

نگاهی به تاریخچه برنامه های توسعه از نخستین برنامه تا امروز: برنامه جایگزین روزمرگی

نویسنده : سید جواد سیدپور

رئیس جمهور در نامه ای به معاون اول دستور داده است تا شورایی عالی متشکل از ۲۷ نفر از استادان دانشگاه، مدیران، مسئولان و صاحب نظران به تدوین برنامه پنجم توسعه بپردازند. بنابر اهمیت این موضوع و توجه به مسأله برنامه های توسعه، در این مجال تلاش کردیم مروری بر تاریخچه برنامه ریزی در ایران داشته باشیم و فراز و فرودهای آن را، حتی به طور اندک، بررسی کنیم. در این قسمت نگاهی خواهیم داشت به پیدایش تفکر برنامه ریزی در ایران و مروری بر ۶ برنامه عمرانی پیش از انقلاب اسلامی. ابوالحسن ابتهاج نخستین رئیس سازمان برنامه در خاطراتش می نویسد: «در هنگامی که مشغول تهیه مقدمات برنامه برای کشور شدم، در عمل دیدم هر جا کار ما به وزارت مالیه برمی خورد با کارشکنی محمود بدر (کفیل وزارت مالیه) مواجه می شدم. ناچار به علا(نخست وزیر) گفتم که استنباط می کنم بدر با کارهایی که ما در نظر داریم انجام دهیم، موافق نیست و چون وزارت مالیه در کارهای ما خیلی مؤثر است خواهش می کنم به دیدن بدر برویم و موضوع را با او مطرح کنیم شاید راه حلی پیدا شود. علاقبول کرد و ۲ نفری به دفتر بدر رفتیم و همه دلایلی را که در جلسات قبل در حضور خودش گفته بودم دوباره تکرار کردم و لزوم تهیه برنامه بلند مدت را برای عمران مملکت یادآور شدم.

بدر گفت: شما ایران و ایرانی را نمی شناسید ولی من می شناسم. اصلاً برنامه بلند مدت یعنی چه؟ جواب دادم در کارهای مربوط به مملکت نباید روز مره و بدون برنامه زندگی کرد. بدر گفت: من اعتقاد دارم در ایران باید روز مره زندگی کرد. من فکر فردا را هم نمیتوانم بکنم. آن وقت شما می خواهید نقشه تهیه کنید که ۵ سال دیگر چه کار بکنید؟ انجام این کار در این مملکت غیر ممکن است و این فکر اصلاً عملی نیست. وقتی از دفتر بدر بیرون آمدم به علاگفتم من دیگر دنبال این کار را نخواهم گرفت. وقتی کفیل وزارت مالیه عقیده دارد که باید روزمره زندگی کرد و نظرش درست مخالف فلسفه برنامه ریزی است، تلاش ما به جایی نخواهد رسید...

به رغم گذشت بیش از ۵۰ سال از این ماجرا هنوز هستند کسانی که به برنامه های بلند مدت یا میان مدت اعتقادی ندارند و معتقدند که باید همه چیز را رها کرد و زحمت هماهنگی و ساماندهی را به آن «دست پنهان» سپرد یا اصلاً به کسی سپرد. اما با وجود همه مخالفت های صورت گرفته حتی به طور ظاهری برنامه های عمرانی تدوین و تصویب شد و حداقل هایی را از زیر بناها و امکانات فراهم ساخت. اما این کار دقیقاً از چه سالی و چگونه شروع شد؟

• پیدایش برنامه ریزی در ایران

کار برنامه ریزی در ایران در سال ۱۳۱۶ شمسی با تشکیل شورای اقتصاد با هدف بررسی طرح های اقتصادی و پیشنهاد راه های عملی برای اجرای آنها به هیأت دولت (متشکل از ۱۰ عضو به ریاست نخست وزیر) شروع شد. در سال های ۱۳۱۶-۱۷ یک کمیسیون دائمی با تصویب شورای اقتصاد مأمور تهیه برنامه ۷ ساله کشاورزی شد که نتیجتاً منجر به تهیه پیشنهاد هایی درباره اصلاح وضع کشاورزی و مسأله مهاجرت شد. ولی پس از سال ۱۳۱۷ این موضوع مسکوت ماند و مسأله برنامه ریزی تا سال ۱۳۲۳ به دست فراموش سپرده شد. در سال ۱۳۲۳ شورای عالی اقتصاد دوباره تشکیل شد. که این بار وظایف آن عبارت بودند از تثبیت نرخ پول، تشویق و افزایش تولیدات، بررسی امور مالی و فنی کارخانه های دولتی، ایجاد نظم در امور اقتصادی و تأمین حداقل زندگی مردم.

شورای اقتصاد دوم نیز فعالیت چشمگیری نداشت و نتوانست از عهده انجام وظایف محوله اش بر آید و لذا در سال ۱۳۲۵ دولت برای مقابله با بحران ها و دشواری های اقتصاد دست به انجام دو اقدام مهم زد. اول، تأسیس بانک صنعت و معدن جهت اصلاح وضع کارخانه های دولتی (بجز صنعت نفت، دخانیات و راه آهن) که امور کلیه کارخانه ها و مؤسسات اقتصادی دولت در این بانک متمرکز گردید. دوم تشکیل هیأت عالی برنامه که وظیفه این هیأت تهیه برنامه هفت ساله توسعه اقتصادی بود. این هیأت نیز یک برنامه ۶۲ میلیارد ریالی تهیه کرد که خارج از توان مالی دولت بود و برای تأمین اعتبار آن از بانک بین المللی توسعه و ترمیم تقاضای وام کرد و بانک مرکزی نیز خواستار ارائه جزئیات طرح ها و برنامه ها شد و دولت نیز جهت تأمین نظر مذکور در سال ۱۳۲۵ با شرکت موريسن نودسن قراردادی را منعقد نمود. شرکت مذکور نیز گزارش خود را تحت عنوان «برنامه توسعه و عمران ایران» به دولت ایران ارائه کرد که وسعت برنامه مذکور خارج از توان مالی دولت بود و لذا دولت با توجه به برنامه شرکت مذکور و با کمک هیأت عالی برنامه و نظرات کارشناسان ایرانی در سال ۱۳۲۶ یک برنامه ۷ ساله تهیه کرد که به صورت لایحه در اردیبهشت ماه ۱۳۲۷ به مجلس شورای ملی ارائه شد و مجلس نیز در بهمن سال ۱۳۲۷ برنامه مذکور را با اعتباری معادل ۲۱ میلیارد ریال تصویب کرد. به لحاظ پیش بینی تأمین ۳۲ درصد از اعتبارات برنامه از منابع خارجی و تقاضای وام توسط ایران از بانک بین المللی ترمیم و توسعه و درخواست بانک مذکور جهت ارائه اطلاعات بیشتر دولت نیز قراردادی با مؤسسه مشاورین «ماوراء بحار» منعقد کرد و مؤسسه مزبور نیز گزارش خود را در مهرماه ۱۳۲۸ به دولت ارائه کرد و براساس آن دولت مذاکرات خود را با بانک جهت اخذ وام شروع کرد که مدتی بعد به علت ملی شدن صنعت نفت و محاصره اقتصادی مذاکرات قطع گردید. در سال های ۱۳۲۶ تا ۱۳۳۲ جمعاً ۹ دولت در مصدر حکومت بودند که حاکی از بی ثباتی سیاسی شدید حاکم بود و لذا در چنین شرایطی امکان اجرای برنامه فراهم نبود و در نتیجه در شهریور سال ۱۳۳۴ اجرای برنامه متوقف گردید.

برای آشنایی بیشتر و کند و کاو در مسائل نظری برنامه های توسعه ایران نگاهی به اهداف برنامه و بررسی عملکرد آن ضروری است.

اهداف برنامه اول

اهداف قانون برنامه اول توسعه که از سال ۲۷ تا ۳۴ را در بر می گرفت از این قرار است:

- افزایش تولید و افزایش صادرات و تهیه مایحتاج عمومی مردم در داخل کشور.
- رشد و توسعه کشاورزی و صنایع و اکتشاف و بهره برداری معادن و ثروت های زیر زمینی.
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط.
- اصلاح و بهبود بهداشت عمومی و بالابردن سطح معلومات و زندگی مردم.
- بهبود وضع معیشت عمومی و تنزل هزینه زندگی مردم.

این اهداف به دلیل عدم تأمین مالی و تعویض پی در پی دولت ها محقق نگردیدند و تنها اهدافی که جامه عمل به خود پوشیدند عبارت بودند از :

الف- تأسیس سازمان برنامه که عهده دار وظیفه برنامه ریزی رشد و توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور گردید.

ب- احیا و بهره برداری از کارخانه های ایجاد شده قبل از جنگ جهانی دوم که در جنگ دچار آسیب شده بودند.

* برنامه هفت ساله دوم

قانون برنامه هفت ساله دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱) در اسفند ۱۳۳۴ با اعتبار مصوب ۷۰ میلیارد ریال به تصویب مجلس شورای

ملی رسید که این اعتبار در سال ۱۳۳۶ به دلیل افزایش درآمد های دولت به ۸۴ میلیارد ریال افزایش داده شد. برنامه هفت

ساله دوم عمرانی اهداف متعددی را در پیش گرفته بود که از آن جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- توسعه و ترمیم بنادر و شاهراه ها و تجهیز راه آهن سراسری و اتصال خطوط راه آهن تهران به تبریز و مشهد و توسعه

شبکه مخابراتی و تجهیز فرودگاه های تهران و آبادان و توسعه فرودگاه های شیراز و اصفهان

- ایجاد تأسیسات رفاه شهری مانند لوله کشی آب و برق و آسفالت

- توسعه کشاورزی و تنظیم جریان آب رودخانه ها و ایجاد سد ذخیره ای.

- توسعه آموزش و پرورش در همه سطوح و مقاطع تحصیلی و توسعه بهداشت عمومی.

اما در میان این اهداف، برنامه دوم تنها بخشی از اهداف خود را محقق می کند که از آن جمله می توان به این موارد اشاره

کرد:

گسترش تفکر برنامه ریزی، تربیت کادر آرموده و پیمانکاران ورزیده برای اجرای طرح های عمرانی، ساختمان ۳ سد

کرج - سفیدرود و دز، احداث ۵۰۰۰ کیلومتر راه درجه یک و ۲، توسعه شبکه راه آهن، احداث فرودگاه مهرآباد و کارخانه های قند و چیت سازی تهران و قائم شهر، سیمان دورود و منجیل، ریشه کنی مالاریا، برق رسانی به ۱۴۴ شهر و آسفالت خیابان های ۶۳ شهر، آب لوله کشی و تصفیه شده ۴۰ شهر از اهم اقدامات به عمل آمده در طول برنامه دوم توسعه بود. از ضعف های برنامه دوم می توان به افزایش بیکاری و تورم بالا و افزایش بدهی های خارجی به دلیل دریافت وام های کلان اشاره نمود.

* برنامه سوم عمرانی

قانون برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) در شهریور ۱۳۴۱ با اعتباری معادل ۲۳۰ میلیارد ریال برای طرح های عمرانی و ۲۰ میلیارد ریال برای هزینه های اداری به تصویب رسید که حدود ۹۲ درصد آن هزینه شد.

در برنامه سوم به عکس برنامه های اول و دوم که صرفاً از یک سری طرح و پروژه تشکیل شده بود، روش برنامه ریزی جامع به کار گرفته شد و به دنبال تکامل روش برنامه ریزی در ایران، عملیات عمرانی در برنامه سوم کاملاً از بودجه دولت جدا شده و در یکجا متمرکز شد تا جامعیت برنامه تأمین و از این طریق دولت دارای ۲ بودجه کاملاً مجزا، یکی بودجه عمومی و دیگری بودجه عمرانی شود. هدف های برنامه در ۱۰ بخش به طور تفصیل تهیه و تدوین گردید. این ۱۰ بخش عبارت بودند از:

کشاورزی و آبیاری، صنایع و معادن، نیرو و سوخت، ارتباطات و مخابرات، فرهنگ، بهداشت و بهداری، کار و نیروی انسانی، عمران شهری، برنامه ریزی و آمار، خانه سازی و ساختمان.

در طول برنامه های اول و دوم، سازمان برنامه مسئولیت اجرای طرح های عمرانی را به عهده داشت، اما از برنامه عمرانی سوم به بعد به توصیه و رهنمود گروه مشاوران از دانشگاه هاروارد، این مسئولیت را به عهده دستگاه های اجرایی گذاشت و خود صرفاً نقش مهم تر و مدیریت امور اقتصادی کشور را عهده دار گردید.

• برنامه چهارم عمرانی

• قانون برنامه چهارم عمرانی کشور

(۱۳۴۷-۱۳۵۱) در اسفند ۱۳۴۷ با اعتباری معادل ۴۸۰ میلیارد ریال به تصویب رسید که در انتهای برنامه با تجدید نظرهای به عمل آمده در برنامه بالغ بر ۴/۵۷۷ میلیارد ریال گردید. برنامه چهارم در ۱۷ فصل ذیل تهیه و تدوین شده بود که عبارت بودند از: کشاورزی و دامپروری، صنایع و معادن، نفت و گاز، آب، برق، حمل و نقل و ارتباطات مخابرات، عمران و نوسازی روستاها، عمران شهری،

ساختمان و مسکن، آموزش و پرورش، فرهنگ و هنر، جهانگردی و جلب سیاحان، بهداشت و بهداری، رفاه اجتماعی، آمار و بررسی، عمران ناحیه ای. برنامه چهارم دارای ۲ نوع هدف کیفی و کمی بود.

هدف کیفی عبارت بود از: تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش قدرت تولید با اتکای بیشتر به توسعه صنعتی و بالابردن بازده سرمایه، توزیع عادلانه تر درآمد، کاهش نیازمندی به خارج، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی و بهبود خدمات اداری. اما هدف های کمی از این قرار بودند: پیش بینی متوسط رشد سالیانه ۹ درصد برای تولید ناخالص ملی، رشد سالیانه جمعیت به میزان ۶/۲ درصد، پیش بینی ۸۱۰ میلیارد ریال سرمایه گذاری ثابت و افزایش نسبت پس انداز به تولید ناخالص ملی از ۱۸ درصد به ۲۵ درصد، پیش بینی متوسط رشد سالیانه ارزش صادرات کالاها و خدمات کشور در حد ۶/۱۵ درصد و محدود کردن رشد مصارف بخش عمومی و خصوصی به ترتیب در حد ۱۰ درصد و ۷/۶ درصد در سال.

* پنجمین برنامه عمرانی

برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) در بهمن سال ۱۳۵۱ با اعتبار ۱۵۶۰ میلیارد ریال در ۲۸ فصل به تصویب رسید و در تیرماه سال ۱۳۵۳ به دلیل افزایش درآمد نفت مورد تجدید نظر قرار گرفت و در اسفند سال ۱۳۵۳ با اعتبار ۲۶۲۶ میلیارد ریال در ۳۵ فصل به تصویب مجلس رسید.

هدف های برنامه پنجم که در آغاز راه با افزایش درآمدهای نفتی نیز همراه شده بود، اگرچه به ظاهر بسیار خوب بود، ولی نتایج بدی به بار آورد و تأثیر سخت خودش را بر اقتصاد ملی ایران نهاد. اهداف این برنامه عبارت بودند از:

- ارتقای کیفیت زندگی همه گروه ها و اقشار اجتماعی کشور
- حفظ رشد سریع، متوازن مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت ها
- افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص در مورد ارتقای سطح معیشت گروه های کم درآمد
- گسترش جامع تر عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی با تأکید خاص در مورد توزیع عادلانه تر خدمات در سطح همه گروه ها و قشرهای اجتماعی
- بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی فعال کشور به منظور افزایش بازدهی و برطرف کردن تنگنای توسعه
- حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست، اعتلای کیفیت زندگی جامعه بخصوص در نقاط پرجمعیت
- توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه
- ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی در سطح بین المللی

- حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی و مهار کردن فشارهای تورمی سرمایه گذاری در خارج و ایجاد ثروت های ملی در جهت جایگزین کردن منابع پایان پذیر نفت
- نگهداری و زنده کردن میراث ارزنده فرهنگی، پژوهش و آموزش فرهنگی و هنری، گسترش فرهنگ و هنر، ایجاد تسهیلات برای آفرینش هنری و ادبی و گسترش روابط فرهنگی.

برنامه ششم عمرانی

برنامه ششم عمرانی (۱۳۵۷-۱۳۶۱) با اعتباری معادل ۷۱۴۳۰ میلیارد ریال تهیه شد که با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ تصویب و اجرای برنامه متوقف گردید. هدف هایی که برنامه ریزان برای این برنامه مد نظر داشتند، عبارت بود از:

کاهش سهم نفت در مجموعه اقتصاد ملی از طریق کاهش صادرات آن و درآمدهای حاصل از آن.

افزایش سهم تولیدات صنعتی در مجموع تولید ناخالص ملی، خودکفایی در زمینه فرآورده های اساسی بخش کشاورزی، عدم تمرکز و واگذاری اختیارات لازم به مردم و تخصیص منابع مناسب به مناطق و استان ها، کنترل رشد جمعیت، توسعه وسیع شبکه مخابراتی و ترابری، کنترل مهاجرت از روستا به شهر از طریق افزایش کیفیت زیست و میزان درآمد و تنوع اشتغال.

* الگوی برنامه های اول تا ششم قبل از انقلاب

در تهیه برنامه های اول و دوم (۱۳۲۷-۱۳۴۱) هیچ الگوی علمی مشخصی به منظور برنامه ریزی در جهت رسیدن به اهداف و برنامه های مذکور مورد استفاده قرار نگرفته است. در برنامه های مزبور از روش جمع طرح ها پیروی شده است. بدین شکل که برنامه عبارت بود از تعداد معینی طرح و پروژه که (عموماً در مسائل زیربنایی) همگی با اعتبارات دولتی و توسط دولت اجرا می گردیدند. در برنامه سوم عمرانی از الگوی رشد اقتصادی (هارود - دومار) پیروی شده و در برنامه چهارم و پنجم مدل به کار رفته مدل جدول داده - ستانده بود و سرانجام روش مورد استفاده در تهیه برنامه ششم مدل اقتصادسنجی بود که هرگز به انجام نرسید.