حفاظت از آب و خاک داشته است.

طراحی از پایین به بالا، مردم‌محوری، تقاضا‌محوری، خودانتخابی، مبتنی بودن بر سیستم الکترونیکی مدیریت منابع مالی و پایگاه اطلاعاتی دقیق و منسجم، از مهم‌ترین ویژگی‌های این طرح ملی است. همچنین به منظور پاسخگویی به موقع به تقاضای کار و هماهنگی با الگوی مهاجرت روستاییان، فرایند برنامه‌ریزی این طرح به گونه‌ای صورت می‌گیرد که مبتنی بر ارزیابی یکپارچه و دقیق مقدار پیش‌بینی شده تقاضا برای کار، زمانبندی تقاضای کار، تعیین بودجه کار و فهرست طرح‌های اجرایی باشد. به نحوی که قبل از برداشت محصول پاییزه و تصمیم کارگران فصلی و جویای کار به مهاجرت، اطلاع‌رسانی در خصوص برنامه کاری و مشاغل مورد نیاز صورت می‌گیرد. این امر سبب کاهش بسیاری از مهاجرت‌های اجباری کارگران روستایی و خانواده‌های آنها می‌شود.

برنامه‌ریزی بهتر بر تهیه فهرستی از طرح‌ها، کاهش تأخیر در پرداخت دستمزد، تقویت بانک‌ها و دفاتر پستی و حسابرسی اجتماعی بهتر، کنترل و رسیدگی به شکایات، نیز از جمله مهم‌ترین اقدام‌هایی است که در برنامه‌های اخیر توسعه کشور هند در راستای بهبود و اصلاح طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، مدنظر قرار گرفته است. همچنین **همراهی گروه‌های تسهیلگر شامل گروه پشتیبانی حرفه‌ای و متخصصان چندرشته‌ای (متخصصان خاک، کشاورزی، بسیج محلی و معیشت)** در این طرح امکان پاسخگویی بهتر و برنامه‌ریزی حرفه‌ای **بر اساس رویکرد حوزه آبخیز** با هدف بهبود بهره‌وری زمین و آب را فراهم کرده است.

در این طرح زمینه اشتغال بسیاری از روستاییان در طرح‌های حفاظت از آب و خاک و بهبود بهره‌وری زمین‌های کشاورزی و بسیاری از مشاغل که نیاز به تخصص و مهارت ویژه‌ای ندارد، فراهم شده است. این موضوع به نوبه خود علاوه بر توسعه کشاورزی و اشتغال‌زایی در مناطق روستایی، به افزایش دستمزد و درآمد روستاییان منجر شده است. طبق گزارش‌ها، قدرت خرید خانوارهای روستایی نیز به دلیل تضمین حداقل دستمزد برای کارگران فاقد زمین و تخصص و مکمل منابع درآمدی کشاورزان خرد، افزایش یافته است. همچنین گزارش‌ها حاکی از آن است که اجرای این طرح وابستگی روستاییان را به رباخواران کاهش داده است و به دنبال افزایش امنیت اقتصادی روستاییان، مهاجرت نیروی کار از روستا به شهر نیز کاهش یافته است.

مقایسه طرح اشتغال‌زایی کشور هند با طرح‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی در ایران نشان می‌دهد که در ایران، به خصیصه‌هایی همچون تقاضا‌محوری ایجاد اشتغال، اشتغال‌زایی مبتنی بر نوآوری و فناوری‌های سازگار با محیط زیست و مزیت‌های منطقه‌ای، اعمال سیاست‌های پشتیبانی (آموزش و توانمندسازی) از

چانه‌زنی آنان در زنجیره تأمین و ارزش محصولات داشته باشد. یکی از نکات مهم و حائز اهمیت در نظام برنامه‌ریزی دولت هند، اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مختلف با ساختار سه مرحله‌ای (ملی، ایالتی و منطقه‌ای) و تأکید بر مشارکت مردم و گروه‌های خودگردان محلی است. در این راستا وزارت توسعه روستایی هند و دولت‌های ایالتی، امور مرتبط با واگذاری اختیارات اداری و مالی لازم‌را از طریق مؤسسه‌های پانچایاتی راج (در سطح ناحیه، بلوک و روستا) پیگیری می‌کنند. واگذاری امور مختلف همچون اجرای برنامه‌های فقرزدایی، ترویج کشاورزی، بهسازی اراضی، مدیریت آب، توسعه آبخیزداری و مسکن روستایی به پانچایات، زمینه مشارکت دست‌اندرکاران و ذی‌نفعان توسعه روستایی را در سطوح مختلف فراهم کرده است. اهتمام برای ترویج و توسعه نهادهای محلی همچون تعاونی‌ها و گروه‌های خودیار نیز در راستای تقویت خودانکایی و توانمندسازی روستاییان برای مشارکت در برنامه‌های مربوط به خود مورد توجه بوده است.

در گزارش پیش‌رو طرح‌هایی همچون قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی، مأموریت ملی معیشت روستایی، برنامه ملی کمک‌های اجتماعی و برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت. بررسی‌های نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری دولت هند در این طرح‌ها در کاهش شدید نرخ فقر، اشتغال‌زایی، تأمین مسکن برای خانواده‌های فقیر روستایی، بهبود کیفیت زندگی و تأمین رفاه اجتماعی روستاییان تأثیر زیادی داشته است، از این رو انتظار می‌رود که این امر کیفیت زندگی در روستاهای هند را بهبود بخشد و عدم تعادل توسعه را اصلاح کند.

### محورهای پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه

با توجه به در پیش بودن تدوین برنامه هفتم توسعه، با مرور کلی از درس آموخته‌ها و دستاوردهای موفق کشور هند در زمینه توسعه روستایی و توجه به زمینه‌ها و مسائل مشترک بین کشور ایران و هند، در ادامه محورهای کلیدی که باید مدنظر قانونگذاران و سیاست‌گذاران سیاست‌ها و احکام توسعه روستایی کشور در برنامه هفتم قرار گیرد، ارائه شده است. امید است توجه به محورهای پیشنهادی ذیل‌الذکر در برنامه هفتم توسعه، تحولات و تأثیرات مثبتی در تحقق توسعه روستایی یکپارچه و متوازن کشور ایجاد کند.

## ۱ ایجاد اشتغال پایدار و فراگیر روستایی با محوریت رویکرد تقاضا‌محوری

یکی از طرح‌های موفق که گزارش توسعه بانک جهانی (۲۰۱۴) از آن به‌عنوان نمونه‌ای درخشان از توسعه روستایی در کشور هند نام برده، قانون ملی ضمانت اشتغال روستایی مهاتما گاندی است. قانون مذکور، مبتنی بر قانون کار و اقدام تأمین اجتماعی هند با هدف تضمین «حق کار»، در دستور کار قرار گرفته است. از آنجا که اکثر افراد تحت پوشش



### به‌ویژه گروه‌های آسیب‌پذیر

همان‌گونه که در متن گزارش نیز بیان شد، یکی دیگر از طرح‌های مهمی که در برنامه‌های توسعه کشور هند به‌عنوان محور اصلی نبرد هند علیه فقر روستایی مطرح شده، مأموریت ملی معیشت روستایی است. مأموریت اصلی این طرح، ایجاد بسترهای نهادی کارآمد و مؤثر برای افزایش معیشت پایدار فقرای روستایی است. بر این اساس به‌طور هم‌زمان پنج بُعد حیاتی معیشت روستایی و توسعه انسانی را از طریق تقویت بسته اعتباری - فناوری حمایت از تقویت معیشت روستایی، توانمندسازی مؤسسات فقرا، تسهیل در رقابت‌پذیری با شرایط برابر در بازار برای فقرا، بهبود کیفیت دسترسی به خدمات اساسی مانند آب آشامیدنی و مسکن مدنظر قرار داده است. شایان ذکر است در این طرح با توجه به محدودیت منابع مالی و نیروی انسانی، به‌منظور دستیابی به نتایج مطلوب و پایدار، نخست افراد و گروه‌های نیازمند شناسایی و مناطق اولویت‌بندی می‌شوند، سپس در قالب رویکرد مرحله‌ای به‌ترتیب طرح در مناطق اولویت‌دار اجرا می‌شود.

نکته حائز اهمیت دیگر در مأموریت ملی معیشت روستایی اجرای طرح از سوی گروهی از کارکنان حرفه‌ای آموزش‌دیده و توجه هم‌زمان به مؤلفه‌های کلیدی همچون ایجاد مؤسسه‌ها و نهادهای محلی، ارتقای مشارکت مالی، تنوع‌بخشی به معیشت، همکاری و هم‌افزایی سازمان‌های دست‌اندر کار، مهارت‌آموزی و حمایت از نوآوری‌های اجتماعی است. در این طرح تأکید زیادی بر **بسیج اقدام‌های محلی و ظرفیت‌سازی در جوامع محلی شده است**، به‌گونه‌ای که پایداری طرح در بلندمدت، متکی بر تربیت رهبران محلی و ایفای نقش آنان در جوامع روستایی است. به‌منظور بهره‌مندی از پشتیبانی حرفه‌ای متخصصان و کاهش هزینه‌ها، پس از آماده‌سازی نهادهای محلی، **به تدریج، افراد آموزش‌دیده جوامع محلی، مسئولیت اجرا و نظارت بر امور را برعهده می‌گیرند**. این رویکرد، می‌تواند در توانمندسازی شرکت‌های تعاونی روستایی و عشایری به‌خصوص در مناطق محروم مدنظر قرار گیرد. علاوه بر این، زمینه‌افزایش دسترسی بهتر فقرا به حقوق، تسهیلات مالی، خدمات عمومی و شاخص‌های اجتماعی (آموزش، اطلاعات، دانش و مهارت) برای مشارکت در اقتصاد، پیش‌بینی شده است. همچنین در این طرح برنامه یادگیری تجربی کوتاه‌مدت و دوره‌های کارآموزی برای توانمندسازی و تقویت مهارت‌های خوداشتغالی جوانان روستایی و کارآفرینان خرد در نظر گرفته شده و هماهنگی‌های لازم جهت ایجاد زمینه همکاری سایر سازمان‌های مرتبط به‌منظور ارائه تسهیلات مختلف مالی، آموزشی و اشتغال‌زایی پیش‌بینی شده است.

### ۵- تأمین آب باکیفیت و به‌صرفه برای روستاییان

در کشور هند برنامه ملی آب آشامیدنی روستایی با هدف تأمین امکانات زیرساختی در مناطق روستایی، طراحی شده است. در این طرح علاوه بر افزایش پوشش تأمین آب لوله‌کشی، تأمین آب آشامیدنی

طریق نهادهای تعریف شده جهانی در این خصوص (به‌مانند مراکز رشد کارآفرینی یا شتاب‌دهنده‌های کسب‌وکار روستایی)، وجود سازوکار نظارتی و ارزیابی مشاغل ایجاد شده و مکمل بودن این مشاغل در زنجیره ارزش مزیت‌های منطقه‌ای، توجه لازم و کافی صورت نگرفته است.

### ۲- به‌کارگیری رویکرد توانمندسازی روانشناختی در تقویت کارآفرینان محلی و رهبران روستایی

در طرح ملی اشتغال روستایی هند، توانمندسازی روانشناختی به‌عنوان یکی از محورهای مهم در نظر گرفته شده است که به‌طور مستقیم در کارآفرینی روستایی اثرگذار است. **احساس شایستگی**، خودتعیین‌گری و باور به اثرگذاری در امور، ریسک‌پذیری، امکان بروز استعدادهای درونی، آزمایش و خلق نوآوری‌ها و فناوری‌های جدید، **پیش‌قدمی در کار گروهی**، باور به کار و نتیجه آن، انعطاف‌پذیری، نگاه جسورانه، باور داشتن به آینده‌ای بهتر، باور به شناخت واقعیت، ایمان به تغییر از درون و موارد بسیار دیگر از جمله شاخصه‌ها و پیش‌زمینه‌های لازم برای ارتقای کارآفرینی در مناطق روستایی هستند که ارتقای آنها نیازمند توانمندسازی افراد در بعد روانشناختی است. افراد دارای عزت‌نفس بالا معمولاً اثربخش‌تر از آنانی هستند که اعتمادبه‌نفس کمتری دارند. آنها بهتر کار می‌کنند و کمتر به رها کردن خود می‌اندیشند و همین موضوع به تقویت کارآفرینی روستایی می‌انجامد. همچنین رویکرد توانمندسازی روانشناختی می‌تواند در تربیت رهبران جوامع فقیر روستایی مؤثر واقع شود. نهادهای فقرا تنها در صورتی می‌توانند پایدار باشند که رهبران جوامع فقیر شناسایی شوند، آموزش ببینند و برای ایفای نقش‌های رهبری بزرگ‌تر آماده شوند.

بر اساس تجارب جهانی، ارتقای مؤلفه‌های روانشناختی در کارآفرینان محلی و همچنین تربیت پیشگامان توسعه روستایی می‌تواند از طریق مراکز رشد و شتاب‌دهنده‌های کسب‌وکار صورت گیرد. در این گزارش و در قسمت احکام پیشنهادی از این مراکز در قالب «دفاتر جهاد اقتصادی روستایی و عشایری» یاد شده است.

### ۳- پیشبرد برنامه‌های اشتغال براساس رویکرد حوضه آبخیز با هدف بهبود بهره‌وری زمین و آب

در طرح ملی اشتغال روستایی هند اشاره شده است که خوشه‌های شغلی با مرزهای حوضه آبخیز مطابقت دارد و گروه‌های تسهیلگر طرح ملی ضمانت اشتغال روستایی، از متخصصان چندرشته‌ای از جمله متخصصان مهندسی خاک، هیدرولوژی، کشاورزی و توسعه روستایی (با نگاه معیشت پایدار) تشکیل شده است. این دو عامل سبب شده است تا پایداری منابع محیطی در روند برنامه‌ریزی محلی ضمانت پیدا کند و اشتغال‌زایی و طرح‌های مرتبط با آن براساس داشته‌ها و سرمایه‌های طبیعی و انسانی مناطق مختلف به‌انجام برسد.

### ۴- فراهم کردن فرصت‌های معیشتی پایدار برای روستاییان

شهری و روستایی (نظیر سالمندان، افراد دارای معلولیت و بیماری‌های خاص، از کارافتادگان، فقرا و زنان بیوه) طرح‌های ویژه‌ای همچون برنامه ارائه امکانات رفاهی شهری در مناطق روستایی و برنامه ملی کمک‌های اجتماعی را نیز در دستور کار قرار داده است. در اجرای این طرح‌ها، ضمن توجه به شناسایی افراد و گروه‌های اولویت‌دار، جهت اطمینان از کیفیت اجرا، گروه‌های پشتیبانی حرفه‌ای متشکل از متخصصان و سازمان‌های داوطلبانه در سطوح مختلف به نظارت و ارزیابی مستمر خط‌مشی و عملکرد برنامه ملی کمک‌های اجتماعی می‌پردازند. نکته قابل توجه در این طرح و سایر طرح‌های مرتبط با توسعه روستایی در کشور هند، برنامه‌ریزی خرد، حکمرانی در سطح محلی، تمرکززدایی و بهره‌گیری از مشارکت مردم محلی در همه مراحل برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی طرح‌هاست. شناسایی ذی‌نفعان، تصویب مزایا و پرداخت‌ها نیز بر عهده دولت‌های ایالتی است.

#### ۹ به‌کارگیری رویکردهای نظام‌مند و پرهیز از سیاست‌های آنی، موازی و خنثی نسبت به اشتغال‌زایی

تجربه توسعه روستایی در هند گواهی این مسئله است که در جهت پیاده‌سازی یک برنامه توسعه‌ای در ابتدا باید تا یک **یادگیری تجربی کوتاه‌مدت** صورت پذیرفته و به دنبال آن حمایت‌های بلندمدت از طریق توسعه نهادی و با **محوریت جوانان** به انجام برسد. برای مثال، در برنامه دوازدهم پیشنهاد شده بود که ۳۰ هزار کارآفرین از میان فقرا برای راه‌اندازی شرکت‌های خرد، آموزش داده شود. چنین سیاست‌هایی نیاز به مداومت داشته و ضروری است تا از تأثیرات ناشی از تغییرات مدیریتی مصون بمانند.

#### ۱۰ پرهیز از به‌کارگیری سیاست‌های فشرده و یکسان برای همه نواحی روستایی کشور

تجربه توسعه روستایی هند نشان می‌دهد که برنامه ارتقای معیشت فقرای روستایی، راه‌حل خطی ساده‌ای را ارائه نمی‌دهد که همه ایالت‌ها و مناطق به‌طور مساوی بتوانند آن را اتخاذ کنند. سازوکاری که در یک ایالت یا ناحیه موفق عمل می‌کند، ممکن است در دیگر مناطق کارایی نداشته باشد. تنها با یادگیری از طریق انجام و نوآوری است که می‌توان راه‌حل‌های مناسب را پدید آورد. از طرفی اجرای هم‌زمان راهبردهای فشرده در همه بلوک‌ها و نواحی، به معنای توزیع ناپذیر منابع موجود است که به نتایجی غیربهبوده و ناپایدار منجر می‌شود. **رویکرد مرحله‌ای** به دولت‌ها این امکان را می‌دهد تا منابع کمیاب را در مناطق و بلوک‌های اولویت‌دار خود، اختصاص دهد؛ جایی که حمایت قوی تشکل‌های مردمی و سمن‌ها نیز ممکن است در دسترس باشد.

#### ۱۱ تأمین مالی انعطاف‌پذیر برنامه‌های توسعه روستایی

از دیگر تجارب آموزنده و درس آموخته‌های سیاستی حائز اهمیت در برنامه توسعه روستایی کشور هند، ایجاد صندوق‌های مالی انعطاف‌پذیر توسعه

با کیفیت و پایدار برای جمعیت روستایی در دستور کار قرار گرفته است. مدیریت پسماند همراه با بازیافت و استفاده مجدد از آب خاکستری برای کشاورزی و تغذیه آب‌های زیرزمینی و کنترل آلودگی نیز از دیگر محورهای مهم و اولویت‌دار در برنامه ملی آب آشامیدنی هند است. یکی از نکات شایان توجه در این برنامه ظرفیت‌سازی برای جلب مشارکت ذی‌نفعان به‌ویژه زنان در همه مراحل اجرای طرح‌های تأمین آب (طراحی، برنامه‌ریزی، ساخت‌وساز، مدیریت و نگهداری) است. این امر از طریق ایجاد کمیته‌های آب و بهداشت روستایی تحت نظر گرام پانچایات محقق شده است.

#### ۶ توسعه دانش، مهارت‌ها و فناوری‌های نو، مقرون به صرفه و

**سازگار با بوم، فرهنگ و محیط زیست در ساخت مسکن روستایی** از دیگر طرح‌های موفق وزارت توسعه روستایی هند، طرح مسکن روستایی است. رعایت استانداردهای طراحی و ساخت‌وساز، استفاده از فناوری‌های نو، مواد و مصالح مقرون به صرفه و سازگار با محیط زیست و فرهنگ بومی و محلی در اولویت طرح مسکن محلی هند قرار دارد. در این راستا دولت هند راه‌اندازی مراکز هدایت و ساخت‌وساز روستایی را در دستور کار قرار داده است. در این مراکز ضمن آموزش و تربیت صنعتگران محلی، ترویج و به‌کارگیری فناوری‌های ساختمانی ارزان قیمت، نوآورانه و متناسب با منابع بومی و محیط زیست روستایی مدنظر است.

#### ۷ اولویت بخشی به افراد فقیر و روستاییان فاقد مسکن در طرح‌های مسکن روستایی

اولویت طرح مسکن روستایی هند افراد فقیر فاقد مسکن و مناطق روستایی محرومی است که از کمبود مسکن رنج می‌برند. در واقع در کشور هند طرح مسکن روستایی به‌عنوان یک سیاست کلی و بدون توجه به شرایط اقتصادی و جغرافیایی افراد روستایی تدوین نشده است و مکان زندگی افراد و میزان تقاضای مسکن در این مکان‌ها و همچنین سطح فقر افراد در یک اجتماع روستایی نیز از معیارهای تأثیرگذار بوده است. در کنار این مسائل در خانه‌دار شدن افراد روستایی به این نکته نیز توجه شده است که افراد توان بازپرداخت تسهیلات مسکن روستایی را داشته باشند. از این رو در طرح مسکن روستایی این کشور مدنظر بوده تا برای افراد فقیری که تسهیلات مسکن دریافت کرده‌اند، منابع درآمدی ایجاد شود. تجارت در کسب و کارهای کوچک، فعالیت‌های خدماتی، صنعتگری، کشاورزی و فعالیت‌های وابسته یا هر فعالیت تولیدی دیگر، از جمله منابع درآمدی مدنظر در این ارتباط بوده است.

#### ۸ حمایت اجتماعی - رفاهی روستاییان و خانوارهای آسیب‌پذیر

دولت هند در راستای ارائه امکانات شهری و فرصت‌های معیشتی در مناطق روستایی و حمایت از طیف وسیعی از گروه‌های آسیب‌پذیر



- تعریف تعرفه پلکانی با سطوح قیمت‌گذاری متفاوت برای مصارف و طبقات مختلف مصرف‌کنندگان آب شرب روستایی،
- الزام وزارت راه و شهرسازی به تدوین مقررات ملی ساختمان‌های روستایی با رعایت معماری اسلامی-ایرانی، استفاده از فناوری‌های نو، مواد و مصالح مقرون‌به‌صرفه و بومی، سازگار با محیط زیست و مقاوم در برابر بلایای طبیعی، حفظ درآمیختگی تولید، معیشت و سکونت (مسکن معیشت‌محور)، و تصویب آن در شورای تدوین مقررات ملی ساختمان. همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، کشور و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در تدوین مقررات مذکور ضرورت دارد،
- تدوین و اجرای طرح بیمه جامع منازل روستایی در مقابل خسارات ناشی از بلایای طبیعی (مانند سیل و زلزله) و حوادثی همچون آتش‌سوزی،
- ارتقای نظام بیمه کشاورزی از طریق ارائه تخفیفات در حق بیمه کشاورزانی که از بذرها و گونه‌های مقاوم و پربازده استفاده می‌کنند،
- الزام وزارت جهاد کشاورزی برای بازدیدهای دوره‌ای (هر سه سال یکبار) از مزارع و باغات و انجام آزمایشات مورد نیاز جهت صدور کارت سلامت خاک با اعتبار سه‌ساله،
- جرم‌انگاری برای پیمانکاران و کارفرمایان طرح‌ها و پروژه‌های روستایی

روستایی است. به‌نحوی که علاوه بر تضمین امکان هدف‌گذاری بهتر و تمرکز بر طرح‌هایی اولویت‌دار، انعطاف‌پذیری بین برنامه‌ای را برای ایالت‌ها فراهم کرده است. از طرفی طرح‌هایی واجد شرایط تأمین مالی خواهند بود که معیارهایی همچون نوآوری در ارائه خدمات، ایجاد زیرساخت‌های روستایی پایدار و سبب‌سازی توسعه روستایی را در اولویت قرار دهند. علاوه بر موارد فوق‌الذکر، برخی از درس‌آموخته‌های برنامه‌های توسعه کشور هند در حوزه توسعه روستایی، ماهیت قانون دائمی دارند و بهتر آن است که یا این احکام در قوانین مختص خود جانمایی شود یا اینکه با استفاده از اصل (۱۳۸) قانون اساسی، دستگاه اجرایی مربوطه رأساً به تدوین دستورالعمل یا آیین‌نامه مورد نظر اقدام کند. از جمله این احکام می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- الزام وزارت نیرو به تدوین و اجرای دستورالعمل حفاظت از منابع تأمین آب آشامیدنی روستاها در برابر آلودگی‌های شیمیایی و بیولوژیکی (همچون پسماند و فاضلاب روستایی)، مشتمل بر تعیین فواصل ایمن استقرار فعالیت‌های اقتصادی دارای آلودگی‌های شیمیایی و بیولوژیکی از منابع آب شرب، جرم‌انگاری برای متخلفان، انجام بازدیدهای دوره‌ای و مواردی از این دست،
- ممنوعیت انجام فعالیت‌های معدنی در حریم منابع آب آشامیدنی روستایی،

## [رئوس احکام پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه]

- اشتغالزایی روستاها موضوع جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه در این زمینه توصیه می‌شود.
- تدوین این برنامه‌ها برخلاف «برنامه‌های توسعه اقتصادی و اشتغالزایی روستاها» باید متکی بر مشارکت مستقیم جامعه محلی و گروه‌های خودگردان محلی باشد. لذا قبل از این موضوع، ظرفیت‌سازی نهادی و شکل‌گیری گروه‌های چندرشته‌ای و تسهیلگر ضرورت دارد.
  - در این برنامه‌ها اولویت باید با مناطق روستایی و عشایری باشد که طی پنج سال گذشته دارای بیشترین نرخ مهاجرت به‌ویژه در بین قشر جوان و تحصیل کرده بوده است.
  - میزان بودجه برنامه‌ها باید متناسب با مقدار پیش‌بینی شده تقاضا برای کار (نرخ بیکاری منطقه) باشد و از طریق مشارکت دولت و بخش خصوصی و مردمی تأمین شود.
  - زمان اجرای برنامه‌ها باید متناسب با زمان و فصول بیکاری افراد باشد. قلمرو جغرافیایی برنامه‌های اشتغال پایدار و فراگیر در مناطق روستایی و عشایری، باید مبتنی بر مرزهای حوضه آبخیز باشد تا به بهره‌برداری

براساس تجارب و درس‌آموخته‌های ذکر شده، رئوس احکام پیشنهادی در حوزه توسعه روستایی جهت درج در برنامه هفتم توسعه در چهار سرفصل «اشتغال و معیشت پایدار و فقرزدای روستایی-عشایری»، «آبرسانی مناطق روستایی»، «تأمین مسکن روستایی» و «تولید کشاورزی پایدار و حمایت از کشاورزان خرد و کوچک» در ادامه بیان می‌شود. شایسته است دولت احکام مورد نظر با رئوس ذیل‌الذکر را با هدف‌گذاری کمی و قابل نظارت و با زمان‌بندی مشخص تدوین کند. در سرفصل‌های ذیل، برخی جزئیات اجرایی نیز تبیین شده‌اند.

■ **سرفصل اشتغال و معیشت پایدار و فقرزدای روستایی - عشایری:**

- طراحی و اجرای برنامه‌های اشتغال پایدار و فراگیر در مناطق روستایی و عشایری: برنامه‌های مذکور باید براساس نیازها و ظرفیت‌های اقتصادی مناطق و مبتنی بر رویکرد تقاضامحور، فقرزدا، مهارت‌پرور و اجتماع‌محور و ممانعت از تخریب اراضی کشاورزی و منابع طبیعی طراحی شوند. استفاده از درس‌آموخته‌ها و نکات برنامه‌های توسعه اقتصادی و

۱. براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی، وزرا می‌توانند بدون اینکه قانون خاصی آنها را الزام کند و در راستای عمل به وظایف قانونی خود، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌هایی را تدوین و به تصویب هیئت وزیران برسانند. «اصل ۱۳۸ - علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...»

معمول و هماهنگ از منابع آبی کمیاب منجر شود.

این برنامه‌ها باید به صورت مستمر از نظر اثربخشی در خروج افراد از فقر، کاهش نرخ بیکاری پنهان و آشکار، کاهش نرخ مهاجرت، افزایش قدرت خرید روستاییان به ویژه فقرا و کاهش شکاف روستایی - شهری پیش و ارزشیابی شود.

سازماندهی گروه‌ها و بازیگران مختلف روستایی مانند جوانان، زنان، فقرا و اقشار در حاشیه نگه داشته شده در قالب گروه‌های خودیار و آموزش و حمایت مستمر آنان با هدف توانمندسازی، ارتقای مهارت‌های خوداشتغالی از طریق دوره‌های کارآموزی،

راه اندازی سامانه‌ای برخط و سهل الوصول به منظور: ۱. شناسایی دقیق میزان جویندگان کار در مناطق روستایی و عشایری با اعلام مشخصاتی از قبیل علاقه‌مندی‌ها، تخصص‌ها و مهارت‌های علمی و فنی، ۲. اعلام نیاز کسب و کارها برای جذب نیروی کار، ۳. اعلام جزئیات طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای مصوب برای اجرا در روستاها و مناطق عشایری به ویژه میزان بودجه اختصاصی و زمان بندی شروع تا اتمام، ۴. معرفی قابلیت‌های اقتصادی و فرصت‌های سرمایه گذاری در مناطق روستایی، ۵. معرفی مناطق پاک و فاقد محدودیت سرمایه گذاری، ۶. بارگزاری میزان پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌ها و اعلام اعتراضات و شکایات مرتبط،

راه اندازی مراکز غیردولتی و غیرانتفاعی جهاد اقتصادی روستایی و عشایری در سطح دهستان‌های منتخب با استفاده از ظرفیت دانش آموختگان و کارآفرینان و جوانان مجرب به منظور هدایت و حمایت از کارآفرینی اجتماعی از جمله: معرفی و شکوفاسازی قابلیت‌های اقتصادی مناطق روستایی و عشایری؛ شناسایی و پرورش کارآفرینان جوان و مستعد و تقویت مؤلفه‌ها و روحیات کارآفرینی، توانمندسازی روانشناختی و تقویت سرمایه‌های روحی و معنوی آنها؛ حمایت از تجاری سازی ایده‌ها و فناوری‌ها؛ ارائه خدمات بازاریابی به صورت متمرکز و اتصال بنگاه‌های مربوطه به بازارهای صادراتی؛ تقویت و توانمندسازی تشکل‌های مردمی برای افزایش مالکیت روستاییان و عشایر بر زنجیره ارزش و فعالیت‌های اقتصادی پربازده؛ تکمیل حلقه‌های تولید با مشارکت و انتفاع جوامع محلی؛ هدایت و نظارت بر سرمایه گذاری‌ها و هزینه کرد تسهیلات بانکی اشتغال‌زایی؛ بهبود بهره‌وری واحدهای اقتصادی خرد، کوچک و متوسط؛ برقراری پیوندهای افقی و عمودی بین بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط و توسعه خوشه‌های صادراتی،

آموزش و توانمندسازی حداقل ۱۵ هزار کارآفرین روستایی و عشایری فقیر در طول برنامه هفتم توسعه (هر سال ۳ هزار نفر) برای مشتمل کردن جریان اقتصادی اجتماع محصور، درون‌زا و خوداتکاء در مناطق روستایی و عشایری،

فراهم‌سازی زمینه بهره‌مندی از مشارکت افراد و گروه‌های متخصص و کارشناسان حرفه‌ای در طراحی، برنامه‌ریزی، اجرا و پشتیبانی در مناطق روستایی و عشایری با تأکید بر ارتقای ظرفیت گروه‌های جهادی، شناسایی و پرورش رهبران محلی برای واگذاری تدریجی وظایف و

اختیارات به جوامع محلی،  
■ افزایش امنیت معیشتی فقرای روستایی و عشایری با ارائه حداقل تعداد معینی روز با دستمزد تضمینی در یک سال مالی برای هر خانواری که اعضای بزرگسال آن داوطلب انجام کارهای یدی بوده و در عین حال بیکار باقی مانده‌اند.

■ سرفصل آبرسانی مناطق روستایی:

● فراهم‌سازی زمینه استفاده مجدد از پساب‌های تصفیه شده در مناطق روستایی برای استفاده مجدد در کشاورزی،  
● تضمین مشارکت ذی‌نفعان به ویژه تحصیل کردگان و زنان در تدوین و اجرای طرح‌ها و نگهداری صحیح از تأسیسات آبرسانی روستاها،  
● اختصاص بخشی از اعتبارات آبرسانی روستایی برای مقابله با آلودگی‌های شیمیایی و باکتریولوژیک در مناطق دارای اولویت که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی شناسایی کرده است.

■ سرفصل تأمین مسکن روستایی:

● اختصاص بخشی از اعتبارات توسعه مسکن روستایی برای ارتقای مهارت صنعتگران محلی و مهارت‌آموزی به جوانان علاقه‌مند روستایی در صنایع مرتبط با ساخت‌وساز مانند سنگ تراشی، لوله کشی، نجاری و غیره به منظور گسترش فناوری‌های ساختمانی مقرون به صرفه، با کیفیت و سازگار با محیط زیست توسط مراکز جهاد اقتصادی روستایی و عشایری،  
● حفظ هویت فرهنگی و اقلیمی و الگوی معماری بومی مناطق مختلف روستایی و بهره جستن از این مزیت در جهت ارزش آفرینی‌های اقتصادی (در قالب جذب گردشگر و تبدیل به مقاصد گردشگری به ویژه در مناطق مستعد)،  
● فراهم‌سازی زمینه مشارکت سازمان‌های غیردولتی، مؤسسه‌های خصوصی و گروه‌های خودگردان روستایی در تأمین منابع و تسهیلات مالی و ارائه خدمات فنی و مشاوره‌ای،

● استفاده از الگوی مشارکت عمومی - خصوصی برای طراحی و اجرای طرح‌های ایجاد و توسعه امکانات رفاهی و زیربنایی در مناطق روستایی پس از تأیید در دستگاه اجرایی مربوطه و واگذاری امتیاز بهره‌برداری و وظیفه نگهداری از طرح‌های مذکور به مجری طرح (بخش خصوصی).

■ سرفصل تولید کشاورزی پایدار و حمایت از کشاورزان خرد و کوچک:

● پیش‌بینی مشوق‌هایی مانند اعطای کود و سموم یارانه‌ای برای یکپارچه‌سازی مزارع کوچک و مدیریت این اراضی در قالب شرکت‌های تعاونی یا سهامی به منظور افزایش قدرت چانه‌زنی آنان در زنجیره تأمین و ارزش محصولات کشاورزی،

● پیش‌بینی مشوق‌هایی از قبیل بیمه تمام رایگان و اعطای تسهیلات ارزان قیمت با بازپرداخت طولانی مدت به کشاورزان برای بهره‌گیری از فناوری‌های مدرن و هوشمند همچون اینترنت اشیا و سنسور از راه دور در مزارع و باغات،

● اختصاص بخشی از اعتبارات به ترویج و توسعه شیوه‌های مدیریت کارآمد و پایدار آب با تمرکز بر روش‌های دی‌م، جمع‌آوری آب باران و تغذیه آب زیرزمینی.



[ منابع و مأخذ ]

1. Alkire, S., Oldiges, C., & Kanagaratnam, U. (2021). Examining multidimensional poverty reduction in India 2005/6–2015/16: Insights and Oversights of the Headcount Ratio. *World Development*, 142, 105454. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105454>
2. Ballabh Chaudhary, K. (2020). The history of approaches to Rural Development in India. <https://www.linkedin.com/pulse/history-approaches-rural-development-india-krishna-ballabh-chaudhary>
3. Baruah, S., Mohanty, S., & Rola, A. C. (2022). Small Farmers Large Field (SFLF): A Synchronized Collective Action Model for Improving the Livelihood of Small Farmers in India. *Food Security*, 14(2). <https://doi.org/10.1007/s12571-021-01236-x>
4. Cifi (2022). Community Investment Fund of Indiana (cifi). <https://capitalizingindiana.org/>
5. Department of Agriculture and Farmer Welfare (n.d.). National Mission for Sustainable Agriculture (NMSA). <https://nmsa.dac.gov.in/>
6. Department of Drinking Water and Sanitation. (2022). Gram Panchayat and/or its Subcommittee, I.E. Village Water and Sanitation Committee (VWSC)/ Paani Samiti/ User Group, Etc. <https://jaljeevanmission.gov.in/institutional-bodies-content>
7. India, M. of R. D. G. of. (2019). *Vision\_Document\_2019\_2024* (pp. 1–92).
8. Institute for Policy Research Studies. (2018). CAG Audit Report Summary National Rural Drinking Water Programme. PRS Legislative Research, 011, 1. [https://prsindia.org/files/policy/policy\\_committee\\_reports/CAG\\_Report\\_Summary\\_NRDWP\\_for\\_upload.pdf](https://prsindia.org/files/policy/policy_committee_reports/CAG_Report_Summary_NRDWP_for_upload.pdf)
9. Khan, K. (2022). Dynamics of Rural Development in India. In P. de Salvo & M. V. Piñeiro (Eds.), *Rural Development - Education, Sustainability, Multifunctionality*. IntechOpen. <https://doi.org/10.5772/intechopen.99887>
10. Kumar, A., Deka, A., & Sinha, R. (2016). Rural Housing in India: Status and Policy Challenges (Issue August 2017). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16047.43687>
11. Kumar Das, A. (2017). Rural Development Institutions & Entrepreneurship [Odisha State Open University]. <https://doi.org/http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>
12. Ministry of Statistics and Programme Implementation India (2021). Provisional Estimates of Annual National Income 2020-21 and Quarterly Estimates of Gross Domestic Product for the Fourth Quarter (Q4) of 2020-21 (Issue 17 Jun). <https://statisticstimes.com/economy/country/india-gdp-sectorwise.php>
13. Ministry of Rural Development Government of India (2022). <https://rural.nic.in/en/about-us/about-ministry>
14. Ministry of Agriculture and Farmers Welfare (2022). Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana. <https://pmfby.gov.in/>
15. Ministry of Agriculture & Farmers Welfare (2018). Pradhan Mantri Krishi Sinchayee Yojana Micro Irrigation Fund: Operational Guidelines.
16. Ministry of Finance (2020). Role of Agriculture in Indian Economy. <https://www.insightsonindia.com/agriculture/role-of-agriculture-in-indian-economy/>
17. Ministry of Panchayati Raj Government of India (2019). Basic Statistics of Panchayati Raj institutions. [https://www.panchayat.gov.in/documents/20126/0/Statistical+handbook\\_MoPR+02082019.pdf/4988ca1b-4971-1f3b-54e7-980228eb47f9?t=1564729098415](https://www.panchayat.gov.in/documents/20126/0/Statistical+handbook_MoPR+02082019.pdf/4988ca1b-4971-1f3b-54e7-980228eb47f9?t=1564729098415)
18. Mishra, A., & Debata, B. (2021). Livelihood Security Among Rural Poor: Evaluating the Impact of Rural Livelihood Mission in Odisha, India. *Cogent Economics & Finance*, 9(1). <https://doi.org/10.1080/23322039.2021.1978705>
19. Misra, N. (n.d.). Rural Development Planning of India: Five Year Plans. [yourarticlelibrary.com/india-2/rural-development/rural-development-planning-of-india-five-year-plans/66722](https://www.yourarticlelibrary.com/india-2/rural-development/rural-development-planning-of-india-five-year-plans/66722)
20. Mohapatra, S. S., & Prusty, A. K. (2021). Rural Development Schemes of 21st Century of India (2000-2020). *Food and Agriculture*, January.
21. Panchayati Raj - 73rd Constitutional Amendment Act. (n.d.). <https://byjus.com/free-ias-prep/panchayati-raj/>
22. Prabha, Kumar, Goyal, B., K., S., Goyal, Singh, R. K., & Ram, S. (2015). Indian Agriculture and Rural Development Under Five Year Plans: an Appraisal. *Agriways*, 3(1). <https://www.researchgate.net/publication/282321972%0AINDIAN>
23. Ramya, T. (2014). Role of Panchayati Raj Institutions in Rural Development: The Study of a Tribal Village in Arunachal Pradesh. *SSRN Electronic Journal*, 1(3). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2556301>
24. Rodwell, D. (2019). Rural development. In *The Routledge Handbook on Historic Urban Landscapes in the Asia-Pacific*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429486470-24>
25. Singhal, V. K. (2015). An Overview of Panchayati Raj Institutions in India. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2692135>
26. State planning board. (2018). Thirteenth Five-Year Plan 2017-22.
27. World Bank (2018). Rural population. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS>





## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)