

چاپ دوم

# تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران

(آسیب شناسی توسعه نیافتگی)

نکات تاریخی و دانستنی زیادی همراه نظرات نهادهای دولتی، دولتمردان و صاحب نظران برنامه ریزی و توسعه در این کتاب آمده تا به پرسشی که چه زمانی ما ایرانی ها توسعه پذیر می شویم؟ پاسخ دهد.

احمد آل یاسین

# نام خداوند جان آفرین که سخن در زبان آفرین

تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران

(آسیب شناسی توسعه نیافتگی)



احمد آل یاسین

فهرست نویسی پیش از انتشار

سرشناسه	: آل یاسین، احمد، ۱۳۱۴ -
عنوان و نام پدیدآور	: تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران (آسیب شناسی توسعه نیافتگی) / احمد آل یاسین؛ با همکاری جامعه مهندسان مشاور ایران
مشخصات نشر	: تهران: سمر، ۱۳۹۳.
مشخصات ظاهری	: ۳۶۰ ص:.
شابک	: 978 - 964 - 6508 - 89 - 7
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: چاپ قبلی: سمر ۱۳۹۲ (۳۵۷ ص)
موضوع	: برنامه ریزی--ایران--تاریخ
موضوع	: سیاست فرهنگی--ایران--تاریخ--قرن ۱۴
موضوع	: ایران--سیاست اقتصادی--قرن ۱۴
موضوع	: ایران--سیاست اجتماعی--قرن ۱۴
موضوع	: ایران--تاریخ--قرن ۱۴
شناسه افزوده	: جامعه مهندسان مشاور ایران
رده بندی کنگره	: HC۴۷۵/۷ت۲۱۳۹۳
رده بندی دیودی	: ۳۳۰ / ۹۵۵:
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۵۲۸۲۷۹:

# تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران (آسیب شناسی توسعه نیافتگی)

(چاپ دوم با ویرایش جدید)

احمد آل یاسین

با همکاری:



جامعه مهندسان مشاور ایران



مرکز نشر و توزیع  
تهران - ۱۳۹۳



مرکز نشر سمر

---

تهران، خیابان استاد مطهری، ابتدای خیابان ترکمنستان  
شماره ۴۲، واحد ۸، کد پستی: ۱۵۶۶۸۵۶۱۱۳  
تلفن: ۸۸ ۴۳ ۵۲۱۶ / نمابر: ۸۸ ۴۳ ۵۲۱۷  
پست الکترونیک: samargraphix@gmail.com

---

**تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران  
(آسیب شناسی توسعه نیافتگی)**

احمد آل یاسین

(چاپ دوم با ویرایش جدید)

طراح جلد: مهرزاد خانبابایی

ویراستار: کامران هوشمند مظفری

حروف نگاری و صفحه آرایی: مرکز نشر سمر

چاپ نخست: پاییز ۱۳۹۲/شمارگان: ۲۰۰۰ جلد

چاپ دوم: تابستان ۱۳۹۳/شمارگان: ۲۰۰۰ جلد

لیتوگرافی: نقش سبز / چاپ و صحافی: سپیدار

شابک: ۷-۱۸۹-۶۵۰۸-۹۶۴-۹۷۸

حق چاپ محفوظ است

---

آنهایی که از تاریخ نیاموخته‌اند، ناگزیر به تکرار آن می‌شوند.

## پیشکش

فشرده‌ای از پیشینه ۸۷ سال (۱۳۰۵-۱۳۹۲) کوشش‌های معاصر و ۶۵ سال (۱۳۹۲-۱۳۲۷) برنامه ریزی برای توسعه کشور در بستر بوروکراسی دست و پا گیر، به کارشناسان و مهندسانی که هنگام طراحی طرح‌های توسعه، دغدغه توسعه اجتماعی - اقتصادی و سیاسی کشور، بهبود وضعیت اقشار محروم، تأمین کودکان بی‌پناه و آینده‌جویان را در دل دارند، پیشکش می‌شود؛ تا با کوشش و همت آنها، نه تنها ته‌مانده‌های ذخایر نفت و گاز ایران در راه سرمایه‌گذاری‌های ملی و مطمئن برای توسعه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، ترقی سطح رفاه جامعه و خروج از عقب‌ماندگی کشور به مصرف برسد، بلکه با اجرای مسوولانه و تعهدآمیز برنامه‌های فراگیر توسعه، به جایی برسیم که نظارت برنامه‌های حمایتی، ارشادی و هدایتی دولت بر بخش خصوصی رقابتی و توانمند، جایگزین برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه شود.

## فهرست مندرجات

۱۰	چند یادداشت و اظهارنظر درباره این کتاب
۱۷	مقدمه ناشر
۲۱	پیش‌گفتار
۲۴	پیشینه برنامه ریزی برای توسعه
۳۲	جرقه‌های توسعه
۳۶	نهضت مشروطه
۳۹	اوضاع ایران پیش از آغاز فعالیت‌های توسعه
۴۳	دوره اول توسعه (بدون برنامه‌ریزی: ۱۳۲۰-۱۳۰۵)
۵۲	پیدایش تفکر برنامه ریزی در دوره اول توسعه
۵۸	دوره دوم توسعه (۱۳۵۷-۱۳۲۷)
۵۹	آغاز برنامه ریزی نوین در کشور
۶۰	سخنان قوام السلطنه در حمایت از برنامه ریزی
۶۳	تشکیل اولین هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی
۶۳	تشکیل هیأت عالی برنامه
۶۵	پیشنهاد شرکت موريسن نودسن
۶۶	گزیده گزارش موريسن نودسن
۷۰	برنامه هفت ساله اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)
۷۳	بررسی برنامه هفت ساله اول
۷۴	گزیده‌ای از گزارش شرکت مشاوره ماوراء بحار
۷۷	عملکرد برنامه هفت ساله اول
۸۰	اصل چهار ترومن در ایران
۸۴	نگاهی به سیمای پریشان اجتماعی - اقتصادی کشور
۸۵	شروع کار اصل چهار
۸۵	اوضاع بحرانی ایران
۸۶	ناباوری پاره‌ای دولتمردان
۸۷	برنامه‌های اصل چهار
۱۰۶	هسته اولیه سازمان برنامه
۱۰۹	برنامه هفت ساله دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)
۱۱۲	عملکرد برنامه هفت ساله دوم

۱۱۲	مشکلات و موانع برنامه هفت ساله دوم
۱۱۴	تجدید اختیارات سازمان برنامه
۱۲۱	تحول در سازمان برنامه
۱۲۵	برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱)
۱۲۷	عملکرد برنامه سوم عمرانی
۱۲۸	سایر فعالیت‌های توسعه خارج از برنامه سوم عمرانی
۱۲۸	اصلاحات ارضی
۱۳۰	ملی شدن جنگل‌ها و مراتع
۱۳۱	فروش سهام کارخانجات دولتی
۱۳۱	سهمیم کردن کارگران در سود کارخانجات
۱۳۱	اصلاح قانون انتخابات
۱۳۲	سپاه دانش
۱۳۲	سپاه بهداشت
۱۳۳	سپاه ترویج و آبادانی
۱۳۳	خانه‌های انصاف و شوراهای داوری
۱۳۳	ملی کردن آب‌های کشور
۱۳۴	قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی
۱۳۴	برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۱۳۵۱)
۱۳۶	عملکرد برنامه چهارم عمرانی
۱۳۷	برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)
۱۴۰	عملکرد برنامه پنجم عمرانی
۱۴۱	برنامه ششم عمرانی (۱۳۶۱-۱۳۵۷)
۱۴۳	تمرکز مدیریت بودجه در سازمان برنامه
۱۵۰	چالش‌های کارشناسی دوره دوم توسعه با نظام اداری
۱۶۶	برآمد سی سال برنامه ریزی دوران دوم توسعه
۱۷۱	کمبود زیرساخت‌ها و سرمایه انسانی
۱۷۲	تحولات تدریجی برنامه‌ها
۱۷۳	موانع و کمبودهای برنامه‌ها
۱۷۴	انضباط محیط کار و نخبه پروری
۱۷۶	آموزش عالی و دانشگاه‌ها
۱۷۹	مهندسان مشاور و پیمانکاران
۱۸۲	پیمایش راه توسعه
۱۸۵	دوره سوم توسعه (۱۳۹۲-۱۳۵۸)
۱۹۶	برنامه اول توسعه اقتصادی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)
۱۹۷	عملکرد برنامه اول توسعه
۱۹۹	برنامه دوم توسعه اقتصادی (۱۳۷۸-۱۳۷۴)
۲۰۲	عملکرد برنامه دوم توسعه
۲۰۳	برنامه سوم توسعه اقتصادی (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
۲۰۶	عملکرد برنامه سوم توسعه



۲۱۱	برنامه چهارم توسعه اقتصادی (۱۳۸۸-۱۳۸۴) .....
۲۱۶	عملکرد برنامه چهارم توسعه .....
۲۲۱	برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) .....
۲۲۵	عملکرد برنامه پنجم توسعه .....
۲۲۷	چالش‌های کارشناسی دوره سوم توسعه با نظام اداری .....
۲۳۵	برآمدنی و چهار سال برنامه ریزی دوران سوم توسعه .....
۲۴۰	نگاهی به نماگرهای اقتصاد ایران .....
۲۴۰	درآمدهای نفتی ایران .....
۲۴۲	هزینه‌های دولتی .....
۲۴۳	رشد اقتصادی .....
۲۴۷	نرخ تورم .....
۲۴۹	نرخ بیکاری .....
۲۵۱	تولید ناخالص داخلی .....
۲۵۲	ضریب جینی .....
۲۵۳	جایگاه ایران در رتبه بندی جهان .....
۲۵۶	منابع نفت و گاز، موهبت یا مصیبت؟ .....
۲۵۸	وضعیت آسیب‌های اجتماعی .....
۲۶۰	وضعیت فرهنگی و آموزش عالی .....
۲۶۲	آموزش نیروی انسانی برای برنامه ریزی و مدیریت .....
۲۶۴	وضعیت محیط زیست در ایران .....
۲۶۷	التزام مدیران و مجریان در اجرای برنامه های توسعه .....
۲۷۳	موانع توسعه یافتگی .....
۲۸۳	نشانه‌های توسعه نیافتگی .....
۲۹۴	جستجوی چاره .....
۲۹۷	بازنگری بوروکراسی ناکارآمد و برقراری نگرش سیستماتیک .....
۲۹۹	بهبود اقتصاد کلان کشور با کوچک‌تر شدن دولت .....
۳۰۰	نگرش جدی به اصل ۴۴ قانون اساسی .....
۳۰۱	دگرگونی و توسعه در نظام فنی اجرایی .....
۳۰۲	توسعه اجتماعی و توسعه سیاسی .....
۳۰۳	نظارت و ارزیابی .....
۳۰۴	توسعه پایدار و آمایش سرزمین .....
۳۰۵	مشارکت دانشگاهیان و نخبگان در سیاست پژوهی کشور .....
۳۰۵	قاعده‌مندی جامعه و قانون‌گرایی دولتیان .....
۳۰۷	پیوست شماره (۱): برنامه ریزی در کشورهای مختلف .....
۳۱۸	پیوست شماره (۲) - اصفیا در میانه اخلاق و عمل .....
۳۲۸	پیوست شماره (۳) - سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی .....
۳۳۴	پیوست شماره (۴) - سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی .....
۳۴۲	نمایه اشخاص .....
۳۴۷	نمایه مفاهیم .....
۳۵۲	کتاب نامه .....
۳۵۹	سایر کتاب‌های نگارنده .....

## چند یادداشت و اظهار نظر در باره این کتاب

(از دکتر خداداد فرمانفرمایان، مدیرعامل پیشین سازمان برنامه و بودجه)

احمد عزیز

سرانجام خواندن کتاب "تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران" که لطف کرده، برای من فرستاده بودی را به پایان رساندم که بی تردید، خاطرات زیادی را در ذهن من زنده کرد؛ بسیاری خوشحال کننده و هیجان‌انگیز و برخی هم غم‌انگیز. این روزها کمتر و به ندرت متون پر محتوی و مفصل حتی اهدا شده در باره برنامه‌ریزی اقتصادی ایران را می‌خوانم. کتاب شما گسترده و فراگیر است. بخشی از آن فراتر از خاطرات رنگ باخته من و بخش دیگر مربوط به دوران بعد از انقلاب و دور از باورها و تجارب من است.

وظیفه خود می‌دانم نه تنها به خاطر تدوین این اثر ماندنی در باره تاریخچه برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران، بلکه به خاطر سرگذشت برنامه‌ریزی از شما قدردانی کنم. هم چنین احساس وظیفه می‌کنم، جسارت کرده و با اجازه پیش‌کسوتانم که دیگر امروز با ما نیستند، از شما سپاسگزاری کنم. از همه مهم‌تر در میان آنان، آقای "ابوالحسن ابتهاج" که به نظر من پدر برنامه‌ریزی ایران، مرشد من و خدمت‌گزار بزرگ ملت ایران است.

هم چنین مايلم از اشخاص زیر نام ببرم:

- آقای "صفی اصفیا"، آرام، با تحصیلات عالی، استادی فرزانه، که هم به عنوان معاون ابتهاج و هم بعدها در سمت مدیر عامل و رییس من در سازمان برنامه خدمت کرد.
- عزیزترین دوستم، آقای "مهدی سمیعی"، خردمندترین رییس بانک مرکزی که به درخواست نخست وزیر، در دشوارترین اوقات و بعد از این که اصفیا به معاونت اقتصادی نخست وزیر منصوب شد، مدیریت سازمان برنامه را به عهده گرفت. من معاون بانک مرکزی بودم که به ریاست بانک برگزیده شدم و بعد که دوباره او به بانک مرکزی بازگشت، من به جای او به مدیریت سازمان برنامه منصوب شدم.
- دکتر "رضا مقدم"، که در واقع پیش از مراجعت من از دانشگاه پرینستون به ایران، برای تصدی دفتر اقتصادی، امور این دفتر را زیر نظر ابتهاج سرپرستی می کرد. او بود که دفتر اقتصادی سازمان برنامه را راه انداخت و تا مدتی نیز در سمت قائم مقام من انجام وظیفه کرد. بعدها که من به مدیریت عامل سازمان برنامه انتخاب شدم، او صندوق بین المللی پول را رها و در سمت معاونت سازمان برنامه خدمت کرد. مشارکت او در تهیه و تدوین برنامه های اقتصادی فوق العاده بود.

همچنین لازم می دانم از خدمات طولانی و با ارزش دکتر "سیروس سمیعی"، مدیر مالی سازمان برنامه، که به من افتخار همکاری در سمت معاونت دفتر اقتصادی را داده بود، یاد کنم. او بعد از من به مدیریت دفتر اقتصادی رسید و بعدها در کابینه دکتر "امینی"، به معاونت "جهانگیر آموزگار" در وزارت دارایی منصوب شد.

افراد زیادی در خدمت به کشور برای راه انداختن ماشین برنامه ریزی اقتصادی زحمت کشیدند و برای تجدید نظر در برنامه دوم، تهیه برنامه های سوم و چهارم و در واقع برنامه پنجم اقتصادی سخت کوشیدند. از میان همه به چند نفر اشاره می کنم: دکتر "بهمن آبادیان"، آقای "داریوش اسکویی"، دکتر "شاپور راسخ"، دکتر "حسین مهدوی"، دکتر "فرهاد قهرمان" و آقای "مهدی امین صالحی" که از ابتدا عهده دار امور اداری دفتر اقتصادی بود. دکتر "رسول بختیار"، "علیرضا رادپی" و "علی دفتریان" معاونین من که در تهیه برنامه پنجم مشارکت داشتند.

آنها کسانی هستند که به خاطر خدماتشان به سازمان برنامه و بودجه شایسته یادآوری اند. از جمله "علی هزاره" و "مهدی صفویان" که در سرپرستی دفتر بودجه دستیار نخست وزیر بودند.

اگر چه نامه قدردانی من طولانی شد، ولی لازم می دانم به تشخیص دکتر "امینی" نخست وزیر و کوشش های او برای انتقال بودجه به سازمان برنامه اشاره کنم. البته این انتقال در زمان نخست وزیری

"علم" و بعد از استعفای "امینی" اتفاق افتاد.

سرگذشت انتقال بودجه به سازمان برنامه و استعفای من به هویدا نخست وزیر بعد از ارائه برنامه پنجم در تخت جمشید به شاه و دولت، داستان دیگری خارج از حوصله این نامه قدردانی من به شماست. شاید در فرصت و موقعیت دیگری با شما درباره رویدادهای آن دوره گفتگو کنم. امیدوارم در چاپ این کتاب جذاب، هم به زبان اصلی فارسی و هم به زبان های انگلیسی، فرانسه و دیگر زبان ها موفق شوی.

با گرم ترین احساسات  
دکتر خدا داد فرمانفرمایان  
لندن - ۲۳ فوریه ۲۰۱۳

.  
.  
.  
.

احمد عزیز

به خاطر سن و افت حافظه، سرزنش پذیر شده‌ام، در فهرستی که از همکارانم در دفتر اقتصادی سازمان برنامه برایستادم، نام "رضا درودیان"، "اسمعیل عجمی" و "امیر رشید پور" از قلم افتاده بود، امیدوارم دیر نشده باشد.

با گرمترین احساسات  
دکتر خداداد فرمانفرمایان  
۱۵ ماه مه ۲۰۱۳

از دکتر عبدالمجید مجیدی وزیر و سرپرست پیشین سازمان برنامه و بودجه

جناب آقای آل یاسین،

از ارسال کتاب به صورت "پی دی اف" متشکرم. مطلب زیاد دارم در مورد صد صفحه اول که خوانده‌ام. نمی‌دانم به چه نحو می‌شود بحث کرد. در مجموع بسیار خوب تهیه شده است.

با درود فراوان

مجیدی

۱۵ فوریه ۲۰۱۳

جناب آقای آل یاسین،

با درود و تهنیت، قسمت اصلی کتاب شمارا خواندم. تنها مطلبی که باید به آن اضافه شود این است که بین سال‌های ۱۳۴۳ و ۱۳۵۶، اینجانب ۹ بودجه کل کشور را تهیه و به تصویب رساندم که با اجرای موفقیت‌آمیز و بدون کسری تحقق یافت. بقیه مطالب را کم و بیش تأیید می‌کنم.

با مهر و دوستی

مجیدی

۲۳ فوریه ۲۰۱۳

دوست گرامی، جناب آل یاسین،

نگاشتن داستان توسعه و برنامه ریزی از ابتدا تا حال یکی از آرزوهای همه ما دست اندرکاران این تلاش میهنی بود که به دست شما صورت پذیرفته است. این داستان که با پیشنهاد ابتهاج در دوران سلطنت رضا شاه پهلوی شروع می‌شود، با تمام مشکلات و سرخوردگی‌هایی که داشت، موجب توسعه و پیشرفت میهنمان شده و همه ما را مفتخر می‌سازد. همان طور که شما به آن اشاره فرموده‌اید، بانک جهانی ایران را با متوسط رشد سالیانه ۱۱/۲ درصد و با نرخ تورم ۴/۲ درصد، در ردیف اول کشورهای عضو در دهه ۷۳-۱۹۶۳ قرار داده است. مشکلات ما با افزایش ناگهانی در آمد نفت آغاز گردید. ...

با مهر و دوستی

عبدالمجید مجیدی

۱۵ مارچ ۲۰۱۳

(از مهندس عباس قائم الصباحی، قائم مقام پیشین وزیر سازمان برنامه و بودجه: ۵۹-۱۳۵۸)

به نام خداوند جان و خرد

دوست ارجمندم، آقای مهندس احمد آل یاسین

بدون تردید با تألیف "کتاب تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه" کار بزرگی انجام داده‌اید. این اثر از آن جهت بسیار تحسین برانگیز است که بر آمده از عشق به میهن یک مهندس استخوان خرد کرده در اجرای طرح‌های عمرانی کشور است، نه کار یک اقتصاددان و برنامه‌ریز مجرب. اگر حرفی برای گفتن باشد، ابراز تأسف عمیق از فرصت‌های از دست رفته در فضای متشنج سیاسی، انتظار می‌رفت مسئولان و انقلاب است. در آن مقطع مهم تاریخی، در فضای متشنج سیاسی، انتظار می‌رفت مسئولان و نخبگان کشور به خسارات جبران‌ناپذیر گسست برنامه‌ریزی توسعه، بی‌نظمی روز افزون منتج از آن، رشد معکوس اقتصادی، توقف ورها شدن سرمایه‌گذاری‌های عظیم انتزاعی و نیمه تمام توجه می‌کردند، تا پیش از آن که بدنه کارشناسی برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی کشور متلاشی شود، شورای انقلاب در باره گزارش‌ها و پیشنهادات ارائه شده زیر از سوی سازمان برنامه و بودجه، تصمیم می‌گرفت:

گزارش «مبرم‌ترین مسائل کشور»، اردیبهشت ماه ۱۳۵۸

● گزارش «تحلیل وضع گذشته و موجود کشور»، شهریور ماه ۱۳۵۸

● «آیین‌نامه شوراهای برنامه‌ریزی» و تعریفی از حوزه دخالت و مشارکت مردم و بخش‌های غیردولتی، آبان ۱۳۵۸

● مقدمه بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹

● برنامه ششم تهیه شده در رژیم گذشته که عمدتاً حاصل تجربیات سی ساله کارشناسی کشور بود، با دقت بررسی و پس از تجدیدنظرهای لازم در جهت حصول توسعه موزون (سیاسی، اقتصادی و فرهنگی)، انطباق و هماهنگی برنامه با اهداف انقلاب (استقلال، آزادی، جمهوری اسلامی) همراه با بودجه سال ۱۳۵۹ به مرحله اجرا گذارده می‌شد. متأسفانه کشور از نادیده گرفتن سوابق و تجربیات گذشته و انجام کارهای تکراری و موازی، صدمات فراوان و خسارات جبران‌ناپذیری دیده است. بودجه‌ها سال به سال با ایجاد تعهدات سنگین برای سال‌های بعد، ولی بدون برنامه جامع و هماهنگی با ظرفیت‌های اجرایی و منابع غیرمالی به تصویب رسید و شد آنچه شما در این کتاب به طور مشروح آورده‌اید. بدون تردید تجارب تلخ و شیرین مندرج در این کتاب، راهنمای صادقی برای کارشناسان توسعه کشور خواهد بود.

با ارادت

عباس قائم الصباحی

۱۸ فروردین ۱۳۹۲

(یادداشت مهندس عبدالرضا انصاری وزیر پیشین کار و کشور برای کسب اجازه استفاده از متن مصاحبه تاریخ شفاهی اصل چهار ترومن در ایران: ۱۳۳۷-۱۳۳۹)

مستاد (مخبره) آذربایجان  
به تقدیر از استیلا و احترام پروردگار کفایت میسر نیست، که تا ۱۳۳۸  
دستگاه از من صاحب اینجانب، بنام مطالت ایران در صورت در سطح  
خواهد بود این اوضاع سرور است که آثار و علاقه‌ها انجمن است، بر همین اساس است  
در این صاحب قرص که همان که یک پیکر است مدتی در وقت خواب که در خواب  
تعالی خوات هم .  
در آینه  
عبدالرضا انصاری  
در من در زمان است ۳۱۱ ملادی

#### پیشگفتار چاپ دوم

هیجدهم آبان ۱۳۹۲ بود که این کتاب در جشن چهل سالگی جامعه مهندسان مشاور در شمارگان ۲۰۰۰ رونمایی شد. نیمه های اردیبهشت ۹۳ معلوم شد که نسخ کتاب تمام شده و نیاز به چاپ دوم است. هرگز پیش بینی نمی‌کردم در رکود کتاب‌خوانی و گرانی قیمت‌ها، از این کتاب چنین استقبال شود. آنچه بیشتر جای تأمل داشت، علاوه بر دلگرمی و تشویق حضوری بسیاری از دوستان، استقبال گرم جمعی از اساتید دانشگاه‌ها و فرهیختگان از نگاه انتقادی به تاریخ کوتاه توسعه اجتماعی، اقتصادی و خلیقات رفتاری مغایر با شهروندمداری برخی مسؤولان و کارگزاران بود، که آن را عبرت و هشدار برای نسل جوان و بی‌خبر از ساختار بوروکراسی کشور دانستند. عده دیگری نیز بر این باور بودند که این کتاب توانسته به پرسش تاریخی جوانان، که "چرا پس از یکصد سال هنوز به شیر نفت وابسته‌ایم و از شاخص‌های توسعه یافتگی شایسته تمدن دیرینه مان برخوردار نشده و در یک کلام هنوز توسعه پذیر نشده ایم"، پاسخ دهد.

از فرصت استفاده می‌کنم تا سپاس و احترام خود را تقدیم فرهیختگان و بزرگوارانی کنم که از حمایت، تشویق و ترغیب خالصانه خود دریغ نفرمودند:

جناب آقای "سید کاظم بجنوردی"، رئیس مرکز دایره المعارف بزرگ اسلامی در نامه گرم و تشویق آمیز خود آورده‌اند: «...چه خوب شد این کتاب را نوشتید که جوان‌ترها بیاموزند و استفاده کنند و راه توسعه را بیابند...». دکتر "خداداد فرمانفرمایان" نیز بعد از دریافت نسخه چاپ شده کتاب در یادداشت دیگری نوشته‌اند: «...تا آنجا که می‌دانم این بهترین کتابی بود که درباره برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در ایران خوانده‌ام...» دکتر "محمد بایبوردی" استاد پیشین دانشگاه تهران در نامه خود به جامعه مهندسان مشاور ایران آورده است: «...کتاب مذکور در نوع خود منحصر به فرد است و با آنکه مستند است سوگیری نکرده... اگر قرار بود که این جانب به عنوان یکی از مدیران و مشاوران سابق سازمان برنامه و بودجه چنین کتابی بنویسم، از عهده آن به این سبک و سیاق بر نمی‌آمدم...» دکتر "ابراهیم پذیرا" استاد دانشگاه نیز در یادداشت خود آورده که: «...این کتاب بخش مفقود شده تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه کشور است...».



دیگر اساتید دانشگاه‌ها، دکتر کاوه سیروس، دکتر صدقی، دکتر مهدی پازوکی و دکتر حسنعلی مهران با ایمیل و تلفن ارج‌گذاری کردند.

مهندس عبدالعظیم گلچین نیز در نامه مفصلی به جامعه مهندسان مشاور ایران نوشته است: «...انتشار کتاب تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران... که برای اولین بار نوشته شده، کمک فراوانی به شناخت معضلات و راهکارهای برون رفت از گلوگاه‌های برنامه ریزی توسعه در ایران می‌کند...»

دکتر شهرام کریمی رییس گنجینه ملی آب ایران - وزارت نیرو، نیز در نامه خود، نگارش و چاپ کتاب تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران (از ابتدا تا کنون) را از کارهای بسیار ارزنده و مهم دانسته است.

از یاری و پشتیبانی صمیمانه دوستان گرانقدرم مهندس "هرمزد رامینه"، مهندس "رضا انصاری"، مهندس "اسمعیل مسگرپور"، مهندس "عبدالرضا فروغی"، مهندس "محمد عطاردیان"، دکتر "امین فر"، مهندس "حسین خوانساری"، مهندس "بهمن دادمان"، مهندس "رضا طبیب زاده"، مهندس "نادر عطایی"، همچنین "شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی"، "سندیکای شرکت‌های ساختمانی"، "بنیاد آب ایرانیان" و سرانجام از همکاری خانم "سعیده دارابی" و آقای "یاشار سلطانی" سپاس بیکران دارم.

با حضور جوانان برومند و تحصیل کرده و توانمند ایران، امید بسیار به توسعه شایسته میهنمان دارم.

احمد آل یاسین  
خرداد ۱۳۹۳

#### مقدمه ناشر

بعد از پایان جنگ جهانی دوم، هواداران توسعه بهترین راه ترمیم شکاف اقتصادی و بهبود زندگی اجتماعی در کشورهای مستعمره و عقب مانده را در برنامه ریزی توسعه اقتصادی و اجتماعی از سوی دولت ها دانستند، تا با انجام اصلاحات اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی، سطح رفاه جامعه را متناسب با کرامت و منزلت انسان ترقی دهند. آنها بر این باور بودند که با ایجاد شوراهای رایزنی و اندیشه ورزی، بتوانند نظرات علمی دانشمندان اقتصاد و کارشناسان خبره را برای بهبود وضعیت عمومی جامعه به کار گیرند.

بیشتر کارشناسان توسعه اعتقاد داشتند که توسعه از نیازهای اولیه انسان شروع و رفته رفته همه عرصه های زندگی فرهنگی، اجتماعی، رفاهی، آموزشی، هنری، اقتصادی، سیاسی، دفاعی و... را در بر می گیرد. کما این که زنده یاد دکتر حسین عظیمی، استاد توسعه دانشگاه و نخبه نظریه پرداز توسعه در ایران، که به خوبی تحولات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جهان صنعتی را می شناخت و بر نظریه های علمی دانشمندان معاصر اشراف داشت، بر این باور بود که تمدن پیشین انسان بر دو پایه "سنت" و "فرمان" جلو رفته است. یعنی یا تولید و فرهنگ در کار بوده و یا کسی فرمانی صادر می کرده و به فرمان او امور مردم رتق و فتق می شده است. او توسعه را تمدن نوین جامعه بشری و استوار بر دو محور "انسان باوری" و "علم باوری" می دانست. انسان باوری به معنای حرمت به شأن، توانمندی و ظرفیت های انسان از طریق تأمین نیازهای معیشتی، امنیتی و هویتی او که سبب تغییر ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی بعد از دوره رنسانس شد؛ و علم باوری یا درک و

فهم انسان از نقش و ضرورت علم و فناوری در کنار فلسفه و عرفان و هنر و اخلاق که منجر به "توسعه"، شامل توسعه انسانی، توسعه اجتماعی، توسعه فرهنگی، توسعه اقتصادی و از همه مهم تر توسعه سیاسی می شود. او اعتقاد داشت که فرهنگ بستر شکل گیری زندگی جامعه است، فرهنگ "ملاط" اجتماعی است که مصالح ساختمان جامعه، یعنی انسان ها را به هم متصل و جامعه را دارای ساختار و هویت می کند.

منظور از برنامه ریزی برای توسعه، ایجاد فضا و شرایطی است تا به توان با بهره گیری از نظریه های علمی و تخصصی، به توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور پرداخت. از این رو است که قابلیت و توانمندی دولت ها از طریق توفیق آنها در دستیابی به مفاهیم توسعه و ارزش گذاری به خواست ها و آرمان های ملی و تأمین نیازهای شهروندان ارزیابی می شود.

برنامه ریزی توسعه معمولاً میان مدت پنج ساله و یا دراز مدت بیست ساله (چشم انداز) تعریف می شود و نتایج کلی آن با شاخص هایی مانند رشد اقتصادی، درآمد سرانه، نرخ تورم، نرخ بیکاری، میزان صادرات، کیفیت سلامت و بهداشت جامعه، ترقی سطح رفاه اجتماعی، نرخ بیسوادی و ... اندازه گیری می شود. از این رو تأثیرگذاری برنامه ریزی ها در پیشرفت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه، بستگی به آرمان طلبی و اراده دولتمردان در ساختار دولت و نهادهای قانون گذاری و اجرایی کشور دارد تا بتوانند به دور از خودمحوری، اقتدارگرایی و اعمال نظرات شخصی، از پارادایم های توسعه سازگار با شرایط بومی به نفع مصالح عمومی و کشور بهره گیری کنند.

برنامه ریزی اقتصادی برای بهبود، کنترل و جهت دادن به متغیرهای اصلی اقتصادی به گونه های متمرکز و دستوری (قانونی و الزامی)، ارشادی (حمایت از اقتصاد آزاد و بخش خصوصی) و شیوه مختلط دستوری - ارشادی، در یک صد سال اخیر، در بسیاری از کشورها سابقه داشته است. برنامه ریزی متمرکز و دولتی بر پایه مالکیت عمومی ابزار تولید و رد مالکیت خصوصی در اتحاد جماهیر شوروی سابق، برنامه ریزی برای مبارزه با رکود بزرگ و بی سابقه دهه ۱۹۳۰ در آمریکا، برنامه ریزی برای بازسازی آن دسته از کشورهای اروپایی که بعد از جنگ جهانی دوم زیر ساخت های اقتصادی خود را از دست داده و شهرها و مراکز صنعتی و اقتصادی آنها به ویرانه تبدیل شده بود، از این دست اقدامات هستند.

از میان شاخص ترین کشورهای عقب مانده که طالب برنامه ریزی توسعه بودند، می توان از دو کشور پر جمعیت چین و هند با نزدیک به یک سوم جمعیت جهان و دو کشور مالزی و کره جنوبی که در اجرای برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی به موفقیت های رضایت بخشی دست یافته اند، نام برد. این کشورها بعد از ایران به برنامه ریزی میان مدت و بلند مدت پرداختند، و بیشتر آنها پس از

نیرومند شدن نظام اقتصادی و پیمودن مسیر توسعه و رشد، از برنامه ریزی متمرکز دست کشیدند و با پژوهش، نوآوری، اعمال شیوه های ارشادی و آگاهی دهنده، به یاری نظام اقتصادی پرداختند. شرکت های عظیم و ماندگار سونی و هوندا در ژاپن، هیوندای و سامسونگ در کره جنوبی، زیمنس و کروب در آلمان، رولزرویس در انگلیس و ... محصول این گونه نظام های اقتصادی هستند. در این گونه نظام های اقتصادی، شرکت های بخش خصوصی با پیشینه ای چند صد ساله، یا به عبارتی "شرکت های ماندگار" هنوز مشغول فعالیت اقتصادی هستند، اما در ایران و دیگر کشورهای مشابه، شرکت های کوچک بخش خصوصی با کنار کشیدن بنیان گذار و یا فوت او، منقرض می شوند. با اینکه ایران از قدیمی ترین کشورهایی است که از سال ۱۳۰۵ (۸۶ سال پیش) با اجرای طرح های عمرانی و از سال ۱۳۲۷ (حدود ۶۵ سال پیش)، با اجرای برنامه های میان مدت، وارد فرایند برنامه ریزی توسعه شد، ولی تجارب و مستندات موجود نشان می دهد که پیشرفت مطلوب و شایسته ای از منظر کمی و کیفی تا کنون در کشور حاصل نشده است.

اما باید پرسید علت این وضعیت چیست و چرا دیگر کشورها در پشت سر گذاشتن فرایند توسعه موفق تر از ایران بوده اند؟ چه عواملی در ایران مانع دستیابی به اهداف برنامه ها شده اند؟ عوامل خارجی یا عوامل درون زای داخلی؟ آیا بی پولی و کمی اعتبارات مانع توسعه شده یا محروم بودن از منابع طبیعی و ذخایر نفت و گاز؟

برای جستجوی پاسخ به این پرسش ها، "احمد آل یاسین"، از اعضای جامعه مهندسان مشاور که بیش از ۵۰ سال در عرصه توسعه، در طراحی، اجرا، نظارت و مدیریت طرح های بزرگ عمرانی کشور خدمت کرده و ناکامی هایی که روند پیشرفت کشور با آنها برخورد کرده از دغدغه های همیشگی او بوده، پژوهشی در فرایند کورنولوژیک برنامه ریزی توسعه در ایران انجام داده است. او پیش تر در سال ۱۳۵۶، با نگارش کتاب "مشکلات و تنگناها"، بوروکراسی ناکارآمد دولتی، نظام فنی اجرایی و موانع اجرای برنامه های توسعه را به چالش گرفت و نقاط ضعف مدیریت دولتی آن زمان را به تصویر کشید. کتاب حاضر، "تاریخچه برنامه ریزی توسعه در ایران"، نگاهی است به فرایند کورنولوژیک برنامه ریزی توسعه، تا ضمن مرور تحولات و تغییرات در مفاد برنامه ها و ماهیت عملکردها، بتوان به برخی از موانع توسعه در کشور پی برد و زمینه مناسبی برای پژوهش های ژرف تر و وسیع تر فراهم آورد و در نهایت برای رفع موانع چاره ای اندیشید.

او بر این باور است که کوشش مشترک مردم، نخبگان، دانشگاهیان، نهادهای مدنی، انجمن های صنفی و تخصصی با پشتیبانی دولت، اجرای برنامه های توسعه، گسترش عدالت و رفاه اجتماعی، زدودن فقر، ریشه کنی بیسوادی و بیکاری، پیشرفت های علمی و فناوری را میسر می سازد. آل یاسین

در بحث ساختار حکومت و توسعه، به حداقل ضرورت‌ها و الزاماتی که باید فراهم باشد تا توسعه محقق شود، اشاره دارد و می‌نویسد: "کارکرد کشورهای توسعه یافته بعد از جنگ جهانی، ناشی از منابع نفت و گاز و سایر منابع طبیعی نبوده، بلکه ناشی از کارکرد و تبلور اندیشه و کوشش سرمایه انسانی با حمایت دولت‌ها بوده است."

درج نظرات انبوه کارشناسان و صاحب‌نظرانی که در برنامه ریزی‌های توسعه فعالیت داشته‌اند و اشاره به تعدادی از پژوهش‌های انجام گرفته توسط نهادهای دولتی و وابسته به دولت و کتاب‌هایی که در این زمینه از سوی پژوهشگران انتشار یافته، بر جذابیت، اعتبار و اصالت مطالب کتاب افزوده است.

جامعه مهندسان مشاور ایران به عنوان بزرگ‌ترین نهاد مهندسی کشور و با پوشش بیش از ۶۰۰ شرکت مهندسی با بیش از چند هزار نفر مهندس و کارشناس که تأثیر مستقیم بر فرایند توسعه کشور دارد و با دغدغه‌های فراوان این بخش فرهیخته سرمایه انسانی و نقش آفرینان توسعه به خوبی آشناست، فرصت را مغتنم شمرده تا با انتشار این کتاب در ترویج فرهنگ توسعه و مطرح کردن دشواری توسعه کشور برای جلب توجه مقامات و دولتمردان، به رسالت ملی و وظیفه حرفه‌ای خود عمل کند.

جامعه مهندسان مشاور ایران

"تشخیص گوهر انسانی هرگز پاسخی برای پرسش‌های بشری نیست، بلکه آن خود اساساً یک پرسش است."  
"مارتین هایدگر"

### پیش گفتار

از سال ۱۳۳۹ و بعد از پایان تحصیل در دانشکده فنی دانشگاه تهران، به عرصه ساخت و ساز کشور پیوستم و ضمن پنجاه سال خدمت در طرح‌های توسعه، به سفرهای زیادی برای تحصیل، کارآموزی، شرکت در سمینارهای علمی و انجام مأموریت‌های اداری، به کشورهای آسیایی، اروپایی و آمریکا رفتم. در هر رفت و برگشت، شیوه کار، انضباط و قانون‌مندی غربی‌ها در مقوله‌های گوناگون اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی را با عرصه‌های مشابه در ایران، در حد بضاعت مقایسه و از تفاوت زیاد بین ایران و غرب حیرت می‌کردم. در این میان از همه بیشتر از فاصله چشم‌گیر قانون‌مندی، نظم اداری و اجتماعی، بهره‌وری نهادهای مدنی، رشد اقتصادی، و بوروکراسی منظوم کشورهای میزبان با زمینه‌های مشابه ایران به ویژه نابسامانی اجتماعی، کندی پیشرفت توسعه، اقتصاد ناپایدار، کم‌کاری نهادهای مدنی، بوروکراسی ناکارآمد، سلطه اقتدارگرایی و خودکامگی، فقدان کارکرد سیستم به جای فرد، و منش و خلیات نامطبوع ایرانی در شگفت می‌شدم.

از همان سال‌های نخستین اشتغال، همواره پرسش‌های گوناگونی در مورد نظام اداری و مدیریتی کشور به ذهنم می‌رسید: چرا ادارات و محل‌های کار منضبط نیستند؟ چرا به جای سیستم، فرد تصمیم می‌گیرد؟ چرا مردم و ارباب رجوع سرگردانند. این همه کاغذبازی و مقررات بیهوده برای چیست؟ چرا سلسله مراتب اداری، طولانی، وقت‌گیر و هزینه‌خوار است؟ چرا کارکنان دولت شاداب، با نشاط و خوش برخورد نیستند؟ از چه روی کیفیت کارها بد و کسی پاسخگو و دادرس نیست؟ چرا توصیه و پرداخت رشوه، پیشرفت کارها را تسهیل می‌کند؟ به چه دلیل رفتار مصادر امور با ارباب رجوع یکسان

نیست؟ چرا خودی با غیرخودی و نورچشمی با فرد عادی فرق می‌کند؟

برای پاسخ دادن به این پرسش‌ها، یکی از مقوله‌های عملیاتی و تاثیرگذار کشور، یعنی "رشد برنامه‌ریزی توسعه" انتخاب شد، تا با مروری بر فرایند شکل‌گیری آن تا امروز، بتوان تا حدودی به دامنه کاستی‌ها و نابسامانی اداری از یک سو، اهمیت کارکرد سیستم و زیر سیستم‌های منظوم به جای اقتدارگرایی و نفوذ فردی از سوی دیگر، پی برد. زیرا با اینکه ایران زودتر از سایر کشورهای در حال توسعه، وارد فرایند برنامه‌ریزی برای توسعه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی شد، اما هنوز بعد از ۶۵ سال برنامه ریزی توسعه، شواهد و نشانه‌های زیادی از توسعه نیافتگی دیده می‌شود. این ناکامی‌ها در حالی است که ایران در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه، از امتیازات بیشتری نظیر وسعت زیاد، منابع نفت و گاز فراوان، آب و هوا و اقلیم متنوع، دسترسی به دریاها، آزاد و مردمی با هوش برخوردار است. اما به رغم درآمدهای کلان نفت و گاز، حضور انسان‌های مستعد و کارشناسان توانمند، در دست‌یابی به اهداف توسعه پس از ۶۵ سال برنامه‌ریزی از طریق ۱۰ برنامه توسعه<sup>(۱)</sup>، به گونه شایسته موفق نبوده و در حال حاضر از دیگر کشورهای در حال توسعه مانند تایوان، ترکیه، مالزی، اندونزی، سنگاپور، کره جنوبی، برزیل و ... که دیرتر در مسیر توسعه گام نهاده‌اند، عقب‌مانده‌تر و توسعه نیافته‌تر ارزیابی می‌شود.

ریشه توسعه نیافتگی، منش و خلقیات بعضاً تلخ مردم با یکدیگر در سازمان‌های دولتی و در مناسبات اجتماعی در کجاست؟ برخوردهایی که عمدتاً با اعتماد و احترام متقابل و عدم تجاوز به حقوق دیگری همراه نیست، مانند خودمداری، خشونت، پرخاش‌گری، انحصارگرایی و غیره.

پنجاه سال با دغدغه‌های کندی توسعه، بهره‌وری ناچیز سازمان‌های دولتی، بی‌سامانی اداری همراه با کم‌کاری در کلنجار بودم. در پایان این ۵۰ سال خدمت در عرصه توسعه، فرصتی به دست آمد تا در فرایند برنامه‌ریزی برای توسعه، کلنجارها و چالش‌های کارشناسان با مدیران سیاسی، اعمال نفوذهای اقتدارگرانه، مانع تراشی‌ها و سرانجام افت و خیزهای برنامه‌ریزی و عدول از قوانین برنامه‌ها توسط مدیران اجرایی، تفحص و تأملی انجام دهم.

این بررسی‌ها نشان می‌دهد که توسعه نیافتگی ایران معلول و محصول بی‌پولی و کمبود اعتبارات نیست، بلکه محصول فضای سیاسی، اجتماعی و جغرافیایی کشور است. کما این که در دوره‌های تاریخی، پول‌های بزرگی نصیب کشور شد که به سبب سلطه فرهنگ اقتدار، خودمداری و خودکامگی، در هزار توی بوروکراسی نا کارآمد، دود شد و به هوا رفت.

برای من همواره فرآیند و نتیجه این بررسی‌ها جالب بوده است و بیشتر به معنا و تفسیر عملی که

۱- ۵ برنامه توسعه پیش از انقلاب و ۵ برنامه پس از انقلاب.

انجام می‌شود، اندیشیده‌ام. برای این کار، باید جزئی از فعالیت مورد نظر باشیم تا آن را بفهمیم. علت تدوین این کتاب، آن بود که طی ۵۰ سال خدمت در عرصه توسعه، همواره، کار بخشی از وجود من بوده و من بخشی از ماهیت کار. همه طرح‌های بزرگ و کوچکی را که باید اجرا می‌کردم، در جوانی و میان سالی انجام داده‌ام. امروز ترجیح می‌دهم کار دیگری انجام دهم. برای من مهم این است که این فعالیت معنایی فراتر از جنبه فیزیکی سد و برق و آبیاری و قرارداد پیدا کند. آنچه پیش روست، حاصل کوششی است در این راه.

در این جا خود را موظف به سپاسگزاری از سروران بزرگواری می‌دانم که با گشاده‌دستی و مهر فراوان به ایران، مرا در این کار خطیر مورد تشویق و حمایت قرار دادند و سخاوتمندانه نظرات، راهنمایی‌ها و یاری‌شان را در اختیارم قرار دادند، هر چند می‌دانم با توجه به منش فاخرشان از من توقع سپاسگزاری ندارند:

دکتر "خداداد فرمانفرمایان"، دکتر "عبدالمجید مجیدی"، دکتر "احمد علی احمدی"، دکتر "فیروز توفیق"، دکتر "محمد تقی بانکی"، دکتر "رحمت الله جزنی"، مهندس "عباس قائم الصباحی"، مهندس "مرتضی حقوقی"، مهندس "عباس کشاورز"، مهندس "جعفر غفاری شیروان"، مهندس "عبدالرضا فروغی"، دکتر "محمد کرد بچه"، دکتر "مهدی پازوکی"، دکتر "محمد رضا عسکری" و مهندس "وفا علی کمالیان".

کتاب حاضر بازتاب کوشش‌های انبوهی از متخصصان کشور برای حرکت به سوی توسعه آرمانی است که حسب مورد به گونه‌ای مستند در متن آمده است. البته گام نهادن در تدوین کتابی که ۶۵ سال کوشش فرهیختگان و کارشناسان توسعه را در ۳۰۰ صفحه عرضه کند، نمی‌تواند خالی از خطا باشد و اگر از عهده آن برنیامده‌ام، برای همه کاستی‌ها، که گناه همه آنها بر من است، پوزش می‌خواهم.

بدیهی است تذکر کاستی‌ها و خطاها از سوی خوانندگان و صاحب نظران برای بازنگری محتوای کتاب، موجب کمال امتنان و سپاس خواهد بود.



"آگاهی، سر آغاز فرزادگی است."

### پیشینه برنامه ریزی برای توسعه

پس از جنگ جهانی دوم و از سال ۱۹۴۵ میلادی (۱۳۲۴)، کشورهای مستعمره به تدریج از قید ممالک اروپایی آزاد شدند و رفته رفته شکاف وسیع اقتصادی آنها با کشورهای صنعتی پدیدار شد. هواداران توسعه در این کشورها، بهترین راه ترمیم شکاف اقتصادی و بهبود زندگی اجتماعی را در برنامه ریزی توسعه اقتصادی از سوی دولت‌ها دانستند. آنها بر این باور بودند که با ایجاد نهادهای تفکر و رایزی، می‌توانند از نظریه علمی دانشمندان اقتصاد و کارشناسان خبره استفاده کنند، تا برای اصلاحات، رشد اقتصادی و ترقی سطح رفاه جامعه، راه مناسبی اختیار و با اجرای طرح‌های توسعه برنامه ریزی شده، حرکت به سوی جامعه آرمانی مرفه آغاز شود.

صاحب نظران توسعه مانند "امیل دورکیم"<sup>(۱)</sup>، "کارل مارکس"<sup>(۲)</sup>، "ماکس وبر"<sup>(۳)</sup>، "برونیسلاو مالینوفسکی"<sup>(۴)</sup>، "آلوین وارد گولدنر"<sup>(۵)</sup>، "میخائیل تودارو"<sup>(۶)</sup> و بسیاری دیگر، تعاریف گوناگونی برای توسعه پیشنهاد کرده‌اند. اکثر آنها بر این باورند که توسعه ابتدا از نیازهای اولیه انسانی شروع شد و رفته رفته همه ابعاد زندگی مانند فضاهای فرهنگی، اجتماعی، رفاهی، آموزشی، هنری، اقتصادی، سیاسی، دفاعی و ... را در بر گرفت.

زنده یاد "دکتر حسین عظیمی"، استاد دانشگاه و مؤلف کتاب "مدارهای توسعه نیافتگی ایران"، توسعه را دگرگون شدن نظام کهنه و جانشین شدن آن با نظام نو می‌داند. او معتقد بود که یک دوره تاریخی می‌آید و یک دوره تاریخی را می‌برد، که هر کدام یک تمدن‌اند، مانند تبدیل جامعه بدوی به

1- David Emile Durkheim

2-Karl Marx

3- Max Weber

4- Bronislaw Malinowski

5- Alvin ward Gouldner

6- Michael P. Todaro

جامعه‌شبنانی، یا تبدیل جامعه‌شبنانی به جامعه کشاورزی. در واقع فرایند توسعه، فرایند تقابل و تعارض نهادها و نظام‌های تمدن قدیم با اندیشه و بصیرت تمدن جدید است. اگر این فرایند که "فرایند توسعه" نامیده شده درست پیش رود، نهادها رفته رفته با هم متناسب شده و همراه این تناسب نهادها، عملکرد اقتصادی هم بهبود می‌یابد (عظیمی ۱۳۷۷، ص ۱۱۲).

واژه‌هایی بسان "توسعه"، "پیشرفت"، "دموکراسی یا مردم‌سالاری"، "نوگرایی یا تجدد"، "جمع‌گرایی یا پلورالیسم"، "رشد اقتصادی"، "نخبه‌پروری" و نظایر آنها، هنوز با اقبال عمومی مردم روبه‌رو نشده‌اند. به سخن دیگر، مفاهیم "توسعه" و "پیشرفت" در گفتمان عامه وجود نداشته و در متون تاریخی، دیوان شعر و ادبیات فارسی تا یک سده پیش دیده نشده است. در دوران مشروطیت و اوج گیری تحولات روشنفکری در ایران و انتشار روزنامه‌های فارسی در اروپا، به تدریج واژه "پروگره" مورد استفاده نویسندگان آن دوره قرار گرفت و بعدها واژه "پیشرفت" جای آن نشست.

به نظر می‌رسد با اینکه چندین دهه از فعالیت‌های "توسعه" در کشورهای مختلف جهان می‌گذرد، ولی هنوز در تعریف "توسعه" اتفاق نظر بین همه کارشناسان و دست‌اندرکاران وجود ندارد. در نتیجه در بیان و معرفی "توسعه" به توضیح و تشریح بسنده می‌شود. در این کتاب منظور از "توسعه" رشد توانایی‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه است که به گونه‌ای موزون و منسجم در سایه خرد جمعی و با مشارکت نیروهای کارشناسی، نهادهای صنفی، تخصصی و حمایت دولت، تحقق پذیرد.

منظور از "برنامه‌ریزی برای توسعه"، ایجاد بستری است تا در پهنه آن، توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور در چارچوب‌های مبتنی بر نظریه‌های علمی و تخصصی، طراحی، تدوین و اجرا شود. کیفیت و محتوای برنامه‌های توسعه دولت‌ها و کشورها، معرف قابلیت، توان‌مندی و توسعه‌گرایی آنها در ارزش‌گذاری به آرمان‌ها و خواست‌های ملی و نیازهای اساسی شهروندان است. درجه مطلوبیت برنامه‌ریزی و تأثیرگذاری آن بر پیشرفت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه، بستگی به آرمان‌طلبی، وطن‌خواهی و عزم مسوولان در ساختار دولتی و نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی کشور دارد تا بتوانند به دور از اغراض و نظرات شخصی و با رعایت مصالح گروهی، از الگوها و نظریه‌های معتبر و سازگار توسعه با شرایط بومی به نفع تمامی کشور و مردم بهره‌گیری کنند.

برنامه‌ریزی توسعه معمولاً مدت‌دار تعریف می‌شود. برنامه‌ریزی کوتاه مدت یک ساله، میان مدت ۵ ساله و یا دراز مدت بیست ساله، که "چشم‌انداز" هم خوانده می‌شود. برنامه به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که دستاوردهای کمی و کیفی آن در مدت پیش‌بینی شده، تحقق هدف‌های تعریف شده برنامه باشد، مانند افزایش رشد اقتصادی، افزایش درآمد سرانه، کاهش تورم، تقلیل نرخ

بیکاری، افزایش صادرات، بهبود سلامت و بهداشت جامعه، ترقی سطح رفاه اجتماعی، کاهش بیسوادی و ...

#### توسعه در کشورهای توسعه یافته

برنامه ریزی اقتصادی برای بهبود، کنترل و جهت دادن به متغیرهای اصلی اقتصادی به گونه‌های متمرکز و دستوری (قانونی و الزامی)، ارشادی (حمایت از اقتصاد آزاد و بخش خصوصی) و شیوه مختلط دستوری - ارشادی، در یک صد سال اخیر، در بسیاری از کشورها پیشینه دارد:

- اولین برنامه ریزی متمرکز و دولتی بر پایه نظریات "کارل مارکس"، متفکر آلمانی و پایه‌گذار مکتب کمونیسم بعد از انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ در اتحاد جماهیر شوروی صورت گرفت. در این برنامه ریزی بر مالکیت عمومی ابزار تولید، تأکید و مالکیت خصوصی، به دلیل ماهیت استثمارطلبی آن، مردود شناخته شده بود؛ رقابت فردی و بخش خصوصی نیز معنا و جایگاهی در آن نداشت.
- پیش از وقوع جنگ دوم جهانی و در سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۳، "رکود بزرگ"<sup>(۱)</sup>، آمریکای شمالی و جنوبی، اروپا، ژاپن و کشورهای دیگر را در بر گرفت. سیر نزولی اقتصاد جهانی که از سال ۱۹۲۹ آغاز و تا اوایل سال ۱۹۳۹ ادامه یافت، طولانی‌ترین و در عین حال بزرگ‌ترین و عمیق‌ترین بحرانی بود که کشورهای صنعتی تجربه کردند. شدت "رکود بزرگ" در میان کشورهای مختلف، متفاوت بود، در ایالات متحده و اروپا طولانی و شدید، اما در ژاپن و برخی کشورهای آمریکای لاتین خفیف‌تر بود. تولیدات صنعتی ایالات متحده طی سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۰، حدود ۴۷ درصد، تولید ناخالص داخلی واقعی ۳۰ درصد و شاخص قیمت عمده فروشی ۳۳ درصد کاهش و نرخ بیکاری در زمان رکود به بیش از ۲۰ درصد افزایش یافت. انگلستان در بیشتر نیمه دوم دهه ۱۹۲۰ با روند رشد نزولی و رکود دست‌به‌گریبان بود. فرانسه نیز رکودی نسبتاً کوتاه مدت را در اوایل دهه ۱۹۳۰ تجربه کرد. اقتصاد آلمان در سال ۱۹۲۸ به سمت رکود حرکت کرد و تولیدات صنعتی آن کشور تقریباً با ایالات متحده برابر شد. تعدادی از کشورهای آمریکای لاتین نیز در اواخر سال ۱۹۲۸ و اوایل سال ۱۹۲۹ گرفتار رکود شدند. (رومر، ۱۳۸۷). این موضوع در آمریکا سبب اتخاذ تدابیر و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی شد، تصویب "قانون تعرفه‌ها"<sup>(۱)</sup> اجرای طرح‌های توسعه مانند احداث "سد هوور" روی رودخانه کلرادو و ایجاد طرح عمران دره تنسی و ... بخشی از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی بودند. کشورهای دیگر هم به اقدامات مشابهی دست زدند تا اینکه از سال ۱۹۳۳ به بعد رفته رفته وضع اقتصادی و اجتماعی کشورها رو به بهبود گذاشت.

1- Great Depression

2- Smooth-Hawley Tarrif Act

● پس از جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵) کشورهای اروپایی بیشتر زیر ساخت‌های اقتصادی خود را از دست داده و اغلب شهرها و مراکز صنعتی و اقتصادی به ویرانه تبدیل شده بودند. جبران شکست و خرابی‌های بعد از جنگ جهانی دوم در اروپای غربی و ژاپن که سبب از بین رفتن زیرساخت‌های اقتصادی در این کشورها شده بود، به تدوین و اجرای برنامه‌های نوسازی و توسعه منجر شد. در راستای مبارزه با بحران اقتصادی و فقر در اروپای بعد از جنگ و خطر نفوذ کمونیسم، " طرح جرج مارشال<sup>(۲)</sup> از سوی آمریکا به کمک کشورهای غربی آمد. طرح مارشال موفقیت‌آمیزترین پروژه سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا پس از جنگ جهانی دوم است. این طرح به بسیاری از کشورهای اروپای غربی کمک کرد تا اقتصاد خود را پس از جنگ بازسازی کنند.

#### توسعه در کشورهای روبه توسعه

کشورهای رها شده از یوغ استعمار و عقب مانده، گروه دیگری از کشورهای طالب توسعه برنامه‌ریزی شده بودند که شاخص‌ترین آنها، دو کشور پر جمعیت چین و هند با نزدیک به یک سوم جمعیت جهان و دو کشور مالزی و کره جنوبی هستند که در اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی به موفقیت‌های رضایت‌بخشی دست یافته‌اند.

این کشورها پس از جنگ جهانی دوم، به برنامه‌ریزی میان مدت و بلند مدت پرداختند، و پس از نیرومند شدن نظام اقتصادی و پیمودن مسیر توسعه و رشد، از برنامه‌ریزی متمرکز دست کشیدند و با پژوهش، نوآوری، اعمال شیوه‌های ارشادی و آگاهی‌دهنده، به یاری نظام اقتصادی خود پرداختند. مالزی با سی سال اجرای برنامه‌های توسعه در سال‌های ۱۹۶۶ تا ۲۰۱۰، موفق به ایجاد تغییرات ساختاری عمده اقتصادی، اجتماعی شد و توانست با تمرکز بر بخش خصوصی، به عنوان موتور رشد کشور، و در پرتو سیاست‌های نوین توسعه، از یک کشور توسعه نیافته با درآمد سرانه ناچیز، به کشوری صنعتی و صادر کننده تبدیل شود. این کشور توانست با برخورداری از رشد سریع اقتصادی، بازسازی منظم اقتصاد کلان و انجام اصلاحات در طی برنامه‌ها، به بیشتر اهداف توسعه دست یابد و با اجرای برنامه‌های ارشادی، اقتصاد کشور را یاری کند.

هندوستان نیز با اجرای برنامه‌های توسعه و تغییر راهبرد، توانست از دشواری‌های دوران استعمار رها شود و از یک اقتصاد متمرکز با ماهیت فرمایشی به اقتصادی ارشادی و همگام با راهبرد جدید صنعتی شدن، به پیشرفت‌های چشم‌گیر اقتصادی دست یابد. در هند ۱۰ برنامه میان مدت (۲۰۰۷-۱۹۵۱) به اجرا گذاشته شد، که ۷ برنامه از نوع دستوری و سه برنامه آخر، از نوع ارشادی بودند. به

طوری که رشد اقتصادی کشور در سال ۷-۲۰۰۶ به ۹/۴ درصد، ضریب اشتغال زایی به ۶ میلیون شغل در سال و تعداد فقرا به نصف رسید.

چین از جمله کشورهایی است که در کمتر از سه دهه توانسته از موقعیت یک کشور توسعه نیافته به ششمین اقتصاد بزرگ جهان تبدیل شود. چین از نیم قرن پیش در قالب نظام سوسیالیستی به برنامه ریزی متمرکز دولتی پرداخت. از آنجا که اجرای این برنامه‌ها، پیشرفتی را نشان نداد، از سال ۱۹۷۰ با کنار گذاشتن شیوه مدیریت اقتصاد سوسیالیستی، "شرایط سوسیالیستی مبتنی بر بازار" را جایگزین "شرایط سوسیالیستی دستوری" کرد. در مجموع از سال ۱۹۵۳ تا ۲۰۱۱، یازده برنامه در این کشور به اجرا درآمد، ۴ برنامه اول دستوری، ۳ برنامه پنجم تا هفتم دستوری - ارشادی و برنامه‌های نهم تا یازدهم دستوری - ارشادی با تأکید بر نوع ارشادی، به اجرا درآمدند. نتایج درخشان اجرای این برنامه‌ها، رسیدن به رشد اقتصادی دورقمی، کاهش شکاف سطح زندگی بین مناطق روستایی و شهری و نیز افزایش توان صدها میلیون کارگر و کشاورز چینی بوده است.

کره جنوبی هم طی ۴۶ سال برنامه ریزی توسعه، به پیشرفت‌های زیادی دست یافته است. اقتصاد این کشور که بیشتر بر کشاورزی تکیه داشت، در فرایند توسعه از دریافت کمک‌های مالی دولت‌های خارجی شروع کرد و توانست طی کمتر از ۳۰ سال و با اجرای ۷ برنامه توسعه میان مدت، در زمره اقتصادهای پیشرفته جهان جای گیرد؛ به طوری که بخشی از بازار صادرات فناوری‌های با مهارت بالا را به خود اختصاص دهد. سه برنامه اول تا سوم با ماهیت دستوری - ارشادی و با تأکید بر نوع دستوری، دو برنامه چهارم و پنجم، دستوری - ارشادی و دو برنامه ششم و هفتم، صرفاً با ماهیت ارشادی به اجرا درآمدند (وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸، صص ۴ تا ۷).

### توسعه در ایران

ماهیت برنامه ریزی در ایران پیش و پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، همواره دارای ماهیت دستوری (قانونی - الزامی) بوده است. اولین و دومین برنامه هفت ساله، هنگامی تدوین شدند که کشور پس از اشغال توسط متفقین در جنگ جهانی دوم (شهریور ۱۳۲۰)، فاقد زیرساخت‌های مناسب توسعه مانند راه، بزرگراه، شبکه راه آهن (بجز خط سراسری)، لوله‌کشی آب شهری، شبکه‌های آبیاری، سدهای مخزنی، فرودگاه، بندر، صنایع سبک و سنگین، شبکه حمل و نقل زمینی، هوایی و دریایی، ارتباطات و مخابرات، شهرسازی، ساختارهای مناسب روستایی، بهداشت و درمان، قدرت دفاعی مناسب، بیمه و درمان، آموزش و ... بود. جهت‌گیری برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی معطوف به "بهبود الگوی توسعه از طریق صنایع سبک و سنگین"، "توسعه کشاورزی"، "حرکت به سوی عدالت

اجتماعی"، "ریشه‌کنی فقر و بیسوادی"، "تقویت بخش خصوصی"، "دستیابی به رشد اقتصادی و اقتصاد پیشرفته"، "افزایش قدرت دفاعی"، "نوسازی دولت" و ... بود.

قوانین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، بر آزادسازی اقتصادی، سرمایه‌گذاری در بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، نفت و گاز، آب و برق، حمل و نقل، رشد سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال، برپایی اقتصادی پویا، توانمند، بالنده با اتکا بر دانایی و عدالت تأکید داشتند.

با توجه به آنچه در باره کشورهای مالزی، هند، چین، کره جنوبی و ایران گفته شد، می‌توان مقایسه وضعیت برنامه‌ریزی در این ۵ کشور را در جدول زیر مشاهده کرد (وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸).

نام کشور	مالزی	هندوستان	چین	کره جنوبی	ایران
سال شروع برنامه‌ریزی	۱۹۵۶	۱۹۵۱	۱۹۵۳	۱۹۶۲	۱۹۴۸ (۱۳۲۷ خورشیدی)
تعداد برنامه‌ها	۹	۱۰	۱۱	۷	۱۰
ماهیت برنامه‌ها	همواره ارشادی	تا ۱۹۹۰ دستوری بعد ارشادی	تا ۱۹۵۷ دستوری سپس گرایش به ارشادی	تا ۱۹۸۶ دستوری - ارشادی سپس ارشادی	همواره دستوری
میانگین تورم (درصد)	۲/۹	۷/۳۸	۵	۴/۶	۱۹/۵
تولید ناخالص داخلی ppp (۲۰۰۵)	۱۰/۸۸۲	۳/۴۵۲	۶/۷۵۷	۲۲/۰۲	۷/۹۶۸
میانگین رشد اقتصادی (۱۹۹۰ - ۲۰۰۵)	۳/۳	۴/۲	۸/۸	۴/۵	۲/۳
ضریب جینی (درصد)	سال ۱۹۹۰ (۴۹/۲)	سال ۲۰۰۴ (۳۶/۸)	سال ۲۰۰۴ (۴۶/۹)	سال ۱۹۹۸ (۳۱/۶)	سال ۱۹۹۸ (۴۳)
شاخص توسعه انسانی (۲۰۰۵)	۰/۸۱۱	۰/۶۱۹	۰/۷۷۷	۰/۹۲۱	۰/۷۵۰

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۸۷، فرایند برنامه‌ریزی در هشت کشور منتخب و در سه گروه متفاوت را به شرح زیر مورد بررسی قرار داده است:

۱. گروه کشورهای توسعه یافته شامل فرانسه، هلند و بلژیک،
  ۲. گروه کشورهای در حال توسعه شامل کره جنوبی، ترکیه و هند،
  ۳. گروه کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز شامل چین و شوروی سابق.
- نتیجه کلی بررسی کشورهای بالا نشان داده که در بیشتر کشورهای مورد مطالعه، تلفیقی از

برنامه ریزی ملی و استانی وجود داشته و رفته رفته نقش مناطق و استان ها (ایالت ها) افزایش یافته است. در اغلب کشورها، ضمن رعایت برنامه ریزی میان مدت پنج ساله، پیش بینی هایی برای دوره های زمانی کوتاه تر نیز انجام شده، و برخی کشورهای توسعه یافته هم به برنامه ریزی بلند مدت (چشم انداز آینده) تمایل نشان داده اند.

در کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز، برنامه ها به صورت کلان برای تمام کشور و تمام بخش های اقتصادی تهیه می شده و با در نظر گرفتن همه موارد، به صورت جامع از سوی نظام برنامه ریزی مرکزی ارائه می گردیده است. برنامه ها مدافع الگوی مالکیت دولتی بوده اند و تخصیص منابع و تعیین قیمت ها از سوی دولت انجام می شده است. در برنامه های اخیر (خصوصاً در کشور چین) برنامه ها تغییر ماهیت داده و به سمت تعیین راهبردها و تعیین اهداف مشخص اولویت دار جهت داده شده اند.

در کشورهای در حال توسعه برای تهیه برنامه ها، رایزنی زیادی با ایالات یا مناطق انجام می شود. در برنامه های اخیر تمرکز زدایی افزایش یافته و دولت برنامه ها را با رایزنی با بخش خصوصی تهیه کرده است. برنامه ها برای بخش عمومی الزام آور و برای بخش خصوصی ارشادی است. تهیه برنامه های جامع آمایش سرزمین و تقویت توان مستقل مناطق با رهبری مقامات محلی نیز ادامه دارد. در کشورهای پیشرفته هوادار بازار، برنامه ها به سمت تعیین راهبردها، تصمیم گیری های آنی و مدیریت بحران پیش رفته و موضوعات مختلف اجتماعی، زیست محیطی، فرهنگی و مباحث کیفی علاوه بر مسائل اقتصادی، مورد توجه قرار گرفته است. در تهیه برنامه های اخیر ضمن ارائه راهبردهای برنامه، علاوه بر دستگاه های دولتی، مشارکت نهادها و سازمان های مستقل و خصوصی نیز جلب شده است. "آمایش سرزمین" (طرح های کالبدی فضایی) هم به صورت ملی (با تأکید بر مباحث کالبدی و زیست محیطی) و هم به صورت محلی تهیه شده و در حال حاضر نیز تهیه می شود.

آن چه در بررسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی مهم به نظر رسید، اهمیتی است که کشورهای توسعه یافته و پیش رفته و حتی کشورهای در حال توسعه برای طرح آمایش سرزمین و مشارکت نهادهای مردمی و انجمن ها در فرایند برنامه ریزی قائل شده اند. گزیده تحولات برنامه ریزی ۸ کشور منتخب بر گرفته از "مروری بر تحول برنامه ریزی در ایران و چند کشور منتخب"، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، در پیوست شماره ۱ دیده می شود.

پژوهش مذکور نشان می دهد که در کشورهای صنعتی و حتی در برخی کشورهای در حال توسعه، پس از اجرای چند برنامه میان مدت، با استقرار نظام اقتصاد آزاد و تقویت بخش خصوصی رقابتی، سازمان برنامه ریزی کوچک و کوچک تر شده و به سوی مراقبت و نظارت بر توسعه اقتصادی و اجتماعی و ارائه خط مشی های ارشادی حرکت کرده است.

### روند برنامه‌ریزی توسعه در ایران

اما در ایران علی‌رغم پیشینه‌ای ۶۵ ساله و پیشگامی بین کشورهای در حال توسعه در امر برنامه‌ریزی، روند توسعه به شکل دیگری در آمد و با وجود برخورداری کشور از درآمدهای سرشار نفت و گاز، در قیاس با کشورهای کره جنوبی، ترکیه، مالزی، چین و... هنوز در فرایند رشد و توسعه اجتماعی - اقتصادی پیشرفت شایسته‌ای به دست نیامده و موانع رشد و توسعه بر طرف نشده‌اند. اگر چه فرایند توسعه نوین برای بهبود وضعیت عمومی کشور، از سال ۱۳۰۵ (۸۷ سال پیش) با اجرای طرح‌های عمرانی و از سال ۱۳۲۷ (حدود ۶۵ سال پیش)، با اجرای برنامه‌های میان مدت شروع شد، اما تجارب به دست آمده نشان می‌دهد که هنوز پیشرفت مطلوب و شایسته از منظر کمی و کیفی حاصل نشده است. به این جهت، هدف از تدوین این کتاب، نگاهی است به فرایند کورنولوژیک برنامه‌ریزی توسعه، تا ضمن مرور تحولات و تغییرات در مفاد برنامه‌ها و ماهیت عملکردها، شاید بتوان به برخی از موانع توسعه در کشور پی برد و زمینه مناسبی برای پژوهش‌های ژرف‌تر و وسیع‌تر فراهم و نهایتاً برای رفع موانع چاره‌اندیشی کرد.

### توسعه مورد نظر

توسعه مورد نظر این کتاب، توسعه کاربردی یا نوسازی برنامه‌ریزی شده جامعه ترجیحاً تکیه بر درآمدهای مالیاتی، نفت و گاز و غیره است. برنامه‌ای که با صرف درآمدهای نفتی برای سرمایه‌گذاری‌های ملی و درآمدزا، پیشرفت مستمر جامعه به سمت جلو را امکان‌پذیر کند. چنین برنامه‌ای شامل کوشش‌های مشترک مردم و دولت در فضای آزاد و مردم سالار به سوی آزادسازی نظام اقتصادی است. با اجرای برنامه‌های توسعه در قالب نظام اقتصادی مختلط بازار و برنامه، گسترش عدالت و رفاه اجتماعی، زدودن فقر، ریشه‌کنی بیسوادی و بیکاری ممکن می‌شود. در نتیجه دسترسی به پیشرفت‌های علمی و فناوری، رشد اقتصادی و اجتماعی در جامعه رقابتی، و برقراری ثبات سیاسی و دفاعی کشور میسر می‌شود. شرط اصلی توسعه فراگیر، استمرار و موزون بودن آن در همه بخش‌های توسعه و سازگاری آن با انسان و محیط زیست است؛ که رعایت مضمون این تعریف، خود بر پیچیدگی و عملی شدن آن می‌افزاید.

در این صورت پس از چند سال کار برنامه‌ریزی، با تقویت نهادهای مردمی، رونق انجمن‌های صنفی و تخصصی، برقراری سازوکار بازار همراه با رشد و گسترش بخش خصوصی، رفته رفته نظام اقتصادی جامعه قوام گرفته و نظام برنامه‌ریزی معطوف به فعالیت‌های پژوهشی، ارشادی، هدایتی و هشدار برای تثبیت نظام اقتصادی می‌شود. به سخن دیگر، دامنه فعالیت‌های برنامه‌ریزی مدت‌دار، کاهش یافته و به نظارت بر حفظ تعادل و توازن در بخش‌های متنوع جامعه معطوف می‌شود.



### جرقه‌های توسعه

حافظه تاریخ از شکایت درد آلود عباس میرزا (۱۸۳۴-۱۷۹۰ میلادی) از توسعه نیافتگی و عقب ماندگی حکایت می‌کند. عباس میرزا هنگامی به ولیعهدی رسید که فرانسه انقلاب کبیر (۱۷۹۹-۱۷۸۹ میلادی) را پشت سر گذاشته بود. انقلابی که ریشه در اصلاح دینی، روشن‌گری و خردگرایی، ملی‌گرایی، آزادی و احترام به حقوق شهروندی داشت. در سال ۱۸۰۶ یک میسیون فرانسوی به سرپرستی دیپلماتی به نام "ژوبر" از سوی ناپلئون بناپارت به ایران اعزام شد. در هنگام دیدار و گفتگوی عباس میرزا با سرپرست میسیون، وی به ژوبر گفته بود:

«ای اجنبی، شاید از دیدن این قشون و این دستگاه و مرکز قدرت مرا مردی خوشبخت و کامکار بینداری، ولی چطور ممکن است من خوشبخت باشم؟... نتیجه زحمات من در برابر قشون روسیه به هیچ انجامید. مردم کارهای مرا می‌ستایند و بدان فخر می‌کنند، حال آنکه من شخصاً به عجز و ضعف خود واقفم... رودخانه ارس که زمانی در داخل ایالات ایران جاری بود، امروز از خاک اجنبی سرچشمه می‌گیرد و به دریایی می‌ریزد که سفائن دشمن روی آن را پوشانده است» (ژوبر ۱۳۴۷، ص ۲۱۵).

ژوبر در ادامه خاطرات خود می‌نویسد:

«هیچگاه در بند مطالب بی‌اهمیت و واهی و سرگرم کننده نبود و همواره از امور مهمه سخن به میان می‌آورد. روزی با من چنین گفت «چه قدرتی است که به شما برتری و مزیتی که نسبت به ما دارید، عطا می‌کند؟... شما فنون حکومت کردن، پیروز شدن، و استفاده کردن از کلیه قوا و استعدادهای بشری را به خوبی می‌دانید، حال آنکه ما... چنین می‌نماید در جهل غوطه‌وریم، در بی‌خبری و غفلت نشو و نما می‌کنیم و هرگز به آینده نمی‌اندیشیم... اجنبی حرف بزن. با من بازگویی که برای بیدار کردن ایرانیان از خواب غفلت چه باید کرد؟... این سوالات عدیده از طرف شاهزاده ۱۹ ساله بغایت مرا دچار شگفتی و اعجاب نمود» (ژوهر ۱۳۴۷، ص ۲۱۶ تا ۲۱۸).

جرقه‌های بعدی توسعه همراه با حرکت‌های اجتماعی به ابتکار "میرزا ابوالقاسم قائم مقام فراهانی" و سپس "میرزا تقی خان امیر کبیر" پدیدار شد. پس از شکست ایران از روسیه و در هنگام صدارت قائم مقام فراهانی، همه چیز از هم پاشیده بود. قرارداد کاپیتولاسیون با دولت روس امضا شده بود و چشم‌انداز اقتصادی مطلوبی نیز دیده نمی‌شد. قائم مقام، استوار، فساد ناپذیر، فرزانه و مسلط بر دشواری‌های سیاسی و اجتماعی ایران، عزم اصلاحات داشت.

در خزانه پولی نبود، قائم مقام در حالی صدراعظم شد که هم از مسائل تجاری - اقتصادی با خبر بود و هم مسائل سیاسی و فرهنگی را می‌شناخت. با اغراض بیگانه آشنا و از فساد اخلاق مدنی و عدم امنیت اجتماعی مطلع و به خوبی از عقب ماندگی ایران آگاه بود. ضمن دارا بودن اندیشه‌های سازنده و بلند، نه تنها ابزار لازم را نداشت، بلکه با دشمنی و توطئه صاحبان قدرت داخلی و سفارتخانه‌ها هم رو به رو بود. از فتحعلیشاه ۲۷۰ فرزند به جا مانده بود، ولی او با درایت، محمد شاه را یاری کرد. در زمینه مالیات و تجارت، در عرصه سیاست خارجی و از همه مهم‌تر در پهنه آموزش و ترویج، راه‌اندازی صنایع و معادن و اعزام دانشجو به خارج و به کارگیری صنعت‌گران خارجی اقدامات زیادی به عمل آورد. سرانجام در صفر ۱۲۵۱ قمری (۱۲۰۹ هجری خورشیدی)، دشمنان توسعه ایران او را در باغ نگارستان خفه کردند.

«قائم مقام اولین نفر در سلسله نخست وزیران ایران بود که مصائب را خوب می‌شناخت و بنا بر آن داشت که با آنان به "مردی و نامردی" گلاویز شود. از طرف دیگر روس و انگلیس و دربار و اقشاری که از پراکندگی قدرت و بی‌نظمی سود می‌بردند، در بر اندازی او دست به دست شدند. قائم مقام در وضعیت استثنایی بر

سر کار آمد، چیزی شبیه وضع روی کار آمدن امیر کبیر. شاه پیشین مرده بود، وضع مملکت از هم پاشیده بود، هر کسی در گوشه‌ای علم طغیان برافراشته بود، شکست ایران از روس روحیه سرخورده‌ای برای ایران باقی گذارده بود. در خزانه دولت پولی برای یک مسافرت کوتاه ولیعهد از تبریز به تهران یافت نمی شد... همین که محمدشاه بر تخت سلطنت قرار گرفت و تاجش از خطر دور شد و یاغیان سرکوب شدند، با قائم مقام همان رفت که با امیرکبیر رفت» (رضاقلی ۱۳۷۷، ص ۹۵).

در دوره ناصرالدین شاه، میرزا تقی خان فراهانی مشهور به امیر کبیر، صدراعظم شد. امیرکبیر همواره در فکر توسعه و پیشرفت ایران بود و در طول زندگی کوتاه خود، بانی و آغازگر اصلاحات بزرگی شد. تحولاتی که امیر کبیر آغاز کرد، هم زمان بود با شروع تحولات ژاپن توسط "امپراتور میجی". ژاپن با مساحتی برابر یک سوم مساحت ایران و بدون داشتن منابع طبیعی و ثروت‌های زیرزمینی، در پی تحولاتی که "میجی" ایجاد کرد، رفته رفته به یکی از بزرگترین اقتصادهای جهان تبدیل شد و ایران همچنان عقب مانده باقی ماند. آثار و افکار به جا مانده از امیرکبیر از توجه ژرف وی به سرمایه انسانی و تربیت نیروی کارشناسی با استفاده از فناوری پیش رفته روز حکایت می کند. شرایط فرهنگی و فضای حاکم بر دربار ناصرالدین شاه، حضور نخبه‌ای همچون امیر کبیر را بر نتابید. امیر کبیر که در سال ۱۱۸۶ خورشیدی متولد شده بود، در ۱۲۳۰ خورشیدی در سن ۴۴ سالگی پس از سه سال و سه ماه صدارت، به دستور برادرزنش، ناصرالدین شاه قاجار، در حمام فین کاشان به قتل رسید.

«امیر نظام کاملاً می فهمید که تربیت قشون بدون افسران ایرانی ممکن نیست و باید فکری هم برای این کار کرد. گذشته از این در مأموریت‌های روسیه و سایر نقاط از طرز تعلیم و تربیت عمومی در اروپا اطلاع کامل حاصل کرده بود. بنابراین در تدارکات مقدمات یک دارالفنون (دانشگاه) در تهران بذل مساعی نمود تا در این مرکز تعلیم و تربیت علوم جدید از قبیل هندسه، فیزیک و شیمی و معدن شناسی و طب و جراحی و دواسازی و بخصوص فنون نظام، تدریس شود. معلمین این علوم و فنون را از اطریش استخدام کرد ولی افتتاح رسمی مدرسه در روز ۵ ربیع الاول ۱۲۶۸ و در موقعی اتفاق افتاد که امیر نظام چهل روزی بود از کار کنار رفته بود و در کاشان بسر می برد. رضاقلی خان هدایت که تازه از خیوه مراجعت کرده بود، اول ناظم این دانشگاه شد. این مدرسه روزنامه‌ای هم به اسم اتفاقیه همراه داشت که در زمان امیر نظام و قبل از مدرسه به راه افتاده بود» (مستوفی ۱۳۸۶، ص ۱۰۵).

"میرزا مهدی خان ممتحن الدوله شقاقی"، از رجال قاجار نیز در باره امیر گفته:

«... که اگر این شخص جلیل را مفسدین درباری حسد به جاه و مقام، فضل و هنر و مملکت‌داری او نمی بردند و او را در پیش پادشاه جوان بدنام نکرده معزول و مقتولش نمی داشتند و چندی در کار خود باقی می ماند دولت ایران درک مقام اولیه را اگر نمی نمود اقلأً از دول مقتدره آسیا به شمار می رفت و ما دچار چنین ذلت نمی گشتیم، رحمه الله. تا کنون که ۷۰ سال از وفاتش می گذرد چندین اشخاص بزرگ در ایران ظهور کرده اند. هیچ یک مثل این مظهرالعجایب نتوانسته اند در کلیه امور دولت تصرفات مفیده نمایند و خدمت به این آب و خاک نموده، جاده ترقیات بپیمایند» (افشار ۱۳۶۵، ص ۲۶).

رسیدگی به وضع مالی و مالیاتی کشور، برقراری امنیت راه‌ها، جلوگیری از حیف و میل، رشوه‌خواری و تقلب، سر و سامان دادن به ارتش، آغاز اصلاحات اجتماعی و گسترش امنیت اجتماعی از دیگر اقدامات امیر شهید بوده است.

ناصرالدین شاه که در اثر آمیزش با امیر کبیر و سفرهای به اروپا تا حدودی به مفاهیم و ضرورت توسعه پی برده بود، در نامه‌ای با دست خط خود به وزرای کشور، روش اصلاحات یا توسعه را گوشزد می‌کند. این نامه که بخشی از آن در اینجا نقل می‌شود، باور و اراده شاهانه! در امر توسعه کشور را نشان می‌دهد:

«مکرر در فقره اصلاحات امور دولت گفتگوها شده است و کتابچه‌ها از ملکم خان و غیره خوانده شده است و وزراء و نوکرهای خودمان در پیش خود و مجالس همین حرف‌ها رازده و می‌زنند، لیکن نتیجه که باید معلوم شود و چیزی بعرض برسد یا فکری که مایه صلاح دولت باشد از وزراء و نوکرها به هیچ وجه معلوم نشده است و همه اش به نقالی و نکته‌سنجی و ایرادات و حرف مفت گذشته است. حالا از دو کار یکی را باید کرد و اگر امور اصلاحات چاره پذیر است بگوئید و بکنید و بکنیم، چرا بی جهت معطل و حیران هستید اگر چاره بردار نیست او را هم صریحاً بگوئید و فارغ از تفکرات بشوید و دیگر حرف نزنید کار را بروش خود و تقدیر محول بکنید....» (تیموری ۱۳۶۳، ص ۲).

تداوم این گونه تفکر غیرمسئولانه و نوعاً استبدادی با توکل به تقدیر و سرنوشت!! از علل عمده

عقب ماندگی و ناکامی در عرصه توسعه فراگیر کشور بوده است. نابخردان، نظایر قائم مقام فراهانی و میرزا تقی خان امیر کبیر و سایر اندیشورانی که در پی فرهنگ سازی جامعه عقب مانده و خرافاتی ایران بودند را به همراه دیگر نخبگان از بین می بردند و جهال متملق، چاپلوس، فاسدالاخلاق و خرافاتی را به گرد خود جمع می کردند.

"ناصرالدین شاه رجال دربار خود را کاملاً می شناخت و می دانست که این افراد اکثراً فاسد الاخلاق و متملق و چاپلوس هستند و کار عمده شان "دعاگویی" و "مفتخوری" و سعایت از این و آن است. ولی هیچگاه در صدد تصفیه آنها بر نیامد و زمینه ای برای تربیت رجال لایق و وطن پرست فراهم نساخت..." (تیموری ۱۳۶۳، ص ۲۰).

در نتیجه پیش از آن که گرمای جرقه های توسعه دوران قائم مقام فراهانی و امیر کبیر، گرمابخش سرزمین ایران شود، توسط شاهان بی کفایت، خودکامه و مستبد خاموش شد.

#### نهضت مشروطه

از ابتدای سلطنت ناصرالدین شاه قاجار، ناخشنودی دیرینه مردم از بی عدالتی، عقب ماندگی و ظلم حکومت استبدادی که در آن شاه، مردم را شهروند نشناخته و "رعیت" می پنداشت، رو به افزایش گذاشت. آشنایی تدریجی متفکرین ایرانی با رویدادها و پیشرفت های توسعه در کشورهای اروپایی (بعد از دوره رنسانس)، بذر عدالت خواهی را کاشت. حرکت اصلی مردم با خواسته عدالت خانه و عدالت خواهی شروع شد. سپس اندیشه لزوم تغییر و تحول، پایان دادن به حکومت استبدادی و برقراری حکومت قانون را نیرو بخشید تا مردم در پناه قانون ضمن دست یافتن به حقوق اجتماعی و مشارکت در تعیین سرنوشت، بتوانند برای توسعه و پیشرفت های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور نیز تصمیم گیری کنند. پیدایش روشنفکرانی که با نوشتن و گفتن، سبب روشنگری مبارزان آزادی و مشروطیت برای مطالبه حقوق شهروندی و ایجاد بستر توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شدند، به این نهضت کمک کرد. "میرزا یعقوب"، پدر "میرزا ملکم خان" از هواداران توسعه و تحولات غرب در دوره ناصرالدین شاه (۱۲۲۶ تا ۱۲۷۴ خورشیدی برابر ۱۸۴۷ تا ۱۸۹۵ میلادی) با نوشتن چهار رساله از جمله رساله "افزایش ثروت" و از آن مهم تر "طرح عریضه ای به خاکپای مبارک" توجه ناصرالدین شاه را به موانع توسعه در کشور جلب می کند. از میان مشروطه خواهان و آنان که سر در کسوت قدرت و شوکت داشتند، کمتر کسی به اعتبار و منزلت "صنیع الدوله" [۱۲۳۶ تا ۱۲۹۱ خورشیدی]، اقدامات و

گفتارهای مؤثر از او یافت می‌شود. صنایع‌الدوله با الهام از اقتصاد صنعتی آلمان، به فکر راه‌اندازی راه‌آهن سراسری افتاد و اندیشه خود را با انتشار کتابچه‌ای تحت عنوان "راه نجات" ترویج داد. صنایع‌الدوله در مقدمه کتابش می‌نویسد:

«اگر بخواهیم این عرادهٔ لنگ امور را به راه بیاندازیم، باید خودمان به جد کارکنیم. والا کسی از خارج برای ما کار نخواهد کرد».

صنایع‌الدوله در این کتاب به صورت جدی برنامه‌ای برای راه‌اندازی راه‌آهن ارائه می‌کند و چند سناریو مطرح می‌سازد. "حاج زین العابدین مراغه‌ای"، نویسنده کتاب "سیاحت‌نامه ابراهیم بیگ" هم نقش مهمی در بیداری افکار ایرانیان ایفا کرد. "عبدالرحیم طالبوف تبریزی" که در تفلیس تحصیل کرده بود، با افکار آزادیخواهی به نوشتن مقالات اجتماعی پرداخت. "میرزا فتحعلی آخوندزاده" خردسالی را در خامنه و گنجه گذرانده بود. وی پس از تحصیل در تفلیس، به نوشتن نمایشنامه‌های اجتماعی و انتقادی پرداخت. "میرزا ملکم خان"<sup>(۱)</sup> معروف به "ناظم‌الدوله"، روزنامه نگار و سیاستمدار دوره قاجار و از روشنفکران نسل اول ایران بود که از طریق انتشار کتاب "یک کلمه" (قانون)، روشنفکران را با اندیشه‌های آزادی و قانون‌مداری آشنا کرد. "میرزا آقاخان کرمانی" از پیشگامان جنبش مشروطیت و بنیان‌گذار ناسیونالیسم نوین ایران که از خود آثار مهمی مانند "سه مکتوب" و "رساله صد خطابه"، به جا گذاشت. "سید جمال‌الدین اسدآبادی"، اندیشمند سیاسی و مبلغ اتحاد اسلامی و دیگران که زمینه‌های مشروطه‌خواهی را فراهم آوردند. "سید جمال واعظ اصفهانی" پدر "محمد علی جمال زاده" که در ۴۷ سالگی به علت ایراد سخنرانی‌های تند، به دستور محمد علی شاه از میان رفت.

"ملک‌المتکلمین" از خطبای معروف دوره مشروطیت و بانی مدارس جدید که توده مردم مذهبی را با اندیشه آزادی و مشروطه آشنا کرد، در باغشاه به دستور محمد علی شاه به قتل رسید. نشریاتی مانند "حبل‌المتین"، "چهره‌نما"، "حکمت" و "ملا نصرالدین"، که همه در خارج از ایران منتشر می‌شدند نیز در گسترش آزادی‌خواهی و توسعه از یک سو و مخالفت با استبداد از سوی دیگر، نقش مهمی ایفا کردند. کشته شدن ناصرالدین شاه به دست "میرزا رضای کرمانی" که آشکارا انگیزه خود را قطع ریشه ظلم بیان کرده بود، سبب کوشش بیشتر در روند مشروطه‌خواهی شد. زمینه و ریشه عمیق تر نهضت مشروطه را باید در رفتار دیرینه و دیرپای ظالمانه پادشاهان، حکام مستبد، تعدی و تجاوز شاهزادگان، وابستگان دربار و حاکمان ولایات در قرون گذشته جستجو کرد.

۱- تردیدهایی در مورد میرزا ملکم خان ناظم‌الدوله در تاریخ آمده، مانند: یکی از اشخاصی است که بواسطه زندگانی مرموز و سراسر اسرار آمیز قضاوت در اعمالش آسان نیست (تیموری ۱۳۶۳، ص ۶۳).

مبارزات مشروطه طلبی مردم با حمایت "آیت الله سید عبدالله بهبهانی" و "آیت الله سید محمد طباطبایی"، از مراجع صدر مشروطیت و دیگر روشنفکران و فعالان ادامه یافت. تا اینکه فرمان مشروطیت که در اصل فرمان تشکیل مجلس شورا بود، در تاریخ ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ به امضای مظفرالدین شاه رسید. در واقع از انقلاب مشروطیت سه درخواست یا هدف اساسی توسعه استنباط می شود:

اول، آزادی و حرمت حقوق شهروندی

● دوم، قانون مندی و اجرای قانون

● سوم، تجدد طلبی و هم سوئی با پیشرفت های توسعه در جامعه جهانی.

شیخ فضل الله نوری از هواداران اولیه نهضت، چندی بعد با توجیه عدم سازگاری مشروطه با شریعت، از آن جدا شد. پس از خلع محمد علی شاه در پی به توپ بستن مجلس توسط لیاخوف روسی فرمانده بریگاد قزاق، شیخ فضل الله تحت تعقیب قرار گرفت و پس از محاکمه اعدام شد.

در مدت کوتاه سلطنت محمد علی شاه، ایران گرفتار مبارزات و تحولات سیاسی بود. تا اینکه ستارخان و باقرخان از سلحشوران تبریز برای مشروطیت جنگیدند و توانستند تبریز را از سقوط به دست عوامل محمد علی شاه، نجات دهند. آنها سبب تسری جنبش به سایر نقاط کشور از جمله اصفهان، شیراز، گیلان و مازندران شدند. مجاهدین به سرکردگی سردار اسعد بختیاری و سپهسالار تنکابنی به تهران حمله و آن را فتح کردند.

با استقرار حکومت مشروطه، احمد شاه قاجار در سنین نوجوانی به سلطنت رسید. تشکیلات ژاندارمری کشور در زمان او توسط سوئدی ها پایه گذاری شد. سلسله قاجار و سلطنت احمد شاه با کودتای رضاخان سردار سپه در ۱۲۹۹ خورشیدی به پایان رسید.

## اوضاع ایران پیش از آغاز فعالیت‌های توسعه

برپایی ایران کهن به ۳۲۰۰ سال پیش از میلاد مسیح باز می‌گردد. ایلامی‌ها، شوش را پایتخت خود قرار دادند. بعد از حضور مادها در سال ۵۵۰ پیش از میلاد، کوروش جهاننداری هخامنشی را پایه‌گذاری و منشور حقوق بشر را صادر کرد. تاریخ باستان از دوران شکوهمند جهاننداری هخامنشیان، اشکانیان و تاحدودی ساسانیان یاد می‌کند و دنیای متمدن همواره خود را وام‌دار تمدن و فرهنگ ایران، بزرگ‌ترین امپراتوری جهان باستان می‌داند. اسناد و الواح دانشگاه شیکاگو مربوط به نظام اداری، مالی و مدیریت هخامنشیان، سند حقوق بشر کوروش، کتیبه داریوش، عدالت خسرو انوشیروان و نظایر آنها، از وسعت و دامنه عدالت و احترام به حقوق انسانی آن زمان حکایت دارد. محدوده وسیع جغرافیایی ایران زمین نیز خود گویای اقتدار سیاسی و نظامی دولت‌های ایرانی در دوره باستان بوده است.

اما از سده‌های پس از سقوط ساسانیان، به عللی مانند اختلافات سیاسی، جنگ و گریزهای کوتاه مدت و دراز مدت، جنبش‌های اجتماعی، یورش‌های مکرر بیگانگان، سلطه حکومت‌های ملوک‌الطوایفی ریز و درشت، و ظلم و ستم حکام مستبد، مردم ایران همواره با بی‌ثباتی، ناامنی، تهی‌دستی، شوربختی و محرومیت رو به رو بودند و هرگز نتوانستند از تغییرات و تحولات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی شایسته برخوردار شوند.

آثار مورخان و سفرنامه‌های خارجی‌ها بیان‌گر حدود درد مندی و محرومیت اجتماعی - اقتصادی ایرانیان در دوران گذشته است. هر گاه که آرامش و ثبات نسبی در کشور پدید آمد، مردم، شاهد



شکوفایی فرهنگی و علمی بزرگانی بوده‌اند که هویت ملی و فرهنگی ایران را رقم زده‌اند. به گواهی تاریخ، وضعیت اجتماعی - اقتصادی توده مردم ایران در قرون گذشته تا پایان دوره قاجار، رونقی نداشته است و عموم مردم از زندگی معیشتی شبانی - زراعی همراه با تهی دستی و آزمندی برخوردار بوده‌اند. همواره بخش عمده‌ای از نیروی کار کشور در چارچوب سنت و زندگی عشیره‌ای با جابجایی فصلی ایلات کوچنده، غیر فعال بوده است. تولیدات کشاورزی و صنعتی بر پایه نظمی هدف مند و برخوردار از رشد معقول اقتصادی قرار نداشته است. مردم ایران در قرون پیاپی و تا پایان دوره قاجار، زیر سلطه شاهان و حکام خودکامه، مستبد و بی توجه به احوال عمومی، بجز دوره‌های محدودی مانند زمان سامانیان، غازان خان ایلخان مغول و شاه عباس صفوی و نظایر آنها، همواره دارای زندگی ناپایدار و بی ثباتی بوده‌اند.

"سیروس غنی" در نقل خاطرات پدر خود، دکتر "قاسم غنی"<sup>(۱)</sup>، چشم اندازی از سیمای اجتماعی - اقتصادی کشور در دوره معاصر و پایان عصر قاجار (پیش از ۱۳۰۰ خورشیدی) را این گونه شرح داده است:

«ایران در ۱۳۰۰ [خورشیدی] ورشکسته بود، نهادهای اقتصادی کشور بدوی و جامعه هنوز یک‌سره دهقانی بود. از جمعیت تقریباً ده میلیونی آن، نود درصد از راه زراعت و دامداری می زیستند و بیشتر از نیمی روستایی بودند. از هر چهار نفر یکی جزو قبیله‌های چادر نشین بود، و از هر پنج نفر فقط یکی در شهر به سر می برد. چیزی به اسم اقتصاد در ایران وجود نداشت... محصول کشاورزی، اکثراً غلات و برای مصرف محلی بود... از صنایع جدید خبری نبود... ایران در مرحله ماقبل صنعتی بود و اگر بخواهیم برای نشان دادن آن وضعیت فقط یک مثال بیآوریم، از فقدان راه آهن باید نام ببریم. چند صد کیلومتر راه شوسه وجود داشت و انزلی یگانه بندری بود که اندکی ترمیم و تعمیر به خود دیده بود. ترکیه و مصر در آن زمان بیش از ۴۵۰۰ کیلومتر راه آهن داشتند» (غنی ۱۳۷۷، ص ۴۱۵).

در خاطرات دکتر "علی اکبر سیاسی"، رییس وقت دانشگاه تهران هم شمه‌ای از وضعیت اجتماعی - اقتصادی یک صد سال پیش ایران (پیش از ۱۳۰۰ خورشیدی) این گونه نقل شده است:

«برای کسانی که سن شان اجازه نمی دهد که اوضاع ایران قبل از سال ۱۳۰۰ شمسی را دیده باشند، بسیار دشوار است بتوانند آن چه را که به اختصار در این باره گفته

۱- دکتر قاسم غنی (۱۳۳۱-۱۲۷۷) پزشک و ادیب و نویسنده ایرانی، چند بار نماینده مجلس و دو بار وزیر بهداشت و فرهنگ شد. با مفاخر ادبی ایران محمد علی فروغی و محمد قزوینی نزدیک و با شخصیت‌های علمی جهانی مثل اینشتاین ملاقات داشته است.

شده باور کنند. در تهران پایتخت کشور شاهنشاهی، کوچه‌ها و خیابان‌ها تنگ و تاریک و زمستان پر از گل و لای و سایر فصول پر از گرد و خاک بودند. از این رو وسایل نقلیه آن زمان یعنی اسب و الاغ و قاطر و درشگه و کالسکه وقتی که می‌گذشت عابران را سر تا پا گل آلود می‌کردند یا مقداری گرد و خاک به خوردشان می‌دادند. از آسفالت و آب لوله کشی البته خبری نبود. مردم با آب آلوده جوی‌های کثیف، حوض‌ها و آب انبارهای خانه‌هایشان را پر می‌کردند و این آب را به مصرف خوردن و دست و رو شستن، استحمام و توالی... می‌رساندند... در این پایتخت نه شهرداری وجود داشت نه ثبت اسناد و املاک، نه شناسنامه بود و نه نام خانوادگی. هر کس مانند قدیم به نام پدر معرفی می‌شد. مثلاً می‌گفتند حسن پسر تقی، یا قاسم پسر ابوالحسن، یا رضا پسر محمد جعفر... اگر می‌پرسیدند محمد جعفر کیست، می‌گفتند پسر ملا علی و بر همین قیاس... مردها لباس‌های بلند دست و پاگیر، قبا، ردا، لباده و عبا در برداشتند و زنان زیر چادر و چاقچور سیاه مستور بودند. خانم‌های متعین غالباً چاقچور نمی‌پوشیدند ولی چادر سیاه آنها باید چنان بلند باشد که تا مچ پایشان را بپوشاند. زنان البته کوچک‌ترین دخالتی و شرکتی در امور اجتماعی نداشتند و مطیع صرف و در اختیار شوهرانشان بودند که حق داشتند هر موقع اراده می‌کردند طلاقشان دهند، و دخترها از سن شش سالگی زیر چادر می‌رفتند و والدین می‌توانستند آنها را از سن نه سالگی شوهر دهند.

از آن چه درباره پایتخت گفته شد می‌توان قیاس کرد به وضع و حال شهرهای دیگر کشور. در راه‌های ناهموار و خاکی که شهرها را به یکدیگر متصل می‌ساخت، امنیت وجود نداشت و چه بسا قافله‌ها را که از کجاوه و پالکی و دلجان و کالسکه تشکیل می‌یافت دزدهای سرگردنه می‌دزدیدند، مال مسافران را می‌ربودند و به جان آنان آزار می‌رساندند.

ارتشی وجود نداشت، زیرا روی معدودی سرباز بی‌بند و بار غالباً بی‌جیره و مواجب، که با تخم مرغ فروشی یا کاسبی دیگر به صورت طواف امرار معاش می‌کردند، نمی‌شد اسم ارتش گذاشت. ارتش در واقع عبارت بود از یک هنگ قزاق که به فرماندهی یک کلنل روسی اداره می‌شد.

وضع اقتصادی بسیار نامناسب و خزانه دولت همیشه تهی بود. دولت برای پرداخت حقوق کارمندان معدود خود غالباً دست‌نیاز به سوی «کمپانی نفت ایران و انگلیس» دراز می‌کرد و به گرفتن مساعده‌ای به مبلغ ۱۵ یا ۱۶ هزار لیره قانع بود. صاحبان نفوذ و قدرت دیگر در ایران آن زمان، سفارتخانه‌های روس و انگلیس بودند و رجال و ملاکین بزرگ برای حفظ دارایی و مقام خود و افزودن بر آنها خویشتن را به یکی از آن دو سفارتخانه می‌بستند. حق قضاوت کنسولی یعنی

«کاپیتولاسیون» که پایه‌اش در «عهد نامه ترکمانچای» گذاشته شده بود، کاملاً برقرار بود و همه کشورهای غربی از آن بهره می‌بردند. زیرا در عهد نامه‌هایی که با دولت ایران منعقد می‌ساختند، قید می‌کردند با حق استفاده از حقوق «دولت کاملت الوداد» و مراد از دولت «کاملت الوداد»، دولت تزاری روسیه بود که قرار داد ترکمانچای را با ایران بسته بود. بنا براین هرگاه یکی از اتباع خارجه مرتکب جرمی می‌شد - ولو کشتن یک ایرانی بود - در یکی از ادارات وزارت امور خارجه به نام «اداره قضاوت کنسولی» در حضور قنصل کشور متبوع او مورد مختصر سؤال و جواب قرار می‌گرفت و تسلیم آن قنصل می‌گردید تا هر گونه مقتضی بدانند و بخواهند با او عمل کنند. بهانه‌ای که خارجیان برای حفظ این امتیاز برای خود داشتند این بود که در آن زمان در ایران دادگستری (عدلیه) به معنی اروپایی کلمه وجود نداشت و دعاوی در محضر شرعی یعنی توسط علما (ملاها) مطرح و حل و فصل می‌شد» (سیاسی ۱۳۸۷ ص ۷۹ تا ۸۱).

انواع محرومیت‌های فرهنگی، بهداشتی، آموزشی جامعه، تنگی معیشت، نبود رفاه عمومی، ساختار ضعیف اجتماعی، دولت‌های بی‌کفایت و ناکارآمد، سبب شد تا جنبش مشروطیت و پیدایش نخبگان اجتماعی با پایان گرفتن دوره قاجاریه، آغازگر تحولات توسعه در تاریخ معاصر شوند. از آنجا که تحولات توسعه نوین ایران در دوره‌های تاریخی و با ویژگی‌های متفاوت صورت گرفته است، لذا برای بررسی کورنولوژیک فرایند برنامه‌ریزی توسعه و مرور بر تحولات و تغییرات در مفاد برنامه‌ها و ماهیت عملکردها، این فرایند در مدت ۸۶ سال (۱۳۹۲-۱۳۰۵) به سه دوره حکومتی زیر تقسیم می‌شود:

- دوره اول توسعه از سال ۱۳۰۵ تا ۱۳۲۰ خورشیدی به مدت ۱۵ سال.
- دوره دوم توسعه از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷ خورشیدی به مدت ۳۰ سال.
- دوره سوم توسعه از سال ۱۳۵۸ تا کنون (۱۳۹۲) به مدت ۳۴ سال.

## دوره اول توسعه

(بدون برنامه ریزی، ۱۳۲۰-۱۳۰۵)

علی رغم هدف‌های نهضت مشروطه و امیدهایی که با آن بود، زد و خوردها و اغتشاشات داخلی بعد از مشروطه و وجود فقر، ناامنی، بی‌ثباتی، ناآرامی در مناطق و ایالات کشور، اقتصاد نابسامان و هرج و مرج، مؤلفه‌های شاخص حکومت مرکزی ناتوان دوران محمدعلی شاه و احمد شاه قاجار بود. رقابت تنگاتنگ سیاست‌های روس و انگلیس در ایران برای به دست آوردن امتیازات بیشتر و تقسیم ایران به دو منطقه نفوذ، همراه با دخالت مستقیم در امور داخلی کشور، شرایط سخت و دشواری به وجود آورده بود. اقتصاد دهقانی و بازرگانی خرده‌فروشی، در غیاب نهادهای قدرتمند اقتصادی و صنعتی و کشاورزی با تولید انبوه قادر به ایفای نقش در توسعه اقتصادی نبودند. در بحبوحه آشفتگی‌ها، دشواری‌ها و پس از خلع احمد شاه، رضاشاه به سلطنت رسید.

رضا شاه پهلوی بنیان‌گذار سلسله پهلوی در ۲۴ اسفند ماه ۱۲۵۶ در آلاشت مازندران چشم به جهان گشود و در ۲۲ سالگی به خدمت نظام درآمد. رضا که کودکی یتیم بود، دوران خردسالی را در فقر گذراند. در سال ۱۲۹۴ به فرماندهی نیروی شمال کشور گماشته شد و پس از سرکوبی یاغیان و شورشیان شمال کشور در سوم اسفند ۱۲۹۹ با شماری قزاق راهی تهران شد و سپس به نام «سردار سپه» فرماندهی کل قوا را به عهده گرفت. تا سال ۱۳۰۲ خورشیدی در سمت‌های وزارت جنگ و فرماندهی کل قوا، خدمات شایان توجهی انجام داد. او توانست دگرگونی‌هایی در ساز و برگ آشفته

کشور، باقی مانده از دوره ننگین قاجار، صورت دهد.

سردار سپه در چهارم آبان ماه ۱۳۰۲ به نخست وزیری برگزیده شد. در همان روز احمد شاه قاجار به اروپا رفت و در نهم آبان ۱۳۰۴ مجلس شورای ملی ایران پایان حکومت قاجار را اعلام و احمد شاه قاجار را از پادشاهی ایران خلع و حکومت موقت را به سردار سپه واگذار کرد. در ۲۱ آذرماه ۱۳۰۴ مجلس مؤسسان برپا و پادشاهی ایران به رضا شاه واگذار شد. در ۲۸ آذرماه ۱۳۰۴ نخستین کابینه زمان رضا شاه تشکیل و در ۶ دی ماه فرمان انتخابات دوره ششم مجلس صادر شد. در چهارم اردیبهشت ۱۳۰۵ نیز آیین تاج گذاری برپا شد.

سرانجام رضاشاه در سال ۱۳۲۰، پس از اشغال شدن ایران به دست متفقین، تحت فشار انگلیس مجبور به ترک سلطنت گردید و سه سال بعد در شهر ژوهانسبورگ در آفریقای جنوبی به مرگ طبیعی درگذشت.

رضاشاه از همان ابتدای سلطنت در سال ۱۳۰۴ شمسی، عزم توسعه کرد. قرارداد ۱۹۱۹ و ثوق الدوله و قرارداد کاپیتولاسیون لغو شد. دولت و ارکان نوین دولتی با نسخه برداری از روش های اروپایی، سازماندهی شد و رفته رفته زمینه محدود توسعه و آبادانی فراهم آمد. در واقع دوره اول توسعه، بدون برنامه ریزی سپری شد، زیرا تا آن زمان کوشش های علاقه مندان به برنامه ریزی با اقبال دولتمردان رو به رو نشده و به جایی نرسیده بود. اقدامات گوناگون توسعه حسب ضرورت های ملموس و بلادرنگ صورت می گرفت. مدت این دوره توسعه، کوتاه و حدود ۱۵ سال، از ۱۳۰۵ تا ۱۳۲۰ خورشیدی به طول انجامید. صرف نظر از شیوه حکومت دیکتاتوری و پلیسی رضاشاه و برخی نکات منفی حکومت، او دو خدمت به ایران کرد:

**توسعه ساختاری، فرهنگی و اقتصادی** - سرخط های کارهای انجام شده در زمینه توسعه در این دوره کوتاه به اختصار عبارتند از: تغییرات ساختاری عمده از قبیل ساماندهی ارتش، ژاندارمری و شهربانی برای حفظ استقلال و تمامیت کشور و تأمین امنیت عمومی و ایجاد نیروی هوایی و ساماندهی نیروی دریایی در آب های خلیج فارس، دریای عمان و خزر؛ تأسیس دبیرستان نظام و دانشکده افسری، اعزام دانشجوی نظامی به کشورهای اروپایی مانند فرانسه و ایتالیا برای تحصیلات نظامی. تدوین و اجرای قانون نظام وظیفه عمومی در تمام نقاط کشور (مصوب ۱۳۰۴).

نوسازی ساختار اداری کشور مانند ایجاد دادگستری و تدوین قوانین کیفری و مدنی و آیین دادرسی؛ تأسیس اداره کل آمار و ثبت احوال و اجباری کردن شناسنامه (با نام و نام خانوادگی) برای عموم اهالی کشور؛ تأسیس اداره ثبت اسناد و املاک، تأسیس دفاتر اسناد رسمی، تأسیس دفاتر ازدواج و طلاق و ... به منظور تثبیت حقوق اشخاص و تضمین صحت معاملات؛ اصلاح امور مالیاتی و بودجه عمومی،

تنظیم امور مالی، ارزی و پولی کشور؛ ساماندهی و توسعه گمرکات کشور؛ منسوخ کردن اوزان و اندازه‌های قدیمی از قبیل خروار، من، چارک، سیر، درم، ذرع، جریب و... در تمام کشور و جایگزینی آن با سیستم متریک و اوزان استاندارد؛ اصلاح امور شهرداری‌ها، احداث خیابان‌ها و میداين، توسعه معابر قدیمی و نظارت جدی و پی‌گیر در امور درخت‌کاری خیابان‌ها، نظافت و جمع‌آوری زباله‌های شهری، احداث ساختمان شهرداری‌ها و تأمین بودجه آنها (در این زمان همچنین رییس بلدیة «شهردار» و اداره بلدیة «شهرداری» نامیده شد)؛ برخوردار شدن اقلیت‌های دینی و مذهبی از آزادی در انجام فرایض و شعارهای مذهبی و رسیدن ایشان به حقوق اجتماعی برابر با سایر شهروندان ایرانی.

«تحول دیگر اجتماعی در دوره پهلوی اول، گسترش دیوان سالاری دولتی و نیز دستگاه ارتش بود که حکومتی تجددگرا و در عین حال اقتدارگرا، این هر دو را طلب می‌کرد. نود هزار کارمند در نظام اداری و ۱۲۶ هزار پرسنل تمام وقت ارتشی اشتغال داشتند. خصوصاً برای رده‌های بالای هر دو دستگاه، به دانش و فناوری و تخصص گوناگون احساس نیاز می‌شد.» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۰).

در دوره رضاشاه به موازات گسترش فضای توسعه برای کارکنان دولت و کارگران، به جامعه زنان با تأسیس هنر سرا، هنرستان، مدارس دخترانه و تأمین حقوق اجتماعی بانوان و اشتغال آنها در ادارات و مؤسسات توجه شد.

«زنان نیز از قشرهای اجتماعی بودند که در این دوره زمینه‌هایی برای برخورداری از حقوق اجتماعی و آموزشی آنها فراهم شد... در سال ۱۳۱۹ خورشیدی، در کنار ۶۴۵ پسر فارغ التحصیل دوره دبیرستان، ۴۵۰ دختر فارغ التحصیل وجود داشت. هنرستان و دانشسرای دخترانه تأسیس شده بود. ۸۰ هزار زن در صنایع و ادارات اشتغال به کار داشتند. سن قانونی ازدواج از ۹ سال به ۱۳ سال تغییر کرده بود...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۲).

پیش از رضاشاه، بانک ایرانی وجود نداشت و داد و ستد پولی به وسیله بعضی تجارت‌خانه‌ها از قبیل "تجارت‌خانه تومانیانس"<sup>(۱)</sup> انجام می‌شد. چند بانک خارجی هم از قبیل "بانک شاهی انگلیس"،

۱- تجارت‌خانه تومانیانس نخستین تجارت‌خانه‌ای است که در ایران به کار صرافی و بانکداری، به شکل گسترده پرداخت. هاراتون تومانیانس در ۱۲۵۷ خورشیدی، مؤسسه بازرگانی خود را در تبریز، شهر پرونیق تجاری آن زمان، بنا کرد و پس از برقراری صادرات و واردات با روسیه تزاری و چند سفر به این کشور و آشنایی با بانکداری آن، در ۱۳۰۹ کار صرافی و بانکداری را شروع کرد که رفته رفته به صورت فعالیت اصلی تجارت‌خانه درآمد. این بنگاه، در زمانی کوتاه توانست در خرید و فروش ارز با بانک شاهنشاهی رقابت کند و با افتتاح حساب جاری برای مردم، پرداخت وام و دادن بهره به موجودی تا ۶٪، موفقیت زیادی به دست آورد ولی پس از نزدیک یک سده فعالیت، در جریان انقلاب روسیه، ورشکست و اموالش توقیف شد.

"بانک استقراضی روس" و "بانک عثمانی" مشغول فعالیت بودند. در سال ۱۳۰۴ بانک سپه برای تنظیم امور مالی ارتش به وجود آمد. بعد در سال ۱۳۰۷ خورشیدی، بانک ملی ایران تأسیس شد و نخستین سری اسکناس‌های ایران در سال ۱۳۱۱ به وسیله بانک ملی انتشار یافت. سپس بانک کشاورزی در سال ۱۳۱۱ و بانک رهنی در سال ۱۳۱۷ تأسیس و شروع به کار کردند. سایر فعالیت‌ها در جهت توسعه اقتصادی عبارت بودند از: ایجاد صنایع گوناگون قند، پارچه بافی، گونی بافی، پنبه، فولاد، سیمان، ایجاد راه آهن سراسری و احداث راه‌های شوسه بین شهری و نظایر آنها.

«در اقتصاد دوره پهلوی اول، تحول عمده‌ای در سهم هر یک از مناسبات تولید نسبت به دوره قاجار پدید آمد... تولید ناخالص ملی ایران در سال ۱۳۱۹ نسبت به سال ۱۳۰۴ دو برابر شده بود... بر اثر ثبات و امنیت و سامان یافتن وضع آشفته کشور، خصوصاً پایه‌های پروژه‌های اقتصادی و صنعتی و مدرنیزاسیون و نیز مقداری خدمات بهداشتی و درمانی و رفاه نسبی بود که جمعیت ایران رو به رشد گذاشت. از سوی دیگر، بر اثر صنعتی شدن کشور در دهه ۱۳۱۰، تعداد کارگران تا ۲۶۰ هزار نفر رسید که در بخش‌های مختلف مانند صنعت نفت، بافندگی، حمل و نقل، پشم، برنج، قند، ساختمان، راهسازی و راه آهن] و... کار می‌کردند...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۶۹).

برای مدرنیزه کردن کشور، تحولات اجتماعی و فرهنگی گوناگونی صورت گرفت، تحولاتی مانند: تغییر لباس از قبا و شب کلاه و دستار، به کت و شلوار و کلاه؛ ترویج تقویم خورشیدی به جای تقویم قمری؛ تأسیس کتابخانه ملی و اداره باستان شناسی؛ ایجاد رادیو، موزه‌ها، تأسیس خبرگزاری و ایجاد فرهنگستان ایران و... .

«تجدد خواهان و تحصیل‌کردگان و نخبگان جدید دور و بر رضاشاه جمع شدند و برنامه‌ها و الگوهای نوین بر گرفته از غرب را با نیروی حکومت مقتدر مرکزی در سرتاسر کشور به صورت رسمی در آوردند و مقرر کردند...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۴).

در اثر پیشرفت‌های حاصله و بهبود وضع عمومی جامعه، رفته رفته در جامعه شبانی، دهقانی و بدون صنعت و تولید ایران، طبقات جدید تخصصی و حرفه‌ای پیدا شد و توده مردم بیشتر داوطلب تحصیلات فرزندان خود و اشتغال آنها در پیشه‌های جدید و سازمان‌های اداری و مؤسسات تازه

تأسیس شدند.

«تنوع شغلی و حرفه‌ای در جامعه تدریجاً ایجاد می‌شد و به لحاظ اجتماعی، تقاضای آموزش‌های جدید در خانواده‌های کارمندی و ارتشی (به ویژه در رده‌های میانی و بالا) انتشار می‌یافت... افزایش صاحبان مشاغل تخصصی (پزشک، مهندس، حقوقدان، کارمند، هنرمند، آموزگار، دانشجو، نویسنده، ناشر و...) از تحولات اجتماعی دوره پهلوی بود...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۱).

ایجاد دانشگاه تهران و اعزام دانشجو به اروپا، از مهم‌ترین اقدامات توسعه فرهنگی در دوره رضاشاه به حساب می‌آید. کلیات طرح تأسیس دانشگاه تهران از سال ۱۳۰۷ توسط دکتر "محمود حسابی" به وزیر فرهنگ وقت، آقای حکمت، پیشنهاد شد. طرح تفصیلی تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۰ تهیه و به وزیر فرهنگ تقدیم شد. با تلاش‌های دکتر حسابی و مذاکرات وی با نمایندگان مجلس، این طرح در سال ۱۳۱۲ به مجلس شورای ملی رفت و در سال ۱۳۱۳ از تصویب مجلس گذشت.

درباره این پیشنهاد، "علی اصغر حکمت"، وزیر معارف و مسؤول اجرای طرح تأسیس دانشگاه تهران و نخستین رییس این دانشگاه، در کتاب خاطراتش چنین نوشته است:

«در یکی از شب‌های فرخنده اواخر بهمن ۱۳۱۲، جلسه هیأت وزرا در حضور شاه در عمارتی که اکنون مقر کاخ ملکه پهلوی است، تشکیل شده بود. سخن از آبادی تهران و عظمت ابنیه و عمارات و قصور زیبای جدید در میان آمد. مرحوم فروغی (دکاء الملک) رئیس الوزرا در این باب به شاهنشاه تبریک گفت، دیگر وزیران نیز هریک به تحسین و تمجید زبان گشوده بودند. نوبت به بنده نگارنده رسید که به سمت کفیل وزارت معارف در آن میان حاضر بودم. گویا خداوند متعال به قلب من الهام کرد که عرض کردم در آبادی و عظمت پایتخت البته شکی نیست، ولی نقصی که دارد این است که این شهر هنوز عمارت مخصوص "اونیورسیتته" (دانشگاه) ندارد و حیف است که این شهر نوین از همه بلاد بزرگ عالم از این حیث عقب باشد. شاه بعد از اندک تأملی یک کلمه گفتند: "بسیار خوب، آن را بسازید". در جلسه بعد هیأت وزرا، در آغاز به وزیر مالیه، مرحوم علی اکبر داور، رو نموده و فرمودند در بودجه سال آینده مبلغ ۲۵۰,۰۰۰ تومان به وزارت معارف اعتبار بدهید که به مصرف ساختمان مدرسه برسانند. چند روز بعد که بودجه سال نو تدوین و تنظیم شد و به تصویب رسید، وزیر مالیه اضافه بر اعتبار مقرر سال قبل مبلغ مزبور را جهت



ساختمان مدارس در فصل مخصوص گنجانیده و قبل از نوروز ۱۳۱۳ به تصویب رسید و به وزارت معارف هم ابلاغ شد و من مأمور و مکلف شدم که ساختمان دانشگاه را آغاز نمایم».

"علی اصغر حکمت" بی درنگ دست به کار شد و جستجو برای مکان یابی مناسب برای دانشگاه را با کمک و مشاوره "آندره گدار"، معمار چیره دست فرانسوی که در آن روزگار به عنوان مهندس در خدمت وزارت معارف بود، آغاز کرد. آنان پس از جستجوی بسیار در میان ابنیه، باغ‌ها و زمین‌های فراوان آن روز اطراف تهران، باغ جلالیه را برای احداث دانشگاه برگزیدند.

«در دوره پهلوی اول و با تحولی که در نهاد سیاسی به وجود آمده بود، دولت علاوه بر گسترش مدارس ابتدایی و متوسطه دولتی، به اعزام محصلین، تأسیس مدارس عالیه و دانشسراها و سرانجام ایجاد دانشگاه اقدام کرد... در سال ۱۳۰۷ یکصد نفر برای ادامه تحصیل به اروپا اعزام شدند» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۸۲).

نهادهای فرهنگی جامعه نیز در این دوره تحولات آشکاری پیدا کردند. روند نوگرایی و نواندیشی پس از حدود یک صد سال، موقعیت تازه‌ای در کشور به دست آورده بود. گرایش به زبان فارسی، رشد ملی‌گرایی همراه با آرمان‌های وطن پرستی و زنده کردن تمدن درخشان و حشمت پیشین، جنبش‌های فرهنگی و ادبی متعددی در کشور به راه انداخت و سبب اجماع و نزدیک شدن متفکرین و خردورزان جامعه به یکدیگر شد.

«احساسات وطنی و تلاش برای اعتلای فرهنگ ملی و ایرانی، پیشرفت علمی و فنی کشور و رقابت با سایر ملت‌ها، مشوقی برای روی آوردن به مدارس جدید و دانشگاه می‌شد... با تأسیس دانشگاه در اوایل دهه دوم حکومت پهلوی، بستری فراهم شد که کسانی چون عباس اقبال آشتیانی، حسابی، فروزانفر، رضازاده شفق، علی اکبر سیاسی، علی نقی وزیری، غلامحسین رهنما، رشید یاسمی، فاضل تونی، سید کاظم عصار، [دهخدا] و... به فعالیت علمی و آموزشی مشغول بشوند...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۷).

رضا شاه اهمیت زیادی برای آثار باستانی ایران قائل بود. به فرمان او تخت جمشید که سال‌ها در

زیرخوابه‌ها و تلی از خاک قرار داشت، بازسازی و ترمیم شد. پس از تخت جمشید، آثار باستانی دیگری نیز ترمیم و بازسازی و برای حفاظت از آنها اقدام شد. رضا شاه با توجه به فرهنگ و تمدن ایرانی فرمان برپایی آرامگاه باشکوهی برای فردوسی، خالق شاهنامه داد. آرامگاه فردوسی در شهر توس ساخته شد و به مناسبت هزارمین سالگرد فردوسی با حضور عده‌ای از فردوسی‌شناسان جهان گشایش یافت. در همین راستا آرامگاه باشکوه دیگری برای حکیم عمر خیام و سپس برای عطار ساخته شد.

« تحول دیگری که در نهادهای فرهنگی این دوره روی داد، برجسته شدن ایران‌گرایی و فرهنگ ملی و اهمیت یافتن سره نویسی فارسی بود که به صورت مقررات حکومتی، بخشنامه‌های اداری و از طریق آموزش‌های رسمی دولتی در سطح ابتدایی تا عالی و نیز آموزش در ارتش و نهایتاً تأسیس فرهنگستان پیش می‌رفت... در سال ۱۳۱۳ و با کوشش مقامات ایرانی، مقرر شد که در غرب، نام کشور، از پرسیا(پرشیا) به "ایران" تبدیل گردد...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۵).

با افزایش تدریجی خودمداری و دیکتاتوری رضاشاه، رفته رفته قشر تازه‌ای از اندیشوران ناراضی به وجود آمد. اما اگر طبقه نویسندگان، شعرا و متفکرین در ابراز مخالفت با سیاست‌ها و روش‌های رضاشاه، خویشتن‌داری می‌کردند، می‌توانستند آزادانه به فعالیت‌های علمی و ادبی و روزنامه‌نگاری خود ادامه دهند.

«در دهه اول این دوره، ۴۹۶ عنوان نشریه وجود داشت که البته از نیمه آن به سبب رشد روند خودکامگی رضاشاه، رو به کاهش گذاشت و با توقیف و تعطیلی تدریجی روزنامه‌ها در دهه دوم (۱۳۱۰) به ۹۹ عنوان رسید... در این دوره رونق و رواج نسبی در گستره فرهنگ، ادب و هنر جدید، البته به شرط غیر سیاسی بودن پدید آمد. تحقیقات جدید ادبی انجام شد. انجمن‌های ادبی بسیاری (در تالار آینه، پارک مسعودیه و...) تشکیل می‌گردید. تیمورتاش، ملک الشعرا، ادیب السلطنه، سمیعی، شمس‌العلماء، قریب‌گرگانی، محمد علی بامداد، دکتر ولی‌الله نصر، میرزا رضا نائینی، شاهزاده افسر، یحیی دولت‌آبادی و... در این انجمن‌ها سخن می‌گفتند. تجمع‌های ادبی افرادی مانند اقبال آشتیانی، رشید یاسمی، سعید نفیسی، رضاهنری، احمد درخشان، عبدالله انتظام، حبیب‌الله امیری، ابراهیم الفت، عبدالله تلگرافچی و علی اصغر منصور برگزار می‌شد. "نوبهار"، "ارمغان" و "وفا" نشریاتی بودند که به ترتیب بهار، وحید دستگردی و نظام‌وفادری می‌آوردند...

در برلن نشریاتی مثل "کاوه" و "ایران‌شهر" توسط گروه تقی‌زاده و کاظم‌زاده ایران‌شهر در می‌آمدند...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۸).

با ارتباطی که رضاشاه با آتاتورک، معمار بزرگ توسعه در ترکیه برقرار کرد و دیداری که از ترکیه به عمل آورد، بیش از پیش شیفته تجدد و توسعه به سبک غربی شد، ضمن اینکه به تاریخ باستان و ناموران ایرانی احترام ویژه می‌گذاشت.

«در دوره رضاشاه، تجدد به الگوی غالب حکومتی تبدیل شد و حالتی رسمی و حتی آمرانه به خود گرفت. هر چند که در کنار این تجدد، ترس از بیگانه و عنصری از بدگمانی نسبت به این یا آن قدرت صنعتی خارجی هم وجود داشت. خود رضاخان سردار سپه در دوره ۱۳۰۴-۱۳۰۲، اعلامیه‌هایی علیه اجنبی پرستان صادر می‌کرد و "کسانی را که موجب نفوذ بیگانگان در کشور بشوند" تهدید می‌نمود. اما عرف‌گرایی و نوسازی در کشور با الگوهای غربی رویکرد غالب او شد...» (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۱۷۴).

کلیه فعالیت‌های انجام شده دوره اول توسعه، علی‌رغم فقر عمومی، نبود بودجه کافی<sup>(۱)</sup> و فقدان نیروی کار کاردان، انجام شد. آنچه عملاً صورت گرفت، حسب ضرورت‌های آشکار و تشخیص نیازهای بی‌شمار و مبهم جامعه بود که با تکیه بر اراده و قدرت فائقه دیکتاتوری رضاشاه انجام شد، و نه بر پایه برنامه‌ریزی ملی توسعه یا طرح جامع توسعه.

**توسعه سیاسی، دفاعی و تمامیت ارضی کشور** - به غیر از کارهای مهمی که به شرح فوق در زمینه توسعه اجتماعی، اقتصادی در مدت کوتاه ۱۵ سال در کشور انجام شد، بی‌مناسبت نیست به اختصار به کارهای سیاسی و اقدامات اساسی که برای تحقق یکپارچگی کشور در این مدت کوتاه صورت گرفت نیز اشاره شود، کارهایی مانند یک پارچه سازی و وحدت سراسری مرز و بوم کشور و نیز سرکوب شورشیان و ناآرامی‌ها همراه با تثبیت مرزها و حفظ تمامیت ارضی کشور؛ زیرا پس از انقلاب مشروطیت نیز هرج و مرج و بی‌سامانی تا مدت ۱۵ سال ادامه داشت. نه حکومت بی‌اعتبار قاجار قادر به اداره امور و حفظ کشور بود و نه قیام مشروطیت توانایی حکومت کردن داشت. در طی این ۱۵ سال تا کودتای سید ضیاء الدین طباطبایی و رضا خان سردار سپه، کشور به سرعت رو به فروپاشی گذاشته بود. هر روز از هر گوشه کشور صدای شورش و ناآرامی و تجزیه‌طلبی به گوش می‌رسید؛ مانند قیام

۱- تمديد قرارداد داری، باعث عدم دسترسی به درآمدهای نفت شده بود.

شیخ محمد خیابانی و فرقه دموکرات در آذربایجان، جنبش میرزا کوچک خان و قیام جنگلی‌ها در گیلان، فتنه و مزاحمت‌های اسمعیل خان سیمیتقو (اسماعیل آقا شکاک) در کردستان، استقلال‌طلبی شیخ خزعل در خوزستان، شورش‌ها و تحرکات عشایر فارس، ناآرامی قبایل بلوچ در سیستان و بلوچستان، تزلزل حاکمیت مرکزی در خراسان و ناآرامی‌های ترکمن‌ها در صحرای ترکمنستان. رضا شاه توانست با غلبه بر این حوادث به وحدت ملی، یک پارچه‌سازی و حفظ مرز و بوم ایران تحقق بخشد.

سرانجام رضاشاه در پایان دوره کوتاه سلطنت خود توانست با براندازی ملوک‌الطوایفی، تأمین تمامیت ارضی کشور و برنامه‌ریزی برای اسکان ایلات و عشایر، تا حدود زیادی ایران را از موقعیت مناسبی در منطقه برخوردار و مردم را از وضعیت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی دوران قاجار دور کند.

#### پیدایش تفکر برنامه ریزی در دوره اول توسعه

تشکیل " کمیسیون اقتصادیات" در سال ۱۳۰۳ شمسی در مجلس شورای ملی<sup>(۱)</sup> (پیش از سلطنت رضاشاه) را می توان اولین اقدام رسمی در زمینه پیدایش تفکر برنامه ریزی و توجه به توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور دانست. این کمیسیون به ریاست "سید حسن تقی زاده" و عضویت هفت تن از نمایندگان دوره پنجم مجلس برای هماهنگی در اجرای برنامه های عمرانی و اقتصادی تشکیل شده بود. "یحیی دولت آبادی"، از نمایندگان دوره پنجم مجلس، در باره این کمیسیون نوشته است:

«به هر حال مجلس دایر و کمیسیون ها انتخاب می شوند. نگارنده در کمیسیون معارف کار می کند و می کوشد یک کمیسیون رسمی بر کمیسیون های مجلس بیفزاید به نام کمیسیون اقتصاد. گرچه از طرف حاسدین و اشخاص کوتاه نظر مخالفت هایی می شود، ولی بالاخره نگارنده موفق شده کمیسیون مزبور را ایجاد می کند و خود در آن کمیسیون به ادای وظیفه می پردازد» (دولت آبادی ۱۳۸۷، ص ۱۵۵).

بعد از کمیسیون اقتصادیات مجلس پنجم، بار دیگر اندیشه برنامه ریزی در سال ۱۳۱۰ توسط مهندس "علی زاهدی"<sup>(۲)</sup> مطرح شد. وی رساله نسبتاً مفصلی زیر فرنام "لزوم پروگرام صنعتی" تهیه

۱- دوره پنجم مجلس شورا، بیش از دو سال (از بهمن ۱۳۰۲ تا بهمن ۱۳۰۴) به طول نیانجامید و نتوانست در تنظیم برنامه توسعه کشور گام مؤثری بردارد.  
۲- مهندس علی زاهدی متولد ۱۲۷۵ شمسی در تهران، پس از پایان تحصیلات مهندسی معدن در فرانسه، در سال ۱۳۰۹ به ایران بازگشت و سال ها در رشته اکتشاف و استخراج معادن و تدریس زمین شناسی به کار پرداخت و در سال ۱۳۳۵ شمسی درگذشت.

و منتشر کرد. در ابتدای این رساله چنین آمده است:

« احتیاجات روزافزون تمدن، ما را بیش از هر موقع به مسائل اقتصادی متوجه کرده است. هرکس اهمیت فوق العاده تولید ثروت را حس می‌کند و می‌فهمد که رفاهیت ملت ایران منوط به تهیه و تزیید ثروت می‌باشد. خوشبختانه اقداماتی خواه مستقیماً توسط دولت، خواه به دست نفرات مملکت به عمل آمده و در جریان است ولی موقع مقتضی است که کلیه عملیات صنعتی ما تحت پروگرام جامع و روشن تنظیم شود. ارتباطات صنایع مختلفه را کاملاً رعایت و مقدمات هر مؤسسه را قبلاً تهیه نمایند. همان قسمی که اعضای مختلفه بدن تکالیف نفرات یک خانواده و تشکیلات سیاسی یک جامعه به همدیگر ارتباط کامل دارند، تشکیلات اقتصادی و مؤسسات صنعتی یک جامعه به همدیگر ارتباط کامل دارند.» (زاهدی ۱۳۰۹).

رساله مهندس علی زاهدی هرگز به گونه رسمی از طرف دولتمردان مورد عنایت و توجه قرار نگرفت و به آن بها داده نشد. با تشکیل کمیسیون اقتصادیات مجلس پنجم و انتشار رساله مهندس علی زاهدی، می‌توان ایران را در زمره قدیمی‌ترین کشورهای جهان در امر اندیشه توسعه برنامه ریزی شده، دانست.

تلاش دامنه‌دار بعدی در سال ۱۳۱۶ توسط زنده یاد "ابوالحسن ابتهاج" آغاز شد. وی که کار خود را از بانک شاهی سابق شروع کرد، فاقد تحصیلات دانشگاهی در داخل و خارج از کشور بود؛ اما چون به مقوله توسعه اقتصادی علاقه پیدا کرده بود، به مطالعه کتاب‌های اقتصادی پرداخت و خود را با مفاهیم توسعه و برنامه ریزی آشنا کرد. ابتهاج پس از آشنایی با تفکر برنامه ریزی، برای جا انداختن آن در جامعه سامان نیافته ایران به ترویج این اندیشه پرداخت و این فکر را تحت عنوان "نقشه" به کار برد که ما باید "نقشه" داشته باشیم، یعنی هدفمند و با برنامه باشیم. او در این خصوص گفته است:

« من از سال‌ها پیش، یعنی درست از همان زمانی که در شرکت‌های دولتی با علاء کار می‌کردم، عقاید مرا در مورد مشکلات اقتصادی ایران با او در میان می‌گذاشتم و تأکید می‌کردم که تا زمانی که برای کارهایمان "نقشه" ای نداشته باشیم، وضع مملکت درست نخواهد شد. اصولاً از زمانی که در بانک شاهی بودم تاروی که در سازمان برنامه شروع به کار کردم، بیش از سی سال بر فکر برنامه ریزی برای اصلاح وضع اقتصادی و اجتماعی ایران تأکید می‌کردم، چون معتقد بودم که کشوری مانند

ایران با امکانات مالی و نیروی انسانی محدود و احتیاجات نامحدود، باید دارای برنامه باشد. استدلال می‌کردم که مملکتی مانند ایران، با خصوصیتی که به آن اشاره کردم، قادر نیست در ظرف مدت کوتاهی کلیه احتیاجات خود را تأمین کند و بنابراین باید دید مهم‌ترین و ضروری‌ترین کارهایی را که می‌توان در مدتی معین، با بودجه‌ای معین، انجام داد کدام هستند» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۲۹۷).

منظور اصلی این بود که هدف‌ها و نیازهای جامعه، شناسایی، بودجه مورد نیاز کارها برآورد، اعتبارات در دسترس معلوم و با برقراری تناسب بین بودجه و اعتبارات، فعالیت‌های اجرایی ساماندهی شود، به طوری که اعتبارات به بهترین شیوه به مصرف برسد و جامعه به خوبی از نتایج آن بهره‌مند شود.



ابوالحسن ابتهاج

او بر این باور بود که استفاده از نقشه اقتصادی برای پیشرفت موزون و هماهنگ کشور بسیار مهم و کارساز است. به همین سبب، موضوع را با "حسین علاء"، نخست‌وزیر، مطرح کرد. حسین علاء در جلسه‌ای که به دیدار رضا شاه می‌رود، این تفکر نوراً گزارش می‌کند. رضا شاه از این فکر که بقیه کارها با نقشه صورت گیرد، استقبال می‌کند. حسین علاء پس از بازگشت به ابتهاج می‌گوید که ما این موضوع را به اطلاع شاه رساندیم و شاه موافقت کرد که این کار بشود. در این ارتباط و در تاریخ ۱۱ فروردین ۱۳۱۶، اساسنامه "شورای اقتصادی" به تصویب می‌رسد و ابتهاج هم به عنوان دبیر شورا انتخاب می‌شود. نخستین جلسه شورای اقتصادی، در تاریخ دوم اردیبهشت ۱۳۱۶ تشکیل می‌شود و درباره کلیات کارها گفتگو و تبادل نظر می‌شود. اما بعد از آخرین نشست کمیسیون شورای اقتصادی مورخه ۱۱ مهر ۱۳۱۷، دیگر جلسه‌ای تشکیل نشد. سوابق تاریخی نشان می‌دهد، کارشکنی و مخالفت عوامل متنفذی مثل وزیر مالیه وقت، "محمود بدر"، تفکر برنامه‌ای و تلاش طرفداران برنامه ریزی را با شکست روبه‌رو کرد. زیرا امثال او هم در کارها مؤثر بودند و هم به برنامه ریزی اعتقادی نداشتند. آنها برنامه ریزی را عبث و بیهوده می‌دانستند. ابتهاج در این باره چنین نوشته است:



حسین علاء

«من مشغول تهیه مقدمات کار شدم، ولی در عمل دیدم که هر جا کار ما به وزارت

مالیه بر می خورد، با کارشکنی بدر مواجه می شویم. ناچار به علاء گفتم که استنباط می کنم که بدر با کارهایی که ما در نظر داریم انجام دهیم موافق نیست و چون نقش وزارت مالیه در کارهای ما خیلی مؤثر است، خواهش می کنم با هم به دیدن بدر برویم و موضوع را با او مطرح کنیم، شاید راه حلی پیدا شود. علاء قبول کرد و دو نفری به دفتر بدر رفتیم. همه تدابیری را که در جلسه قبل در حضور خودش گفته بودم، دوباره تکرار کردم. 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 روزمره و بدون برنامه زندگی کرد. بدر گفت: من اعتقاد دارم در ایران باید روزمره زندگی کرد. من فکر فردا را هم نمی توانم بکنم، آن وقت شما می خواهید نقشه تهیه کنید که پنج سال دیگر چکار کنید. انجام این کار در این مملکت غیر ممکن است و این فکر اصلاً عملی نیست. وقتی از دفتر بدر بیرون آمدیم به علاء گفتم: 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 این ترتیب فکر تهیه کارهای برنامه برای مملکت از بین رفت و شورای اقتصادی هم دیگر تشکیل نشد» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۰۳).



احمد متین دفتری

تلاش بعدی برای آغاز برنامه ریزی، پس از نخست وزیری دکتر متین دفتری صورت گرفت. ابتهاج برای دومین بار نامه ای در تاریخ دوم آذر ۱۳۱۸ می نویسد و موضوع برنامه ریزی را مجدداً مطرح می کند. نامه مذکور به دکتر متین دفتری نخست وزیر در زمینه ضرورت برنامه ریزی، این گونه آغاز می شود:

«جناب آقای نخست وزیر

- اگر بخواهیم علت مغشوش بودن وضع اقتصادی کشور را به طور اختصار بیان کنیم، به جرأت می توان گفت که دلیل [دلایل] عمده آن:
۱. نداشتن برنامه اقتصادی
  ۲. نبودن مرکزیت در کارهای اقتصادی است
  ۳. [لزوم تهیه نقشه اقتصادی]



۱. **نداشتن برنامه اقتصادی** - مادامی که برنامه‌ای برای عملیات اقتصادی دولت تهیه نشده و معلوم نگردیده است کارهایی که شروع شده و در نظر است آغاز گردد، چه مدت لازم دارد و هزینه انجام آنها چیست و در آمد دولت در آن مدت چه میزان است، همیشه احتمال می‌رود در آمد جاری، تکافوی پرداخت‌های لازم را ننماید یا این که به جای انجام کارهای ضروری، در درجه اول اقدام به عملیاتی بشود که چندان ضرورت نداشته یا لافل دارای درجه اول اهمیت نباشد. کشوری که برنامه و نقشه ندارد، مانند فردی است که بدون توجه به توانایی مالی خود هزینه‌هایی می‌کند و ناگهان معلوم می‌شود برای هزینه ضروری روزانه معطل است و آن وقت ناچار است برای تهیه کردن پول زیر بار شرایط سنگین برود.

۲. **نبودن مرکزیت در کارها** - در حال حاضر نظر به پراکندگی و تشتت مراکز اقتصادی و وجود نداشتن دستگاهی که آنها را به یکدیگر مرتبط ساخته، وحدت جهت به فعالیت‌های آنها بدهد، هر یک از مراکز برای خود به یک رشته اقداماتی مبادرت می‌نماید که ممکن است با اقداماتی که از طرف مرکز دیگر به عمل می‌آید مخالف و متناقض باشد. و به علاوه، نظر به تعدد مراکزی که عهده‌دار امور اقتصادی کشور هستند، هیچیک از مراکز خود را کاملاً مسئول حسن جریان امور نمی‌داند. این تقسیم و تفکیک مسئولیت که ناچار موجب کاهش قدرت هر یک از مراکز می‌باشد و بیش از هر چیز موجب کندی پیشرفت کارها و کمی دقت و تعمق در مسائل و عدم جرأت به مبادرت به اقدامات اساسی می‌گردد.

۳- **لزوم تهیه نقشه اقتصادی** - به طوری که در بالا اشاره شد، در مرحله کنونی اقتصادی جهان، همه کشورها حتی آنهایی که سوابق و تجربیات ممتدی دارا می‌باشند، لزوم تأسیس مرکزی برای تنظیم اقتصادیات خود و طرح و اجرای نقشه‌های اقتصادی را احساس کرده‌اند و بنابراین محتاج به بیان نیست که کشور ما برای حسن پیشرفت اقتصادی خود و بنا نمودن آن بر شالوده‌های متین پا برجا بیشتر از همه جا به تهیه و اجرای نقشه اقتصادی نیازمند است. تاکنون، نظر به این که در کشور زمینه خالی و جای اقدام فراوان وجود داشته و به هر گونه تأسیس اقتصادی و صنعتی محتاج بود، طرح نقشه قبلی شاید آنقدرها ضروری به نظر نمی‌رسید. ولی اکنون در اثر پیشرفت‌هایی که در چند سال اخیر حاصل شده و تأثیرات و اقداماتی که تشخیص درجه لزوم و مفید بودن آنها ساده و بدون بررسی زیادی ممکن بود ایجاد گشته است، موقع آن رسیده که قدم‌هایی که از این به بعد برداشته می‌شود با بررسی و مطالعه قبلی انجام گیرد. به عبارت دیگر، طرح یک

نقشه اقتصادی که چند سال پیش شاید ممکن نبود، امروز نه تنها ممکن، بلکه مورد احتیاج فوری و ضروری به نظر می‌رسد» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۰۵).

متأسفانه این اقدام ابتهاج هم به جایی نمی‌رسد و به ایشان جواب مساعدی داده نمی‌شود؛ کسی هم از فکر برنامه‌ریزی استقبال نمی‌کند و موضوع دوباره به بوته فراموشی سپرده می‌شود. بعد از آن هم حوادث شهریور ۱۳۲۰ و حمله متفقین<sup>(۱)</sup> به ایران روی می‌دهد. نیروی دریایی و ارتش ایران منهدم و رضاشاه به جزیره موریس و سپس آفریقای جنوبی تبعید می‌شود و ولیعهد بی تجربه او، در اوضاع اسف‌بار اقتصادی، قحطی و گرسنگی به سلطنت می‌رسد.

۱- حمله مشترک نیروهای نظامی آمریکا، انگلیس و روس به ایران

### دوره دوم توسعه (۱۳۵۷-۱۳۲۰)

از سال ۱۳۲۰ خورشیدی و پس از اشغال ایران از سوی نیروهای متفقین، تا چند سال تلاطم و بحران شدید اقتصادی بر کشور حاکم شد. نه تنها فعالیت‌های توسعه متوقف و بیکاری زیاد شد، بلکه قحطی و کمبود مواد غذایی نیز قیمت‌ها را ۶ تا ۷ برابر افزایش داد. به طوری که مردم از گرانی، بیکاری و قحطی به تنگ آمدند.

**تشکیل شورای عالی اقتصادی** - با شروع جنگ جهانی دوم و ادامه حضور نیروهای اشغال‌گر آمریکا، روس و انگلیس در ایران و به ویژه تبعید رضاشاه از کشور، اوضاع اجتماعی - اقتصادی ایران روز به روز رو به خرابی بیشتر گذاشت؛ به گونه‌ای که مرتباً نگرانی مردم از روی کار آمدن دولت‌های ضعیف و ناتوان دوران جنگ عمیق‌تر و بر نابسامانی‌های داخلی، هرج و مرج و نارضایتی آنان افزوده می‌شد.

با وجود پیشینه تشکیل شورای اقتصادی در ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ و ادامه آن تا مهرماه ۱۳۱۷، کابینه "ساعد" در مرداد ۱۳۲۳ برآن شد تا برای اصلاح اوضاع اقتصادی و مالی کشور تدابیری بیاندیشد. در این راستا دولت دست به ایجاد تشکیلات جدیدی به نام "شورای عالی اقتصادی" زد تا با استفاده از نظرات و اطلاعات اشخاص خبره و بصیر، به تهیه برنامه‌های اقتصادی بپردازد. اساسنامه شورای عالی اقتصادی توسط هیأت وزیران در تاریخ ۲۳ مرداد ۱۳۲۳، به تصویب رسید و شورای عالی اقتصادی مرکب از ۲۴ نفر زیر نظر نخست وزیر تشکیل شد (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۱۲).

در کابینه ساعد، شورا به تشکیل جلسه موفق نشد و پس از تصویب قانون هیجدهم دی ماه و



محمد ساعد مراغه‌ای

سلب اختیارات دکتر "میلسپو" (۱۳۲۳-۱۳۲۱)، "سهام السلطان بیات" وزیر دارایی وقت، در متن اساسنامه شورای عالی اقتصادی تغییراتی به عمل آورد. سرانجام اساسنامه تجدید نظر شده در هشتم فروردین ۱۳۲۴ به تصویب هیأت وزیران رسید (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۱۳).

چهار سال بعد از اشغال ایران و تبعید رضاشاه از جانب متفقین، در شهریور ۱۳۲۴ و برای سومین بار، ابتهاج موضوع برنامه ریزی توسعه را پی‌گیری کرد. او در بخشی از نامه شماره ۱/۱۸۳ مورخه ۱۴ شهریور ۱۳۲۴ به وزیر مالیه و رونوشت به "صدرالاشراف" نخست وزیر نوشت:

«... احتیاجات این کشور بسیار است. باید درجه اهمیت هر یک از احتیاجات و مدت و هزینه انجام آن تعیین گردد و آنچه را که مقامات صلاحیت دار با توجه به عوامل مختلف عملی و ضروری تشخیص بدهند به شکل یک نقشه اقتصادی تنظیم نمایند تا در مدت معینه، از محل اندوخته‌های کشور، به موقع اجرا گذاشته شود. نظر به اینکه چنین نقشه‌ای مستلزم مطالعات دقیق و جمع‌آوری اطلاعات جامعی است که مدتی وقت لازم خواهد داشت، شایسته است که بدون فوت وقت در این خصوص اقدام به عمل آورده شود» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۰۸).

اما این بار هم به سان دفعات پیشین، تلاش‌ها برای ترویج اندیشه برنامه ریزی بنا به شرایط نابسامان اداری و مدیریتی کشور، سرانجامی نیافت.

#### آغاز برنامه ریزی نوین در کشور

خرابی‌های ناشی از جنگ جهانی دوم و حمله متفقین به ایران، موجب از هم پاشیدگی شیرازه امور اجتماعی و اقتصادی کشور شد و در پی گسترش خرابی‌ها و افزایش نارضایتی عمومی، فکر ترمیم و توسعه اقتصاد بیش از پیش قوت گرفت. به همین سبب در اوایل سال ۱۳۲۵، برای بهبود اوضاع دو گام اساسی برداشته شد. گام اول گشایش بانکی به نام "بانک صنعتی و معدنی ایران" برای سرپرستی و اصلاح کارخانه‌ها و مؤسسات اقتصادی دولت به استثنای سه واحد اقتصادی صنعت نفت، انحصار دخانیات و راه آهن دولتی و گام دوم، تنظیم یک برنامه اقتصادی برای کشور بود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۱۳۸۲، ص ۱۱).

ابتهاج برای چهارمین بار در فروردین ۱۳۲۵ و در زمان صدارت "قوام السلطنه"<sup>(۱)</sup> به فعال کردن برنامه ریزی و راه اندازی کمیسیونی که قبلاً در بانک ملی به گونه داوطلبانه تشکیل داده بود، پرداخت. پس از تشکیل کابینه قوام السلطنه و تفاهماتی که با نخست وزیر و وزیر مالیه (بیات) در مورد تهیه برنامه اقتصادی پیدا کرد، نامه ای در تاریخ ۱۳۲۴/۱۲/۲، به شماره ۴۴۲/۶ برای بیات وزیر مالیه ارسال داشت، و در انتهای نامه چنین نوشت:



احمد قوام

«...پیشنهاد می شود که کمیسیونی در وزارت مالیه تشکیل گردد تا برای تهیه برنامه اقتصادی کشور اقدامی مجدانه به عمل آید. ضمناً این جانب با کمال مسرت نتیجه مطالعاتی را که در بانک شده در اختیار آن جناب می گذارد و به اشخاصی که در این قسمت مطالعه کرده اند مأموریت خواهد داد تا با کارمندان کمیسیون وزارت مالیه تشریک مساعی کنند. به علاوه بانک ملی ایران از بذل هیچگونه مساعدت در پیشرفت این امر دریغ نخواهد کرد» (ابتهاج ۱۳۲۵، ص ۳۰۹).

تلاش ها و رایزنی های تازه ابتهاج با قوام و بیات و ارسال نامه بالا، منجر به تشکیل جلسه شورای عالی اقتصادی، که مدت ها فعالیتی نداشت، شد. این جلسه در دهم فروردین ۱۳۲۵ تشکیل و قوام طی سخنانی ضمن تشریح نابسامانی ها و شوربختی کشور و پس از اعلام سیاست های اقتصادی دولت خود، بر لزوم ادامه فعالیت شورای عالی اقتصادی و طرح یک نقشه اقتصادی تأکید کرد (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۱۷).

**سخنان قوام السلطنه در حمایت از برنامه ریزی - اولین جلسه کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی یا شورای عالی اقتصاد با حضور فعال قوام السلطنه، نخست وزیر در تاریخ بالا و در دفتر بیات وزیر دارایی تشکیل شد.** در این جلسه مهم شورای اقتصاد، قوام السلطنه سخنان مهمی ایراد کرد، این سخنرانی ضمن اینکه سرآغاز برنامه ریزی کشور تلقی می شود، بیانگر تهی دستی و شوربختی مردم و نا کار آمدی دولت های پیش از قوام بوده است<sup>(۲)</sup>. برای آگاهی از ابعاد عقب افتادگی و محرومیت جامعه در سال ۱۳۲۵ خورشیدی، گزیده مهم ترین بخش های سخنرانی نخست وزیر وقت نقل می شود:

۱- قوام السلطنه در ۷ بهمن مامور تشکیل دولت گردید و در ۲۵ بهمن ۱۳۲۴ ششمین کابینه خود را معرفی و سهام السلطان بیات را به عنوان وزیر مالیه تعیین کرد.

۲- قوام با درایت توانست نفت شمال را به روس ها نهد و آنها را از ایران بیرون کند.

«...وضع اقتصادی ایران از هر حیث بحران آمیز و موجب نگرانی است، واحد سطح زندگانی توده‌های عظیم ملت ایران، هر چند قبل از جنگ بی اندازه پست بوده، ولی امروز بر اثر عوامل جنگ تنزل بیشتری کرده است. اکثر این توده‌های ایرانی حتی از داشتن نعمت حوائج اولیه که خوراک، پوشاک، و مسکن کافی باشد، محروم مانده‌اند. هزینه زندگانی در سنوات اخیر به قدری بالا رفته است که مسبب بزرگ‌ترین انحطاط اخلاقی جامعه شده است. قوه تولید نسبت به زمان قبل از جنگ نقصان فاحشی یافته ولی کاهش قوه خرید و مصرف ملی به طور کلی خیلی بیشتر محسوس گشته است. خرابی وضع اقتصادی در تمام شئون زندگانی اجتماعی و سیاسی مملکت اثر شومی از خود باقی گذاشته است؛ و تعادل واردات و صادرات مملکتی بر اثر جنگ به طور کلی از بین رفته است. از این جهت است که از شما آقایان دعوت شده شورای عالی اقتصادی مملکتی را تشکیل دهید و وظایف سنگینی را بر عهده گیرید. و لذا لازم می‌دانم که حدود وظایفی را که بر عهده می‌گیرید، خاطر نشان ساخته و کلیات خط مشی و روش اقتصادی را که باید تعقیب شود، یادآور شوم. سیاست اقتصادی دولت در روی محور اساسی حیات اقتصادی مملکت قرار گرفته و لذا باید دو اصل زیر مورد توجه قرارگیرد:

- بالا بردن واحد سطح زندگانی چه از لحاظ فراهم آوردن وسایل از دیاد تولید و چه از دیاد مصرف.

● تعدیل در توزیع ثروت تولیدی.

شورای عالی اقتصادی باید این هدف کلی سیاست اقتصادی دولت را نصب العین خود ساخته و برای رسیدن به آن مطالعات کافی نموده و نقشه‌های اساسی طرح و پیشنهاد نماید و به ملت ایران اطمینان می‌دهم که دولت در عملی ساختن نقشه و روش اقتصادی خود منتهای سعی و کوشش را خواهد نمود، چه که فقط با بهبود و از دیاد فعالیت اقتصادی و بالا بردن واحد سطح زندگانی و توزیع ثروت است که می‌شود شالوده جدید و جاودانی برای بقاء ملت ایران ریخت و ملت ایران را به شاهراه ترقی و تعالی ارشاد و رهبری نمود...

آن قسمت از طرح‌ها و نقشه‌های تنظیمی شورای عالی اقتصادی که محتاج به وضع قانون نباشد بلافاصله وسایل اجرای آن فراهم خواهد شد و برای سایر قسمت‌ها لوایح قانونی آن باید تهیه شده و به تصویب هیأت دولت رسیده و اجرا گردد و در اولین فرصت ممکنه نیز به تصویب مجلس خواهد رسید. قانون انحصار تجارت خارجی کماکان پایه و اساس سیاست اقتصادی مملکت خواهد بود و عندالزوم برای تحکیم مبانی این قانون چنانچه مقررات دیگری ضرورت پیدا کند فوراً وضع خواهد شد.

سعی لازم در بهبود صادرات و طرز بسته بندی و تزئین تولید و تطبیق قیمت های کالاهای صادراتی با قیمت های بین المللی باید به عمل آمده و مقررات ضروری وضع گردد و همچنین در صورت لزوم برای کالاهای صادراتی جوایز لازم برقرار گردد.

کالاهای وارداتی کشور اصولاً باید سهمیه بندی شده و محدودیت آن به منظور جلوگیری از رقابت با مصنوعات مشابه داخلی عملگردد، ولی برای کمبود فعلی احتیاجات داخلی از حیث قند و قماش و غیره باید اقدام عاجل به عمل آید... تعیین روش صنعتی کردن مملکت و طرح نقشه ایجاد صنایع از حیث اهمیت و لزوم آن است...

تعیین تکلیف روابط بین کارگر و کارفرما باید مورد دقت و توجه مخصوص قرار گرفته و قوانین لازم تهیه شود...

در ایران در شصت شهر مؤسسه شهرداری وجود دارد و کلیه اهالی این شهرها حتی تهران که پایتخت مملکت است از نعمت کلیه وسائل عادی زندگانی که نظافت و روشنایی و بهداشت و آب آشامیدنی و تلفن باشد بکلی بی بهره می باشند... حد متوسط عایدات فعلی هر زارعی در مملکت باید معین شده و یک حداقل عایداتی که خوراک و پوشاک و مسکن زارع و خانواده او را تأمین نماید در نظر گرفته شده و طرح قانونی آن به دولت تسلیم گردد. تناسب تهیه عوامل زراعتی چه به وسیله مالک و چه زارع که امروز پایه و اساس تقسیم محصولات ارضی است نباید ملاک قرار گیرد، بلکه تقسیم محصول بر روی اصل تأمین رفاه و آسایش زارع و خانواده او باید به عمل آید.

طرح تقسیم و فروش اراضی به اقساط در خالصجات دولتی به منظور آزمایش در ایجاد طبقه خرده مالک باید سریعاً تهیه شده و عملی گردد.

برای بالا بردن سطح زراعت و ازدیاد محصولات زراعتی در مملکت باید تهیه آب کافی بشود و به این منظور باید طرح های مقتضی تهیه گشته و کمیسیون های فنی برای مطالعه تمام قسمت ها و فراهم آوردن وسایل لازم تشکیل گردد... حمل و نقل ارزان به منزله قدم اول اصلاحات اقتصادی مملکت است... نقشه توسعه راه آهن... راه تجارتي و ترانزیتی... و ایجاد خطوط حمل و نقل هوایی باید به عمل آمده و موجبات آن فراهم گردد.

معادن ایران از هر حیث قابل توجه و اهمیت است و ثروت تحت الارضی ایران باید مورد استفاده و بهره برداری ملی قرار گرفته و بازار وسیعی برای مصرف آن در دنیا تهیه شود...

به وزارتخانه ها و ادارات مربوطه دستور لازم صادر شده است که هر گونه اطلاعاتی

که لازم باشد و داشته باشند به اختیار شورای عالی اقتصادی بگذارند... و در صورت لزوم کمیسیونی هم از متخصصین برای مشاوره و طرح نقشه دعوت کرد... منظور دولت این است که شورای عالی اقتصادی یک برنامه پنج ساله ای در حدود مسائلی که فوقاً ذکر شد تهیه نماید و این جانب شخصاً مراقبت خواهم نمود که تمام وسایل و تسهیلات لازم برای کار شورا فراهم شود و از همین لحاظ اهمیت موضوع و زمان است که شخصاً ریاست شورا را قبول می‌کنم و توفیق آقایان را در انجام این خدمت بزرگ ملی صمیمانه آرزومندم» (بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۱۷ تا ۲۰).

**تشکیل اولین هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور** - دو روز پس از سخنرانی قوام، وزارت دارایی پیشنهادی برای تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه به هیأت دولت تسلیم کرد. این پیشنهاد منجر به صدور تصویب نامه‌ای برای انتخاب اعضای هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی چند ساله کشور به ریاست وزیر دارایی شد. در پی تصویب نامه مورخ ۱۷ فروردین ۱۳۲۵، هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور با عضویت دکتر "علی امینی" (دبیر هیأت)، دکتر "ضیاء الدین ابو ضیاء"، دکتر "علی اصغر خشایار"، "علی اکبر مدنی"، دکتر "عبدالمجید زنگنه"، دکتر "کریم سنجابی"، "سید جلال شادمان"، دکتر "غلامرضا کیان"، "منوچهر نیک پی"، و دکتر "حسن صفوی" زیر نظر وزیر دارایی به کار پرداخت (بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۲۰).

هیأت مذکور پس از چند ماه بررسی، در پایان خرداد ۱۳۲۵، گزارشی درباره کلیات برنامه هفت ساله، تهیه و تسلیم نخست وزیر کرد. در این گزارش بر ضرورت اجرای برنامه‌های اصلاحی و عمرانی چند ساله تأکید شد و ضمن اشاره به اشکالاتی که هیأت در انجام مأموریت خود با آنها مواجه بوده، خواستار اصلاح وضع ادارات و وزارتخانه‌ها شد. در پایان هم پیشنهاد کرد تا کمیسیون دیگری با حضور اعضای منتخب هیأت حاضر به علاوه تعدادی از مطلعین به انتخاب نخست وزیر، برای تطبیق بودجه با هزینه طرح‌های ضروری تشکیل شود (بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۲۱ تا ۲۴).

**تشکیل هیأت عالی برنامه** - چون مطالعه برنامه‌ها و اصلاح و تغییر آنها ضروری بود، هیأت وزیران، هیأتی را برای رسیدگی به برنامه‌های تنظیمی وزارتخانه‌ها، بنام هیأت عالی برنامه به ریاست شخص نخست وزیر انتخاب کرد. انتخاب ۲۷ نفر اعضای این هیأت بر طبق مصوبه شماره ۱۷۴۶۲ مورخه ۱۹ مرداد ۱۳۲۵، به تصویب هیأت وزیران رسید (بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۲۵ تا ۲۸).

ابتهاج درباره هیأت عالی برنامه و کمیسیون‌های زیر مجموعه آن و تصمیمات بعدی نوشته:



«اولین جلسه هیأت عالی برنامه در ۵ شهریور ۱۳۲۵ در کاخ وزارت امور خارجه به ریاست قوام السلطنه تشکیل شد. در این جلسه علاوه بر اشخاصی که به عضویت هیأت عالی برنامه تعیین گردیده بودند، دکتر "علی امینی" (دبیر کل هیأت تهیه نقشه) و "عبدالحسین هژیر" (وزیر مالیه)، و من حضور داشتیم. پس از بیاناتی که راجع به فلسفه تهیه برنامه عمرانی ایراد گردید، اعضای هیأت عالی برنامه به پنج کمیسیون تقسیم شدند» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۱۴).



عبدالحسین هژیر

پنج کمیسیون تشکیل شده عبارت بودند از کمیسیون های:

● بهداری، فرهنگ، دانشگاه

● کشور، جنگ، خارجه

● کشاورزی، پیشه و هنر

● راه، پست و تلگراف

● دارایی، بازرگانی و شرکت های دولتی.

هیأت عالی برنامه مرکب بود از اعضای هیأت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور، دو نفر از بازرگانان، دو نفر از مطلعین در امور کشاورزی، دو نفر از مطلعین در امور فرهنگی و اجتماعی، دو نفر از مطلعین در مسائل بهداشتی و چهار نفر از مهندسين و مطلعین در امور صنایع و معادن و سه نفر از مطلعین در امور عمومی و انتظامی و ارتشی کشور که از طرف نخست وزیر انتخاب می شدند (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۲۵).

در همان اولین جلسه هیأت عالی برنامه مورخ ۵ شهریور ۱۳۲۵، در حضور نخست وزیر، به کلیات برنامه هفت ساله پیشنهادی و سایر پیشنهادات هیأت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی رسیدگی شد. در پی آن در تاریخ ۹ شهریور ۱۳۲۵ با ارسال نامه شماره ۲۰۳۸۸ به وزارتخانه ها دستور داد تا کلیه اطلاعات مورد نیاز هیأت را تهیه و تسلیم کنند (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۲۸).

هیأت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی پس از رسیدگی به اطلاعات رسیده، طرحی شامل دو قسمت اقتصادی و اجتماعی تنظیم کرد:

● بخش اقتصادی برنامه هفت ساله شامل طرح های عمرانی و مولد ثروت به سان توسعه منابع آب، بهبود و توسعه کشاورزی، رفع نواقص صنایع موجود و توسعه صنایع جدید، توسعه وسایل ارتباطی شامل پست و تلفن و تلگراف، توسعه راه ها، راه آهن، بنادر و فرودگاه ها و سایر طرح های زیر بنایی

کشور بود.

● بخش اجتماعی برنامه هفت ساله نیز در برگیرنده طرح‌های توسعه بهداشت، گسترش آموزش و فرهنگ، مبارزه با بیسوادی و به طور کلی بهبود رفاه عمومی و ارتقای سطح زندگی و کاهش بیکاری بود.

کمیت برنامه پس از انجام مشورت‌های لازم، ابتدا یک برنامه ۶۲ میلیارد ریالی (یک میلیون و نهصد و سی هفت هزار دلار با نرخ ۳۲ ریال) تنظیم کرد. نتیجه مطالعات هیأت برنامه‌ریزی نشان داد که دولت برای اجرای برنامه‌های مورد نظر در مدت پیش‌بینی شده دارای توان مالی کافی نیست. به ناچار بر آن شد تا برای تأمین اعتبارات لازم از بانک جهانی، که به بانک ترمیم و توسعه معروف بود، درخواست ۲۵۰ میلیون دلار وام نماید.

بانک جهانی در پاسخ به درخواست مورخ ۳ آبان ۱۳۲۵ سفارت ایران در واشنگتن، شرایط جاری موافقت با پرداخت وام را اعلام و از دولت ایران در خواست اطلاعات بیشتر کرد. پرسش‌هایی از قبیل این که وام مورد تقاضا برای چه منظور است؟ نوع و میزان هزینه تقریبی عملیات (بر حسب بخش ریالی و ارزی) در چه حدود است؟ برنامه سالانه مصرف اعتبارات چگونه تنظیم شده؟ و برنامه استهلاک وام چگونه تنظیم شده است؟ (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۲۹).

هیأت عالی برنامه پس از اطلاع از نظرات بانک جهانی، تصمیم گرفت پیش از ارسال هرگونه پاسخ، یک بار دیگر طرح‌های تهیه شده را با نظر کارشناسان خیره و با تجربه مرور کند. تا پس از اصلاح و ویرایش طرح‌ها، پاسخ سنجیده و آگاهانه برای بانک جهانی تهیه و ارسال کند. در پی این تصمیم و پس از بررسی سه مؤسسه مهندسی آمریکایی، در تاریخ ۲۶ آذر ۱۳۲۵ (۱۷ دسامبر ۱۹۴۶) قراردادی با شرکت موريسن نودسن<sup>(۱)</sup> آمریکایی منعقد کرد (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۲۹).

**پیشنهاد شرکت موريسن نودسن - در پی امضای قرار داد، شرکت موريسون نودسن هیأتی را برای مطالعه و تهیه برنامه به ایران فرستاد. گروه کارشناسان شرکت مذکور در هفتم دی ماه ۱۳۲۵ وارد ایران شدند و بدون اتلاف وقت کار خود را آغاز کردند (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۲۹).**

عده‌ای حدود ده نفر کارشناس در رشته‌های گوناگون به مدت چهار ماه به نقاط مختلف کشور سفر کردند و پس از پایان مطالعات شتابزده (اردیبهشت ۱۳۲۶)، گزارش خود را درباره برنامه توسعه و عمران ایران در مرداد همان سال تسلیم دولت ایران کردند (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۴۰). اگرچه مطالعات شتابزده و در کوتاه مدت صورت گرفت، ولی به سبب خلأ هرگونه توسعه در ایران، هر آنچه

آنها عجولانه پیشنهاد کردند لازم و مفید از کار درآمد. به سان توسعه جزیره میان آب شوشتر، توسعه دشت های فارس مانند مرودشت و اراضی اطراف رودخانه کر، سد انحرافی کرخه و آبیاری اراضی حمیدیه و ... که در گزارش تفصیلی مورخه مرداد ماه سال ۱۳۲۶ این شرکت درج و در اسناد کتابخانه مرکزی سازمان برنامه موجود است.

**گزیده گزارش موریسن نودسن** - کارشناسان شرکت موریسن نودسن آمریکا، آمار و اطلاعات جمع آوری شده هیأت عالی برنامه را دریافت کردند و پس از انجام مسافرت های لازم به نقاط مختلف کشور، گزارش نهایی درباره توسعه و عمران ایران را با فرنام " برنامه توسعه و عمران ایران " به دولت تسلیم کردند.

چون مفاد گزارش بازدید کارشناسان شرکت موریسن نودسن، نشان دهنده دامنه وسیع پریشانی، تهی دستی و محرومیت مردم ایران در آن زمان و تأییدی بر خاطرات دکتر غنی و دکتر سیاسی است، گزیده بخش هایی از این گزارش در اینجا نقل می شود:

«... ما توصیه می کنیم که چون ملت ایران فعلاً ملت زراعت پیشه ای است، باید تا مدتی مساعی عمده خود را در ازدیاد و حسن اداره محصولات زراعتی مصروف سازد. معهداً باید برای ازدیاد محصولات صنعتی نیز تشویق کافی به عمل آید و به طور کلی این ازدیاد باید به طور طبیعی پیش آید. بدین معنی که رفاه اقتصادی افراد ملت، باید محرک این توسعه و ازدیاد باشد نه آن که به زور و به طور غیرطبیعی سعی شود که زراعت و کشاورزی در کشور به صنعت تبدیل شود.

این برنامه به سرعت توسط یک عده ده نفری از مهندسين که مدت چهار ماه شخصاً در ایران حضور داشته اند تهیه شده است. در مواردی که اطلاعات لازم در دسترس نبوده و مهندسين مزبور به تحصیل و جمع آوری اطلاعات مزبور موفق نشده اند (به ویژه از حیث جزئیات مربوط به جریان آب رودخانه ها و بازرسی و اکتشاف راجع به منابع معدنی تحت الارضی) مواظبت دقیق به عمل آمده است که توصیه ها و پیشنهادهایی که برای ساختمان های لازم نموده اند، براساس حقایق و اطلاعات صریح و کافی نهاده شود. فهرست موضوعات طرح های ضروری بعضاً با مختصری توضیحات به شرح زیر می باشد:

**افزایش محصولات کشاورزی** - برای اینکه سطح زندگانی به طور عموم بالا برود و بخصوص کشاورزان کشور در آمد بیشتری داشته باشند، محصولات زراعتی باید افزایش یابد.

تهیه آمار کامل درباره منابع طبیعی کشور - این قسمت یکی از مهم ترین

قسمت‌های برنامه توسعه و عمران کشور بوده و باید شامل عملیات زیر باشد: نقشه‌برداری توپوگرافیک (یعنی تفصیلی با ذکر جزئیات) از کلیه کشور، ایجاد وسائل ثبت میزان بارش (اعم از برف و باران و غیره) در نقاط متعدد، اندازه‌گیری میزان جریان آب رودخانه‌ها، مطالعه درباره آب‌های تحت‌الارضی، مطالعه و نقشه‌برداری طبقات الارضی در کلیه نواحی و مناطقی که دارای معادن و منابع طبیعی است، مطالعه و تهیه آمار راجع به خاک‌ها و ترکیبات آنها، مطالعه درباره چوب‌ها.

تهیه و تولید نیرو (برق) - مصرف سرانه نیروی برق در ایران معادل ۶/۳ کیلووات ساعت در سال است در صورتی که این رقم در ترکیه ۲۷، لبنان ۴۱، بلغارستان ۴۶، شیلی ۲۸۲ و آمریکا ۱۶۲۰ کیلووات ساعت در سال است.

همچنین مصرف برق در تهران از قرار نفی ۳۸ کیلووات ساعت در سال تعیین شده است در صورتی که رقم مزبور در مورد اسلامبول ۱۸۰ و در مورد آنکارا ۲۰۶ است.

توصیه شده است که برنامه مخصوصی برای تهیه نیروی برق کافی تنظیم و به‌موقع اجرا گذاشته شود.

تهیه سوخت - نکته مهمی که در گزارش تازگی دارد، توصیه ای است که در خصوص گاز طبیعی معادن جنوب و لزوم استفاده از محصول فعلی آن شده است. صنایع - صنایع مهمی که توسعه آنها توصیه شده عبارت است از سیمان و شکر. باید کشت نیشکر در کشور ترویج شود.

توسعه معادن - نظر به اینکه در باره ذخائر کافی ایران اطلاعات مختصری وجود دارد، برای مطالعات و اکتشافات لازم در معادن تحقیقات کامل صورت گیرد. طرح‌ها و پروژه‌های معین - این قسمت از گزارش متضمن صورتی از طرح‌ها و پروژه‌های مختلف که مورد بررسی قرار گرفته است می‌باشد. هزینه عملی ساختن کلیه پروژه‌ها و طرح‌هایی که در این قسمت صورت داده شده معادل ۱۲۵۰ میلیون دلار است که از میان آنها دو گزینه ۵۰۰ و یا ۲۵۰ میلیون دلاری برای اجرا انتخاب شده است. طرح‌های منتخب در اولویت عبارتند از:

اداره حفاظت خاک اراضی و آب‌ها و جنگل‌ها و غیره - خاک اراضی و آب و جنگل و ماهی و شکار از منابع طبیعی اصلی می‌باشد ولی در طی قرون متمادی این منابع مورد سوء استفاده و تضييع واقع شده و هم اکنون نیز در دست تضييع و اسراف است. در جنگل‌ها به قدری به سرعت به قطع اشجار می‌پردازند که طبیعت نمی‌تواند در عوض آن دار و درخت برویاند. هزاران جریب اراضی جنگلداری که اشجار آن را قطع نموده‌اند، اکنون پوشیده از نوچه‌های تازه‌ای شده است که هیچ قدر و قیمتی

ندارد و به علاوه هم اکنون عمل سائیده شدن و از بین رفتن خاک‌های زمین نیز شروع گشته است. حتی در بعضی نقاط اراضی نزدیک قراء از هرگونه دار و درخت و بوته عاری گردیده و ریشه‌ها و کنده‌های اشجار را نیز برای سوخت کنده و برده‌اند. آب به واسطه عدم رعایت ترتیب و اصول صحیح در آبیاری ضایع شده و بسیاری از قنوات نیز در نتیجه شسته شدن خاک رو به خرابی و انهدام است. توصیه می‌شود که دولت ایران فوراً یک مؤسسه‌ای به نام «اداره محافظت منابع طبیعی» تأسیس نماید. یکی از وظائف اولیه این اداره تهیه و پیشنهاد قوانین و مقررات مخصوص برای حفاظت و نگاهداری منابع طبیعی فوق‌الذکر بوده و البته مسوولیت اجرای آنها نیز به عهده این اداره محول خواهد شود.

جلوگیری از اتلاف محصول و وسائل نگاهداری غله - ایران کشوری است که جنبه گندم‌خواری در آن غلبه دارد و برای میلیون‌ها نفوس آن نان گندم قسمت مهم خوراک روزانه را تشکیل می‌دهد. چون کشاورزی بسیار ساده و بدوی است، محصول زراعت کم است و خسارت و زبانی که به واسطه حیوانات جونده (مانند موش و امثال آن) و حشرات و در نتیجه کپک زدن (در اثر رطوبت) وارد می‌شود قسمت عمده‌ای از این مختصر محصول را هم از بین می‌برد بخصوص در دهات که وسائل لازم برای انبار نمودن و حفظ محصولات کشاورزی به کلی ناقص است. بدیهی است که حفظ و نگاهداری گندم و جو و برنج به همان اندازه اهمیت دارد که کشت و تولید آن و در صورتی که وسائل کامل برای محافظت و انبار نمودن غله فراهم گردد، از ضایعه‌ای بالغ بر لااقل ۱۵ درصد محصول سالیانه (که بدون این وسائل از بین رفته و تلف می‌شود) جلوگیری خواهد شد. سیلو بهترین وسیله برای انبار نمودن و زیر و رو کردن و نگاهداری غله است. مطالعات و تحقیقات کشاورزی در واقع مهم‌ترین و بزرگ‌ترین احتیاج طویل‌مدت فلاحتی ایران است. کشورهایی که بیش از همه در کشاورزی پیشرفت حاصل نموده‌اند، ممالکی می‌باشند که در بودجه خود مبالغ زیادی به کار تحقیقات و آزمایش‌های کشاورزی تخصیص داده‌اند.

آبیاری جزیره شوشتر و ایجاد کشت نیشکر - جزیره شوشتر یکی از مهم‌ترین نواحی زراعتی خوزستان است. برای آبیاری این ناحیه باید یک بند جدید با بتون در نزدیکی محل همان سد قدیمی به ارتفاع ۹ متر و طول تقریبی ۲۵۰ متر ساخته شود.

آبیاری حوضه کرخه - محل این پروژه در ساحل چپ رود کرخه در نزدیکی حمیدیه می‌باشد و برای تولید خیلی از محصولات استعداد دارد.

آبیاری حوضه کر (مرودشت) - محل این پروژه در مرودشت فارس در امتداد رود

کر خواهد بود که دارای ۱۱۰۰ کیلومتر مربع مساحت است. توسعه صنعت چای - منطقه‌ای که بین شهرهای رامسر و آستارا، کوه‌های البرز و دریای خزر قرار دارد، بسیار مستعد برای چای کاری است. برنامه بهداشت عمومی - درباره بهداشت، برنامه مفصل و دقیقی تهیه شده است که شامل سه مرحله می‌باشد، جلوگیری از سرایت و انتشار امراض، تربیت کارمندان فنی برای مؤسسات بهداشتی، و معالجه امراض. خطوط آهن شاهرود به مشهد و میانه به تبریز - این توسعه شامل ۴۹۷ کیلومتر شاهرود به مشهد و ۳۹۸ کیلومتر میانه به تبریز می‌باشد. تولید برق برای شهرها - در ایران ۴۴ شهر با ۲۰ درصد جمعیت کشور وجود دارد که بدون برق می‌باشند که باید برای آنها تأمین برق شود. لوله کشی نفت و گاز طبیعی - سه طرح پیشنهاد شده، شامل دو طرح لوله نفت از اهواز به تهران و از چالان چولان به اصفهان، به علاوه یک طرح برای ایجاد پالایشگاه‌های گاز طبیعی و لوله کشی‌های آن می‌باشد. توسعه کارخانه‌های سیمان و قند - احداث کارخانه‌های سیمان برای مشهد و تبریز و رشت و اصفهان و شیراز و شوشتر و توسعه کارخانه فعلی تهران، پیشنهاد شده است. برنامه فرهنگی - هدف‌های اساسی توسعه فرهنگی عبارتند از سازمان، دبستان‌ها، دبیرستان‌ها، دانشسراها، دانشگاه تهران و اعزام محصل به خارج «بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۴۱ تا ۵۴».

هیأت کارشناسان موريسن نودسن گزارش تفصیلی و پیشنهادهای توسعه اقتصادی و عمرانی خود را در مرداد ۱۳۲۶ تسلیم دولت ایران کرد و در آن سرمایه‌گذاری برای اجرای برنامه‌های عمرانی را در دو گزینه جداگانه ۵۰۰ میلیون دلاری و ۲۵۰ میلیون دلاری پیشنهاد کرد. چون وسعت برنامه پیشنهادی شرکت موريسن نودسن از حدود امکانات مالی دولت ایران خارج بود، پس از وصول گزارش و مطالعه آن، "دکتر حسن مشرف نفیسی"، عضو هیأت مدیره بانک جهانی، از طرف نخست وزیر مأموریت یافت تا با مشورت هیأت عالی برنامه و توجه به مطالعات آن هیأت و پیشنهادهای شرکت موريسن نودسن، نسبت به تنظیم برنامه نهایی قابل اجرا و تدارک وسایل کار اجرای برنامه اقدام کند.

نفیسی پس از بررسی‌های لازم در تاریخ ۱۰ آذر ۱۳۲۶، گزارشی حاوی خلاصه نظرات هیأت عالی برنامه و نظرات موريسن نودسن تنظیم و در اختیار نخست وزیر قرار داد (بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۵۷ تا ۶۱). این گزارش به نام «برنامه هفت ساله اول» تنظیم شده بود. برنامه‌ای با هزینه ۲۱

میلیارد ریال معادل ۶۵۰ میلیون دلار (نرخ رسمی سال ۱۳۲۶)، که حدود ۶۷۰۰ میلیون ریال آن معادل با ۲۰۰ میلیون دلار، باید از محل وام بانک جهانی تأمین شود (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۲۵).

گزارش دکتر مشرف نفیسی یکی از بهترین و مهم ترین اسناد تاریخ برنامه ریزی ایران است. او به خوبی از عهده مأموریتی که به او واگذار شده بود، برآمد. مهم ترین امتیاز گزارش نفیسی، تأکید او به برکنار ماندن سازمان برنامه از "فساد مزمن ایران" است (توفیق ۱۳۸۵، ص ۴۱).

مشرف نفیسی بر این باور بود که سازمان برنامه باید از هر نوع عمل اجرایی مستقیم احتراز و آنها را به وزارتخانه ها و بنگاه ها واگذار کند. البته خط مشی مذکور در برنامه هفت ساله اول و دوم بنا به نظر ابتهاج رعایت نشد. زیرا وی بنا به گفته خداداد فرمانفرمایان، بر این باور بود که "دستگاه اداری ایران ناکارآمد و فاسد بود و نمی شد کار توسعه را به آنها سپرد... و نیازمند سازمان جدیدی با اختیارات کامل و فارغ از مقررات دست و پا گیر سنتی است (توفیق ۱۳۸۵، ص ۴۲).

سرانجام، لایحه قانون برنامه ۷ ساله بر اساس گزارش دکتر مشرف نفیسی در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ از طرف دولت حکیم الملک (بعد از سقوط قوام السلطنه) به مجلس تقدیم و فوریت لایحه در همان جلسه اول به تصویب رسید.

### برنامه هفت ساله اول - (۱۳۳۴-۱۳۲۷)

تأسیس اداره کل برنامه و سازمان موقت برنامه - در خرداد ۱۳۲۷، "عبدالحسین هژیر" مأمور تشکیل کابینه شد و خود سمت وزیر دارایی را به عهده گرفت. در دوم شهریور ۱۳۲۷ با تصویب اعتباری به مبلغ بیست و پنج میلیون ریال، اداره ای به نام "اداره کل برنامه" از طرف هیأت دولت به ریاست دکتر "حسن مشرف نفیسی" تأسیس شد که وظیفه آن عبارت بود از تنظیم برنامه تفصیلی ۷ ساله برای تقدیم به مجلس و تهیه مقدمات اجرای برنامه پس از تصویب قانون مربوطه. این اداره بعداً "سازمان موقت برنامه" نام گرفت که تا هنگام تصویب قانون برنامه هفت ساله و تأسیس سازمان برنامه، همچنان به کار خود ادامه داد (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۷۱).

از جمله اصلاحاتی که در کابینه هژیر در لایحه دولت به عمل آمد، انحصار وظایف سازمان برنامه به تهیه نقشه ها، طرح ها، بودجه های تفصیلی و نظارت بر عملیات اجرایی از لحاظ فنی و مالی بود که مغایر نظرات ابتهاج بود. ابتهاج بر این باور بود که چون هنوز دستگاه های اجرایی و وزارت خانه ها از توان اجرایی کافی برخوردار نیستند، باید وظایف اجرایی به عهده دستگاه عمرانی باشد. البته او بعدها توانست در دوره مدیریت خود بر سازمان برنامه، از شهریور ۱۳۳۳ تا بهمن ۱۳۳۷، حرف خود را به کرسی بنشانند (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۲۶).



حاجیعلی رزم‌آرا

سر انجام لایحه برنامه در ۴ شهریور ۱۳۲۷ با اصلاحاتی به ضمیمه گزارش کمیسیون مخصوص برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی شد و قانون اجازه اجرای مقررات مندرج در گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ و در زمان نخست وزیری ساعد و وزارت دارایی "عباسقلی گلشائیان" با فرنام "برنامه عمرانی ایران" به تصویب مجلس شورای ملی رسید و به صورت قانون در آمد (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۳۲۷).

در اردیبهشت ۱۳۲۸ بنا به پیشنهاد ساعد مراغه‌ای نخست وزیر و موافقت شاه، اعضای شورای عالی برنامه انتخاب شدند و دکتر "تقی نصر" به سمت اولین مدیرعامل سازمان برنامه برگزیده شد. پس از تصویب مجلس شورای ملی و از تاریخ ۱۳ تیرماه ۱۳۲۸، دوران "سازمان موقت برنامه" خاتمه یافت و سازمان برنامه عملاً شروع به کار کرد. دوران مدیریت نصر بیش از سه ماه به طول نینجامید و در مرداد ۱۳۲۸، دکتر "حسن مشرف نفیسی" که در طول تهیه و تصویب برنامه اول و تشکیل سازمان برنامه ریزی برای ایران مؤثر و نقش آفرین بود، به سمت دومین مدیرعامل سازمان برنامه برگزیده شد.

از سال ۱۳۱۶ که اندیشه برنامه ریزی در زمان رضاشاه شکل گرفت تا روزی که سازمان برنامه به طور قانونی رسمیت پیدا کرد و برنامه هفت ساله اول آغاز شد، ۱۲ سال طول کشید و ۱۷ کابینه به علت نابسامانی‌های سیاسی و اقتصادی عوض شد، زیرا زمان زیادی لازم بود تا دولتمردان و دیوان سالاران ایرانی به درکی از توسعه رسیده و با اهمیت برنامه ریزی آشنایی ابتدایی پیدا کنند. نابسامانی‌های اداری چند سال دیگر، همراه با تغییر پی در پی کابینه‌های ساعد مراغه‌ای (۱۷ آذر ۱۳۲۷ تا ۲ فروردین ۱۳۲۹)، "رجبعلی منصور" (۱۴ فروردین تا ۶ تیر ۱۳۲۹)، "سپهبد رزم‌آرا" (۶ تیر تا ۲۹ اسفند ۱۳۲۹)، "حسین علاء" (۲۹ اسفند ۱۳۲۹ تا ۱۳ اردیبهشت ۱۳۳۰)، دکتر "محمد مصدق" (۱۳ اردیبهشت تا ۲۸ تیر ۱۳۳۱)، "احمد قوام" (۲۸ تیر تا ۳۱ تیر ۱۳۳۱)، دکتر "محمد مصدق" (۳۱ تیر ۱۳۳۱ تا ۲۸ مرداد ۱۳۳۲) و سپهبد "فضل الله زاهدی" (پس از کودتا (از ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تا ۲۸ اسفند ۱۳۳۳) و "حسین علاء" (اول فروردین ۱۳۳۴ تا ۱۲ فروردین ۱۳۳۶) ادامه یافت. ناپایداری‌های سیاسی و اقتصادی و بحران‌های مالی دولت‌ها که سبب تغییر پی در پی ۸ مدیرعامل شد، تا شهریور ۱۳۳۳ که ابوالحسن ابتهاج معمار برنامه ریزی ایران خود به این سمت منصوب شد، ادامه یافت (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، صص ۱۲ تا ۱۴). مدتی از دوران برنامه اول، ریاست افتخاری سازمان برنامه را "عبدالرضا پهلوی" برادر سوم شاه به عهده داشت:



«...ریاست افتخاری سازمان برنامه را والا حضرت عبدالرضا [پهلوی] داشت و ایشان هفته‌ای یک مرتبه می‌آمدند آنجا - در شورای عالی سازمان برنامه - و مسایل در آنجا مطرح می‌شد. اگر که مطلب مهمی بود که هنوز تصمیم [درباره‌اش] گرفته نشده بود، این را آنجا مطرح می‌کردیم که ایشان هم مطلع بشوند و بعضی مسایل مهم را او شخصاً به عرض شاه می‌رساند. ولی [از] مطالب معمولی آن چه که بود، در آن جا، یک گزارشی به ایشان داده می‌شد که چه کارهایی شده و چه تصمیماتی گرفته شده و چه تصمیماتی در پیش است که باید گرفته بشود و از این مسایل. باید عرض کنم که ایشان دخالت زیادی در مسایل و امور نمی‌کردند. اما [در] همان سمت سرپرستی عالی که داشتند، رسیدگی‌هایی می‌کردند، گزارشی هم اگر لازم بود به عرض اعلیحضرت می‌رساندند» (شریف امامی، ۱۳۸۰، ص ۱۴۰).

توجه سازمان برنامه در اجرای برنامه اول بیشتر معطوف به اجرای طرح‌های عمرانی و هزینه‌های ضروری بود. مبلغ کل هزینه برنامه‌های عمرانی هفت ساله اول به موجب قانون مصوب برنامه ۲۱ هزار میلیون ریال تعیین و به شرح زیر تقسیم شده بود (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۲۷):

کشاورزی	۵۲۵۰ میلیون ریال
راه، راه آهن، بنادر و فرودگاه‌ها	۵۰۰۰ میلیون ریال
صنایع و معدن	۳۰۰۰ میلیون ریال
نفت	۱۰۰۰ میلیون ریال
پست و تلگراف و تلفن	۷۵۰ میلیون ریال
اصلاحات اجتماعی	۶۰۰۰ میلیون ریال
جمع کل	۲۱۰۰۰ میلیون ریال

تأمین اعتبار این برنامه از منابع زیر پیش بینی شده بود:

از محل پرداخت‌های شرکت نفت	۷۸۰۰ میلیون ریال
از محل اعتبارات بانک ملی	۴۵۰۰ میلیون ریال
از محل فروش دارایی‌های دولت	۱۰۰۰ میلیون ریال
از محل مشارکت بخش خصوصی	۱۰۰۰ میلیون ریال
از محل دریافت وام از بانک جهانی	۶۷۰۰ میلیون ریال
جمع کل	۲۱۰۰۰ میلیون ریال

در منابع این برنامه، نزدیک نیمی از اعتبارات مورد نیاز از محل دریافت وام داخلی و خارجی پیش بینی شده بود، که درخواست ۲۵۰ میلیون دلار وام از بانک جهانی تحقق نیافت. دشواری مالی دیگر این برنامه، قطع در آمد نفت در پی ملی شدن آن و اخراج انگلیسی ها از آبادان بود. در آن زمان (۱۳۲۸)، شایع بود که نگرش به در آمد نفت در این برنامه، نگرشی عقلانی و ملی‌گرایانه بوده و آن را منبعی تجدیدناپذیر و خون ملت خوانده بودند.

نکته جالب اینکه حجم پولی اولین برنامه هفت ساله، بیست و یک میلیارد ریال بوده است. بیست و یک میلیارد ریال امروز عدد ناچیزی است و این رقم جمع اعتباری بوده که برای اولین برنامه هفت ساله در نظر گرفته شده بود. این رقم اگرچه نسبت به هزینه‌های سال‌های بعد ناچیز به نظر می‌رسد، اما در زمان خود مبلغ قابل توجهی بود؛ به ویژه که بخش مهمی از آن باید از طریق اخذ وام‌های خارجی تأمین می‌شد. در عمل از بیست و یک میلیارد ریال بودجه مصوب، حدود چهار میلیارد ریال آن برای طرح‌های برنامه هفت ساله و حدود ۹ میلیارد ریال به طرح‌ها و برنامه‌هایی که در گذشته آغاز، ولی تا آن زمان تکمیل نشده بودند، تخصیص یافته بود. در این رهگذر، بسیاری از کارخانه‌های زمان رضا شاه که به علت نابسامانی‌های ناشی از اشغال ایران از سوی متفقین در وضعیت بد و بلا تکلیف به سر می‌بردند، تعمیر شدند. در بخش‌های کشاورزی و صنعت هم کارهای تازه‌ای آغاز شد. سازمان برنامه شکل گرفت، تعداد بیشتری از ایرانی‌ها با مفاهیم برنامه‌ریزی آشنا شدند و گام‌های اولیه برای استقرار زیرساخت‌های فیزیکی و ایجاد بستر مناسب برای دستیابی به رشد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برداشته شد.

**بررسی برنامه هفت ساله اول -** کوشش برای تهیه برنامه هفت ساله اول و تصویب آن در مجلس، همچنان در سازمان برنامه ادامه یافت. چون در این برنامه پیش بینی شده بود که حدود ۳۲ درصد وجوه لازم از بانک بین الملل ترمیم و توسعه (بانک جهانی یا بانک بین الملل) وام گرفته شود، دولت ایران برای کسب اطمینان بانک جهانی از کیفیت و کمیت برنامه تهیه شده و سود بخشی طرح‌ها، در هفتم اکتبر سال ۱۹۴۸ (۱۶ آذر ۱۳۲۷) با شرکت مشاوره ماوراء بحار<sup>(۱)</sup> (ماورای دریاها)، که از طرف بانک بین المللی معرفی شده بود، پیمانی به نام «قرارداد خدمات تخصصی» منعقد کرد تا برنامه هفت ساله که برای بهبود اوضاع اقتصادی و اجتماعی ایران تنظیم شده بود را مطالعه و ارزیابی کند.

در چهاردهم نوامبر ۱۹۴۸ (۲۴ آبان ۱۳۲۷)، یک گروه پنج نفری مرکب از مدیران و نمایندگان شرکت مشاوره ماوراء بحار به تهران وارد شدند. این گروه تا روز دوم دسامبر ۱۹۴۸ (۲۲ آذر ۱۳۲۷)، در ایران اقامت و در این مدت به بعضی از نواحی ایران مسافرت کردند تا با بررسی وضع کلی ایران، پس

از امکان سنجی اجرای طرح‌ها و انتخاب اولویت‌ها، با انجام برآوردهای کارشناسی، هزینه اجرای طرح‌ها را معلوم کنند، تا در صورت موافقت، تهیه طرح‌های تفصیلی آغاز شود.

**گزیده‌ای از گزارش شرکت مشاوره ماوراء بحار - این هیأت در تاریخ دوازدهم ژانویه ۱۹۴۹ (۲۲ دی ۱۳۲۷) گزارش خود را درباره برنامه هفت ساله اول که مؤید نابسامانی و عقب ماندگی ایران بود، تسلیم نخست وزیر کرد. گزیده بخش‌هایی از گزارش کنسرسیوم ماورای بحار اینجا نقل می‌شود:**

«... ما اعتماد داریم که دولت ایران واقف است بر اینکه کوتاهی مدتی که برای این مطالعات مقدماتی در دست بود، ناگزیر مجال مطالعات مشروح در برنامه هفت ساله و تقسیم بندی اعتبارات مندرج در طرحی را که اینک به مجلس شورای ملی تقدیم شده، محدود ساخته بود و نظریاتی که در مورد مسائل اساسی مندرج در قرارداد اتخاذ شده به طریق ذیل تحصیل و به اتکای آنها اظهار عقیده شده است.

- تحصیل اطلاعات نسبتاً جامع راجع به اصول کلی اوضاع اجتماعی و اقتصادی ایران به وسیله مسافرت و مشاهدات محلی.

- ملاقات و مذاکره با اشخاص صلاحیت دار برای به دست آوردن قضاوت مطلعانه و بی طرفانه آنها در مسائل کلی راجع به اوضاع ایران.

- بررسی و مطالعه دقیق در آمار رسمی و اطلاعات موجود راجع به کشور ایران.

- مطالعه کامل در قسمت‌های مختلف برنامه هفت ساله از نظر علمی و نه از نظر فنی محض.

پرواضح است که اگر اوضاع اقتصادی و اجتماعی ایران کاملاً رضایت بخش بود نه احتیاجی به برنامه هفت ساله بود و نه این گزارش فعلی ضرورت پیدا می‌کرد. برای تحکیم نظریاتی که در این گزارش اظهار کرده ایم، لازم است بعضی از وضعیاتی را که بدون تردید موجب پیشنهاد برنامه هفت ساله شده است، به طور خلاصه اظهار داریم. این خلاصه را نباید به عنوان یک نوع انتقادی تلقی کرد که عده‌ای از افراد کشور بیگانه از کشور دیگر نموده باشند، بلکه باید آن را نموداری از مساعی ما دانست که خواسته ایم با کمال دقت احتیاجات ایران را تشخیص دهیم.

بعضی از خصوصیات بسیار بارز اوضاع فعلی ایران کاملاً ظاهر و قابل تشخیص است و از میان آنها آنچه که مربوط به این گزارش می‌شود به شرح زیر می‌باشد:

با آنکه دولت ایران مبلغی قرض داخلی و خارجی دارد، به عقیده ما این قروض نسبت به وضعیت مالی دولت مهم نیست.

منابع و در آمد کشور می‌تواند بهبود و توسعه پیدا کند.

- اقتصاد ایران خیلی از مرحله اقتصاد آزاد دور است زیرا:
- الف) قسمت عمده‌ای از دستگاه‌های اقتصادی مهم ایران متعلق به دولت و تحت اداره آن است و وجود چنین وضع در هر کشور که باشد موجب سوء اداره می‌شود و وجود مؤسسات بازرگانی یا صنعتی متعلق به دولت‌ها معمولاً منجر به این می‌شود که به تدریج رقابتی خصوصی از میدان عمل بیرون رانده شوند.
- ب) رشته راه‌آهن‌های ایران نیز متعلق به دولت و تحت اداره آن است و میزان نگاهداری آن محدود می‌باشد و این وضع منجر به این شده است که هر روز از حسن عمل آن کاسته می‌شود<sup>(۱)</sup>.
- ج) اداره امور دولت در تهران تمرکز و تراکم یافته است و این وضع هم در مورد کار خود دولت و هم در مورد بنگاه‌ها و کارخانه‌های دولتی صدق می‌کند و در نتیجه در ایران مدیران با کفایت برای اداره امور تمام کشور و همچنین کسانی که بتوانند در نقاط خارج از مرکز، امور را اداره کنند تربیت نمی‌شوند و این وضع برای کشور خطرناک است. زیرا امور یک مملکت بزرگ را نمی‌توان به نحو وافی و طرز مؤثر به وسیله تمرکز اختیارات در مرکز اداره کرد و تمام اختیارات راجع به اخذ تصمیم‌هایی که برای شهرهای مختلف و استان‌ها اهمیت مخصوص دارد، در یک شهر جمع نمود.
- ۴- در طبقات اجتماعی ایران جمع اعداد مشاهده می‌شود. از یک طرف یک طبقه حاکمه کم‌جمعیتی موجود است که به طور کلی حس مسوولیت اجتماعی در آنان پرورش نیافته است. طبقه متوسط از حیث تعداد نفرات و نفوذ دارای اهمیت نمی‌باشد و توده بزرگ مردم که بقیه جمعیت کشور را تشکیل می‌دهد عموماً فاقد غذای کافی و مبتلا به ناخوشی و گرفتاری فقر و احتیاج و بیسواد می‌باشند.
- ۵- سطح بهداشت عمومی فوق‌العاده پست [پایین] است و علت آن اوضاع و احوالی است که بدبختانه عمومیت دارد مانند:
- الف) غذای بد و غیر مکفی
- ب) بدی مسکن چه در شهرها و چه در خارج از شهرها
- ج) نبودن لوله‌کشی آب در خانه‌ها
- د) کافی نبودن سازمان جلوگیری و رفع امراض بومی
- ه) موجود نبودن وسایل لوله‌کشی برای فاضلاب شهرها و دفع فضولات به طور کلی.
- و) به طور کلی موجود نبودن ساده‌ترین وسایل بهداشت برای عامه و فقدان یک نقشه عمومی برای تربیت و تهیه پزشک و پرستار و کارمند لازم جهت بهداشت عمومی و نبودن وسایل لازم کار این قبیل اشخاص.

۱- راه‌آهن‌های بسیاری از کشورهای اروپایی هم در مالکیت دولت‌هاست.

- ۶- دستگاه فرهنگی ایران از هر حیث و در تمام مراحل چه در قسمت آموزش عمومی و چه در قسمت های فنی و اختصاصی ناقص و غیر کافی است.
- ۷- ترتیب ملوک الطوائفی [ارباب رعیتی] که به شکل مالکیت یک نفر نسبت به تمامی یک قریه دیده می شود هنوز در ایران به شدت حکمفرما است.
- ۸- دستگاه تهیه آمار ملی رضایت بخش و قابل اطمینان نیست.
- ۹- سطح مبانی اخلاقی عمال دولت در اداره امور کشور عالی نیست.
- ۱۰- سرویس حمل و نقل و باربری به مناسبت اینکه بر حسب تصادف بارکش های موتور و شاسی اتوبوس از باقیمانده ذخائر جنگ موجود بوده است، فعلاً دارای وضع خوبی است و وسایل نقلیه به حد کافی پیدا می شود ولی این وسایل در جاده های آمد و رفت می نمایند که به طرز صحیح نگاهداری و مرمت نمی شود و بالنتیجه کسر قیمت و فرسودگی وسایل نقلیه خیلی زیاد است.
- ۱۱- خصوصیات طبیعی و اوضاع جغرافیایی این کشور توسعه و عمران کافی آن را دشوار می سازد ولی البته غیر ممکن نخواهد بود. منابع آب کشور نسبتاً زیاد است ولی طرز استفاده و مصرف آن خیلی بدوی است و از آنچه موجود است به طور غیر کافی استفاده می شود. منابع معدنی هم احتمالاً زیاد می باشد ولی جز در مورد نفت، تقریباً استفاده و استخراج نمی شود و نسبت به آنها تحقیقات معرفه الارضی نشده است.
- ۱۲- طرز فلاح و دامپروری و گله داری بسیار بدوی است. محصول کشاورزی از لحاظ جنس به طور کلی خیلی پست تر از جنسی است که باید در ایران به دست آید و تغییر نکند. موضوع از بین رفتن خاک در نتیجه سائیدگی به وسیله آبیاری و عوامل طبیعی دیگر و از میان رفتن منابع چوب کشور، آینده این کشور و بهبود وضع افراد آن را تهدید می کند.
- ۱۳- هیچ کشوری نمی تواند آباد شده و ترقی نماید مگر اینکه رویه نسبتاً صحیح و کاملی برای جمع آوری و ذخیره و تقسیم و توزیع محصول اضافی خود داشته باشد. ایران به طور کلی محصول کشاورزی اضافی علاوه بر آنچه به حداقل برای اعاشه اهل محل لازم است ندارد و در جاهایی هم که چنین اضافه محصولی موجود باشد، وسایل کافی برای جمع آوری و حمل و نقل و پخش آن در نقاطی که احتیاج دارند و باید احتیاجات محلی آنها از جای دیگر تکمیل شود وجود ندارد و این نکته دارای نهایت اهمیت می باشد.
- ۱۴- اصلاح وضع مالیات بسیار ضروری و مهم است. ترتیبی که فعلاً در وضع مالیات و تقسیم بندی و وصول آن به کار می رود مانع پیشرفت امور در ایران می باشد. در آنچه بطور اختصار در بالا ذکر شد بعضی از خصوصیات مهم اقتصادی ایران را

ذکر نموده‌ایم ولی سعی نکرده‌ایم که این خلاصه از همه حیث کامل باشد» (بانک ملی ۱۳۲۷، صص ۹۸ تا ۱۰۲).

در متن گزارش کنسرسیوم ماوراء بحار فهرستی از کمبودها، نارسایی‌های اداری، مدیریتی، و نواقص توسعه کشور، احتمالاً به نیت بازاریابی و گرفتن قراردادهای مطالعاتی و اجرای طرح‌های عمرانی و ایجاد درآمد برای مؤسسه مذکور، درج شده بود. اما باید پذیرفت که در آن زمان ایران هم از وجود کارشناسان خبره، صاحب نظر و توسعه‌گرا محروم بود و همین فهرست کمبودها و نارسایی‌ها تا حدود زیادی، برای دولتمردان کم اطلاع از فرهنگ توسعه، و آشنایی آنها با ضعف‌ها و کمبودهای کشور، می‌توانست روشن‌گر و راهنمای خوبی باشد.

**نتیجه گزارش ماوراء بحار - سرانجام در پی گزارش مشروح کنسرسیوم مشاوره ماوراء بحار، در دوازدهم بهمن ۱۳۲۷، دولت قرارداد دیگری با این شرکت منعقد کرد. در این قرارداد، توافق شد که کنسرسیوم برای تهیه برنامه تفصیلی در حدود لایحه مصوبه در مجلس شورای ملی از طریق اعزام کارشناسان خبره به ایران اقدام کند. به گونه‌ای که حضور کارشناسان رشته‌های گوناگون صنعتی، کشاورزی، امور اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی، امور شهری و آبیاری مورد نیاز دولت ایران (کارهای محوله سازمان برنامه)، برای کارشناسان ایرانی جنبه مشورتی و آموزشی داشته ولی در کارهای اجرایی دخالت نکنند (بانک ملی ۱۳۲۷، ص ۱۰۱).**

سرانجام سازمان برنامه تازه تأسیس کار حساس خود را در شرایط دشواری آغاز کرد. نه پولی در خزانه بود، نه کارشناس خبره ایرانی وجود داشت، و نه از سر ناآگاهی و بی‌خبری، در دولتمردان و مردم عزم ملی برای توسعه دیده می‌شد؛ مخالفت و کارشکنی هم در ادارات وجود داشت.

**عملکرد برنامه هفت ساله اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷) - حجم برنامه اول که ابتدا در حدود ۶۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود، در تجدید نظرهای به عمل آمده و با توجه به عدم توانایی مالی و نبود نیروی انسانی به ۲۱ میلیارد ریال تقلیل یافت. در اوایل سال ۱۳۳۰ بحران نفت، کشور را دچار مضیقه شدید مالی کرد و اجرای برنامه به میزان قابل ملاحظه‌ای دچار رکود شد. پس از برقراری مجدد درآمد نفت، لازم بود یک برنامه جدید توسعه اقتصادی که با شرایط به وجود آمده در اثر بحران نفت مطابقت داشته باشد، تهیه شود. به این سبب اجرای اولین برنامه هفت ساله در اول شهریور ۱۳۳۴ متوقف شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ۱۳۸۲، ص ۱۲).**

ابتهاج در باره عملکرد و علل شکست برنامه هفت ساله اول چنین نوشته است:

«در مدت نزدیک به سه سال و نیمی از اولین تقاضای کتبی من از دولت

(قوام السلطنه) دائر بر تنظیم برنامه عمرانی تا تاریخ تصویب لایحه برنامه هفت ساله در مجلس، یعنی از شهریور ۱۳۲۴ تا بهمن ۱۳۲۷، شش کابینه روی کار آمدند. شش بار دولت‌ها ترمیم شدند و هشت بار وزیر دارایی تغییر کرد. در تمام این مدت اشخاص بدبین و مأیوس، که با نهایت تأسف اکثریت طبقه حاکمه را تشکیل می‌دادند، از انتقاد و منفی بافی و ایجاد بدبینی نسبت به برنامه‌های عمرانی خودداری نمی‌کردند. خلاصه برخی از علل عدم موفقیت برنامه هفت ساله به قرار زیر بوده است:

- عدم تصویب لایحه تقلیل پشتوانه اسکناس که می‌توانست تأمین کننده هزینه دو سال از برنامه هفت ساله باشد.
- عدم واگذاری اعتبار تخصیصی از محل در آمد نفت به سازمان برنامه.
- تغییر و تبدیل پی در پی مدیر عامل سازمان برنامه که حداقل باید یک دوره سه ساله را سپری می‌کرد. در مدت هفت سال دوره برنامه عمرانی اول این اشخاص به سمت مدیر عامل سازمان برنامه منصوب شدند: "حسن مشرف نفیسی"، دکتر "تقی نصر"، "محمد سجادی"، "محمد نخعی"، "احمد زنگنه"، "جعفر شریف امامی"، "ابوالقاسم پناهی"، "احمد حسین عدل" و "ابوالحسن ابتهاج".
- عدم اعتماد متصدیان امور به اصول برنامه ریزی
- دستگاه‌های دولتی به هیچ وجه مهیا و مجهز برای انجام وظایف اجرایی نبودند.
- تقلیل (موقت) عایدات نفتی به علت ملی شدن نفت در نیمه اول ۱۳۳۰» (ابتهاج ۱۳۷۵، صص ۳۲۸ و ۳۲۹).

علاوه بر اظهار نظر ابتهاج در باره عملکرد و علل شکست برنامه هفت ساله اول، در گزارش سنجش پیشرفت برنامه هفت ساله دوم (۱۳۳۸)، در باره عملکرد برنامه هفت ساله اول این عبارت آمده، که دو سال اول دوره برنامه هفت ساله اول صرف اجرای مقاصد زیر گردید:

- ایجاد تشکیلات سازمان برنامه
- اصلاح وضع و تجدید سازمان صناعی که از بانک سابق صنعتی و معدنی ایران به سازمان برنامه منتقل شده بود. این اقدامات سبب بهبود نسبی وضع مالی و تولیدی تعدادی از کارخانه‌های کشور شد (سازمان برنامه ۱۳۳۸، ص ۴).

### حرکت دیگر موازی با برنامه ریزی برای توسعه

در سال ۱۹۴۹ (۱۳۲۸ خورشیدی)، رییس جمهور وقت آمریکا، "هاری ترومن"، در برنامه کار خود، منشوری برای کمک به کشورهای عقب افتاده اعلام کرد. این منشور بیشتر برای جلوگیری از نفوذ کمونیسم به کشورهای مستعد سقوط در دام کمونیسم شوروی طراحی شده بود. منشور شامل چهار ماده بود، که ماده چهارم آن به کمک‌های فنی و اقتصادی آمریکا به کشورهای عقب افتاده مربوط می‌شد تا آن کشورها با استفاده از فنون و تکنیک‌های جدید بتوانند به اجرای برنامه‌های توسعه بپردازند و سطح زندگی و رفاه شهروندان را بالا ببرند. به این جهت این برنامه‌ها تحت عنوان "اصل چهار ترومن" خوانده شد.

هم زمان با ناکامی در پیشرفت هدف‌های برنامه هفت ساله اول، حضور اصل چهار ترومن در ایران مطرح شد. تلاش‌های دولت وقت برای برنامه ریزی توسعه و رویارویی با بحران اقتصادی به جایی نرسیده بود. دولت با فقر عمومی، بیسوادی، بیماری، بوروکراسی و فساد اداری و نبود تخصص و فناوری رو به رو بود. مؤسسه اصل چهار ترومن که براساس مصوبه چهار ماده‌ای ترومن برای کمک به کشورهای عقب افتاده و در خطر کمونیسم به وجود آمده بود، از مهر ماه ۱۳۲۹ در ایران به کار مشغول شد. این زمان مقارن با نخست وزیری "سپهبد حاجیعلی رزم آرا" بود. فعالیت‌های این مؤسسه بیشتر از نوع خدمات رفاهی، بهداشتی و آموزشی بود و به صورت یک مؤسسه مستقل غیر دولتی به طور مستقیم با وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی در ارتباط بود. نظر به اهمیت آگاهی از وضعیت اجتماعی و اقتصادی ایران در دوره برنامه هفت ساله اول، به سبب تقارن زمانی فعالیت‌های اصل چهار ترومن با برنامه هفت ساله اول، فصل بعد به شرح خلاصه‌ای از تاریخچه فعالیت‌های اصل چهار اختصاص داده شده است و ادامه تاریخچه برنامه ریزی‌ها، پس از این فصل پی گرفته می‌شود.



### اصل چهار ترومن در ایران (۱۳۳۶-۱۳۳۹)

در کشاکش تهیه برنامه هفت ساله اول و در شرایط نامناسب اقتصادی و فقر عمومی، خزانه تهی، بیکاری، بیسوادی، بیماری، سوء تغذیه، نبود بهداشت و درمان، نبود تخصص و فناوری و وجود سازمان‌های متورم و ناکارآمد دولتی بود که اصل چهار ترومن فعالیت‌های خود را شروع کرد. سابقه: در سال ۱۹۴۹ پرزیدنت ترومن، رییس جمهور آمریکا، در اولین نطق ریاست جمهوری خود، برنامه‌ای چهار ماده‌ای اعلام کرد که ماده چهارم آن درباره کمک‌های فنی به کشورهای عقب افتاده بود تا آن کشورها با استفاده از فنون و تکنیک‌های جدید بتوانند برنامه‌های عمرانی را توسعه داده و با استفاده بهتر از منابع طبیعی خود، سطح زندگی و رفاه شهروندان را بالا ببرند. بدین جهت بود که این گونه برنامه‌ها تحت عنوان "اصل چهار ترومن" نامیده شد.

به دنبال این تصمیم، اولین قرارداد با ایران در اکتبر ۱۹۵۰ (مهر ماه ۱۳۲۹) با سپهبد رزم‌آرا، نخست‌وزیر ایران، به امضا رسید و "دکتر فرانکلین هریس" که پیش از آن به عنوان مشاور امور کشاورزی در ایران خدمت کرده بود و در سال ۱۹۵۰ ریاست دانشگاه کشاورزی یوتا را به عهده داشت، به عنوان رییس این برنامه برای ایجاد تشکیلات لازم به ایران اعزام شد و اولین سازمان کمک‌های فنی، تحت عنوان «کمیسون مشترک ایران و آمریکا برای توسعه امور روستایی» تشکیل گردید. در مقدمه کتاب دو جلدی اسناد اصل چهار ترومن، آمده است:

«پس از جنگ جهانی دوم، به دنبال تیرگی در روابط دو قدرت شوروی و آمریکا به علت بحران تنگه‌های بسفر و داردانل، مسأله قبرس و نیز عدم تخلیه به موقع

خاک آذربایجان توسط قوای نظامی شوروی، نظام بین‌المللی عملاً به دو قطب شرق و غرب تقسیم و دنیا وارد مرحله جنگ سرد شد که وجود ائتلاف و اتحاد‌های گوناگون درون هر بلوک قدرت، از خصلت‌های بارز آن دوران بود. علاوه بر آن، پیروزی اتحاد جماهیر شوروی بر آلمان، موجب شده بود که عقاید چپ افراطی در کشورهای اروپایی و آسیایی، که از جنگ متحمل صدمات زیادی شده بودند، گسترش یابد. تبلیغات مسکو به نارضایتی‌ها دامن می‌زد و رژیم‌های ضعیفی را که تازه از زیر بار جنگ کمر راست کرده بودند متزلزل می‌ساخت. پس از آن که هفت کشور اروپای شرقی اصطلاحاً مبدل به دموکراسی‌های توده‌ای شدند و مرزهای جهان کمونیست تا قلب اروپا پیش رفت، در اروپای غربی نیز عقاید کمونیستی به سرعت گسترش یافت و به‌ویژه در فرانسه و ایتالیا، احزاب کمونیست نفوذ و قدرت فوق‌العاده‌ای یافتند. در آسیا نیز موفقیت کمونیست‌ها در خاور دور جنب و جوش زیادی در کشورهای عقب‌مانده این قاره، بخصوص در هند، ایران و کشورهای کوچک خاورمیانه به وجود آورد؛ چنان که بسیاری از مردم این مرام را که به آنان وعده رفاه و خوشبختی می‌داد، با تحسین می‌نگریستند. به‌دنبال این تحولات، در آوریل ۱۹۴۵، "اورل هریمن"، سفیر وقت آمریکا در مسکو، به وزارت امور خارجه دولت متبوع خود گزارش داد که در همه کشورهای که تحت مسؤلیت ما قرار گرفته‌اند، احزاب کمونیست و هواداران آنها با استفاده از وجود مشکلات اقتصادی به نفع مرام و سیاست شوروی تبلیغ می‌کنند و در عین حال تیشه به ریشه نفوذ متفقین غربی می‌زنند. وی پیشنهاد کرد که دولت متبوعش منحصراً به کشورهای متفق غرب یا مناطقی که تحت مسؤلیت کشور ایالات متحده قرار دارند، کمک کند تا از طریق این کمک‌های اقتصادی، شرایط زندگی مناسبی برای اهالی کشورهای که نظیر عقاید ما را در باره زندگی و تحولات دنیا دارند، فراهم سازد.

به این ترتیب، محور سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا بر کمک اقتصادی، نظامی و فنی به ملل ضعیف جهان سوم، مخصوصاً کشورهای که از نظر ژئوپولیتیکی و ژئواستراتژیکی دارای موقعیت حساس تری بودند، استوار گردید تا علاوه بر افزایش نفوذ خود، از خطر سقوط آنها به ورطه کمونیسم جلوگیری شود. بر این منوال، طرح مارشال، برای کمک ۱۸ میلیارد دلاری آمریکا برای بازسازی کشورهای اروپایی تضعیف شده بر اثر جنگ، اختصاص یافت. پس از آن به موجب قانونی که با پیشنهاد هاری ترومن، رییس جمهور وقت، به تصویب کنگره آمریکا رسید و به «قانون امنیت متقابل»<sup>(۱)</sup> معروف شد، دولت آمریکا اجازه یافت به

کشورهایی که در منطقه خطر نفوذ کمونیسم بودند، از لحاظ اقتصادی، فنی و نظامی کمک نماید مشروط بر آن که آنها نیز بتوانند از استقلال و تمامیت ارضی خود در مقابل نفوذ خارجی دفاع کنند.

این قانون، چهارمین اصل از سیاست‌های گوناگون اقتصادی ترومن بود که در پیام وی به کنگره در ۲۰ ژانویه ۱۹۴۹ اعلام شد و به اصل چهار ترومن معروف گردید. در ابتدا ترکیه و یونان در گروه اول و کره جنوبی، فیلیپین و ایران در گروه دوم کشورهای دریافت کننده کمک قرار داشتند. ولی سرانجام ایران، به لحاظ اهمیت بیشتر، از گروه دوم منفک و در گروه اول جای گرفت و اولین کمک اقتصادی آمریکا شامل وام ۲۵۰ میلیون دلاری برای اصلاحات عمرانی و پیشرفت امور اقتصادی ایران، مورد موافقت نمایندگان دو کشور قرار گرفت. اولین موافقت نامه همکاری هیأت آمریکایی برای کمک‌های فنی به ایران در زمینه همکاری در توسعه امور روستایی ایران در تاریخ ۲۷ مهر ۱۳۲۹ (۱ اکتبر ۱۹۵۰) به امضای "هنری گریدی"، سفیر کبیر و نماینده تام‌الاختیار ایالات متحده در ایران و "حاجعلی رزم‌آرا"، نخست وزیر وقت، رسید.

اتفاقاً در آن هنگام اصلاحات اقتصادی و تدوین برنامه هفت ساله عمرانی در کشور نیز نیاز به کمک‌های خارجی را توجیه می نمود و در همین راستا بود که شاه در آبان ۱۳۲۸ به آمریکا سفر کرده بود تا بتواند تسهیلاتی در اخذ این وام‌ها تحصیل کند. دولت آمریکا با استفاده از فرصت حاصله از وضعیت بحرانی نظام بین‌المللی و نیاز داخلی ایران اعلام کرد که در مورد کمک به ایران، آماده است از طریق اصل چهار و برنامه کمک‌های فنی به این کشور مساعدت مالی کند تا به وضع اقتصادی آن بهبود بخشد، مشروط بر این که ایران نیز متقابلاً بتواند از تمامیت ارضی خود دفاع کرده و در مقابل هرگونه تجاوز مقاومت نماید. از آن گذشته، دولت آمریکا، در صورتی که ایران تضمین‌های کافی بدهد، امکان سرمایه‌گذاری خصوصی آمریکاییان در اقتصاد ایران را مد نظر قرار خواهد داد.

اگر چه اولین موافقت نامه بین دولت ایران و هیأت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران در زمینه همکاری در توسعه و عمران روستایی بود، ولی تمرکز برنامه اصل چهار ترومن بیشتر در سه حوزه کشاورزی، بهداشت و فرهنگ تعیین شده بود. به علاوه، اداره همکاری فنی آمریکا در ایران در سایر بخش‌های صنعتی و امور اداری نیز به ارائه خدمات مشاوره‌ای می پرداخت.

نحوه فعالیت و همکاری اداره اصل چهار ترومن، که به تدریج "هیأت عملیات اقتصادی آمریکا در ایران"، "اداره همکاری فنی آمریکا برای ایران"، و نهایتاً

"کمیسیون مشترک ایران و آمریکا"، نام گرفت، ابتدا در این قالب تعریف شده بود که همکاری دولت آمریکا با ایران به صورت اعطای وام‌های بلند مدت و همکاری در طرح‌های عمرانی، کشاورزی، بهداشتی و توسعه امور روستایی صورت پذیرد. ارائه این وام‌ها منوط بر این بود که هر میزان از اعتبار دلاری طرح‌هایی که از طرف هیأت آمریکایی تقبل می‌شود، دولت ایران نیز از طریق سازمان برنامه یا هر وزارتخانه‌ای که در انجام آن طرح تشریک مساعی خواهد داشت، معادل ریالی آن را تقبل و پرداخت نماید.

ادامه این همکاری از طرفی با تأخیر در تأمین اعتبارات و زمان‌بندی آنها از سوی وزارتخانه‌های مربوط با مشکلاتی مواجه شد. از طرف دیگر، خطر کمونیسیم نیز به علت اعطای کمک‌های اقتصادی به کشورهای نظیر ایران کم‌رنگ شده بود. به این لحاظ، در اواخر دهه ۱۳۳۰، همکاری هیأت آمریکایی اصل چهار ترومن با دولت ایران محدود شد و تنها در قالب کمیسیون مشترک ایران و آمریکا جهت پایان دادن به طرح‌های مشترک بین دولت ایران و آن کمیسیون فعالیت می‌کرد. اگر چه پیش از آن، طرح‌های بسیاری در زمینه‌های مورد توافق به انجام رسیده بود.

نکته قابل توجه این است که با مراجعه دقیق به محتوای اسناد و مکاتبات متبادله بین دو دولت ایران و آمریکا، می‌توان دریافت که موضوعات محوری کمک‌ها بیشتر شامل امور بهداشتی، فرهنگی، آموزش و ترویج کشاورزی بین روستاییان و امور روستایی نظیر آن برای جلب توجه توده‌های فقیر بوده است تا به هدف سیاست خارجی آمریکا از ارائه کمک‌ها، یعنی کمک به ملل ضعیف در منطقه نفوذ کمونیسیم، نزدیک‌تر باشد.

به منظور تأثیر بیشتر این‌گونه کمک‌ها بر قشرهای محروم، در بسیاری از موارد هیأت آمریکایی اصل چهار اصرار می‌کرد که مثلاً گندم‌های خوراکی یا بذر با بسته‌های مخصوصی با علامت آمریکایی بین روستاییان توزیع شود تا مشخص گردد که اهدایی دولت آمریکا است و یا با نصب تابلویی در محل انجام پروژه‌های ساختمانی، همکاری دولت آمریکا نمایان‌تر شود. فعالیت و همکاری‌های اقتصادی اصل چهار ترومن در چهار زمینه کلی زیر بوده است:

- اول در زمینه امور روستایی، مانند آموزش و ترویج کشاورزی، توزیع بذر بین کشاورزان، ایجاد مزارع نمونه در زمینه اصلاح بذر و ارتقای کیفیت محصولات.
- دوم در بخش بهداشت، شامل احداث بیمارستان در مناطق محروم، پیشگیری از بروز امراض همه‌گیر، ریشه‌کنی مالاریا، آموزش‌های بهداشتی

به روستاییان و مخصوصاً زنان خانه دار.

- سوم در بخش مهندسی و عمرانی، از جمله تجهیز و تعمیر راه آهن و مخابرات و آب رسانی به مناطق محروم روستایی.
- چهارم در بخش امور اداری و فرهنگی در زمینه های مشاوره در امور اداری، همکاری با سازمان خدمات کشوری به عنوان نهاد جایگزین سازمان طبقه بندی مشاغل دولتی در نظام دادن به مشاغل دولتی در ایران، دایر کردن کلاس های مشاوره و آموزش برای رؤسای بخش های فرهنگی و اعزام کارمندان به خارج به منظور استفاده از بورس های تحصیلی و آموزشی آن کشور» (بشیر گنبدی، ۱۳۸۷).

#### نگاهی به سیمای پریشان اجتماعی - اقتصادی کشور

پس از حمله متفقین به ایران در شهریور ۱۳۲۰ و اشغال کشور و حضور نیروهای نظامی اشغال گر، انهدام نیروی دریایی، تبعید رضاشاه به جزیره موریس در آفریقای جنوبی، نظم عمومی گسیخته و کشور دچار هرج و مرج کلی شد. فقر عمومی، بی نظمی، قحطی و گرسنگی کشور را فرا گرفت. سربازان هندی، انگلیسی، آمریکایی و روسی در کشور پراکنده بودند، نان و برنج و مایحتاج اولیه کم و نایاب بود. به علت ضعف و نا کار آمدی حکومت مرکزی بعد از حمله متفقین، نظام اداری و مدیریتی نوین که توسط رضا شاه و به موازات ساماندهی ارتش، ژاندارمری، شهربانی و غیره به وجود آمده بود و هنوز تحت تأثیر استبداد هزارساله و خلیفات بعضاً نامطلوب دست اندرکاران قرار داشت، کارایی نیم بند خود را از دست داده و در رویارویی با حوادث و اتفاقات پیش آمده با دشواری ها و گرفتاری های عدیده بیشتری رو به رو شد.

در نتیجه در اواخر دهه ۱۳۲۰، که کشور با شوربختی و انواع گرفتاری های اقتصادی - اجتماعی رو به رو بود، اصل چهار ترومن مطرح و برای استفاده از طرح های مربوطه، فعالیت های اجرایی از سال ۱۳۲۹ در ایران آغاز و تا سال ۱۳۳۶ به مدت ۷ سال ادامه داشت.

در اینجا به منظور نشان دادن فرایند فعالیت های اصل چهار در ایران و اشاره به پاره ای ناهنجاری های اجتماعی - اقتصادی کشور و به ویژه نظام آشفته و پر هرج و مرج اداری در دهه های ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰، به نقل بخشی از خاطرات مهندس "عبدالرضا انصاری" از اولین کارکنان ایرانی که از شروع فعالیت اصل چهار تا پایان کار حضور فعال و مستمر داشته می پردازیم. نسخه ای از پیش نویس ویرایش و چاپ نشده این خاطرات شفاهی که به کوشش "غلامرضا افخمی" (آرشیو تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران در واشنگتن) تهیه شده بود از طرف عبدالرضا انصاری در سال ۱۳۸۸، در اختیار

نگارنده قرار داده شد، که پس از پاره‌ای تصرفات ویرایشی بدون تغییر مضمون در اینجا نقل می‌شود:

#### شروع کار اصل چهار:

در اواسط سال ۱۹۵۱، دولت آمریکا تصمیم گرفت که برنامه‌های کمک‌های فنی به ایران را گسترش داده و بودجه سالیانه مربوط به این برنامه را به میزان بیست برابر افزایش دهد. به دنبال این تصمیم، "ویلیام وارن"<sup>(۱)</sup> که سمت معاونت وزارت کشور آمریکا را داشت، برای ریاست این برنامه برگزیده و مقرر شد که برای شروع کار از تسهیلات «کمسیون مشترک ایران و آمریکا برای امور روستایی» استفاده کند تا پس از تصویب و امضای قرارداد جدید، تشکیلات و طرح‌های «کمسیون مشترک» به تدریج در سازمان جدیدی که به وجود خواهد آمد، ادغام شود.

در ملاقات وارن و "لویی هندرسن"، سفیر آمریکا با دکتر مصدق نخست وزیر، آمادگی دولت آمریکا برای تأمین حدود ۲۳ میلیون دلار اعتبار جهت شروع برنامه‌های اصل چهار اعلام شد. در پی این دیدار دکتر مصدق هیأتی مرکب از چند وزیر را تعیین کرد که درباره نحوه اجرای برنامه با مقامات آمریکا همکاری نمایند.

اولین جلسه این هیأت در سازمان برنامه به ریاست "محمدعلی ملکی" وزیر بهداری و با شرکت مهندس "احمد زنگنه"، مدیر عامل سازمان برنامه، دکتر "محمود حسابی" وزیر فرهنگ، مهندس "خلیل طالقانی" وزیر کشاورزی و مهندس "ابوالحسن راجی" معاون سازمان برنامه که سمت دبیر اجرایی کمیته را عهده‌دار بود، تشکیل گردید و طی دو سه هفته، متن نهایی موافقت‌نامه همکاری بین دولت ایران و مقامات اصل چهار تهیه و امضا شد. هدف این موافقت‌نامه رفع مشکلات اقتصادی ایران از طریق کمک‌های فنی به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولت ایران تعیین شده بود.

#### اوضاع بحرانی ایران:

در اواخر سال ۱۳۳۰ (اوایل ۱۹۵۲) ایران در وضعیت بسیار بحرانی قرار داشت زیرا آثار ویران‌کننده جنگ جهانی دوم و اشغال کشور توسط متفقین در هر گوشه مملکت به چشم می‌خورد. بیکاری، فقر، نبود تشکیلات منظم اداری، خرابی راه‌ها و وسایل ارتباطی، کمبود آذوقه و مواد خوراکی، نبود بیمارستان و دارو، گرانی و بالاتر از تمام این‌ها قطع درآمدهای نفت، درگیری و مبارزه روزانه دولت با شرکت سابق نفت ایران و انگلیس و دولت انگلستان و تحریکاتی که از هر جهت برای تضعیف دولت صورت می‌گرفت، وضعی به وجود آورده بود که کلیه سازمان‌های دولتی تقریباً به حالت رکود درآمده بودند.

1- William Warne

در چنین شرایطی تلاش مسؤولان مملکت بیشتر صرف برقراری آرامش و جلوگیری از آشوب داخلی و ساکت نگهداشتن خیل عظیم کارکنان دولت می شد که طی ده سال گذشته به علت هرج و مرج داخلی و تعویض مداوم دولت ها در هر چند ماه و وضع قوانین ضد و نقیض سربرار دولت شده بودند. در این احوال بزرگترین تلاش دولت ها



دکتر مصدق در ملاقات با اولین نماینده اصل چهار در ایران

تأمین حداقل حقوق مختصری بود که در آخر ماه به کارکنان داده می شد. با تمام کوشش هایی که در این زمینه به عمل می آمد، بیشتر اوقات پرداخت حقوق کارکنان در تهران با چند روز و در شهرستان ها اغلب با چند ماه تأخیر انجام و موجبات عدم امنیت و آرامش در نقاط مختلف کشور را فراهم می کرد. در چنین اوضاع و احوالی بود که هر روز تعدادی از مقامات عالی کشور با درخواست های مفصل به دفتر وارن مراجعه و تقاضاهایی مطرح می کردند.

#### ناباوری پاره ای دولتمردان:

در کشورهایی مثل ایران با سابقه ذهنی منفی به سیاست های استعماری، همیشه این سوءظن وجود داشته که هر کاری توسط خارجی ها صورت می گیرد و در پشت آن یک هدف سیاسی نهفته است. بدین جهت کسانی که از طرف ایران با مدیران و مسؤولان اصل چهار مذاکره می کردند، عملاً آنها را به شکل میسیونرها و یا مأمورین دولت های استعمارگر می دیدند و بر این باور بودند که آنها مأموریت سیاسی دارند. ولی ایرانی هایی که با کارشناسان خارجی اصل چهار تماس دائمی داشتند، بر این باور بودند که این کارشناسان سیاسی نیستند، بلکه عناصر فنی و متخصصی هستند که در چارچوب برنامه های مشخص فنی مانند اصلاح بذر، اصلاح نژاد دام، بهداشت، فرهنگ، راه سازی، ساختمان های روستایی، صنایع و... انجام وظیفه می کنند. حال اگر دولت آمریکا از تخصیص بودجه و تأسیس اصل چهار هدف های سیاسی داشت، آن به سیاست کلی و جهانی آمریکا مربوط می شد و امور سیاسی از طرف سفارت و آقای هندرسن انجام می گرفت.



دکتر امینی، ویلیام وارن رییس اصل چهار و عبدالرضا انصاری

### برنامه‌های اصل چهار:

برنامه اصل چهار در ایران هفت سال طول کشید و طی این مدت هم در داخل ایران و هم در داخل اصل چهار تحولات زیادی رخ داد. آمریکایی‌هایی که در زمان دکتر مصدق در اصل چهار کار می‌کردند عموماً افراد فنی و اغلب از مدیران و مربیان دانشگاه‌ها و بی‌اطلاع از سیاست‌های داخلی آمریکا بودند، مانند رییس قسمت

کشاورزی اصل چهار که قبل از آن که به ایران بیاید رییس دانشکده کشاورزی دانشگاه یوتا بود. بعد از ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ و روی کار آمدن دولت زاهدی، وضع عوض شد و کار جنبه دیگری به خود گرفت و فراتر از کمک‌های فنی و مالی، آمریکایی‌ها مراقب بودند که حقوق کارمندان دولت به موقع پرداخت شود، چون اگر یک ماه حقوق‌ها عقب می‌افتاد دولت متزلزل می‌شد. در این زمان، طبعاً کمک‌های مالی به دولت ایران اهمیت سیاسی پیدا کرده بود و سازمان اصل چهار سعی در تقویت دولت زاهدی داشت.

اهم برنامه‌هایی که توسط اصل چهار در مدت ۷ سال و متناسب با امکانات به مورد اجرا گذاشته شد عبارت بودند از:

۱- مبارزه با مالاریا - مهم‌ترین طرحی که از طرف کمیسیون مشترک پایه‌ریزی شد، برنامه مبارزه با مالاریا بود تا پس از کسب تجارب کافی در سطحی کوچک، طرح لازم برای مبارزه همه جانبه در تمام شهرها و دهات ایران تهیه و این بیماری خانمان سوز در ایران ریشه‌کن گردد. لذا با فراهم آمدن اعتبارات، برنامه مبارزه با مالاریا با سرعت زیادی توسعه یافت و از برنامه‌های بسیار موفقیت‌آمیز اصل چهار شناخته شد که با همکاری وزارت بهداشتی و وزارت کشاورزی، بیماری مالاریا در سطح کشور ریشه‌کن شد، به طوری که چند سال بعد کمتر روستایی وجود داشت که علامت DDT و اصل چهار بر روی دیوارهای آن نوشته نشده باشد.

۲- تأمین بهداشت روستاها - برنامه دیگر، بهبود آب آشامیدنی دهات و اصلاح فاضلاب‌ها بود، زیرا یکی از علل شیوع بیماری‌های مختلف، سالم نبودن آب آشامیدنی و آلودگی آب‌ها از طریق فاضلاب روستاها بود که ابتلا روستاییان به دردهای معدی و سایر ناراحتی‌های جسمی را در پی داشت. درون برنامه بهبود بهداشت روستاها، آموزش روستاییان از طریق سمعی و بصری درباره اصول بهداشتی



و مبارزه با حشرات موذی و حفظ مواد غذایی و جلوگیری از آلودگی محیط زیست و ... نیز پیش بینی شده بود، که با تهیه وسایل و نمایش فیلم برای روستاییان به پیشرفت و موفقیت این برنامه بهداشتی کمک شد.

۳- کتاب‌های درسی آموزشی - برنامه دیگری که تا اندازه‌ای پیشرفت کرد، برنامه همکاری با وزارت فرهنگ در باره بهبود کتاب‌های درسی دبستان‌ها و دبیرستان‌ها بود که در آن زمان این کتاب‌ها از نظر محتوی و نحوه ارائه مطالب و تکنیک‌های چاپ در سطح بسیار پایینی قرار داشت. این موضوع در سطح محدودی در برنامه‌های «کمسیون مشترک ایران و آمریکا» منظور و "دکتر غلامحسین مصاحب" که از فرهیختگان وزارت فرهنگ بود، با کارشناسان آمریکایی همکاری کرد تا طرح‌های آماده شده در صورت فراهم شدن امکانات، به مرحله اجرا در آید.

۴- توسعه کشاورزی - برنامه مهمی که مطالعات لازم توسط «کمسیون مشترک ایران و آمریکا» صورت گرفته بود، کمک‌های کشاورزی بود. طرح‌های پیش‌بینی شده درون این برنامه که در باره آنها اقدامات اجرایی شروع شده بود، عبارت بودند از:

- طرح‌های مربوط به اصلاح دامپروری و بهبود نژاد دام‌ها
- طرح‌های مربوط به اصلاح بذر و نهال
- طرح‌های مربوط به آماده کردن زمین و استفاده از ماشین‌آلات کشاورزی
- طرح‌های مربوط به بهره‌وری از آب
- طرح‌های مربوط به استفاده از کودهای شیمیایی و دفع آفات نباتی
- طرح‌های مربوط به ساختمان‌های روستایی، بهبود مسکن و انبار کردن محصولات با استفاده از

تکنیک‌های جدید.

متأسفانه این طرح‌ها به علت محدود بودن امکانات «کمسیون مشترک ایران و آمریکا» اکثراً از مرحله مطالعاتی جلوتر نرفت، گرچه همواره در سازمان جدید اصل چهار از موقعیت ممتازی برخوردار بودند.



مهندس خلیل طالقانی وزیر کشاورزی در کابینه دکتر مصدق و ویلیام وارن رییس اصل چهار

۵ - آموزش زنان - آموزش و استخدام دوشیزگان و بانوان جنبه ویژه داشت، زیرا در سازمان‌های دولتی آن زمان از دوشیزگان و بانوان تنها برای ماشین نویسی استفاده می‌کردند و سازمانی دیده نمی‌شد که در آن بانویی عهده دار سمت اداری نسبتاً مهمی باشد، بجز وزارت فرهنگ که تعدادی از بانوان در رده‌های آموزشی بالا به آموزش دوشیزگان اشتغال داشتند و بین آنها و گروه کارکنان مرد فاصله زیادی وجود داشت. سازمان اصل چهار اولین سازمانی بود که در آن با زنان و مردان به طور مساوی برخورد می‌شد و نه تنها در رده‌های مختلف تعدادی از کارشناسان زن بودند، بلکه عده‌ای از آنان در سطوح مدیریتی بر تعدادی کارمند مرد سرپرستی می‌کردند.

توجه به این نکته که ملاک احراز مسؤلیت و تصدی مدیریت کارها، شایستگی علمی و تجربی است، در ایران کاملاً تازگی داشت و دوشیزگان و بانوان ایرانی با تحصیلات و تجارب لازم، پا به پای مردان در اجرای طرح‌های مختلف شرکت می‌کردند. به همین سبب اغلب خانواده‌های با نفوذ و سرشناس علاقه مند بودند که فرزندان‌شان در سازمان اصل چهار سمتی داشته باشند و پس از آنکه دختر "حسین‌علاء" وزیر دربار، دختر دکتر "اقبال" وزیر سابق و رییس وقت دانشگاه تهران و دو نفر دختران "نظام‌الدین امامی" بازرگ کل دولت در بانک ملی (بعداً هریک از آنان با "حسنعلی منصور" و "امیرعباس هویدا" ازدواج کردند) در اصل چهار به خدمت مشغول شدند، سد خدمت بانوان در سازمان‌های دولتی شکسته شد.

۶ - کمک به سازمان آب تهران - مهندس "میکده" رییس سازمان آب تهران به اصل چهار مراجعه کرد و تقاضای کمک‌هایی برای خرید وسایل تصفیه آب و راه افتادن تأسیسات سازمان آب تهران داشت که جزء کمک‌های اصل چهار منظور شود.

۷ - دکتر "مفخم"، کفیل وزارت اقتصاد تقاضا داشت برای توسعه صادرات پنبه، پشم و خشکبار ایران از طرف اصل چهار بازاریابی و مطالعات لازم برای بررسی منابع ماهی‌گیری خلیج فارس انجام شود. در این مورد نیز اقدامات مفصلی انجام گرفت.

۸ - سرتیپ "آجودانی"، رییس برق تهران به اصل چهار مراجعه و تقاضا داشت که چون مجموع ظرفیت تولید برق تهران فقط شانزده هزار کیلووات است و دستگاه‌های موجود نیز اغلب فرسوده و در حال تعطیل می‌باشد، لذا ضمن لزوم کمک برای تعمیر وسایل موجود، احتیاج مبرم به ایجاد حداقل یک کارخانه برق با ظرفیت پنجاه هزار کیلووات وجود دارد، در غیر این صورت قسمت اعظم پایتخت شب‌ها در تاریکی فرو خواهد رفت. مطالعات مربوط به اجرای این طرح مورد موافقت اصل چهار قرار گرفت ولی تهیه ژنراتورهای تولید برق در زمانی انجام شد که دولت تغییر کرد.

۹ - مهندس "زنگنه"، رییس سازمان برنامه برای ترمیم کارخانه‌های قند و نساجی که به علت



مهندس طالقانی و ویلیام وارن

نبود ارز و فرسودگی ماشین‌آلات در شرف تعطیلی و بیکار شدن کارگران بود، اصرار زیاد داشت. از این رو، اعتبارات قابل ملاحظه‌ای ضمن برنامه کمک‌های فنی، پیش‌بینی شد و در اختیار سازمان برنامه قرار گرفت.

به همین منوال سایر رؤسای سازمان‌های مختلف مرتباً به دفتر "وارن" مراجعه و برای رفع مشکلاتشان تقاضای کمک می‌کردند.

مسئله‌ای که در برنامه‌های اشاره شده وجود داشت، این بود که برای رسیدگی به پیشنهادهاتی که در مورد کشاورزی، بهداشتی و فرهنگ می‌شد، کارشناسانی در اصل چهار وجود داشتند که طی سال‌های گذشته در

چارچوب برنامه‌های «کمسیون مشترک» به ایران آمده بودند و از سوابق کار اطلاع داشتند و در اختیار سازمان اصل چهار بودند و می‌توانستند درباره پیشنهادات مربوطه اظهار نظر کارشناسی کرده و پاسخ مناسبی برای سازمان تقاضا کننده داشته باشند، ولی درباره سایر امور مانند امور صنعتی و اقتصادی، کارشناس صاحب نظری در سازمان اصل چهار وجود نداشت که حتی گام ابتدایی برای بررسی پیشنهادات برداشته شود، بالنتیجه مکاتباتی که با سازمان‌های مختلف در این موارد انجام می‌گرفت، غالباً بی محتوا بود و جنبه تعارف داشت.

**موافق و مخالف اصل چهار** - تماس مستقیم با سازمان اصل چهار مورد علاقه اغلب رجال مملکتی بود که از طرق مختلف برای برقراری ارتباط اقدام می‌کردند. مجموعه عوامل گوناگون باعث شده بود که در هر مجلس و محفلی سخن از اصل چهار در میان باشد و راجع به یک یک فعالیت‌های این سازمان، بحث‌های موافق و مخالف صورت گیرد.

محافل دست راستی که از توسعه نفوذ شوروی و پخش مرام اشتراکی نگران بودند، از وجود یک تشکیلات آمریکایی در ایران به طور کلی استقبال می‌کردند. ولی محافل چپ که وجود سازمان‌های آمریکایی در ایران را سدی در مقابل پیشرفت اقدامات و رسیدن به هدف‌های خود تلقی می‌کردند، از طرق مختلف با آن مخالفت می‌ورزیدند و در نشریات خود به طور صریح این سازمان را تخطئه می‌کردند. افراد بی طرف و آینده‌نگر بر یک نکته اساسی تأکید می‌کردند و می‌گفتند قسمت اعظم اراضی و املاک به طبقه مالکین تعلق دارد و طبق نظام ارباب و رعیتی و وجود عناصر پنج‌گانه تولید (کار، زمین، آب، بذر، گاو یا تراکتور)، تقسیم محصول بین مالک و کشاورز نسبت به سهمی که در تأمین

عناصر دارند، صورت می‌گیرد. چون در اکثر موارد فقط عنصر کار از طرف کشاورزان تأمین می‌شود، بنابراین از تولیدات کشاورزی فقط یک پنجم نصیب کشاورزان می‌شود و تا زمانی که این تقسیم بندی تغییر نکند، بهبودی در وضع کشاورزان پیدا نخواهد شد و چنانچه برنامه های بهبود کشاورزی اصل چهار به نتیجه برسد، قسمت اعظم اضافه تولید و در آمد حاصل از آن نصیب مالکین ثروتمند خواهد شد و سهم ناچیزی عاید کشاورزان خواهد گردید که تشدید اختلافات طبقاتی عواقب ناگواری در پی خواهد داشت. بگذریم که این استدلال قابل بحث است، ولی در برخورد با این مسائل جواب مسؤولان اصل چهار این بود که اولاً این سازمان در هر کشوری که فعالیت داشته باشد باید در چارچوب قوانین مصوبه آن مملکت و موافقت نامه های بین دو کشور انجام وظیفه کند و اگر مسائلی در این مورد وجود داشته باشد باید از طرف دولت میزبان مورد توجه واقع گردد. دوم این که برنامه هایی مانند طرح های بهداشتی، درمانی، فرهنگی و آموزشی و دفع آفات جنبه عمومی دارد و فقط مربوط به روابط بین مالکین و کشاورزان نیست.

**تشکیل قسمت توسعه اقتصادی در اصل چهار -** در یکی از نامه ها، "وارن" به مسؤول امور ایران در واشنگتن مطلبی بدین مضمون نوشته بود: « در این هفته در موقع ملاقات با کمیته عالی وزرا، من به چیزی بیشتر از یک صورت متبسم و دادن وعده های آینده احتیاج دارم. خواهش می‌کنم به کمک من بیایید».

در اوایل سال ۱۳۳۱ (۱۹۵۲) "وارن" تصمیم گرفت برای تسریع در کار و توضیحات ضروری به مقامات مربوط و کسب اعتبارات مورد نیاز، به واشنگتن مسافرت کند. زیرا از تاریخ اعلام بیست و سه میلیون دلار کمک مالی به ایران شش ماه گذشته و هنوز اعتبار قابل ملاحظه ای به اصل چهار نرسیده بود. وجوه حواله شده نیز فقط صرف پرداخت حقوق کارکنان اصل چهار می‌شد و در نتیجه وعده های داده شده همه توخالی از آب در آمد و سبب بروز زمزمه های نارضایتی از طرف مقامات ایرانی گردید. مسافرت وارن به واشنگتن حدود سه هفته طول کشید و پس از مراجعت ایشان، معلوم شد که بسیاری از مشکلات اداری و کاغذ بازی رایج در دستگاه های دولتی برطرف شده و به زودی کارشناسان، وسایل و اعتبارات لازم به ایران خواهد رسید. ضمناً معلوم شد تشکیل «قسمت توسعه اقتصادی» مورد تصویب قرار گرفته و به زودی تعدادی کارشناس در رشته های مختلف اقتصادی و صنعتی با اعتبارات قابل ملاحظه به ایران وارد خواهند شد.

در این زمان دوران دوساله خدمات عده ای از کارکنان آمریکایی برنامه های «کمیسیون مشترک» به پایان می‌رسید و هر هفته عده ای از آنان ایران را ترک می‌کردند و جانشینان آنها به عنوان مأمورین «برنامه کمک های فنی آمریکا»، وارد ایران می‌شدند و عملاً فعالیت های «کمیسیون مشترک» رو به

پایان می رفت.

«قسمت توسعه اقتصادی» اصل چهار با سرعت زیادی سامان گرفت و ظرف دو سه هفته ساختمان بزرگی در ابتدای خیابان پهلوی [ولیعصر] در فاصله چند قدمی اداره اصل چهار اجاره و تحت نظر یک متخصص آمریکایی طراز اول با تجارب سی ساله در امور اقتصادی و صنعتی تشکیل و در مدت کوتاهی با ورود چند کارشناس با تجربه صنایع، معادن، آمار، شرکت های تعاونی، شیلات، صادرات و بازاریابی به صورت یک واحد فعال شروع به کار کرد. عده قابل ملاحظه ای از ایرانیان تحصیل کرده و با تجربه نیز در این واحد مشغول کار شدند از جمله "عباسقلی اردلان" (خزانة دار کل سابق و نماینده اقتصادی ایران در آمریکا)، "منوچهر کاظمی" کارشناس اقتصادی سازمان برنامه (وزیر کشاورزی در کابینه دکتر "شاپور بختیار")، دکتر "احمد مینائی" کارشناس امور اقتصادی (بعداً سفیر و دبیر کل پیمان منطقه ای سنتو)، "منوچهر نیکپور" کارشناس امور اقتصادی و صنعتی (بعداً رییس بانک رفاه کارگران و بانک سپه)، مهندس "جالینوسی" و مهندس "موسوی زاده" و "مسعود اتحادیه" فارغ التحصیلان رشته های اقتصادی و بازرگانی که بعدها از مدیران بسیار موفق در بخش خصوصی شدند.

**اقتصاد بدون نفت** - در آن زمان، حل مسأله نفت مراحل بسیار سختی را می گذراند و دولت از طرق مختلف سعی داشت که برای تأمین احتیاجات ارزی کشور جهت واردات ضروری مانند قند و شکر و دارو و قطعات یدکی مورد نیاز کارخانجات و سایر ضروریات، راه حلی جستجو کند. در همین موقع بود که برنامه اقتصاد بدون نفت به عنوان یک اقدام اساسی مورد توجه دولت دکتر مصدق قرار گرفت. هدف های این برنامه عبارت بود از:

- صرفه جویی کامل در تمام اقلام هزینه دولت.
  - خودکفایی صنعتی و تهیه اجناس مورد نیاز در داخل کشور.
  - توسعه صادرات و پیدا کردن بازارهای جدید برای فروش محصولات ایرانی.
- اهمیت هدف های دوم و سوم سبب شد که نظر دولت متوجه سازمان اصل چهار شود تا دامنه کمک های این سازمان در پیشرفت برنامه های دولت معلوم گردد. این موضوع از طریق کمیته عالی وزرا و بخصوص دکتر "جمشید مفخم"، کفیل وزارت اقتصاد ملی، به اصل چهار منعکس و در دستور کار «قسمت توسعه اقتصادی»، برای بررسی و مذاکره با سازمان برنامه و وزارت اقتصاد ملی قرار گرفت.

در این بررسی ها دو موضوع به طور چشمگیر مشخص شد:

- اول اینکه هیچ یک از سازمان های دولتی به ارزش آمار توجهی نداشتند
  - دوم اینکه کالای صادراتی ایران فاقد استانداردهای جهانی بود.
- تشکیل مرکز آمار - مسؤولان دولتی با مقوله برنامه ریزی آشنایی نداشتند و غالباً وقتی موضوع

آمار عنوان می‌شد، از اداره آمار و ثبت احوال که وظیفه صدور شناسنامه و ثبت آمار متوفیان را عهده‌دار بود، یاد می‌کردند. به عنوان مثال، در وزارت اقتصاد ملی که باید مرکز آمار اقتصادی کشور باشد، رییس اداره آمار شاعر نامداری بود که فقط برای دریافت حقوق و داشتن شغل دولتی ریاست این واحد را به عهده داشت و هر روز یکی دو ساعت آن هم برای دیدار دوستان و گذاشتن قرار ملاقات‌های شخصی به اداره مراجعه می‌کرد.

در چنین شرایطی معلوم شد برای تهیه آمار و اطلاعات کشور باید اقدامات جدی و اساسی صورت گیرد. لذا در اسرع وقت طرح لازم برای استخدام کارشناس با تجربه و ایجاد سازمان مجهزی برای جمع‌آوری آمار لازم و عرضه آن به وزارتخانه‌ها و مقامات برنامه‌ریز کشور تهیه و "نصرالله سمیعی" معاون اداره کل آمار و ثبت احوال به عنوان مجری ایرانی طرح تعیین گردید.

پس از تکمیل مقدمات، ظرف مدت کوتاهی سازمان لازم برای استخدام و تربیت آمارگران، مجهز به ماشین‌های مورد نیاز تجزیه و تحلیل آماری تشکیل و با سرعت مشغول به کار شد. این سازمان طی سالیان بعد به تدریج گسترش یافت و به «مرکز آمار ایران» تبدیل و به طور مستقل انجام وظیفه کرد و بعدها از واحدهای مهم سازمان برنامه شد و افراد برجسته‌ای مانند دکتر عباس جمعی [رییس دانشگاه جندی شاپور] ریاست آن را عهده‌دار شدند.

**استاندارد صادرات** - برای مواد صادراتی ایران هیچ گونه استاندارد شناخته شده‌ای وجود نداشت و اقلام صادراتی که توسط تجاری‌بی اطلاع از وضع بازارهای دنیا، به خارج ارسال می‌شد، به استثنای فرش، غالباً به مواد خارجی و کثیف آلوده و با بدترین نوع بسته‌بندی عرضه می‌شد، و به همین جهت به مقدار کم و با نازل‌ترین قیمت به فروش می‌رسید. به عنوان مثال، نمایندگی‌های خارج شکایات زیادی از خریداران خارجی دریافت کرده بودند که در بسته‌های پنبه و پشم صادراتی ایران لحاف کهنه و حتی پالان چهارپایان یافت شده بود. لذا تصمیم گرفته شد تا برای بهبود توسعه صادرات ایران از نظر نوع، مشخصات و کیفیت بسته‌بندی اقدامات اساسی صورت گیرد.

وظیفه استاندارد کردن کالا در وزارت اقتصاد ملی از وظایف «اداره اوزان و مقیاس‌ها» بود و فعالیت آن محدود به تأیید سنگ ترازوهای توزین کالای گوناگون مانند برنج، روغن، حبوبات و... در مغازه‌ها می‌شد، که طبق مقررات لازم بود که مهر «اداره اوزان و مقیاس‌ها» روی وزنه‌ها حک شده باشد. سابقه امر بر می‌گشت به اقدامات دوران رضا شاه برای ورود ایران به جرگه کشورهای متمدن، که از آن جمله می‌توان به تبدیل سیستم اوزان و مقیاس‌های رایج در ایران به سیستم متریک نام برد. چون تا آن زمان توزین اجناس در ایران با واحدهایی به نام "نخود"، "مقال"، "سیر"، "من" و "خروار" انجام می‌گرفت و مغازه‌داران از قلوه سنگ‌هایی که هر یک نماینده وزنه معینی بود، استفاده می‌کردند

که وزن قلوه سنگ یک دکان با دکان دیگر متفاوت و موجب بروز اختلاف می شد. در مورد اندازه‌گیری فواصل و تعیین حجم نیز واحدهایی به کار می رفت که در کشورهای دیگر قابل فهم نبود. با داشتن چنین ابزاری که فقط مختص یک اجتماع کوچک منزوی و عقب مانده بود، ایران نمی توانست در بازارهای بین المللی وارد شود و از طریق تجارت و داد و ستد با سایر کشورها، از پیشرفت های دنیای متمدن استفاده کند. به این سبب با تصویب قانونی، سیستم اندازه‌گیری متریک در ایران برقرار و استاندارد شد که با روش متداول کشورهای اروپایی سازگاری داشت. تهیه وزنه‌های لازم نیز به ضرابخانه دولتی محول و نظارت بر انجام صحیح این امر، ابتدا با وزارت دارایی و بعداً به عهده وزارت اقتصاد ملی گذاشته شد.

هنگامی که موضوع استاندارد کردن کالای صادراتی ایران مطرح شد، وظیفه انجام این مأموریت به عهده اداره اوزان و مقیاس ها قرار گرفت، که غیر از یک رییس با تحصیلات قدیمه و دو سه نفر کارمند اداری مفلوک [ناتوان]، وسیله دیگری در اختیار نداشت. در چنین شرایطی، با مشکلات فراوان طرح تشکیل اداره استانداردها با کمک «قسمت توسعه اقتصادی» اصل چهار و مسؤولان عالی رتبه وزارت اقتصاد تهیه و به تصویب «کمیته عالی وزرا» رسید و به مرحله اجرا درآمد. براساس این طرح، زمینی در جنوب فرودگاه مهرآباد از طرف وزارت اقتصاد ملی انتخاب و با کمک مالی اصل چهار خریداری و ساختمان مناسبی برای تشکیل این مؤسسه مهم بنا گردید. وسایل لابراتواری و ماشین آلات لازم نیز تماماً از محل اعتبارات اصل چهار تأمین و خریداری شد. هم زمان با این کار، مقررات لازم و دستورالعمل های مربوط به استاندارد کردن محصولات مختلف که جنبه صادراتی داشت، از طرف وزارت اقتصاد ملی با کمک و مشورت کارشناسان اصل چهار تهیه شد. دکتر "خرسند" که تحصیلات عالی خود را در سویس و فرانسه به پایان رسانده بود، برای سرپرستی و دنبال کردن طرح از طرف وزارت اقتصاد ملی برگزیده شد. برای تأمین کادر فنی نیز دوره‌های آموزشی متعددی تشکیل گردید و این واحد به صورت سازمان مجهز و کارآمدی وظایف خود را شروع کرد.

**طبقه بندی و بسته بندی پنبه -** چون واحد خاصی در تشکیلات دولتی برای صادرات پنبه وجود نداشت، این امر مستقیماً توسط بازرگانان ولی با نظارت کلی دولت صورت می گرفت. در این پیوند از طرف وزارت اقتصاد ملی و با کمک کارشناسان اصل چهار مقررات و استانداردهای مورد لزوم تهیه و با تشکیل کلاس های آموزشی به تربیت کادر فنی برای اجرای دستورالعمل ها و رعایت استانداردها مبادرت شد. افراد دوره دیده، توانستند در زمینه نوع، مرغوبیت، طبقه بندی و بسته بندی پنبه تخصص پیدا کنند و در آینده صادرات پنبه و مصارف داخلی نقش مؤثری ایفا کنند.

**صنعت نساجی -** در سال های ملی شدن نفت یکی از اقلام مهم وارداتی، پارچه و بخصوص چیت



مورد مصرف روستاییان و طبقات کم درآمد بود و به همین جهت از طرف بخش خصوصی کارخانه‌های نسبتاً کوچکی برای نخ ریزی و پارچه بافی ایجاد شده بود که به علت نداشتن وسایل یدکی و کارگر دائماً در حال تعطیل یا اعتصاب بودند. در جنوب تهران دولت کارخانه نسبتاً بزرگی به نام "چیت‌سازی تهران" ایجاد کرده بود که سرنوشت بهتری نداشت.

دولت در نظر داشت تا به منظور صرفه‌جویی در مصرف ارز برای ورود پارچه و جلوگیری از اعتصاب کارگران و ایجاد کار، اقدامات مؤثری انجام دهد که در این راستا از طرف سازمان برنامه و وزارت اقتصاد ملی درخواست‌های متعددی برای کمک به خرید وسایل یدکی کارخانجات نساجی و همچنین کمک به راه اندازی کارخانه چیت‌سازی تهران به اصل چهار واصل شد. متأسفانه حجم تقاضاها به قدری زیاد بود که کمک‌های مالی مؤثر از طرف اصل چهار امکان نداشت و عملاً این کمک‌ها از حد مشورت‌های فنی برای بهبود تولید کارخانجات فراتر نرفت.

**صنعت پشم - وضعیت پشم به گونه دیگری بود؛** فرش ایران در بازار فرش جهان موقعیت ممتازی به دست آورده بود و تجار فرش ارتباطات دیرپایی با واردکنندگان اروپایی و آمریکایی داشتند و به همین سبب قسمت مهمی از پشم تولیدی در بازار داخلی مصرف داشت. ولی بخشی از تولید که به خارج صادر می‌شد، هرچند از لحاظ کیفیت قابل عرضه بود، ولی از جهت بهداشتی و بسته‌بندی در بدترین وضع ممکن قرار داشت. به همین جهت وزارت اقتصاد ملی علاقه‌مند بود که در این باره اقدام مؤثری انجام دهد تا مقادیر بیشتری پشم به بازارهای خارج عرضه گردد. برای تأمین این نظر، دو نفر کارشناس با تجربه در امور صادرات و صنایع پشم در فاصله زمانی کوتاهی به ایران آمدند و به کادر فنی «قسمت توسعه اقتصاد» پیوستند.

نتیجه بررسی‌ها، ایجاد یک کارخانه پشم‌شویی و بسته‌بندی بود تا پشم صادراتی پس از شستشو و طبقه‌بندی، در بسته‌های مناسب برای صدور آماده شود. طرح مربوطه و گزارش توجیهی آن پس از طی مراحل تصویب در وزارت اقتصاد ملی، اصل چهار و «کمیته عالی وزرا»، آماده اجرا شد و از طرف وزارت اقتصاد ملی "سلطان خلیل عامری" از مدیران شرکت فرش، به عنوان مجری ایرانی طرح معرفی گردید.

از طرف دولت زمین مناسبی در کرج، در کنار کارخانه سابق ذوب آهن تهیه و از طرف اصل چهار نیز هزینه خرید ماشین‌آلات و وسایل تأمین گردید. هم‌زمان کلاس‌های آموزشی برای تربیت کادر فنی در زمینه‌های مختلف صنعت پشم با کمک کارشناسان اصل چهار دایر شد، به طوری که پس از حدود یک سال که کارخانه آماده بهره‌برداری شد، توانستند در مدت کوتاهی مقادیر قابل ملاحظه‌ای پشم استاندارد به بازار عرضه کنند. این اقدام که برای اولین بار در ایران صورت گرفت به نحو چشم‌گیری



مورد توجه تجار پشم واقع شد و در مدت کوتاهی شستشوی پشم و استاندارد کردن و صدور آن در بسته‌های مناسب، جزء کارهای عادی قرار گرفت.

**صنعت خشکبار و خرما**- از اقلام صادراتی دیگری که توسعه آن مورد توجه قرار داشت، خشکبار یعنی پسته و بادام و نیز خرما بود که مقدار مختصری به اروپا و اکثراً به کشورهای همسایه در سطح بسیار محدودی صادر می‌گردید. مهم‌ترین این اقلام، خرما محصول عمده مناطق جنوبی بود. در آن زمان خرما در پیت‌های بنزینی و یا سبدهای حصیری به پاکستان و بعضی کشورهای اطراف خلیج فارس صادر می‌شد و مقداری هم در بازارهای داخلی عرضه می‌گردید. تمیز نکردن محصولات و مخلوط شدن خرماهای مختلف در یک بسته و عدم رعایت اصول بهداشتی در موقع بسته‌بندی و آلوده شدن به خاک و خاشاک و حشرات باعث شده بود که بهای خرمای ایران در پایین‌ترین سطح بازار قیمت‌گذاری شود. زمانی فرارسید که خرماهای محصول عراق در بسته‌های مناسب در بازارهای اروپا عرضه می‌شد، طبیعی بود که ایران هم می‌بایستی در زمینه بهبود وضع تولید و بسته‌بندی خرمای ایران اقدام جدی انجام دهد. بدین جهت با کمک اصل چهار مقدمات بازدید هیأتی ایرانی از عراق برای بازدید از تأسیسات تهیه و صدور خرما فراهم شد.

در این زمینه "عبدالرضا انصاری" در خاطرات شفاهی خود عیناً چنین گفته است<sup>(۱)</sup>:

«در این هیأت چهار نفر عضویت داشتند که عبارت بودند از "عباسقلی اردلان"، من و دو کارشناس آمریکایی در امور صنعتی و تجارت خارجی. مسافرت ما مدت ده روز به طول انجامید و از بغداد شروع شد که با کمک مأمورین سفارت آمریکا در عراق و مقامات عراقی ابتدا از تشکیلات اداری دولت عراق در امور تجارت و صادرات بازدید به عمل آمد و در مورد طرز کار آنها و بازارهای صادراتی اطلاعاتی کسب شد. سپس به منطقه جنوب عراق و بصره که اغلب نخلستان‌ها و کارخانجات تمیز کردن و بسته‌بندی خرما در آنجا قرار دارد، عزیمت و از تعداد قابل ملاحظه نخلستان‌ها و کارخانه‌های بسته‌بندی بازدید به عمل آمد و با نحوه جمع‌آوری محصولات و طبقه‌بندی آنها و تمیز کردن و بسته‌بندی خرما آشنایی حاصل شد. پس از خاتمه بازدید، برای بررسی و مقایسه وضعی که در ایران وجود داشت به خرمشهر رفتیم. در منطقه خرمشهر و آبادان که قسمت مهمی از نخلستان‌های ایران در آنجا قرار دارد، با همکاری مقامات ایرانی از نخلستان‌ها و مراکز تولید خرما و نحوه عمل آنها در مورد چیدن خرما و انبار کردن، دیدن شد. وضع جمع‌آوری و بسته‌بندی در این منطقه به قدری چندش‌آور و دلخراش بود که اردلان و من حقیقتاً

۱- این بخش از خاطرات انصاری عیناً و بدون تلخیص نقل می‌شود.

در مقابل این دو نفر آمریکایی که با ما بودند احساس شرم و خجالت کردیم. اولاً در مورد چیدن خرما در عراق، کارگران با اونیفورم‌های ساده با کمک نردبان از درخت بالا رفته و خرماها را در کیسه‌هایی که به دوش آویخته بودند می‌ریختند و بعداً آن را به محفظه‌های فلزی که در پایین تعبیه شده بود منتقل می‌کردند و به این طریق از مخلوط شدن آن با خاک و خاشاک و سایر فضولات جلوگیری می‌شد و پس از آن توسط کامیون‌هایی این محفظه‌ها به مرکز بسته‌بندی برای ضد عفونی شدن و سپس طبقه‌بندی برده می‌شد که در مرحله آخر به وسیله ماشین آلات بسیار ساده‌ای به فرم بسته‌های مختلف برای فروش آماده می‌شد.

در ایران این عمل ساده به این صورت انجام می‌گرفت که کارگران نخلستان با لباس‌های کثیف و پاره محلی که نشانه فقر آنها بود از درخت‌های نخل بالا می‌رفتند و با تکان دادن شاخه‌ها و چیدن بعضی از آنها، خرماها به زمین می‌ریختند و پس از این که تمام خرماها از درخت کنده می‌شد با استفاده از فرقان‌هایی آنها را جمع‌آوری و به آلونک‌های گلی که در چند نقطه نخلستان تعبیه شده بود و سقف نداشت منتقل و انبار می‌کردند. در کف این آلونک‌ها سوراخی تعبیه شده بود که از این سوراخ شیره خرماها که در اثر انبار کردن روی هم خارج می‌شد با لوله‌ای به خارج از آلونک هدایت شده و در کوزه‌هایی ذخیره می‌گردید. بعداً خرماهای انبار شده را به پیت‌های مصرف شده بنزین که در کنار آلونک‌ها چیده شده بود منتقل می‌کردند و در بعضی نقاط به جای پیت حلیبی از سبدهای حصیری که برای این کار بافته شده بود استفاده می‌شد و در بعضی نقاط دیده شد که برای جادادن مقدار بیشتری خرما در سبدها از پاهای برهنه کارگران استفاده می‌کردند.

مشاهده این وضع به خوبی نشان داد که اصلاح آن بیشتر اصلاح روش‌ها و نحوه انجام کار و آموزش کارکنان و کارگران است و موضوع تهیه ماشین‌آلات و وسایل مدرن در مرحله‌های بعدی است. مسأله دیگری که وجود داشت این بود که در محل برای اجرای طرح و پیگیری آن، مسؤول دولتی مشخصی وجود نداشت که امور مربوطه در آن دفتر متمرکز و دنبال شود. پس از مراجعت به تهران و مذاکره با مقامات وزارت اقتصاد ملی، قرار بر این شد که پیشنهادات اصلاحی از طرف اصل چهار تهیه و به وزارت اقتصاد ملی ارسال و مقامات آن وزارتخانه با همکاری بانک کشاورزی جهت کمک به تولیدکنندگان و اتاق بازرگانی خرمشهر که به اصلاح وضع صادرات خرما علاقمند شده بود، نسبت به تهیه ماشین‌آلات ضد عفونی خرما و بسته‌بندی، اقدام لازم به عمل آورند و کارشناسان اصل چهار نیز با راهنمایی‌های فنی، مجریان مربوطه را یاری دهند».

**صنعت شیلات جنوب** - برای استفاده از ماهی‌های خلیج فارس، مطالعات و سوابق قابل ملاحظه‌ای در وزارت اقتصاد ملی و دستگاه دولت وجود نداشت، تنها اطلاعات بسیار محدودی درباره شیلات شمال وجود داشت که امتیاز بهره‌برداری از آن طبق قراردادهای خاصی به دولت شوروی واگذار شده بود. از طریق مقامات آمریکایی گزارشی از نتیجه بررسی‌های یک مؤسسه هلندی به دست آمد، که خلیج فارس با داشتن حدود ۳۵۰ نوع ماهی‌های مختلف مقام ممتازی دارد و از منابع بزرگ صید ماهی کشور است. منتها به علت نبود راه ارتباطی، برق، سردخانه و امکانات حمل و نقل در سواحل خلیج فارس، اقدام قابل توجهی برای بهره‌برداری از این منبع عظیم غذایی صورت نگرفته و تنها در سطح محدودی، ساکنان کم‌درآمد کرانه خلیج فارس به منظور تأمین غذای روزانه مردم محلی از آن استفاده می‌کردند. در عوض، مؤسسات خارجی متعلق به کشورهای شرق آسیا، بدون اطلاع مقامات کشورهای اطراف خلیج فارس بدون رعایت هرگونه مقرراتی از منابع آن بهره‌برداری می‌کردند.

انعکاس این اطلاعات به مقامات سازمان برنامه و وزارت اقتصاد ملی، جنب و جوشی به وجود آورد و عده زیادی را به انجام اقدامات جدی در این راه علاقه‌مند کرد. ولی در دوره‌ای که دولت برای پرداخت حقوق کارکنان در آخر ماه با دشواری روبه‌رو بود و اصل چهار نیز با امکانات مالی محدود فقط می‌توانست وسیله تأمین تعدادی کارشناس را فراهم آورد، ورود به کار عظیم شیلات جنوب یک آرزو بود. البته همین توجه به امر شیلات جنوب، باعث شد که در سال‌های بعد که امکانات مالی دولت بیشتر شد، شرکت شیلات جنوب به وجود آید. متأسفانه در آن مرحله نیز به علت دخالت اشخاص سودجو و سازمان‌هایی که به هیچ‌عنوان صلاحیت دخالت در این امر مهم را نداشتند، بهره‌برداری از این منبع عظیم طبیعی کشور با وضع تأسف‌آوری روبه‌رو شد.

**تعاونی دست‌بافان یزد** - در جای دیگر از خاطرات "عبدالرضا انصاری" از دوران اصل چهار شرحی در باره دشواری‌های اجتماعی و اقتصادی دست‌بافان یزد آمده که عیناً نقل می‌شود:

« در اواخر تابستان ۱۳۳۱ یک‌روز "صراف‌زاده"، وکیل یزد، که از وکلای صاحب نفوذ مجلس بود به من تلفن کرد و اظهار داشت مایل است برای امور مربوط به یزد ملاقاتی با "وارن" داشته باشد. ترتیب این ملاقات داده شد و در جلسه‌ای که تشکیل گردید "صراف‌زاده" به‌طور مشروح مشکلاتی را که مردم یزد از نظر امور کشاورزی، بهداشتی، فرهنگی و کمبود کار در این شهر دورافتاده حاشیه کویر لوت با آن مواجه هستند توضیح داد و از "وارن" دعوت کرد که اگر امکان داشته باشد حتی برای یک روز از این منطقه بازدید کند.

توضیحات ایشان بی‌نهایت "وارن" را تحت تأثیر قرار داد و گفت دستور خواهد داد

که خانم دکتر "لوسی آدامز"<sup>(۱)</sup> رییس اصل چهار منطقه اصفهان که یزد نیز در حوزه مأموریت او قرار دارد، به اتفاق کارشناسان لازم از یزد بازدید کنند و پیشنهاداتی برای رفع مشکلاتی که "صرافزاده" عنوان کرده بود، تهیه نمایند. به من نیز مأموریت داد که به عنوان نماینده ایشان این هیأت را همراهی کرده و موضوع را دنبال کنم.

پس از یکی دو هفته وسایل انجام این مسافرت فراهم شد و با حضور "صرافزاده" به یزد رفتم و ظرف دو روز از کلیه تأسیسات این شهر قدیمی زیبا که مردم آن در نهایت فقر و درماندگی زندگی می‌کردند بازدید کردیم. صرفنظر از وضع دلخراش تأسیسات درمانی و بهداشتی و نبودن آب آشامیدنی سالم و خیابان‌های خاکی و خانه‌های مخروبه که محل کارگاه‌های نخ‌ریسی و مسکن اکثریت طبقه فعال شهر بود، مشاهده شد که در اغلب این نقاط، کارگران دست‌باف به همراه فرزندان و حتی اطفال چهار ساله خود در اتاق‌های کاه‌گلی کم نور و یا بدون نور مشغول نخ‌ریسی و پارچه‌بافی بودند. گفته می‌شد که حتی کشاورزان محل به علت خشک‌سالی و پایین رفتن سطح آب قنات‌ها و چاه‌های کم عمق، برای امرار معاش به کار پارچه‌بافی روی آورده‌اند و این کار تنها ممر زندگانی آنها می‌باشد ولی به علت نداشتن سرمایه کافی اغلب دست‌بافان نمی‌توانند پنبه و رنگ و وسایل کار را فراهم کنند، به ناچار گرفتار نزول خواران بازار و دلال‌ها هستند که با گرفتن بهره‌های تاسی درصد و پیش خرید تولیدات آنها به قیمت‌های نازل، وضعی را به وجود آورده‌اند که اگر بچه‌های چهار ساله نخ‌ریسی نکنند، پدر و مادرشان نمی‌توانند غذای آنها را فراهم کنند.

دیدن این وضع دلخراش کلیه بازدیدکنندگان را تحت تأثیر قرار داد و در گزارشی که از این مسافرت برای "وارن" تهیه کردم ضمن تشریح اوضاع، پیشنهاد کردم که به عنوان یک اقدام عاجل و فوری، شرکت تعاونی دست‌بافان یزد به منظور تهیه وسایل مورد نیاز دست‌بافان و فروش محصولات آنها تشکیل و اعتبارات مورد نیاز آنها در قالب یک طرح آزمایشی با بهره بسیار نازل تأمین گردد. علاوه بر این تعدادی حدود سیصد ماشین دست‌بافی که تولید هر کارگر دست‌باف را تاده برابر بالا می‌برد از طرف اصل چهار با همکاری وزارت اقتصاد ملی از ژاپن وارد و در اختیار شرکت تعاونی دست‌بافان گذاشته شود و در صورتی که استفاده از این دستگاه‌ها مورد استقبال کارگران دست‌باف قرار گرفت با دادن وام‌های کم بهره از طرف شرکت تعاونی و مؤسسات بانکی برای خرید دستگاه‌های جدید به منظور بالا بردن سطح درآمد کارگران، اقدامی صورت گیرد.

این گزارش بسیار مورد توجه قرار گرفت و به «قسمت توسعه امور اقتصادی» مأموریت داده شد که موضوع را تعقیب نماید. به دنبال این مقدمات، دکتر احمد مینائی و "منوچهر نیک‌پور" برای بررسی و تهیه طرح اجرایی جهت بهبود وضع کارگران دست‌باف در اصفهان و یزد به آن منطقه اعزام گشتند و پس از چند هفته بررسی دقیق در جزئیات وضع کارگران دست‌باف، به تهران برگشتند و پیشنهاد تشکیل «شرکت تعاونی دست‌بافان» و اجرای طرح آزمایشی وارد کردن دستگاه‌های دست‌بافی را مورد تأیید قرار دادند. به دنبال آن طرح عملیاتی لازم تهیه شد که در مدت یک سال به مرحله اجرا درآمد و تا حدود ده سال بعد کارخانجات عظیم پارچه‌بافی در منطقه یزد و اصفهان ایجاد گردید و کارگران دست‌باف به تدریج جذب مؤسسات صنعتی شدند، ادامه یافت.»

**بی توجهی دولت‌ها به نقش مهم بخش خصوصی - ارتباط مستمر با مقامات دولت ایران و بررسی طرح‌های مختلف توسعه اقتصادی، موضوع مهمی را برای کارشناسان آمریکایی روشن کرد که موجب حیرت و شگفتی آنان شد. آنها متوجه شدند برخلاف کشور آمریکا که تمام صنایع و فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی برنامه‌ریزی، اجرا و بهره‌برداری می‌شود و نظارت دولت بر آنها صرفاً از نظر تأمین منافع عمومی است، در ایران، اغلب طرح‌ها و کارها از طرف مقامات دولتی پیشنهاد و توسط دستگاه‌های دولتی برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود، به طوری که برای رفع هر مشکلی در مملکت باید یک سازمان دولتی به وجود بیاید و در این فرایند از وظایف بخش خصوصی حرفی به میان نمی‌آید. سازمان‌های دولتی یکی بعد از دیگری تشکیل و روز به روز با گسترش بیشتر و تورم پرسنل زیادی و ناکارآمد، هزینه خوار و زیان‌آور می‌شوند. بودجه‌هایی که باید به مصرف ایجاد کارهای تولیدی و ایجاد اشتغال مفید برسد، برای پرداخت هزینه‌های جاری سازمان‌های دولتی بی‌ثمر تلف می‌شود.**

**تشکیل تعاونی‌ها -** چندی بعد برای توسعه فعالیت‌های تعاونی‌ها کارشناسی به ایران آمد و به کادر فنی اصل چهار اضافه شد. حضور این کارشناس در «اصل چهار»، تشکیل شرکت‌های تعاونی در پاره‌ای مؤسسات دولتی را در سطح قابل توجهی ممکن ساخت و در تشکیل شرکت‌های تعاونی دست‌بافان اصفهان و یزد و همچنین شرکت‌های تعاونی کشاورزی نقاط مختلف کشور جهت تهیه احتیاجات روستاییان و یا فروش محصولات آنها، اثرات مثبتی به جا گذاشت.

**بورس‌های تحصیلی -** از دیگر فعالیت‌های اصل چهار، تخصیص یکصد بورس تحصیلی خارج از کشور برای کارشناسان ایرانی بود. تقسیم این یکصد بورس بین قسمت‌های مختلف کشاورزی، بهداری، فرهنگ و توسعه اقتصادی مورد بررسی قرار گرفت و در نتیجه طی دو سال اول حدود هفتاد

نفر از کارکنان واجد شرایط در رشته‌های مختلف اقتصادی انتخاب و به آمریکا اعزام شدند. این برنامه در سال‌های بعد نیز دنبال و تعداد کثیری از مأمورین تحصیل کرده دولت از آن بهره‌مند و توانستند خدمات بسیار مفید و ارزنده‌ای در ایران انجام داده و بعضی از آنها به مقامات عالی وزارت و استانداری برسند.

**وضعیت سازمان‌های اداری کشور - سازمان‌های اداری دوران هفت ساله اصل چهار (۱۳۳۶-۱۳۲۹)** وضع خوبی نداشتند و در انجام وظایف ناتوان و ناکارآمد بودند. سازمان‌های دولتی غالباً فاقد هدف و تشکیلات لازم برای انجام وظایف و رفع مشکلات مملکتی و بیشتر مانند صندوق‌هایی بودند که عده‌ای کارمند در آخر ماه برای گرفتن حقوق به آن صندوق‌ها مراجعه می‌کردند. مقامات پایین ادارات نیز اکثراً توسط کسانی که از سمت خود تحت عنوان قانون و مقررات سوء استفاده کرده و از مراجعین اخاذی می‌کردند، اشغال شده بود. پاره‌ای از آمریکایی‌ها می‌گفتند ایران کشوری است که از لحاظ منابع طبیعی بسیار غنی و دارای اقلیتی بسیار ثروتمند است که منابع تولیدی و بازرگانی در اختیار داشته و مالیاتی نمی‌پردازند و سهمی در تأمین هزینه‌های دولت ندارند، چطور می‌توان انتظار داشت که دولت آمریکا از افراد آمریکایی و حتی از کسانی که در آمد مختصری دارند مالیات جمع‌آوری و در کشوری مانند ایران حقوق کارکنان دولت را بپردازد؟

این گونه صحبت‌ها به تدریج دامنه وسیع‌تری پیدا کرد و در مذاکرات با وزرا نیز مطرح شد؛ به طوری که موضوع عدم کارایی سازمان‌های دولتی و لزوم اصلاح تشکیلات اداری، به صورت یک امر اجتناب‌ناپذیر مطرح گردید.

در مطبوعات و محافل دولتی و غیر دولتی، موضوعات مختلف از جمله مقررات دست و پاگیری که سالیان دراز در دستگاه‌های دولت وجود داشت و هر روز با صدور قوانین و تصویب نامه‌های جدید بر حجم آن اضافه می‌شد، از خیل عظیم کارکنان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی که طی زمان به دنبال تغییرات مداوم دولت‌ها تعداد آنها افزایش یافته بود و همچنین از اعمال نفوذ و سلیقه شخصی مسؤولان دولتی، وکلای مجلس و اشخاص متنفذ که دستگاه‌های اجرایی دولت را فلج کرده بودند، سخن می‌رفت.

این مطالب در سازمان اصل چهار نیز انعکاس داشت و اغلب کارشناسان ایرانی و آمریکایی که هر روز با یکی از واحدهای دولتی در تماس بودند، لزوم اجرای برنامه‌هایی به منظور اصلاح تشکیلات دولتی و روش‌های اداری را احساس می‌کردند. در این زمان بود که قسمت جدیدی در سازمان اصل چهار به نام «قسمت امور اداری» ایجاد گردید و یک کارشناس مجرب و با سابقه برای ریاست آن وارد ایران شد. در مدت زمان کوتاهی وسایل مورد نیاز این قسمت تدارک و "حسن شه‌میرزادی" که پس از

تحصیلات عالی در آمریکا و سوئیس به ایران برگشته بود، به عنوان همکار ایرانی رییس «قسمت امور اداری»<sup>(۱)</sup> برگزیده و بررسی سازمان‌های دولتی برای تهیه طرح‌های اصلاح تشکیلات اداری آغاز شد.

اولین و جالب‌ترین این بررسی‌ها در وزارت دارایی که از مهم‌ترین و بزرگ‌ترین واحدهای تشکیلاتی دولت بود، برای وصول درآمدهای مالیاتی شروع شد. در برخورد اولیه کارشناس آمریکایی اصل چهار با رییس کل امور درآمدهای مالیاتی وزارت دارایی، صحبت‌هایی رد و بدل شد که هر چند طنز به نظر می‌رسید، ولی چون واقعیت داشت، در اینجا بازگو می‌شود<sup>(۲)</sup>:

«در جلسه ملاقاتی که از قبل تعیین وقت شده بود، کارشناس آمریکایی با همکار ایرانی خود به دفتر مدیر کل درآمدها مراجعه می‌کنند و به اتاق بزرگی راهنمایی می‌شوند که مدیر کل در صدر اتاق در پشت میز بزرگی که روی آن تعداد کثیری پرونده‌های قطور انبار شده بود، نشسته و چندین نفر ارباب رجوع مالیاتی دور تا دور اتاق نشسته و منتظر ملاقات با مدیر کل بودند. کارشناس آمریکایی از مدیر کل سؤال می‌کند که تعداد مؤدیان مالیاتی شما چند نفر است؟ جواب داده می‌شود سیصد و پنجاه هزار نفر، پرسش می‌شود تعیین مالیات سالیانه هر یک از آنها چگونه است و برای کنترل پرداخت یا عدم پرداخت مالیات چه روشی دارید؟ مدیر کل بدون تردید و سریعاً جواب می‌دهد که «آقا، همه این‌ها را می‌شناسیم و از همه چیز خبر داریم». البته به شنیدن چنین پاسخی جای سؤال دیگری باقی نمی‌ماند و دیدن وضع آن اتاق و برخورد با ارباب رجوع و نحوه رسیدگی به مسائل، چنان کارشناس آمریکایی را بهت‌زده کرده بود که فقط با تشکر جلسه را ترک گفته و در مراجعت گزارشی در این باره تسلیم رییس «قسمت اداری» کرده بود که تا مدت‌ها همگی برای یافتن راه‌حلی جهت اصلاح این موارد، سردرگم بودند».

گزارش‌های سایر کارشناسان اداری که با دستگاه‌های مختلف در تماس بودند نیز تماماً گویای وضعی شبیه مدیریت درآمدهای مالیاتی وزارت دارایی بود. به طور آشکار دیده می‌شد که تشکیلات دولتی و وزارتخانه‌ها که از اواسط دوران سلطنت رضاشاه بر پایه تشکیلات اداری کشور فرانسه سازمان یافته بود، به تدریج به علت جنگ جهانی دوم و اشغال ایران توسط نیروهای متفقین و روی کار آمدن دولت‌های کوتاه‌مدت و اوضاع نابسامان بعد از جنگ، به میل و سلیقه مسؤولان دچار تغییر و تبدیل‌های

1- Public Administration

۲- این بخش از خاطرات انصاری عیناً و بدون تلخیص نقل می‌شود.

اساسی شده بود. در نتیجه تغییرات غیراصولی و اعمال نظرات فردی، دستگاه‌های عظیم اداری با چندین هزار کارمند به وجود آمده بود که عده کثیری از آنها تحت عنوان اجرای قانون و مقررات دولتی به انواع و اقسام، برای مردم تولید مزاحمت کرده و با اشکال تراشی و اخاذی، معاش خود را تأمین می‌کردند، زیرا حقوق دولتی آنها حتی جواب‌گوی هزینه ده روز خانواده آنها نمی‌شد. از طرفی به علت روشن نبودن قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های پیچیده و ضد و نقیض، اعمال هرگونه نظری برای پوشش قانونی هر تصمیمی را برای مأمورین دولت تسهیل کرده و سبب ترویج کاغذ بازی، اهمال‌کاری و سنگ‌اندازی در راه پیشرفت کاری شده بود. کاملاً واضح است در چنین شرایطی، اجرای هر برنامه اساسی درباره توسعه اقتصادی و عمرانی با اشکالات فراوان مواجه خواهد شد و صرف‌نظر از اعلام آرمان‌های قابل تحسین توسط دولت و حسن نیت و کوشش شبانه روزی مسؤولان رده اول و دوم مملکت، چون ماشین اجرایی کشور دچار نقایص غیرقابل چشم‌پوشی است، لذا طبیعی است که برنامه‌های اعلام شده دولت‌ها در عمل با شکست روبه‌رو شوند.

از جمله اقداماتی که مورد توجه دولت "علاء" قرار گرفت، تهیه قانونی برای ایجاد ثبات در کادر اداری وزارتخانه‌ها از طریق تعیین معاونین ثابت اداری بود که طرح آن با کمک کارشناسان «قسمت امور اداری» اصل چهار تهیه و از طرف دولت به مجلس ارائه و تصویب شد. براساس این قانون، پیش‌بینی شده بود که پست معاون ثابت اداری در هر وزارتخانه ایجاد و فرد واجد شرایطی برای مدت پنج سال به این سمت منصوب گردد تا کلیه امور اداری وزارتخانه را سرپرستی کرده و مانع اثرگذاری تغییرات هیأت دولت شود. در نتیجه در وزارتخانه‌ها ثبات به وجود آمده، باعث احساس امنیت کارکنان صدیق و صحیح‌العمل دولت می‌شود. در عین حال از اعمال سلیقه‌های شخصی و غرض‌ورزی‌های خصوصی وزرایی که دائماً در حال تغییر هستند ممانعت می‌شود. نمونه‌هایی از این نوع قانون در بعضی کشورها از جمله انگلستان به مرحله اجرا گذاشته شده بود و احتمال می‌رفت در ایران نیز کارساز باشد. در هر حال گامی بود در جهت اصلاح امور اداری و امید می‌رفت که در این باره اقدامات دیگری نیز انجام پذیرد.

**دانشکده علوم اداری** - با تأیید کمیته عالی وزرا، اصل چهار از رییس دانشکده امور اداری دانشگاه کالیفرنیا جنوبی دعوت کرد که برای مذاکره درباره اصلاح امور اداری ایران، به تهران بیاید. مذاکره با ایشان که از شخصیت‌های سرشناس آمریکا در رشته امور اداری بود، نتایج مثبتی به دنبال داشت و منتج به عقد قراردادی جهت تأسیس دانشکده علوم اداری در دانشگاه تهران و اجرای برنامه‌هایی برای تربیت مدیران اداری در سطح عالی شد و تمام هزینه اجرای این طرح را اصل چهار تقبل کرد. برای شروع کار نیز مقرر گردید که در ابتدا شش نفر از جوانان ایرانی واجد شرایط که تحصیلات عالی



داشته باشند برای تکمیل آموزش در رشته دکترای علوم اداری به دانشگاه کالیفرنیا جنوبی اعزام شوند. از اولین گروهی که برای استفاده از این برنامه اعزام گردیدند می‌توان از دکتر "منوچهر گودرزی" که دارای درجه دکترا از دانشگاه پرینستون بود، دکتر "هوشنگ رام" و دکتر "کریم پاشا بهادری" نام برد.

در طی سال ۱۳۳۵ (۱۹۵۶) که پیش بینی می‌شد درآمدهای نفتی ایران پس از حل مسأله نفت رو به افزایش رود و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی امکانات مالی بیشتری پیدا کنند، تصمیم گرفته شد طرح‌هایی که در پنج سال گذشته پایه‌ریزی و با کمک‌های مالی آمریکا به مرحله اجرا رفته است، طی برنامه منظمی به تدریج به سازمان‌های دولتی ایران واگذار شود. در اجرای این نظر بنا به پیشنهاد مقامات آمریکایی، سازمانی به نام «صندوق مشترک ایران و آمریکا برای توسعه اقتصادی» به وجود آمد که مسؤلیت اداره آن به‌طور مشترک به عهده نماینده دولت ایران، دکتر "سید فخرالدین شادمان" و رییس اصل چهار واگذار شد.

"عبدالرضا انصاری" در همین مصاحبه گفته است<sup>(۱)</sup>:

«برای سازمان دادن این صندوق مشترک و تهیه دستورالعمل‌ها و اتخاذ روش‌های مورد نیاز برای جمع و جور کردن کلیه وسایل حمل و نقل، اثاثیه و اموالی که طی چند سال توسط اصل چهار خریداری شده و توسط کارشناسان آمریکایی و ایرانی و مأمورین وزارتخانه‌ها مورد استفاده قرار گرفته و همچنین روشن کردن تکلیف حدود شش هزار نفر کارکنانی که در برنامه‌های اصل چهار خدمت می‌کردند، مقرر گردید که دو نفر نماینده تام‌الاختیار از طرف دکتر "شادمان" و "وارن" تعیین و مقدمات اجرای امر را فراهم سازند. "وارن" که در این زمان مأموریتش در ایران به پایان رسیده و در حال عزیمت از ایران بود، قائم مقام آمریکایی خود را برای قبول این مسؤلیت تعیین و دکتر "شادمان" نیز این وظیفه را به عهده من گذاشتند. با این ترتیب «کمیته عالی وزرا» عملاً متحل شد و وظیفه ارتباط اصل چهار با دولت ایران از طریق دکتر "شادمان" وزیر اقتصاد ملی صورت می‌گرفت. در حقیقت در این زمان مقدمات پایان یافتن فعالیت‌های برنامه اصل چهار در ایران آماده شد زیرا با ازدیاد در آمد نفت و فعال شدن سازمان برنامه تحت مدیریت ابوالحسن اَبتهاج، نیاز به گرفتن کمک از مقامات آمریکایی، روز به روز کمتر و کمتر می‌شد و دیگر سازمان‌های دولتی مجبور نبودند برای کوچکترین فعالیت‌ها دست نیاز به سوی اصل چهار دراز کنند. پس از مدتی به علت تغییرات در دولت دکتر "علی امینی"،

۱- این بخش از خاطرات انصاری عیناً و بدون تلخیص نقل می‌شود.

وزیر دارایی مسوولیت رییس ایرانی «صندوق مشترک» را عهده‌دار و پس از ایشان، مهندس "خلیل طالقانی" وزیر مشاور کابینه "حسین علاء"، سمت ریاست ایرانی «صندوق مشترک ایران و آمریکا برای توسعه اقتصادی» را به عهده گرفت و من همچنان در سمت خود کماکان به کار ادامه دادم».

سر انجام امور تحویل و تحول طرح‌ها از طرف اصل چهار به سازمان‌ها و ادارات دولتی به تدریج صورت گرفت، به طوری که از اوایل سال ۱۳۳۶ (۱۹۵۷) تقریباً قسمت اعظم طرح‌ها به وزارتخانه‌های مختلف انتقال یافت.

## هسته اولیه سازمان برنامه

در اوایل سال ۱۳۳۰ وقوع بحران نفت و قطع در آمد آن، دولت را دچار مضيقه شديد مالی کرد. تنگدستی مالی دولت باعث رکود و وقفه در اجرای طرح ها شد. ناگزير بخش عمده ای از وجوه برنامه هفت ساله اول، صرف بودجه جاری دولت شد که تا سال ۱۳۳۳ ادامه پیدا کرد. "ابوالحسن ابتهاج"، در شهر يور ۱۳۳۳ مدیرعامل سازمان برنامه شد و تا بهمن ۱۳۳۷ در این سمت باقی ماند. یعنی چهار سال و چهار ماه خدمت کرد. او طولانی ترین مدت مدیریت از ابتدای سازمان برنامه را به عهده داشت. تشکیل سازمان برنامه در واقع برای اطمینان از تأثیر تلاش های برنامه ریزی دولت در دوره بی ثباتی سیاسی و عدم سازمان دهی اجرایی بود. این مؤسسه در ابتدا به لحاظ مالی، نهادی مستقل از تشکیلات اجرایی عادی دولت محسوب می شد. چیزی که ابتهاج اولین رییس قدرتمند آن همیشه در پی آن بود. طی دو برنامه اول و دوم توسعه (۱۳۴۱-۱۳۲۷)، سازمان برنامه در گیر ایجاد، تنظیم و اجرای طرح های سرمایه گذاری و مستقل از سازمان های دولتی بود. در واقع استقلال اولیه سازمان برنامه با ساختار سیاسی - اداری ایران در آن زمان تا حدودی سازگار بود. اما با تقویت سیاسی و اجرایی بیشتر دولت بعد از سال ۱۳۴۱، سازمان برنامه وظیفه اجرایی وزارتخانه های دیگر را رها کرد. ابتهاج در خاطرات خود درباره برنامه های توسعه در ایران نوشته:

«برنامه های عمرانی طویل المدت در هیچیک از کشورهای دنیا به استثنای شوروی مطرح نبوده و به همین دلیل وقتی من از داشتن یک برنامه عمرانی هفت ساله

صحبت می‌کردم، عده زیادی این کار را یک سیاست سوسیالیستی می‌دانستند و نسبت به آن روی خوشی نشان نمی‌دادند» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۳۰).

او اضافه می‌کند که :

« این عقیده شخصی خودم بود که مملکت باید برای کارهای عمرانی برنامه حساب شده داشته باشد و از محل درآمد نفت به اجرای برنامه پردازد» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۳۰).

او معتقد بود که این منابع تمام شدنی است، باید هرچه بیشتر از درآمد نفت، برای سرمایه‌گذاری ثابت ملی استفاده کرد. ابتهاج در خاطراتش چنین نوشته است:

«..شاه تا قبل از سفر اول خود به آمریکا در سال ۱۳۲۹، آشنایی به برنامه‌ریزی نداشت. در این سفر بود که به اهمیت داشتن یک برنامه جامع برای کارهای عمرانی در مملکت پی برد. در اعلامیه مشترک بین شاه و ترومن رئیس جمهور آمریکا، به لزوم اجرای برنامه وسیع عمرانی و کارهای اقتصادی و اجتماعی صریحاً اشاره شد (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۳۰).

ابتهاج پس از احراز سمت مدیریت عامل سازمان برنامه، به دنبال فکر برنامه‌ریزی که همواره در سر داشت، دو دفتر جدید در سازمان برنامه ایجاد کرد. اولی دفتر اقتصادی که آن را به "خداداد فرمانفرمایان" که در دانشگاه پرینستون آمریکا تدریس می‌کرد، سپرد؛ و دومی دفتر فنی بود که آن را به "صفی اصفیا"، فارغ التحصیل پلی تکنیک فرانسه و استاد دانشکده فنی، واگذار کرد. ابتهاج هنگام استخدام کارمند بر تخصص، کاردانی و مهارت و تعهد تأکید داشت. او بی پروا از کارشناسان خارجی استفاده می‌کرد، تا آنجا که سبب برانگیختن احساسات ملی‌گرایانه پاره‌ای دولتمردان دیگر می‌شد. در واقع در زمان تصدی ابتهاج بود که امر برنامه‌ریزی در سازمان برنامه جدی گرفته شد و سپس از طریق کارشناسانی که از این دستگاه به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عمرانی نوپا منتقل شدند، تفکر برنامه‌ریزی و برنامه داشتن به بخش‌های دیگر نظام اداری کشور سرایت کرد. از مهم‌ترین اقدامات ابتهاج، دعوت و تشویق جوانان ایرانی تحصیل کرده برای اشتغال در سازمان برنامه بود. از سرشناس‌ترین آنها می‌توان از "خداداد فرمانفرمایان"، دکترای اقتصاد از دانشگاه استنفورد با گرایش برنامه‌ریزی اقتصادی در کشورهای در حال توسعه؛ "رضا مقدم"، دکترای اقتصاد

از دانشگاه استنفورد؛ "منوچهر گودرزی"، دکترای مدیریت از دانشگاه پرینستون؛ "عباس اقبال ریاضی"، دکترای اقتصاد ریاضی از آمریکا؛ "فرهاد قهرمان"، دکترای اقتصاد کشاورزی از دانشگاه ویسکانسین؛ "حسن علم"، دکترای اقتصاد از دانشگاه سیراکیوز؛ "بهمن آبدیان"، دکترای اقتصاد با گرایش برنامه‌ریزی کلان از هندوستان؛ و "مهدی سمیعی"، فارغ التحصیل حسابداری خیره از انگلیس را نام برد (جنت، ۱۳۸۶).

در این دوره تمام کارهای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت در سازمان متمرکز بود. ابتهاج در این مورد نوشته است:

«من در عین حال که معتقد بودم عملیات اجرایی عمرانی اصولاً می‌بایستی به وسیله وزارتخانه‌ها و ادارات و یا بنگاه‌های دولتی صورت گیرد، اعتقاد داشتم تا زمانی که آن دستگاه‌ها جهت اجرای این عملیات که باید با سرعت و در عین حال با دقت و شایستگی به عمل آید کاملاً مجهز نشده‌اند، وظایف اجرایی باید به عهده دستگاه عمرانی باشد. من توانستم این فکر را بعدها در چهار سال و چند ماهی که سرپرست سازمان برنامه بودم از شهریور ۱۳۳۳ تا بهمن ۱۳۳۷ به موقع اجرا بگذارم (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۲۶).

ابتهاج به واقعه‌ای اشاره می‌کند که از یک سو مبین برداشت او از برنامه‌ریزی متمرکز ملی و از سوی دیگر، گویای گزینه دیگری از شیوه اندیشیدن درباره برنامه‌ریزی است. شیوه‌ای که می‌توانست تأثیر بسزایی در ساختار روابط سیاسی در دوران توسعه ایران و به تبع آن در باز کردن فضا برای مشارکت مردم در سیاست‌های عمرانی داشته باشد. در آغاز تصدی او در سازمان برنامه، یک روز "سپهبد کمال" استاندار خوزستان، "نظام السلطنه مافی" و "مصدق الدوله ناصری" سناتورهای این استان و چند نفر از وکلای خوزستان با نقشه بزرگ خوزستان به دفترکارش می‌روند. آنها به او می‌گویند طرحی برای تصویب در مجلس تهیه کرده‌اند که بر اساس آن هفت درصد از درآمد نفت به اجرای برنامه عمرانی در خوزستان تخصیص داده شود و خواستار پشتیبانی او از این طرح می‌شوند. او درباره این موضوع چنین نوشته است:

«... شما برنامه‌ای تهیه کرده‌اید و می‌گویید هفت درصد درآمد نفت را به ما بدهید، چون منابع آن در خوزستان است؟ اگر من حرف شما را قبول کنم و از طرح شما پشتیبانی کنم چند روز دیگر آذربایجانی‌ها می‌گویند شما مشروطیت را مدیون ما هستید و اگر ما نبودیم مشروطه‌ای در کار نبود. بعد خراسانی‌ها می‌آیند و آنها هم

هزار و یک دلیل می‌آورند که خراسان با توجه به آستان قدس رضوی بیشتر از همه جا اهمیت دارد... و این درست مخالف فلسفه‌ای است که من در نظر دارم» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۷۵).

به این ترتیب بود که برنامه‌ریزی‌های عمرانی در ایران در مرکز اندیشیده می‌شد، نضج می‌گرفت، طرح‌ریزی، اجرا و نظارت می‌شد و سرانجام سازمان برنامه به وجود آمد.

#### برنامه هفت ساله دوم (۱۳۴۱-۱۳۴۴)

در سال‌های بین ۱۳۳۱ و ۱۳۳۴، اقتصاد کشور وضع مطلوبی نداشت. هزینه‌ها ۳۳ درصد افزایش یافته بود و شرایط سخت اقتصادی، دولت را ناگزیر به تحصیل وام از بانک ملی کرده بود. به طوری که پیش از شروع برنامه دوم، دولت مبالغ هنگفتی به بانک ملی و سایر بانک‌ها بدهکار بود. با رفتن دولت زاهدی در تاریخ ۱۷ فروردین ۱۳۳۴، "حسین علاء" به نخست‌وزیری رسید. فضای مجلس شورا و مطبوعات از این که برنامه‌های عمرانی به اجرا نمی‌رسند، بسیار ملتهب بود و این شایعه در جامعه و در رسانه‌ها رواج یافته بود که از شهریور ۱۳۳۳ که ابتهاج به سمت مدیر عامل سازمان برنامه برگزیده شده، جز مطالعه کردن، کار دیگری نکرده است. پاسخ ابتهاج همواره این بود که تا مطالعات کافی انجام نشود، دست به هیچ کاری نخواهد زد. ابتهاج در این مورد گفته است:

"یک روز در جلسه‌ای که در منزل علاء با حضور علی امینی وزیر مالیه و عبدالله انتظام وزیر خارجه داشتیم، نخست‌وزیر گفت ما وضعیت خیلی مشکلی پیدا کرده‌ایم. همه می‌گویند چرا کاری در مملکت انجام نمی‌شود و آن وقت رو به من کرد و گفت زودتر یک کاری شروع کنید. جواب دادم آقای کاشانی وزیر اقتصاد ملی شما، چندروز پیش در مهمانی سفارت آمریکا، وقتی از سفارت بیرون می‌آمدم دوید پشت سر من و گفت می‌دانید چقدر به شما ارادت دارم. گفتم لازم نیست بگویید خودم می‌دانم شما به من لطف دارید. گفت خواهش می‌کنم کارها را شروع کنید، حتی اگر پنجاه درصد از اعتبارات هم نفله شود. به آقای کاشانی گفتم از شما که مرا می‌شناسید تعجب می‌کنم چرا چنین حرفی می‌زنید. شما می‌دانید غیر ممکن است من حاضر شوم پول مملکت را نفله کنم، حتی اگر سر و صدای مجلس و جراید در آمده باشد. وقتی این مطلب را گفتم، علی امینی گفت نه پنجاه درصد زیاد است، ولی بیست و پنج درصد اشکالی ندارد. گفتم آقایان، شما اطمینان داشته باشید اگر بدانم حتی پنج درصد از هزینه‌های عمرانی تلف می‌شود دست

به هیچ کاری نخواهم زد، چه رسد به بیست و پنج در صد. سپس به علاء گفتم خیلی متأسفم که اسباب زحمت شما را فراهم کرده‌ام، ولی من متقاضی این شغل نبودم و از این که دولت شما را متزلزل کرده‌ام متأسفم. شما می‌توانید شخص دیگری را برای این کار در نظر بگیرید. ولی تا من بر سر این کار هستم و تادستگاه اجرایی من آماده نشود، من بی‌مطالعه دست به کاری نخواهم زد...» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۶۲).

«شاید وکلای مجلس فکر می‌کردند که ابتهاج می‌نشیند در منزلش و مطابق سلیقه خودش برنامه عمرانی درست می‌کند و بعد هم از روی تعصب روی برنامه‌ای که تهیه کرده ایستادگی می‌کند. در حالی که سلیقه و تعصب شخصی کوچک‌ترین دخالتی در کارها نداشت. مدتی سعی کرده بودم با کمک دیگران افراد تحصیل کرده و متخصص را در رشته‌های مختلف جمع کنم و با نظر آنها برنامه هفت ساله دوم را تنظیم کنم. بعد از تحقیق فراوان یک هیأت شصت نفره را انتخاب کردم که در میان آنها مهندسین درجه یک، پزشکان برجسته و متخصصین سایر زمینه‌ها شرکت داشتند که بخش‌های مختلف برنامه هفت ساله دوم با نظر این هیأت شصت نفره تهیه می‌شد. این هیأت ماه‌ها مشغول کار بود و من در جلسات اولیه آن شخصاً شرکت می‌کردم. وقتی برنامه را به هیأت دولت بردم، تمام وزرا از سهم وزارتخانه‌های خود در برنامه‌های عمرانی ناراضی بودند. جواب من این بود که این برنامه را پیش شما می‌گذارم و شما هر تغییری می‌خواهید در آن بدهید اما به یک شرط و آن اینکه از مجموع مخارج تجاوز نکنید و اگر خرج اضافی ایجاد می‌کنید، محل تأمین اعتبار آن را هم مشخص کنید...» (ابتهاج، ۱۳۷۵، ص ۳۶۳).

«پس از تصویب هیأت وزیران، برنامه هفت ساله دوم تقدیم مجلس شد و پس از نه ماه در ۲۲ اسفند ۱۳۳۴ به صورت قانون در آمد. هزینه طرح‌هایی که در مدت برنامه هفت ساله دوم می‌بایستی اجرا شوند، در حدود ۷۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۶۵).

قانون برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور در جلسه سه شنبه هشتم اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید. این قانون مشتمل بر ۲۱ ماده و ۱۰ تبصره بود. تعداد کل احکام مندرج در این قانون نیز حدود ۷۸ حکم بود. ۴ ماده از قانون برنامه دوم به تشکیلات، ارکان و وظایف سازمان برنامه اختصاص داشت. برنامه دوم مجموعه‌ای از طرح‌ها و اقداماتی بود که انتخاب آنها چندان بر پایه مبانی متعارف توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی قرار نداشت. این برنامه بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و صدور نفت و در چهار بخش عمده کشاورزی، ارتباطات و مخابرات، صنایع و معادن و خدمات اجتماعی و شهری

تنظیم و به مورد اجرا گذاشته شد. در این برنامه به نگرش منطقه‌ای عنایتی نشده بود (تابش ۱۳۸۳، ص ۶۲).

مهم‌ترین تحول برنامه هفت ساله دوم، شفاف‌تر شدن وظایف هیأت نظارت مرکب از ۶ نفر (سه نفر از مجلس سنا و ۳ نفر از مجلس شورا به انتخاب از فهرست پیشنهادی دولت) بود. وظیفه این هیأت، نظارت بر مخارج برنامه از جهت تشخیص و مطابقت آنها با مصوبات برنامه تعیین شد. برای نخستین بار در سال ۱۳۳۹، ارزشیابی میان دوره‌ای از عملکرد برنامه دوم به عمل آمد که در عملکرد بقیه دوره تا حدودی مؤثر واقع شد.

هدف‌های قانون برنامه دوم به شرح زیر در ماده ۱ قانون مصوب آمده است:

«...افزایش تولید و بهبود و تکثیر صادرات و مایحتاج مردم در داخله کشور و ترقی کشاورزی و صنایع و اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیر زمینی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط و اصلاح امور بهداشت عمومی و انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی...» (سازمان برنامه ۱۳۴۳، ص ۳).

اعتبارات اولیه که ضمن این قانون برای اتمام طرح‌های نیمه تمام برنامه هفت ساله اول با سر جمع ۱۷۲۰۰ میلیون ریال و اعتبارات مورد نیاز برنامه هفت ساله دوم با سر جمع ۵۲۸۰۰ میلیون ریال به تصویب رسید، در کل به ۷۰۰۰۰ میلیون ریال بالغ گردید. سازمان برنامه در سال ۱۳۳۶ موافقت مجلسین را با ۲۰ درصد اضافه اعتبار جلب کرد و در نتیجه کل اعتبار برنامه هفت ساله دوم در ۸۴ میلیارد ریال تثبیت گردید. افزایش اعتبارات عمرانی از ۲۱ میلیارد ریال در برنامه هفت ساله اول به ۸۴ میلیارد ریال در برنامه هفت ساله دوم، به این معنی نیست که میزان اعتبار عملیات برنامه و توسعه اقتصادی بر مبنای واقعی چهار برابر شده، بلکه بخش عمده این افزایش به دلیل ترقی سطح قیمت‌ها و ترقی نرخ ارز طی دوره برنامه هفت ساله اول و دوم بوده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۲۷). به رغم افزایش در آمد نفت در طول برنامه هفت ساله دوم، ولی افزایش نرخ ارز، ترقی قیمت‌ها و فزونی وام‌های خارجی، کشور دچار بحران اقتصادی شدید و ناگزیر به کاربرد سیاست تثبیت اقتصادی شد.

«در سال ۱۳۳۷ مقرر شد ۸۰ درصد از کل در آمد نفت برای طرح‌های عمرانی به سازمان برنامه اختصاص یابد و ۱۰ درصد آن صرف مخارج جاری (امور غیر انتفاعی) گردد. با وجود افزایش در آمد نفت و افزایش وام‌های خارجی در طول برنامه هفت ساله دوم، تراز پرداخت‌های کل کشور منفی شد، به گونه‌ای که دولت ناگزیر از اجرای سیاست تثبیت گردید، زیرا تراز منفی یا باید از طریق ذخایر ارزی و یا از راه محدود کردن واردات جبران شود، که به دلیل افزایش نقدینگی در دست مردم



موجب تورم اقتصادی می شد. در سال ۱۳۳۹ به رعایت موازنه اقتصادی، علاوه بر تحدید واردات، برنامه تثبیت اقتصادی هم به اجرا در آمد» (تجلی ۱۳۸، ص ۱۹۹).

**عملکرد برنامه هفت ساله دوم** - اهداف برنامه دوم بسیار کلی بود و کوشش قابل توجهی برای تعیین هدف های کمی و خاصی به عمل نیامد. اهدافی به سان پیش بینی سطح افزایش در آمد ملی، افزایش تولید غلات به میزان معین، و یا ایجاد اشتغال برای تعدادی از بیکاران در طول سال های برنامه به عمل نیامد. به سخن دیگر، به گونه ای که از متن قانون برنامه دوم استنباط می شود، برنامه هفت ساله دوم را نمی توان یک برنامه جامع توسعه اقتصادی به مفهوم علمی دانست. بلکه این برنامه در درجه اول نوعی تخصیص بودجه بین بخش ها و طرح های گوناگون کشور بوده است (سازمان برنامه ۱۳۳۸، ص ۶).

در هر حال در چارچوب هدف ها، قانون برنامه با کوشش هایی که به عمل آمد، به نتایج نسبتاً رضایت بخشی رسید، به سان احداث سد های بزرگ مخزنی کرج، سفید رود و دز، ۲۲۵۰۰ هکتار شبکه آبیاری آزمایشی دز، طرح نیشکر هفت تپه، مطالعات طرح جامع خوزستان شامل احداث ۱۳ سد دیگر روی رودخانه های خوزستان، تکمیل سد های گلپایگان، بمپور و کرخه، تکمیل نزدیک به ۹۰۰ کیلومتر راه آهن میانه - تبریز و شاهرود - مشهد، اتمام نزدیک ۲۷۰۰ کیلومتر راه آسفالت و احداث فرودگاه های شیراز، آبادان و اصفهان، احداث کارخانه های بزرگ نساجی و بافندگی، ایجاد کارخانه های قند چغندری و کارخانه های سیمان و سایر اقدامات توسعه اقتصادی.

**مشکلات و موانع برنامه هفت ساله دوم** - به علت وجود پاره ای دشواری ها در تشکیلات دولتی و پیدایش موانع پیش بینی نشده در حین اجرای برنامه، دستیابی به همه هدف ها و طرح های برنامه هفت ساله دوم مقدور نشد. اهم موانع توسعه در آغاز برنامه هفت ساله دوم (۱۳۳۴ تا ۱۳۴۱) عبارت بودند از:

- برنامه ریزی جامع و هماهنگ توسعه از نظر علمی دارای شرایط و عوامل خاصی است. این شرایط ویژه برنامه ریزی، در دوره برنامه اول و آغاز برنامه دوم در کشور وجود نداشت.
- برای دستگاه برنامه ریزی نیز امکان نداشت بتواند به طور کامل و جامع نیازهای اقتصادی کشور را تشخیص و برنامه های متوازن و متعادل که با سیاست های پولی، اعتباری و بازرگانی سازگاری داشته باشد، طرح و اجرا کند.
- به علت پراکندگی وظایف و مسؤولیت ها بین دستگاه های اجرایی. تک روی برخی مسؤولان وزارتخانه ها و استقلالی که سازمان های دولتی در اتخاذ خط مشی های پولی و اعتباری داشتند،

- ایجاد هماهنگی موزون بین دستگاه‌های دولتی در مصرف اعتبارات و اجرای طرح‌ها مقدور نشد.
  - افزایش هزینه‌ها در طول برنامه، سبب اتمام اعتبارات پیش از اتمام طرح‌ها شد.
  - نبود آمار و اطلاعات درست و قابل اطمینان از منابع و شرایط اقتصادی کشور، منجر به پیش‌بینی‌های نادرست در طراحی‌ها شد.
  - بسته شدن کانال سوئز و افزایش قیمت‌ها در کشورهای صادرکننده نیز سبب افزایش هزینه اجرای طرح‌ها و کمبود اعتبارات شد.
  - ضعف و کم‌بود کارشناس و متخصص در کشور، علاوه بر نوپایی و کم‌تجربگی مهندسان مشاور و پیمانکاران، اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌ها را با حداقل قیمت بسیار دشوار کرد.
  - تمرد و تکروری پاره‌ای مسؤولان، به صلاح جامعیت و یک‌پارچگی مطالعات و اجرای طرح‌های توسعه در برنامه نبود.
  - کمبود مهندسان فنی و کشاورزی و متخصصان بهداشتی و فرهنگی و آبیاری
  - کمبود پیمانکار و مهندسان مشاور با تجربه
  - کمبود مدیران کارآمد و ورزیده در دستگاه‌های اجرایی دولت.
- علی‌رغم وجود مشکلات و موانع بالا بر سر راه توسعه، اجرای برنامه عمرانی هفت ساله دوم سبب شد تا توسعه ملی در قالب برنامه‌ریزی یک‌پارچه به عنوان هدف و عزم ملی شناخته شود. اجرای این برنامه توانست همه علاقه‌مندان به ترقی و تعالی کشور در تمام سطوح دولتی، گروه‌های اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی را طرفدار برنامه‌ریزی کند و این یکی از مهم‌ترین موفقیت‌های برنامه هفت ساله دوم به عنوان یک برنامه آزمایشی بود. در طول برنامه، کادر کارشناسی سازمان برنامه، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی شکل گرفت و کارشناسان رفته رفته ورزیده شدند. شرکت‌های مهندسان مشاور و شرکت‌های پیمانکاری زیادی در رشته‌های گوناگون توسعه پس از تشکیل، فعال شدند؛ روز به روز بر توان کارشناسی و ظرفیت‌های اجرایی آنان افزوده شد و به تدریج شرکت‌های مشاور و پیمانکار خارجی ایران را ترک کردند.
- سرانجام، اجرای برنامه هفت ساله دوم عوامل مساعد و محکمی را در زیربنای اقتصادی جامعه ایران دوام و قوام بخشید و امکانات تازه‌ای در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی به وجود آورد تا بستر مناسبی برای برنامه‌های بعدی توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور فراهم شود (سازمان برنامه ۱۳۴۳، صص ۹ تا ۱۳).

### تحدید اختیارت سازمان برنامه

اخلاق بسیار تند، رک‌گویی و خودرأیی رییس سازمان برنامه، باعث دشمنی و بدگویی مخالفان ابتهاج علیه او شد، که طبعاً در پیشبرد برنامه‌های عمرانی و نهایتاً در جایگاه سازمان برنامه، اثرات منفی گذاشت. جعفر شریف امامی در باره اخلاق تند ابتهاج گفته است:

«به علت اخلاق تندی که ابتهاج داشت و با وکلا خیلی تند و تیز صحبت می‌کرد، وکلا نسبت به او نظر خیلی خوبی نداشتند. از او ناراضی بودند از این جهت که خیلی تند و خشن با آنها رفتار می‌کرد. هر مرتبه جلسه شورایی اقتصادی بود، با ابتهاج مناقشه داشتیم، برای این که یک مطلبی که من می‌گفتم او مخالفت می‌کرد و بعد شروع می‌کردیم جلوی شاه با هم مخالفت کردن. ابتهاج به علت این که یک قدری عصبانی بود، زود از کوره در می‌رفت. مطالبی می‌گفت که همه را ناراحت می‌کرد. خودش را هم ناراحت می‌کرد. به این جهت آن وقت به او دیگر نظر مساعدی نبود» (شریف امامی، ۱۳۸۰، ص ۱۸۳).

ابتهاج ضمن خصوصیات مثبتی که داشت لجوج بود. شاید به علت افکاری که در سر داشت، نمی‌خواست وقت خود را صرف گفتگو و تعارفات بیهوده کند. او اهل تصمیم و اقدام بود. بنابراین تندگویی یا تندخویی یا پرخاشگری او شاید ناشی از این بود که مرد هدفمندی بود و برای آینده ایران هدف‌های زیادی داشت. او می‌خواست هر چه بیشتر به هدف‌های توسعه نزدیک شود. این بود که طیفی از دولت‌مردان و اطرافیان از او خوششان نمی‌آمد. او معتقد بود که تمامی پول نفت باید در قالب برنامه‌های جامع توسعه (در واقع طرح‌های آمایش سرزمین)، صرف سرمایه‌گذاری و تولید ارزش افزوده شود تا نسل‌های آینده با فقر و محرومیت رو به رو نشوند. شاید بتوان گفت اگر ضمن حفظ اصول از حداقل انعطاف و مردم‌داری نیز برخوردار بود، ثمرات بیشتری حاصل می‌شد. در هر حال تندروی‌های او دشمنان زیادی برایش فراهم کرد. جعفر شریف امامی از دست اندرکاران برکناری ابتهاج در گفتگوی تاریخ شفاهی گفته است:

«روزی اقبال تلفن کرد به من که بیا، کار فوری دارم. هنگامی که رفتم گفت فوراً طرح قانونی سلب اختیارات ابتهاج را بنویس. به نظرم یک ماده، یا دو ماده نوشتم و آوردم به او دادم. خواند و فوراً تلفن کرد به شاه، رفت آنجا به عرض رساند و تصویب شد. شب هیأت داشتیم. من منتظر بودم که دکتر اقبال در هیأت دولت مطرح کند.

مطرح نکرد. البته، خوشحال بودم که اختیاراتش گرفته شود، برای این که دائماً در زدوخورد بودیم، ولی دلیل خاصی نداشتم.

فردا روز جلسهٔ مجلس بود. دکتر اقبال تلفن کرد که شما بیایید مجلس. رفتیم آن جا. دیدم همهٔ وزرا آنجا هستند. تعجب کردم که مطلب چیست؟ بعد رفتیم به اتاق بودجه، جایش بزرگتر بود. هیأت دولت آنجا تشکیل شد. این طرح مطرح شد. همه تأیید کردند، خوشحال شدند، چون هیچ کدام دل خوشی از ابتهاج نداشتند. طرح که تصویب شد، از اتاق بودجه در آمدیم. بلافاصله اقبال توی جلسه مجلس رفت و یک طرح دو فوریتی داد به مجلس. تا طرح را داد و خوانده شد، این قدر استقبال شد، چون همه از او ناراضی بودند. ناراحت بودند. بیشتر علتش هم این بود که (این را من عیب او نمی دانم، جزو محاسنش است) در مقابل وکلا مقاومت می کرد، ولی به صورت خشنی که از او ناراحت و ناراضی می شدند» (شریف امامی، ۱۳۸۰، صص ۱۹۲ تا ۱۹۴).

شریف امامی در پاسخ پرسشی که چرا لازم بود برای این کار ساده چنین ترتیبی داده شود؟ یا ابتهاج چه کار می توانست بکند؟ گفته بود:

«برای این که نمی دانم چه فشاری پشت او بود که ملاحظه می شد از این که کاری علیه او بکنند یا فلان و اینها. اقبال گفت که اگر این کار را ما به ترتیب معمول در هیأت دولت مطرح کرده بودیم، بعد درز می کرد بیرون و جلوی آن گرفته می شد. محال بود بشود به این صورتی که کردیم. بعد، یادم هست که شاه هم چند سال بعد گفتند که ما دو مطلب را دیدیم که محرمانه ماند. یکی اش همین مطلب اختیارات ابتهاج بود. شاه گفت: "ما این را گفتیم و محرمانه عمل شد و به جایی درز نکرد." به هر صورت، آن روز مطرح شد. فی المجلس هم تصویب شد. بعد اختیاراتش سلب و به دولت داده شد» (شریف امامی، ۱۳۸۰، صص ۱۹۵ و ۱۹۶).

این مخالفت ها سبب شد که در پنجشنبه ۲۳ بهمن ۱۳۳۷ دولت دکتر اقبال لایحه تفویض اختیارات به مسؤولیت سازمان برنامه را در یک ماده و یک تبصره و با قید دو فوریت به شرح زیر به مجلس بفرستد:

«به منظور تمرکز اختیارات و مسؤولیت ها و ایجاد هماهنگی بین دستگاه ها و جلوگیری از تشکیلات مکرر و همچنین برای ادامهٔ صحیح برنامه های عمرانی و

تولیدی که به وسیله سازمان برنامه شروع شده و اجرای آن قسمت از برنامه‌ها که ضمن قانون برنامه عمرانی هفت ساله کشور تصویب گردیده، ولی هنوز به مرحله اجرا در نیامده است از تاریخ تصویب این قانون کلیه اختیاراتی که طبق قانون برنامه عمرانی هفت ساله دوم کشور به سازمان برنامه تفویض شده است، برای انجام وظایف مقرر در آن قانون به رییس دولت محول می‌گردد.

تبصره - سازمان برنامه زیر نظر نخست‌وزیر و یا شخصی که از طرف مشارالیه تعیین می‌گردد، اداره خواهد شد. مسوول اداره سازمان برنامه دارای اختیارات و وظایفی است که در قانون برنامه هفت ساله دوم کشور برای مدیرعامل پیش بینی شده است» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۴۴۶).

به این ترتیب سمت مدیرعامل سازمان برنامه را در مقام نخست‌وزیر حل می‌کنند و قاطعیت و آمریت مدیریت سازمان برنامه که در وجود ابتهاج متجلی بود و به خوبی از این اختیارات برای توسعه و آبادانی کشور استفاده می‌کرد را از او و از مدیران عامل بعدی گرفتند و به نوعی به او گفتند "نه". ابتهاج در این باره در خاطراتش نوشته است:

« در راه عزیمت به منزل، مشروح مذاکرات مجلس را از رادیوی اتومبیل شنیدم. وقتی اقبال متن لایحه را خواند همه احسنت احسنت گفتند و یک نفر نبود در آن جلسه از من طرفداری کند یا از من دل خوشی داشته باشد» (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۴۴۶).

دکتر "علی بهزادی" مدیر مجله سپید و سیاه از مجلات پرخواننده قبل از انقلاب در سه جلد کتاب منتشر شده خود تحت عنوان "شبه خاطرات"، راجع به خاطراتی که از رجال گذشته داشته، در باره ابتهاج می‌نویسد:

« نام آوردن از ابوالحسن ابتهاج به عنوان مرد شماره یک اقتصاد ایران در آن سال‌ها تعریف کاملی نیست. او در حقیقت مرد شماره یک دولت ایران بود. هشت سال حکومت با اقتدار بر بانک ملی در زمان جنگ جهانی دوم و هرج و مرج ناشی از اشغال کشور به وسیله بیگانگان و نپذیرفتن مقام نخست‌وزیری که از سوی شاه به او پیشنهاد شده بود، بی‌اعتنایی به توصیه‌ها و تقاضاهای رجال کشور از وکلا و سناتورها و وزرا و سفرای خارجی گرفته تا نخست‌وزیران و حتی شخص شاه، طرز حکومت خاص او در سازمان برنامه که آن را به صورت دولتی در داخل دولت آورده بود، از او مردی اسطوره‌ای ساخته بود. مردی اسطوره‌ای ولی نه چندان محبوب.

زیرا ابتهاج با رفتار و گفتار خاصش، چند برابر موهای پر پشت سرش برای خودش دشمن و مخالف درست کرده بود» (بهزادی ۱۳۷۵، ص ۹۸).

ابتهاج بر این باور بود که مؤثرترین کار ممکن در مدت نسبتاً کوتاه، اصلاحات اقتصادی است، مشروط بر این که جلوتر بدانیم چه کارهایی می‌خواهیم انجام دهیم و به چه نحو باید اقدام کنیم و مثل بعضی از کارهای دیگر، روزمره، آنی و بدون مطالعه نباشد. زیرا در کشور ایران به اهمیت آمار و برآوردها توجه نمی‌شود و برای انجام کارهای درست و خردمندانه، دقت و حوصله لازم به کار نمی‌رود. کشوری که بخواهد در زندگی افرادش تغییرات محسوسی ایجاد کند، ناگزیر باید اصلاحات و توسعه را معطوف به یک منطقه نکرده و آن را در تمام کشور به تناسب اجرا کند. به این جهت، کشور ایران جز اینکه در چارچوب طرح توسعه جامع و فراگیر با رعایت شرایط توسعه پایدار عمل کند، راه دیگری ندارد. این نشان می‌دهد که در سال‌های دهه ۳۰ بیشتر دست‌اندرکاران و دولت‌مردان کشور فاقد تلقی و تفکر برنامه‌ریزی توسعه بودند. تنها عده معدودی این اندیشه را باور داشتند و گرنه این حرکت از دهه ۱۳۱۰ صورت می‌گرفت و خیلی زودتر ایران تجارب برنامه‌ریزی را پشت سر می‌گذاشت. ابتهاج گفته بود، "می‌خواهم یک سد بسازم، اما یک نفر مهندس ایرانی ندارم که بیاید و سد بسازد" (ابتهاج ۱۳۷۵، ص ۳۳۵). ولی در سال ۱۳۹۲ که ۶۰ تا ۷۰ سال از آن زمان می‌گذرد، ایران برای سد سازی به خارجی‌ها نیاز ندارد. بیش از ۳۰۰ سد در ۵۰ سال گذشته در کشور ساخته شده که بیشتر آنها را ایرانی‌ها طراحی و اجرا کرده‌اند<sup>(۱)</sup>.

دولت‌مردان با تحولات برنامه‌ریزی، به دلیل نداشتن بینش، دانش، آگاهی و توان دورنگری آشنایی نداشتند. دهه ۱۳۳۰ شروع اندیشه توسعه در ایران، همزمان با فعالیت‌های ابتهاج بود، که به کارشناس‌های خارجی توجه داشت.

«ابتهاج اصولاً حرفش درست بود، یعنی رو به رو شده بود با اینکه اگر شما می‌خواهید یک راه‌سازی کنید، در کشور مهندسی‌نی که بتوانند این کار را انجام دهند ندارید و می‌بایست از خارج کسانی را بیاورید که این کار را بکنند تا شما یاد بگیرید و بعد بتوانید خودتان انجام دهید. یک مورد خیلی معروفش شرکت انگلیسی "جان مولم" است که به ایران آمده بود. برای اولین بار در ایران متوجه شدند که این شرکت لابراتوارهای کوچک در بیابان درست کرده و خاک‌ها و فشار خاک را اندازه‌گیری می‌کند و نوع سنگ ریزه‌ای که می‌بایست به عنوان زیرساخت جاده‌ها بگذارند معین می‌کند که چند سانتیمتر باید باشد. مردم به این حرف‌ها و این نوع برنامه‌هایی

۱- البته طراحی و اجرای سدهای بزرگ و کوچک بی‌شمار به معنی تأیید لزوم ساخت آنها نیست.

که ابتهاج داشت می خندیدند. بعد ابتهاج مورد ایراد قرار می گرفت، آنچنان که سرانجام ناچار شد قسمتی از راه‌هایی که می خواستند بسازند، بدهند به یکی از مهندسين ایرانی که خیلی خوب صحبت می کرد و جلب توجه همه را کرده بود. خوب جاده‌ای که ساختند با همه ادعایی که می کردند هیچ خوب نبود. بنابراین آنجا ابتهاج حق داشت و کاری که او کرد باعث شد که بعداً مهندسين ایرانی و شرکت‌های مقاطعه کاری ایرانی همان کار را خوب فرا بگیرند و نه تنها در داخل ایران آن کار را اجرا کنند، بلکه در دهه ۷۰ [دهه ۱۳۵۰] به تدریج شرکت‌های بزرگ ساختمانی ایران شروع کردند به کار کردن در منطقه خاورمیانه. من خود می دانم یکی از آن شرکت‌ها در عربستان سعودی به عنوان مهندس مشاور کار می کرد، یعنی همان کاری که جان مولم در دهه ۵۰ [دهه ۱۳۳۰] در ایران کرده بود ما در دهه ۷۰ [دهه ۱۳۵۰] در کشورهای دیگر می کردیم. پس در این مورد ابتهاج کارش درست بود. یا فرض کنید در مورد سازمان آب و برق خوزستان، وقتی آدم گزارش را می خواند خیلی ساده به نظر می آید. خوب بله، باید این کار را می کردیم. اما وقتی شما هیچگونه اطلاعی ندارید و می خواهید از صفر شروع کنید و گزارشی را با کمک خارجی‌های با تجربه تهیه کنید و اجرا کنید، این را باید آفرین گفت» (عالیخانی، ۱۳۸۰، صص ۶۰ و ۶۱).

دکتر "علینقی عالیخانی" وزیر اقتصاد (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۸) در مورد نبود بسیاری تخصص‌ها در ایران در خاطرات خود نمونه دیگری را به این شرح نقل می کند:

«... اخیراً کتاب وارن درباره فعالیت‌های اصل چهار در ایران را خواندم. وارن رییس اصل ۴ در ایران بود. کتاب فوق العاده جالبی است. او در این کتاب ذکر می کند که برای برنامه‌های بهداشتی نیازمند مهندس بهداشت بودند ولی متوجه شدند در این کشور هیچکس نشنیده که حرفه‌ای به نام مهندسی بهداشت وجود داشته باشد. وارن می نویسد که ما گیر کرده بودیم برای مهندسی بهداشت چه کار کنیم. آیا باید حتماً آمریکایی بیاوریم که اینجا کار کند؟ تا اینکه روزی یک جوانی آمد که تحصیلات خود را در رشته مهندسی بهداشت در آمریکا کرده بود و خیلی هم خوب برای ما کار کرد و خیلی هم موفق شد. اسمش جمشید آموزگار بود. وارن البته فوق العاده از آموزگار تمجید می کند. کاری که او در آن مدت کرد گویا خیلی چشمگیر بود. ولی تصور کنید یک کشور بود با یک مهندس بهداشت بنام جمشید آموزگار، این را حالا شما مقایسه کنید به اینکه ده سال بعد در دانشگاه تهران و یا شاید در دانشگاه‌های دیگر مهندس بهداشت تربیت می کردید، و مطمئن هستم

که امروز صدها یا هزارها مهندس بهداشت در داخل کشور هستند و کار کرده‌اند که مملکت ما امروز با تمام گرفتاری‌هایی که دارد از نقطه نظر آب آشامیدنی از ترکیه و بسیاری کشورهای دیگر خیلی جلوتر است، چرا؟ به خاطر اینکه حالا ما مهندس بهداشت داریم که می‌فهمد چه باید بکند. موقعی که ابتهاج شروع کرد به این صحبت‌ها ما هیچکدام از این امکانات را نداشتیم. جلو کشیدن این حرف‌ها که ابتهاج شیفته کارشناسان خارجی بود یک مقدار در واقع به خاطر واکنش بی‌ربطی بود که اشخاص نادان یا متعصب از خود نشان می‌دادند برای ایراد گرفتن بی‌جهت به ابتهاج، و یک مقدار هم خود ابتهاج بود که چون گرم شده بود، زیاده روی می‌کرد. همیشه همینطور است. وقتی که انسان در یک راهی می‌افتد و به هیجان می‌آید، احیاناً گزافه می‌گوید، بخصوص آنکه ابتهاج مرد بسیار بزرگ و خدمت‌گزار استثنایی در کشور بود. وقتی خودش را در برابر اشخاص مغرض می‌دید، او هم شاید کمی بیش از حد زیاده روی می‌کرد، اما در اصل حق با او بود» (عالیخانی، ۱۳۸۰، صص ۶۲ و ۶۳).

پشت صحنه همه حوادث و افت و خیزهای برنامه ریزی و تداخلات سیاسی، حضور فعال و شجاعانه "ابوالحسن ابتهاج"، معمار اصلی برنامه ریزی ایران دیده می‌شود. مردی که با سماجت بر آرمان‌های راستین خود پافشاری کرد. این موضوع از دید روزنامه نگاران و صاحب نظران خارجی هم پنهان نماند. در شماره ۱۲ مارس روزنامه نیویورک هرالد تریبون ایالات متحده آمریکا آمده:

«ابتهاج این مکتب (برنامه ریزی) را با انرژی بی‌پایانی تبلیغ می‌کند و قوام نخست وزیر وقت) و شاه هر دو مشتاقانه هواخواه آن شده‌اند. باور او این بوده که "... اگر بر اثر توسعه اقتصادی سطح زندگی مردم ارتقا یابد، همه مسایل سیاسی حل شده - فساد، فقدان کار آیی، حسادت ها و ... - از ذهن و منش مردم زدوده خواهد شد. ابتهاج طی سخنرانی خود در کنفرانس بین المللی صنعتی در سال ۱۹۶۱ در شهر سان فرانسیسکو، در باره برنامه ریزی گفته است: "اگر کشورهای عقب مانده بخواهند دور باطل فقر و رکود را در هم شکنند، برای سرمایه گذاری در حد لازم ناگزیرند دست به برنامه ریزی ملی زنند. برنامه ریزی به عهده دولت است. اما دولت تنها شروع کننده فعالیت‌های نوین، موتور اصلی رشد، منشاء اصلی نوآوری و ایجاد شرکت های بزرگ... خواهد بود» (توفیق، ۱۳۸۶، ص ۳۰).

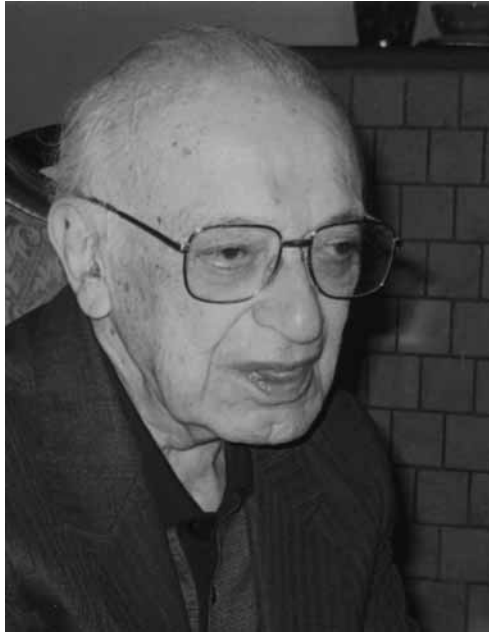
بعد از استعفای ابتهاج، دولت دکتر "منوچهر اقبال"، مهندس "خسرو هدایت" یکی از صاحب



منصبان خوش نام، با تدبیر و ورزیده که در امور سیاسی و مدیریتی دارای حسن شهرت بود، را به مدیریت سازمان برنامه برگزید.

«... خوشبختانه به جای ایشان [ابتهاج] کسی منصوب شد که چندین سال به عنوان قائم مقام مدیر عامل در سازمان برنامه خدمت کرده و به جزئیات کارهای آن آشنا بود. مضافاً آن که مردی بود حلیم و بردبار و تیزهوش و درستکار. آقای مهندس "خسرو هدایت" نه تنها سوابق و تجربیات زیادی در خدمات سیاسی و دولتی با خود به سازمان برنامه آورده بود، بلکه به عنوان همکار آقای ابتهاج با سازمان برنامه و افراد آن نیز کاملاً آشنا بود و چون سمت معاونت نخست وزیر را نیز داشت، به مسائل سازمان در دولت و مجلس هم آگاهی کامل داشت. به عقیده من اگر چه به اندازه آقای ابتهاج در امور مالی و برنامه ریزی سابقه نداشت ولی عملاً مدیر بهتری بود و به خوبی می توانست با ایجاد محیط آرامی در سازمان برنامه از تمام عوامل خلاقه آن در راه پیشرفت کارهای آن استفاده نماید. در ضمن با حسن تدبیر و کیاست و سیاست مداری خاص خود قادر بود مخالفت های جناح های مختلف را در دولت و مجلس و جراید به مقیاس قابل ملاحظه ای کاهش دهد. به آقای خسرو هدایت علاوه بر عنوان مدیر عامل سازمان برنامه سمت وزیر مشاور هم داده شد که سازمان برنامه بیشتر از سابق در مسیر جریان امور دولت قرار گیرد و هم آهنگی بیشتری از این لحاظ بین آن دو حاصل شود» (گودرزی ۱۳۸۱، ص ۱۲۷).

به هر حال مخالفت ها و دشمنی ها سبب شد که "ابوالحسن ابتهاج" در بهمن ۱۳۳۷ از سازمان برنامه و کارهای توسعه کشور کناره گیری کند و "خسرو هدایت" در کابینه دکتر "اقبال" به سمت سرپرست سازمان برنامه منصوب شود. پس از برکناری دولت دکتر اقبال، "جعفر شریف امامی" کابینه خود را در ۹ شهریور ۱۳۳۹ تشکیل داد و دکتر "رضا فلاح" را برای مدت کوتاهی مامور اداره امور سازمان برنامه کرد. شریف امامی در اول اسفند همان سال شوهر خواهر خود یعنی "احمد آرامش" (عضو هیأت نظارت در دوره ابتهاج) را به سمت وزیر مشاور و قائم مقام نخست وزیر در سازمان برنامه معین نمود. "آرامش" در جلسه ۳۱ فروردین ۱۳۴۰ در مجلس شورای ملی وقت طی سخنانی طولانی، اقدامات عمرانی و چگونگی صرف هزینه های عمرانی در دوران تصدی ابتهاج و سال هایی از فعالیت سازمان برنامه را زیر سؤال برد. اگرچه ابتهاج کتباً به این مطالب پاسخ داد، ولی موج مخالفت آن چنان بالا گرفت که بالاخره ابتهاج دستگیر و زندانی شد.



دوره مدیریت "احمد آرامش" با آشوب و ناآرامی در سازمان برنامه، کوتاه و به مدت ۵۶ روز تا ۵ اردیبهشت ۱۳۴۰ به طول انجامید. انتصاب وی به مدیریت سازمان برنامه از ابتدا با مخالفت کارشناسان رو به رو شد، به طوری که سه معاون امور اقتصادی، امور مالی و امور اجتماعی، یعنی "خداداد فرمانفرمایان"، "سیروس سمیعی" و "منوچهر گودرزی" تا برکناری "احمد آرامش" از حضور در سازمان برنامه خودداری کردند (جنت، ۱۳۸۶).

#### تحول در سازمان برنامه

پس از سقوط کابینه "شریف امامی" و

انتصاب دکتر "علی امینی" به نخست وزیری در ۱۶ اردیبهشت ۱۳۴۰، "اصفیا" که در دوران مدیریت "ابتهاج"، معاون سازمان برنامه و از همکاران نزدیک وی بود، در خرداد سال ۱۳۴۱ از سوی دکتر "امینی" به سمت وزیر مشاور و مدیرعامل سازمان برنامه انتخاب شد. "اصفیا" به لحاظ شیوه رفتاری، توانمندی‌های مدیریتی و پاکدامنی خود، بعد از دوره نخست وزیری دکتر "امینی"، دوران نخست وزیری "اسدالله علم" و "حسنعلی منصور" را پشت سر نهاد و تا مدتی در کابینه "امیرعباس هویدا"، جمعاً نزدیک ۷ سال در این سمت انجام وظیفه کرد. او بانی تحولات و اصلاحات اساسی در ساختار سازمان برنامه و نظام برنامه‌ریزی و نظارت در اجرای طرح‌ها شد. نقش اجرایی سازمان برنامه را به دستگاه‌های اجرایی مربوطه واگذار و سازمان برنامه را به کانون برنامه‌ریزی و نظارت تبدیل کرد. با تشویق شرکت‌های مهندسی مشاور و شرکت‌های پیمانکار ایرانی، رفته رفته کارها را از خارجی‌ها گرفته و به ایرانی‌ها منتقل کرد. کارشناسان و دست‌اندرکاران توسعه کشور، به اتفاق، پیشرفت برنامه‌های عمرانی کشور، سد کرج، سد سفیدرود، شبکه آبیاری گیلان، اجرای طرح‌های توسعه در خوزستان از جمله سد مخزنی دز، سد تنظیمی دز، سد انحرافی دز، شبکه آبیاری دز، طرح نیشکر هفت تپه، مرکز تحقیقات کشاورزی در دزفول، تولید برق، احداث شبکه انتقال نیرو و اتصال به شبکه



صفی اصفیا-مرتضی حقوقی- احمد آل یاسین

سراسری کشور، توسعه شبکه توزیع برق شهرهای خوزستان، پایه‌گذاری طرح‌های بعدی توسعه منابع آب و احداث سدهای مخزنی بیشتر، تربیت صدها مدیر و کارشناس کار آزموده، رفاه و توسعه اجتماعی و اقتصادی شهرهای خوزستان و سایر نقاط کشور را مرهون تلاش‌ها و یاری‌های "صفی اصفیا" می‌دانند. به پاس خدمات "اصفیا" در اواخر دهه ۱۳۴۰ مرکز مجهز و مدرن تحقیقات کشاورزی که در روستای "کوتیان" دزفول ایجاد شده بود، به نام "صفی آباد" نامیده شد.

"اصفیا" در اجرای برنامه سوم توسعه اجتماعی - اقتصادی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) و اوایل اجرای برنامه چهارم توسعه، ریاست سازمان برنامه و بودجه را بر عهده داشت. او ۱۴ سال در سازمان برنامه خدمت کرد و این سال‌ها یکی از درخشان‌ترین سال‌های اداره اقتصاد ایران شمرده می‌شود. "مهدی سمیعی" در مقام ریاست بانک مرکزی ایران، "علینقی عالیخانی" وزیر اقتصاد، "ابوالقاسم خردجو" رئیس بانک صنعتی و معدنی، "صفی اصفیا"، "خداداد فرمانفرمایان"، "بهمن آبدیان"، "منوچهر گودرزی"، "رضا مقدم"، "سیروس سمیعی"، "شاپور راسخ" و دیگران در سازمان برنامه توانستند با هماهنگی و همکاری تنگاتنگی که از خود نشان دادند، تغییرات اساسی در نظام برنامه‌ریزی ایران به وجود آورند. برای اطلاعات بیشتر، رجوع کنید به پیوست شماره (۲).

نگارنده در اواخر عمر اصفیا در سال ۱۳۸۴، به اتفاق تنی چند از کارشناسان ایرانی از او در آپارتمان کوچک و محقرش در خیابان نفت دیدار کرده و ساعتی با وی گفتگو انجام داد. در این گفتگو هر چه از او خواسته شد تا اجازه مصاحبه یا گفتگویی از تجارب و خاطراتش برای ثبت در تاریخ بدهد، با دل

شکستگی و نگاهی مملو از رنجش و آزرده‌گی نپذیرفت. "عبدالمجید مجیدی" معاون اداری مالی و سرپرست پیشین سازمان برنامه که سال‌ها از نزدیک با اصفیا کار کرده، درباره او این‌طور داوری کرده است:

«وقتی که خداداد رفت و برنامه سوم شروع شد، که می‌شود اول مهر ماه سال ۱۳۴۱، همان روز اول اصفیاء، بدون اینکه قبلاً به ما چیزی گفته باشد، چند نفر را در اطاقش خواست، که من بودم و سیروس سمیعی و مهندس سدهی. اصفیاء گفت امروز برنامه سوم شروع می‌شود و این برنامه سوم همراه با تجدید نظر در تشکیلات سازمان برنامه است، و همراه است با تغییر دادن وظایف سازمان برنامه. لذا من فکر می‌کنم که بایستی ما به سه جنبه کار خیلی اهمیت بدهیم. یکی مسئله برنامه‌ریزی و مطالعات اقتصادی و تهیه برنامه سوم و اجرایش است. اجراییات می‌رود به دستگاه‌های اجرایی. ما می‌شویم یک دستگاه برنامه‌ریزی. لذا در درجه اول برنامه‌ریزی مهم است و در درجه دوم اینکه این برنامه چه جور اجرا می‌شود، و ما وقتی که اجراییات را دادیم به دستگاه اجرایی، بتوانیم مثل یک رادار نظارت بکنیم که این برنامه چطور اجرا می‌شود. لذا من فکر کردم یک معاونت جدیدی درست بکنم در سازمان برنامه به اسم معاونت نظارت و تعقیب عملیات. یعنی از یک طرف نظارت بکنیم و از طرف دیگر هم پی‌گیری<sup>(۱)</sup> بکنیم که طرح‌های مصوب درست اجرا شود. چون دیگر مجری آنها سازمان برنامه نیست، مجری دستگاه‌های اجرایی است؛ و به من رو کردند و گفتند ما از شما می‌خواهیم که معاون مالی و اداری سازمان برنامه بشوید. چون مسائل مالی الان خیلی اهمیت پیدا می‌کند. چون ما در واقع تأمین‌کننده اجرای برنامه توسط دستگاه اجرایی هستیم و ضمناً تشکیلات در سازمان برنامه بایستی اصلاح شود و تغییر پیدا کند. بایستی خوب پیاده بشود و خوب اجرا بشود. لذا سیروس سمیعی را مأمور کردند که معاونت اقتصادی را در دست داشته باشد. مهندس سدهی معاونت نظارت و تعقیب عملیات را و من هم معاونت مالی و اداری سازمان برنامه را عهده‌دار شوم.

بعد، کار جالبی که اصفیاء شروع کرد، به دنبال این که سازمان برنامه اجراییات را بدهد به دست دستگاه‌های اجرایی، این بود که پیشنهاد کرد کارهایی که در استان‌ها انجام می‌شد، از نظر شهرسازی و از نظر کارهای آموزشی، بهداشتی و غیره، از این پس به صورت غیر متمرکز در استان‌ها انجام شود. این فکر را مطرح کرد که ما در هر استانی یک دفتر فنی به وجود بیاوریم که در واقع سازمان برنامه

کوچک آن استان باشد، نه از جهت برنامه‌ریزی، بلکه از جهت اجرایی. لذا دفاتر فنی استان‌ها به وجود آمد. یکی از مسوولیت‌هایی که من داشتم این بود که هر چه سریع‌تر ۱۲ دفتر فنی استانی را به وجود آوریم. برای هر دفتر مسوول و کارمند معین کنیم تا مقداری از کارهای نظارت و تعقیب در استان‌ها انجام شود. ضمناً کارهای تهیه و اجرای طرح‌هایی از این قبیل را هم استان‌ها انجام بدهند، البته در حد معقول و قابل اجراء. به هر صورت این کار بسیار مهم دیگری بود که به نظر من اصفیاء کرد. فکر خیلی جالبی بود، زیرا در جهت عدم تمرکز بود. منظور این بود که مناطق مملکت رفته‌رفته خود بتوانند بعضی از کارها را انجام بدهند. این تصمیم از نظر اجراییات و تهیه و اجرای طرح‌ها و سبک کردن بار سازمان برنامه بسیار مهم بود.

کار دیگری که اصفیاء کرد، تغییر در نحوه ارجاع کار به مهندسین مشاور و مقاطعه‌کاران بود. تا آن موقع پیمانکاران و مهندسین مشاور برحسب کاری که در گذشته کرده بودند و تجربه‌ای که داشتند و آشنایی که دستگاه اجرایی با آنها داشت و میزان اطمینانی که می‌شد به ایشان کرد، کار می‌کردند. لیکن هیچ نوع ضوابط نوشته شده و مدونی وجود نداشت. لذا اصفیاء از همکاران خود خواست که برای این کار فکری بکنند و دفتر فنی سازمان برنامه را مأمور و موظف کرد که نحوه طبقه‌بندی پیمانکاران و مهندسین مشاور و شرایط ارجاع کار به آنها را معین و پیشنهاد بکند. این خیلی کار مفیدی بود از جهت منظم کردن رابطه مهندسین مشاور با سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی و نحوه تعیین پیمانکار در ارتباط با دستگاه اجرایی که دستگاه سفارش دهنده کار بود. لذا نظمی به وجود آمد در رابطه بین دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه، از نظر کنترل و نظارت و پرداخت هزینه اجرای طرح‌ها. هم چنین تکلیف مهندسین مشاور و پیمانکاران نیز از نظر قابلیت و توانایی پذیرفتن و اجرای طرح‌های عمرانی روشن گردید.

در آغاز برنامه سوم، دفتر فنی مستقیماً زیر نظر آقای مهندس اصفیاء بود و ریاست آن را آقای مهندس ابوالحسن بهنیا به عهده داشتند. آقای بهنیا قبلاً وزیر راه بود، یعنی یک وزیر سابق بود که دفتر فنی را اداره می‌کرد و رابطه‌اش هم مستقیماً با شخص اصفیاء بود» (مجیدی ۱۳۸۱، صص ۳۵۴ تا ۳۵۶).

"خداداد فرمانفرمایان" که از سوی "ابتهاج" به عنوان اولین رییس دفتر اقتصادی سازمان برنامه

برگزیده شده بود، نیز درباره "اصفیا" چنین گفته است:



مهدی سمیعی، ابوالحسن ابتهاج و خداداد فرمانفرمایان

«صفی اصفیاء رییس سازمان برنامه بود. صفی ۱۴ سال در سازمان برنامه بود. خیلی کم بودند به تحصیلات و عمق آگاهی او. از لحاظ فنی کم دیدم در این سال ها که به پای صفی اصفیاء برسند. صفی اکونومیست نبود، ولی بسیار راحت این مطالب را می فهمید و راحت مصالح اقتصادی را تشخیص می داد. ولی صفی نه پی قدرت سیاسی بود و نه می خواست آن را اعمال بکند. اگر هم حس می کرد که قدرت را دارد، قدرت نمایی نمی کرد. یک سکوت و آرامشی مخصوص داشت. به هیچ وجه اصرار نمی کرد که حرف خودش را به کرسی بنشانند. می رفتیم قانعش می کردیم. در جلسات خیلی آرام، چند کلمه می گفت بعد کنار می کشید. البته یک چیزی به شما بگویم. من کم دیدم که در هیأت دولت، چه زمان امینی چه بعد از امینی تا آخر آخر، کسی به اندازه صفی اصفیاء محبوب باشد. هر وقت هر وزیری مشکل داشت همیشه می رفتند نزد صفی برای این که صفی کدخدا منشی بکند. آن هم در ضمن بهتان بگویم در کدخدا منشی اش همیشه [با] معتقدات خودش وارد بحث می شد و از آن لحاظ بود که به ماها کمک می شد. صفی در دوران برنامه سوم و چهارم رییس سازمان برنامه بود» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، ص ۲۴۵).

#### برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱)

لایحه برنامه سوم در ده فصل و ۴۲ ماده در شهریور ۱۳۴۱ به تصویب هیأت وزیران رسید. سازمان

برنامه در برنامه سوم توسط مدیرعامل و زیر نظر نخست وزیر اداره می شد. هیأت عالی برنامه به ریاست نخست وزیر و سه نفر وزیر دارایی، وزیر اقتصاد، رئیس بانک مرکزی و سه نفر شخصیت های مطلع بر امور، طبق قانون برنامه حد اقل ماهی یک بار با حضور مدیرعامل سازمان تشکیل جلسه می داد. هیأت عامل برنامه نیز به ریاست مدیرعامل و چهار نفر اشخاص بصیر و خیره در امور، وظیفه تصویب طرح ها، قراردادها، مصوبات و سایر امور کلان سازمان برنامه را به عهده داشتند. صفی اصفیا مدیر عامل وقت، بدون تصویب لایحه برنامه سوم به صورت قانون توسط مجلس شورای ملی و مجلس سنا، آن را از مهرماه ۱۳۴۱ به اجرا گذاشت. یک سال بعد لایحه به مجلس برده شد و چند سال بعد، در سال پایانی برنامه سوم، در ۲۱ اردیبهشت ۱۳۴۶ به تصویب رسید. برنامه عمرانی سوم برخلاف برنامه های هفت ساله اول و دوم، ۵ ساله و به صورت اولین برنامه جامع کشور که تعداد بخش ها در آن افزایش یافت، تعریف شد. چون در نیمه سال ۱۳۴۱، برنامه هفت ساله دوم تمام شد، شش ماهه دوم سال به مدت برنامه سوم اضافه و عملاً ۵/۵ ساله شد. سرجمع اعتبارات پیش بینی شده برنامه عمرانی سوم توسعه برای بخش های 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، و خانه سازی بالغ بر ۲۳۰ میلیارد ریال گردید. برنامه سوم نسبت به دو برنامه پیشین دارای دو مزیت اساسی بود:

- فراگیر و جامع بودن برنامه عمرانی سوم

- شمول برنامه ریزی مالی در این برنامه.

در تیرماه ۱۳۴۵ دامنه فعالیت های سازمان برنامه با انتقال وظایف تهیه بودجه کارهای عمرانی و امور جاری کشور و تخصیص اعتبارات از وزارت دارایی به سازمان برنامه گسترش یافت و هم زمان اجرای طرح ها را به وزارتخانه های مربوطه سپرد.

در برنامه عمرانی سوم برخلاف برنامه اول و دوم که هدف کمی رشد نداشتند و به صورت مجموعه ای از طرح های مختلف بودند، برای اولین بار نرخ رشد ۶ درصد برای برنامه در نظر گرفته شد. اگرچه هنوز نواقصی داشت و در قالب طرح آمایش سرزمین تهیه نشده بود، ولی از نظر نوع برنامه، برای اولین بار به تهیه و تدوین یک برنامه جامع و فراگیر با کمک "مشاوران دانشگاه هاروارد" اقدام شده بود.

« تفاوت اصلی برنامه سوم با برنامه دوم این است که برنامه سوم [برنامه] جامعی بود. در برنامه سوم تمام منابع از یک طرف و اهداف برنامه از سوی دیگر براساس

یک سلسله اولویت‌ها<sup>(۱)</sup> در برابر هم قرار گرفتند. عوامل مورد نیاز برنامه را معلوم کردیم، هزینه سنجی<sup>(۲)</sup> کردیم در مقابل منابع، و یک برنامه‌ای در آوردیم که به اصطلاح منابع و احتیاجات با هم بخواند. هزینه‌اش را حساب کردیم و معلوم کردیم در شکم هر کدام از بخش‌ها، سکتورها، طرح‌های اصلی کدام هستند. علاوه بر این خاصیت جامع بودن برنامه سوم، مطلب کشاورزی<sup>(۳)</sup> بود که راجع به آن ما هیچ‌گونه محدودیتی نگذاشتیم. یعنی ما گفتیم کشاورزی تا هر حدی که می‌تواند جذب کند می‌تواند از منابع مالی استفاده بکند، یعنی آن اولیتهای را به کشاورزی دادیم که بتوانیم از جای دیگر، سکتور دیگر، بزنیم بدهیم به کشاورزی، اگر بخش کشاورزی می‌توانست آن را جذب بکند.

این یک جنبه برنامه بود. جنبه دیگری تأکید بر مسائل اجتماعی بود. روی آموزش به‌ویژه، و دیگر کارهای اجتماعی، برای اولین بار به‌طور جدی کمک به صنایع کوچک خصوصی در برنامه سوم مطرح شد، در واقع اولین باری که ما شروع کردیم توجه واقعی به بخش خصوصی کنیم» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، ص ۲۲۷).

#### عملکرد برنامه عمرانی سوم

در طول برنامه حجم واردات به شدت افزایش یافت، در حالی که صادرات غیر نفتی رشد چندانی نداشت و متوسط رشد نقدینگی در طول سال‌های برنامه به ۱۵/۴ درصد رسید. جمع اعتبارات اعطایی بانک‌ها به دولت نیز در سال‌های برنامه به ۲۴۱/۴ میلیارد ریال بالغ شد (تجلی ۱۳۸۱، ص ۲۰۰).

متوسط رشد بخش‌های گوناگون اقتصادی طی سال‌های برنامه سوم عبارت بودند از:

کشاورزی و دام پروری	۲/۸
صنایع و معادن	۱۲/۷
ساختمان	۱۱/۴
آب و برق	۱۴/۵
نفت	۱۳/۶
سایر بخش‌ها در مجموع	۹/۳

ملاحظه می‌شود که بخش کشاورزی با جذب بیش از ۲۰ درصد اعتبارات، کمترین رشد را داشته است. هم‌چنین در برنامه پیش‌بینی ایجاد یک میلیون شغل شده بود که تنها ۷۰ درصد آن تحقق یافت (لطیفی ۱۳۷۹، ص ۱۵۲).

برای عمران و بهبود وضعیت رفاهی و اجتماعی مناطق عقب افتاده کشور، "دفتر عمران ناحیه‌ای" به موازات سایر مدیریت‌های سازمان برنامه برای برنامه‌ریزی و هماهنگی فعالیت‌های توسعه در



نواحی محروم تشکیل شد. از سوی این دفتر، چند سازمان برای تهیه و اجرای برنامه‌های عمرانی ایجاد شدند. مانند سازمان عمران جیرفت، سازمان عمران کهگیلویه، سازمان عمران ماهی دشت و سرپل ذهاب، سازمان عمران گرگان، عمران دشت قزوین و ... .

همچنین طبق قانون برنامه، برای توسعه منطقه‌ای، طرح دفاتر فنی استان‌ها برنامه ریزی شد. دفاتر فنی استان‌ها و فرمانداری‌های کل، وظیفه مطالعه، برنامه ریزی و اجرای طرح‌های ضروری و نیازهای فوری محلی را به عهده داشتند، طرح‌هایی نظیر احداث راه‌های روستایی، احداث پل و نظایر آنها. طبق قانون رؤسای دفاتر فنی در مرکز هر استان برای برخورداری از قدرت اداری در پیشبرد کارهای عمرانی محل خدمت با عنوان معاون استاندار، انجام وظیفه می‌کردند.

#### سایر فعالیت‌های توسعه خارج از برنامه سوم عمرانی

در دوره پنجم و نیم ساله برنامه سوم عمرانی، اقدامات گوناگونی در جهت توسعه اجتماعی و اقتصادی در کشور صورت گرفت. مهم‌ترین این اقدامات عبارت بودند از: "الغای نظام ارباب و رعیتی با اجرای اصلاحات ارضی و تقسیم اراضی کشاورزی بین روستاییان"، "ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور"، "ملی شدن آب‌های سطحی و زیرزمینی کشور"، "فروش سهام کارخانجات دولتی"، "سهیم کردن کارگران در سود کارخانجات"، "شرکت زنان در انتخابات و برخورداری از حق رأی دادن و انتخاب شدن"، "تشکیل سپاه دانش، سپاه بهداشت و سپاه ترویج و آبادانی برای بهبود وضع روستاها از نظر بهداشتی، فرهنگی و آبادانی"، "تشکیل خانه‌های انصاف و شوراهای داور برای تسهیل رفع اختلافات و مشکلات قضایی روستاییان"، "تصویب قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی" و اقدامات دیگر.

#### اصلاحات ارضی

پیش از اصلاحات ارضی، ۵۰ درصد زمین‌های کشاورزی در دست مالکان بزرگ، ۲۰ درصد موقوفه، ۱۰ درصد زمین‌های دولتی و یا متعلق به "محمد رضا شاه" و ۲۰ درصد اراضی به کشاورزان تعلق داشت. پیش از اصلاحات ارضی به دستور شاه ۱۸۰۰۰ روستا انتخاب شدند تا زمین‌های آنها بین روستاییان تقسیم شود. در سال ۱۳۳۸ خورشیدی، شاه از "منوچهر اقبال" نخست‌وزیر وقت، خواست که پیش نویس لایحه اصلاحات ارضی را برای ارائه به مجلس آماده کند. قانون مربوط به اصلاحات ارضی در سی و هشت ماده و نوزده تبصره در جلسه سه‌شنبه ۲۴ اسفند ماه ۱۳۳۸ به تصویب مجلس شورای ملی رسید (مرکز پژوهش‌های مجلس، سامانه قوانین).

در اوایل سال ۱۳۳۹، نسخه اصلاح شده لایحه اصلاحات ارضی از تصویب مجلس - که اکثریت

آن را مالکان تشکیل می دادند - گذشت. به همین جهت این قانون منافع مالکان را تأمین کرد. بنا بر مصوبه مجلس، هر مالک می توانست تا ۴۰۰ هکتار زمین آبی یا ۸۰۰ هکتار زمین دیم را برای خود نگاه دارد. در مجموع، مجلس راه‌هایی پیش‌بینی کرد که تا حد ممکن مانع تحقق واقعی اصلاحات ارضی و جانبداری از منافع مالکان شود.

تصویب چنین قانونی نمی توانست تغییر اساسی در مناسبات ارضی و اجتماعی ایجاد کند. در نتیجه با احتمال بروز بحران سیاسی - اجتماعی در کشور، "محمدرضا شاه" در ۱۶ اردیبهشت ۱۳۴۰، دکتر "علی امینی" را به نخست‌وزیری منصوب کرد تا مجری تقسیم اراضی کشاورزی بین روستاییان شود.

"امینی"، "حسن ارسنجانی" را به عنوان وزیر کشاورزی انتخاب کرد تا لایحه اصلاحات ارضی نیمه کاره زمان "اقبال" را به روز در آورد. هدف "ارسنجانی" ایجاد طبقه‌ای از کشاورزان مستقل بود. در تاریخ ۱۹ دی ماه ۱۳۴۰، برچیدن نظام ارباب رعیتی در ایران به تصویب هیأت وزیران رسید. پس از استعفای "امینی"، "اسدالله علم" در ۲۸ تیر ۱۳۴۱ به نخست‌وزیری منصوب شد.

"محمدرضا شاه" در زمستان ۱۳۴۱، در کنگره ملی کشاورزان، با حضور ۴۲۰۰ نماینده تعاونی‌ها و کشاورزان گفت:

«هیچ عملی بیش از کارهایی که امروز انجام می‌دهیم از جمله آزاد ساختن رعیت اسیر و بدبخت ایران از زنجیر اسارت و مالک کردن ۱۵ میلیون جمعیت این کشور در زمینی که در آن کار می‌کنند، مورد پسند خدا و ائمه اطهار نخواهد بود. هیچ چیز خداپسندانه‌تر از عدالت اجتماعی و رفع ظلم نیست» (میلانی ۲۰۰۸، ص ۶۹).

اصلاحات ارضی در سه مرحله انجام شد. در مرحله نخست تعیین شد که هیچ مالکی بیش از یک ده نداشته باشد. مازاد زمین‌ها و روستاها باید به کشاورزانی که در آن زمین‌ها مشغول به کار بودند فروخته شود. با فروش سهام کارخانجات دولتی ترتیب بازپرداخت بهای زمین‌ها به مالکان فراهم شد. در مرحله دوم صاحبان زمین‌های استیجاری می‌باید یا به تقسیم زمین بین خود و زارعین به نسبت درآمد حاصل از اجاره بپردازند و یا بر اساس قراردادهای اجاره، زمین‌ها را به کشاورزان بفروشند. به عبارت دیگر، مالکان موظف شدند که یا ملک خود را برای سی سال به کشاورزان اجاره نقدی دهند و یا آن را با توافق به آنها بفروشند. در مرحله سوم مالکانی که ملک خود را اجاره داده بودند، بر اساس قانون اصلاحات ارضی مجبور به فروش آن به کشاورزان شدند. در طی تقسیم ارضی نه تنها کشاورزان صاحب زمین‌هایی شدند که در آن کار می‌کردند، بلکه در هر دهکده‌ای که تقسیم انجام می‌شد یک شرکت تعاونی برای حفر چاه عمیق و تأمین آب و بذر و کود و دیگر احتیاجات مورد نیاز کشاورزان به

وجود می‌آمد. این شرکت‌های تعاونی، روستانشینان مستعد را برای آشنایی با اصول جدید کشاورزی و طرز کار با ماشین‌آلات و تجهیزات نوین زراعی به خارج اعزام کردند. انجام اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰ زمینه تاریخی برای تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی را فراهم نمود. در قانون و مقررات اصلاحات ارضی به اعتبار خرد شدن مالکیت‌ها به تشکیل "شرکت‌های زراعی" و "واحدهای سهامی زراعی" اشاره شده بود. به این مناسبت و بنا بر مصوبه مجلسین شورا و سنا (۱۳۴۳)، قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی و اساسنامه آن در ۵ دی ماه ۱۳۴۶ به تصویب رسید<sup>(۱)</sup>. اهداف تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، افزایش درآمد کشاورزان، بهبود شیوه‌های کشاورزی، جلوگیری از خرد شدن اراضی و تجمیع قطعات خرد و پراکنده، و نیز متشکل شدن توانایی‌های انسانی و مادی کشاورزان بود. در راستای این قانون، ۹۳ شرکت سهامی زراعی طی سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۶ تشکیل شد. در کوران انقلاب، اغلب شرکت‌ها منحل شدند، ولی پس از گذشت سال‌ها، تشکیل مجدد و توسعه این شرکت‌ها مورد بحث و رایزنی قرار گرفته است. اما همچنان تناقض دیدگاه در واحدهای مرتبط وزارت جهاد کشاورزی مشهود است (حقوقی ۱۳۹۰، صص ۱ و ۲).

در دهه ۱۳۴۰، برای توسعه کشاورزی و افزایش تولید و بهره‌برداری بیشتر از منابع آب و خاک کشور، قوانین دیگری به تصویب رسید که برخی هنوز جاری و بعضی دیگر مسکوت و یا ملغی شده‌اند. از جمله، تصویب قانون تعاونی کردن تولید و یک پارچه سازی اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی، قانون تأسیس شرکت‌های بهره‌برداری از اراضی زیر سدها برای تشکیل شرکت‌های کشت و صنعت با سرمایه دولت یا با سرمایه بخش خصوصی داخلی و خارجی، تصویب قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی (۲۰ مورد قطب کشاورزی) مانند "منطقه طرح و قطب کشاورزی شبکه‌های آبیاری قزوین"، سفید رود، دز، ورامین، کارون، مارون، جیرفت، زرینه رود، سیستان و ...

### ملی شدن جنگل‌ها و مراتع

جنگل‌ها و مراتع کشور ملی شد و نزدیک به ۱۲۰ میلیون هکتار از جنگل‌ها و مراتع کشور برای بهره‌برداری ملی در اختیار دولت قرار گرفت. برنامه‌هایی برای ایجاد هزاران هکتار جنگل مصنوعی و پارک‌های سبز پیرامون شهرهای بزرگ تدوین شد. برنامه‌های مفصلی نیز برای حفاظت از خاک و مهار شن‌های روان و جلوگیری از پرشدن مخازن سدها، جلوگیری از پیشرفت کویر و پس راندن آن از راه نهال کاری کویری و مالچ پاشی در نظر گرفته شد. قانون ملی شدن جنگل‌های کشور در تاریخ

۱- پس از گذشت ۵ سال و سپری شدن دوره آموزشی، مجدداً این قانون در سوم اردیبهشت ۱۳۵۲ از تصویب مجلسین گذشت.

۲۷ دی ماه ۱۳۴۱ به تصویب هیأت وزیران رسید. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در تاریخ سه شنبه ۲۰ تیر ۱۳۴۶ از تصویب مجلس شورای ملی وقت گذشت. بر طبق این قانون، حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع، بی‌شبه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت به عهده سازمان جنگل‌بانی ایران قرار گرفت (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰).

#### فروش سهام کارخانجات دولتی به عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی

این طرح برای تأمین سرمایه لازم جهت بازخرید املاک مالکان و در اختیار قرار دادن زمین‌های خریداری شده به کشاورزان، مطرح شد تا از طریق درآمد حاصل از فروش سهام کارخانجات دولتی، برنامه اصلاحات ارضی اجرا شود. با فروش کارخانجات دولتی بجز صنایع مادر و ملی شده، مانند راه‌آهن، نیرو، اسلحه‌سازی و ... که در مالکیت دولت باقی ماند، ۵۵ کارخانه قند، نیشکر، پارچه بافی، چوب، سیمان، مواد غذایی، پنبه، ابریشم بافی و ... به شرکت‌های سهامی تبدیل و "شرکت سهامی کارخانه‌های ایران" را تشکیل دادند. سهام این شرکت از سوی بانک کشاورزی به فروش رسید. قانون تأسیس شرکت سهامی کارخانه‌های ایران و فروش سهام در مرداد ۱۳۴۴ از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. این کار یا خصوصی سازی کارخانجات دولتی سبب شد که مردم با درآمد متوسط و کم بتوانند سهام خریداری کنند (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰).

#### سهیم کردن کارگران در سود کارخانجات

سهیم کردن کارگران در سود کارخانه‌ها یکی از شکل‌های ترمیم دستمزد است که در آن کارگران و کارمندان یک کارخانه یا واحد تولیدی، علاوه بر دستمزد و یا حقوق ماهیانه‌شان، سهمی از سود سالیانه آن واحد یا کارخانه می‌برند. کارگران و کارفرمایان به وسیله سندیکاهای خود، و بر پایه قراردادهای دسته جمعی کارگران، بدون دخالت دولت در سود خالص واحدهای صنعتی شریک شدند. بدین ترتیب کارگران توانستند تا سقف نزدیک به ۲۰ درصد در سود کارخانه‌ها، سهیم شوند. در مسیر این برنامه‌ها، بانک رفاه کارگران با اعطای وام با بهره چهار درصد به کارگران، به ایجاد تعاونی‌ها کمک کرد. قانون تکمیلی قانون سهیم کردن کارگران در منافع کارگاه‌های صنعتی و تولیدی در آبان ۱۳۴۸ نیز به تصویب مجلس شورای ملی رسید (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰).

#### اصلاح قانون انتخابات به منظور برابری حقوق سیاسی زنان با مردان

بر اساس ماده ۱۰ قانون انتخابات پیشین، زنان از هر گونه حقوق سیاسی محروم بودند. در بهمن

۱۳۴۱ قانون انتخابات اصلاح شد و از دستاوردهای آن شرکت زنان در انتخابات در شرایط حقوقی مساوی با مردان بود. زنان چون مردان توانستند در تعیین سرنوشت خودشان برای نخستین بار نقش مهمی ایفا کنند و حق رأی دادن و انتخاب شدن به دست آورند. در پی آن، و در تاریخ ۲۷ فروردین ۱۳۴۲، قانون حمایت از خانواده تصویب شد. این قانون، طلاق یک طرفه را لغو کرد، چند همسری را دشوارتر کرد و به بانوان حق درخواست طلاق داد. برای تربیت کودک نیز مادر پس از طلاق یا درگذشت پدر، شایسته سرپرستی شناخته شد. دستاوردهای دیگر تدوین قانون، تشکیل انجمن‌های استان، شهرستان، شهر و ده و قانون نظام صنفی و ایجاد شوراهای آموزش و بهداشتی بود (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰).

#### سپاه دانش

برای سواد آموزی و اشاعه فرهنگ در روستاها، سپاه دانش کار خود را از سال ۱۳۴۲ و در زمان نخست وزیر "علم" آغاز کرد. قانون پذیرفتن فارغ التحصیلان دیپلمه داوطلب در ارتش و سپاه دانش، در اردیبهشت ۱۳۴۳ از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. در آن زمان، جمعیت ایران ۲۲ میلیون نفر بود که ۷۵ درصد آنها در روستاها زندگی می‌کردند. اکثر روستاییان بیسواد بودند و امکانات آموزشی به گونه‌ای نامتناسب بین شهر و روستا توزیع شده بود. تنها یک چهارم از معلمان متعلق به ۷۵ درصد جمعیت روستانشین بود و معلمان شهری علاقه‌ای به رفتن به روستاها نداشتند. در چنین شرایطی تشکیل سپاه دانش راه گشا بود. لذا مقرر شد جوانان دیپلمه‌ای که مشمول خدمت سربازی می‌شوند، با گذراندن یک دوره آموزشی و یادگیری روش تدریس به خردسالان و بزرگسالان، به روستاها اعزام شوند. تا سال ۱۳۵۷، بیست و هشت دوره از پسران و هجده دوره از دختران سپاهی دانش که شمار آنها به بیش از یک صد هزار تن رسید، توانستند در روستاها خدمت کنند. بسیاری از دختران و پسران سپاهی دانش پس از پایان دوره سپاهی‌گری به استخدام وزارت آموزش و پرورش در آمدند و آموزگاری را ادامه دادند. برخی دیگر در اداره امور خانه‌های انصاف به خدمت دولت در آمدند. بر اساس آمار سال ۱۳۵۶ سازمان برنامه و بودجه و مرکز آمار ایران، تنها در روستاهای کشور در طول پانزده سال، شمار دانش آموزان مدرسه‌های سپاه دانش در روستاهای کشور ۶۹۲ در صد افزایش یافت (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰).

#### سپاه بهداشت

این قانون با هشت ماده و یک تبصره در بهمن ماه ۱۳۴۲ به تصویب مجلس شورای ملی وقت

رسید و وزارتخانه‌های بهداشتی، جنگ، دارایی، فرهنگ و کشور مأمور اجرای آن شدند. در دوره نخست‌وزیری "علم"، مردان و زنان سپاهی بهداشت وظیفه توزیع عادلانه پزشک و خدمات پزشکی را در کشور به عهده گرفتند. دختران و پسران دیپلمه، لیسانسه، فوق لیسانس و دارای درجه دکترا در رشته‌های پزشکی و سایر رشته‌ها، هنگام انجام خدمت زیر پرچم، پس از یک دوره کارآموزی چهار ماهه، بین سه سپاه دانش، بهداشت و ترویج و آبادانی تقسیم می‌شدند.

### سپاه ترویج و آبادانی

قانون سپاه ترویج و آبادانی در یازده ماده و پنج تبصره در دی ماه ۱۳۴۳ از تصویب مجلس گذشت. تشکیل سپاه ترویج و آبادانی در سال ۱۳۴۳ و دوران نخست‌وزیری "حسنعلی منصور" تحقق یافت. این سپاه از فارغ التحصیل‌های جوان در رشته‌های مهندسی کشاورزی، ساختمانی، راه‌سازی، برق و مکانیک، و... تشکیل شده بود. عناصر تحصیل کرده این سپاه بخشی از خدمت زیر پرچم خود را در روستاهای کشور، صرف ترقی سطح زندگی روستاییان کردند. وظیفه آنها آشنا کردن روستاییان با روش‌های نوین کشاورزی، یاری به افزایش تولیدات دامی و کشاورزی، گسترش و بهبود صنایع روستایی، راهنمایی روستاییان در امور آبادانی و نوسازی روستاها بود.

### خانه‌های انصاف و شوراهای داوری

قانون تشکیل خانه انصاف در ۲۹ ماده و یک تبصره در فروردین ماه ۱۳۴۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این خانه‌ها به دادگاه‌های روستایی گفته می‌شد که در دوران نخست‌وزیری علم بنیان‌گذاری شدند. خانه‌های انصاف و شوراهای داوری برای نشان دادن چهره‌ای نوین از عدالت به مردم روستاها بود. با گشایش خانه‌های انصاف، فرد روستایی نیازی نداشت برای مشکلات ساده قضایی، راهی شهرهای دور و نزدیک شود. بر اساس مدل خانه‌های انصاف، شوراهای داوری نیز در دوران نخست‌وزیری "امیرعباس هویدا" از سال ۱۳۴۵ آغاز به کار کرد. بدین معنا که برای رسیدگی به اختلاف‌های کوچک و محلی، دادگاه‌های برگزیده اهالی محله و شهر، انجام وظیفه می‌کردند.

### ملی کردن آب‌های کشور

قانون آب و نحوه ملی شدن آن در شصت و شش و سی ماده و پنج تبصره، پس از تصویب مجلس سنا در تاریخ ۱۲ تیر ماه ۱۳۴۷ در جلسه روز پنجشنبه ۲۷ تیرماه به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. ملی کردن آب‌های سطحی و زیرزمینی کشور در مرداد سال ۱۳۴۷ و در دوره نخست‌وزیری "امیرعباس هویدا" به تصویب رسید. ملی کردن آب‌ها برای توسعه منابع آب، جلوگیری از هدر رفتن

آب و کاربرد سیاست یکسان در استفاده از منابع آب کشور صورت گرفت. به موجب قانون، تمامی آب‌های کشور اعم از دریاچه‌ها، رودخانه‌ها، نهرها، جویبارها، دره‌ها، برکه‌ها، چشمه‌ها، آب‌های معدنی و آب‌های زیرزمینی ثروت ملی اعلام شد. حفظ و حراست منابع و ذخایر آب‌های زیرزمینی و نظارت در کلیه امور مربوط به آن به وزارت تازه تأسیس آب و برق واگذار شد.

**قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی - فروش سهام واحدهای بزرگ صنعتی به کارگران**  
قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در یک ماده و نه تبصره، در ۲۶ خرداد ۱۳۵۴ به تصویب مجلس سنا و در تاریخ ۳ تیرماه ۱۳۵۴ به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. در ماده ۱ این قانون آمده بود:

"واحدهای صنعتی و معدنی و سایر واحدهای تولیدی که تا تاریخ چهارم اردیبهشت ماه ۱۳۵۴ تأسیس شده‌اند و بر طبق مقررات این قانون به صورت شرکت سهامی عام در خواهند آمد، مکلف‌اند سهام خود را پس از حسابرسی توسط مؤسسات حسابرسی قابل قبول دولت و ارزیابی دقیق بر اساس ضوابطی که شورای گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مذکور در تبصره ۶ این قانون تعیین می‌نماید، در درجه اول به کارگران و کارمندان خود و سپس به کارگران و کارمندان سایر واحدهای تولیدی و کشاورزان و سایر مردم برای فروش عرضه نمایند."

به طوری که در پایان مهر ماه ۱۳۵۷ معادل ۹۹ درصد سهام متعلق به دولت در واحدهای بخش دولتی، به استثنای صنایع مادر و بعضی از صنایع دیگر که طبق تشخیص دولت تمام یا قسمتی از آن در دست دولت باقی خواهد ماند، و ۴۹ درصد سهام واحدهای بخش خصوصی بتواند در دست مردم کشور قرار گیرد. بدین ترتیب مالکیت واحدهای تولیدی و صنعتی از راه سهام کارگران بین همگان پخش شود و همه مردم در گسترش اقتصاد ملی شریک شوند.

#### برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۶)

قانون برنامه عمرانی پنجم ساله چهارم در ۲۷ اسفند سال ۱۳۴۶ به تصویب مجلس رسید. سازمان برنامه در برنامه چهارم توسط مدیرعامل و زیر نظر نخست وزیر اداره می‌شد. هیأت عالی برنامه به ریاست نخست وزیر و سه نفر وزیر دارایی، وزیر اقتصاد، رئیس بانک مرکزی و سه نفر شخصیت‌های مطلع بر امور، طبق قانون برنامه حد اقل ماهی یک بار با حضور مدیرعامل سازمان تشکیل جلسه می‌داد. هیأت عامل برنامه نیز به ریاست مدیرعامل و چهار نفر اشخاص بصیر و خبره در امور، وظیفه تصویب طرح‌ها، قراردادهای، مصوبات و سایر امور کلان سازمان برنامه را به عهده داشتند.

بر اساس ماده یک قانون مربوطه، برنامه چهارم با هدف تسریع رشد اقتصادی و افزایش در آمد ملی از راه قدرت تولید با اتکای بیشتر به توسعه صنعتی و بالا بردن بازده سرمایه و استفاده از روش های مترقی در کلیه فعالیت ها، توزیع عادلانه تر در آمد، کاهش نیازمندی ها به خارج، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور، با اعتبار اولیه ۴۸۰ میلیارد ریال از اول فروردین ۱۳۴۷ به اجرا در آمد.

اهم اهداف قانون برنامه عمرانی چهارم عبارت بودند از:

الف - تسریع رشد اقتصادی و تکثیر در آمد ملی از راه افزایش قدرت تولید با اتکای بیشتر بر توسعه صنعتی و بالا بردن بازده سرمایه و استفاده از روش های مترقی در کلیه فعالیت ها و گسترش تحقیقات علمی و عملی خاصه در جهت حل مسائل توسعه اقتصادی.

ب - توزیع عادلانه تر در آمد از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاه (به ویژه خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی) برای کلیه افراد و افزایش فعالیت های آبادانی و بهسازی بخصوص در روستاها.

پ - کاهش نیازمندی به خارج بر اساس افزایش قدرت تولید، رفع احتیاجات اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی به منظور تأمین حداکثر مواد غذایی مورد نیاز جمعیت و حداکثر مواد اولیه مورد نیاز صنایع در داخل کشور. هم چنین تهیه کالاهای صنعتی مورد مصرف عامه مردم در داخل مملکت.

ت - تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور و گسترش بازارهای موجود و دستیابی به بازارهای جدید خارجی.

ث - بهبود خدمات اداری از طریق ایجاد تحول اساسی در نظام اداری، همچنین تعمیم روش های مترقی مدیریت در کلیه وزارتخانه ها و سازمان های عمومی و خصوصی و تقویت بنیه دفاعی کشور به نحوی که دولت بتواند هماهنگ با تحولات عمیق اجتماعی و اقتصادی مملکتی وظایف سنگینی را که به عهده دارد انجام دهد.

پوشش بخشی برنامه عمرانی چهارم وسیع تر از برنامه سوم در نظر گرفته شد و ۱۷ فصل کشاورزی، صنایع و معادن، نفت و گاز، آب، برق، حمل و نقل و ارتباطات، مخابرات، عمران دهات، عمران شهری، ساختمان و مسکن آموزش و پرورش، فرهنگ و هنر، جلب سیاحان، بهداشت و بهداشتی، رفاه اجتماعی، آمار و بررسی و عمران ناحیه ای را در بر گرفت (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۴۳).

بعدها در خرداد ۱۳۵۰ اعتبار این برنامه به ۵۶۸ میلیارد ریال افزایش یافت. بیشترین سهم از کل اعتبارات، معادل ۲۲/۳ در صد به فصل صنایع و معادن تعلق گرفت. در واقع الگوی توسعه مورد نظر



برنامه چهارم، صنعتی کردن ایران بود که به تبع آن به کشاورزی توجه کمتری شد (نونژاد ۱۳۸۱، ص ۲۱).

رشد اقتصادی برنامه چهارم ۹/۲ درصد تعریف و انسجام آن از برنامه سوم بیشتر و منطق محتوای آن قوی تر شده بود. تشکیل قطب های کشاورزی و صنعتی و برنامه ریزی منطقه ای از طریق سازمان های عمران منطقه ای نیز در ادامه برنامه سوم در دستور کار برنامه چهارم قرار گرفت.

### عملکرد برنامه عمرانی چهارم

در این دوره به دنبال ادامه سرمایه گذاری های سریع بخش دولتی و خصوصی، رشد اقتصادی سالانه کشور تا حدود ۱۰ درصد افزایش یافت<sup>(۱)</sup>. اما به دلیل توسل بخش دولتی به زیاده روی در مصرف اعتبارات بانکی برای تأمین کسری بودجه، اقتصاد کشور با عدم تعادل رو به رو شد؛ گرچه قسمت عمده فشارهای ناشی از توسعه خارج از اعتدال، با استفاده از موجودی ارزی سیستم بانکی و نیز وام های کوتاه مدت ارزی بانک مرکزی خنثی شد. ترقی سطح قیمت ها بجز در سال ۱۳۴۸ که به حدود ۳/۵ درصد رسید، از حدود ۲ درصد تجاوز نکرد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۴۳). توجه دولت در برنامه چهارم، بیشتر به سرمایه گذاری در صنایع سرمایه بر مانند ذوب آهن، آلومینیم و ماشین سازی معطوف شد. مجتمع ذوب آهن و صنایع پتروشیمی که مقدمات آن در برنامه سوم فراهم آمده بود، طی برنامه چهارم به مرحله بهره برداری رسید.

مهم ترین تحولی که در نظام برنامه چهارم ایجاد شد، تصویب "قانون برنامه و بودجه" در اسفند ماه سال ۱۳۵۱ بود که مبنای اصلی تهیه برنامه های پنج ساله و بودجه های سالانه دوره های بعد شد. زیرا به رغم بیش از ۲۵ سال سابقه برنامه ریزی در ایران و تهیه و تنظیم و اجرای چهار برنامه عمرانی، نظام برنامه ریزی تا قبل از سال ۱۳۵۲ تابع قانون مشخصی نبود و برنامه های اول تا چهارم (۱۳۵۱ - ۱۳۲۷) بر اساس قوانین مقطعی و خاص که برای هر یک از این برنامه ها به تصویب می رسید، اعتبار قانونی و اجرایی پیدا کردند.

در طی چهار برنامه اول تا چهارم، به تدریج از اهمیت بخش کشاورزی (سهم نسبی بخش در کل تولید ملی کشور) کاسته و به اهمیت بخش صنعت و سپس بخش خدمات افزوده شد. به نظر می رسد در فرایند صنعتی شدن و به دنبال مهاجرت روستاییان به شهرها و مراکز صنعتی تازه تأسیس، کاهش سهم بخش کشاورزی در تولید ملی و افزایش سهم بخش صنعت طبیعی باشد.

در سال ۱۳۴۷ که برنامه چهارم شروع شده بود، "صفی اصفیا" پس از ۷ سال مدیریت با ثبات و

۱- در دیگر منابع ۱۱ درصد و کمی بیشتر دیده شده است.

تحول ساز، جای خود را در دی ماه ۱۳۴۷ به "مهدی سمیعی" از صاحب نظران امور مالی و بانکی و رییس پیشین بانک مرکزی (۱۳۴۲-۱۳۴۷) داد. "سمیعی" بعد از نزدیک به یک سال و نیم در مدیریت سازمان برنامه به بانک مرکزی برگشت و "امیر عباس هویدا" نخست وزیر، در خرداد ماه ۱۳۴۹، "خداداد فرمانفرمایان" را به مدیریت سازمان برگزید.

برنامه چهارم را می توان موفق ترین برنامه توسعه دانست. در این برنامه بنا بر شکل گیری یک بخش خصوصی فعال گذاشته شده بود. نکته جالب در آخر برنامه، فزونی سهم سرمایه گذاری بخش خصوصی بر بخش دولتی و رشد معقول و هماهنگ در بخش های مهم اقتصادی کشور بود. نرخ رشد در بخش کشاورزی به ۵/۴ درصد، بخش صنعت و معدن ۱۴/۷ درصد، بخش خدمات ۱۳/۱ درصد، نفت ۱۴/۵ درصد و هزینه های مصرفی ۱۱ درصد رسید<sup>(۱)</sup>. چنانچه اقتصاد ایران با همین روند پیش می رفت، ایران تبدیل به یک کشور صنعتی می شد (شهیدی ۱۳۷۷، ص ۳۰).

#### برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

قانون برنامه عمرانی پنجم در ۲۲ بهمن سال ۱۳۵۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. سازمان برنامه در برنامه پنجم توسط مدیرعامل و زیر نظر نخست وزیر اداره می شد. هیأت عالی برنامه به ریاست نخست وزیر و سه نفر وزیر دارایی، وزیر اقتصاد، رییس بانک مرکزی و سه نفر شخصیت های مطلع بر امور، طبق قانون برنامه حد اقل ماهی یک بار با حضور مدیرعامل سازمان تشکیل جلسه می داد. هیأت عامل برنامه نیز به ریاست مدیرعامل و چهار نفر اشخاص بصیر و خبیره در امور، وظیفه تصویب طرح ها، قراردادها، مصوبات و سایر امور کلان سازمان برنامه را به عهده داشتند. در ماده یک قانون برنامه به دولت اجازه داده شده بود که طی دوره برنامه، ۱۵۶۰ میلیارد ریال صرف امور عمرانی کشور کند. سقف برنامه پنجم در ابتدا از نظر درآمدها ۱۵۶۰ میلیارد از محل وام خارجی، فروش اوراق قرضه و فروش نفت برای توسعه امور عمومی، امور اجتماعی و امور اقتصادی تعیین شده بود.

در میان اهداف کلان برنامه پنجم و در چارچوب برنامه ریزی جامع اقتصادی، افزایش سرمایه گذاری، رشد تولیدات ملی معادل ۱۱/۲ درصد در سال پیش بینی شده بود. به طوری که، تولیدات ملی از ۱۱۴۹ میلیارد ریال در آخر برنامه چهارم به ۲۳۴۵ میلیارد ریال در آخر برنامه پنجم برسد. تغییر در روند سرخط فصول یا بخش های توسعه در برنامه های عمرانی اول تا پنجم به خوبی نشان دهنده تقویت تدریجی بنیه کارشناسی و تخصصی کشور است که با کسب تجربه از یک برنامه،

۱- این ارقام با ارقام نقل شده از صفحه ۴۳ کتاب "روئسای سازمان برنامه و بودجه از آغاز تا تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور"، ۱۳۸۲، متفاوت است.

با آمادگی بیشتر به پیشواز برنامه عمرانی بعدی رفته‌اند، به گونه‌ای که رویکرد به توسعه، فراگیر ترشد و فصول و بخش‌های بیشتری را در برگرفت، بخش‌هایی مانند "نیروی انسانی و اشتغال"، "عمران ناحیه‌ای"، "حفاظت محیط زیست"، "انرژی"، "کشاورزی و دام پروری"، "توسعه منابع آب"، "صنایع"، "معادن"، "نفت"، "گاز"، "برق"، "حمل و نقل و ارتباطات"، "مخابرات"، "عمران روستایی"، "عمران شهری"، "ساختمان‌های دولتی"، "مسکن"، "آموزش و پرورش"، "فرهنگ و هنر"، "جهان‌گردی"، "بهداشت، درمان، تغذیه و تحدید موالید"، "تأمین و رفاه اجتماعی"، "تربیت بدنی"، "جوانان و پیشاهنگی" - "آمار و بررسی".

مقایسه سرخط‌های برنامه ریزی به شرح بالا با روند تغییر سرخط‌های برنامه‌های اول تا چهارم، به خوبی نشان دهنده پیشرفت توان کارشناسی و فاخرتر شدن انگیزه‌های برنامه‌سازی و درک بیشتر از اهمیت توسعه موزون و فراگیر بوده است.

«در تهیه برنامه پنجم، کنفرانس اوپک تهران راجع به قیمت نفت انجام شده بود. یک مقداری پیش‌بینی‌های ما راجع به درآمد نفت بالاتر رفته بود. به طور کلی بگویم در برنامه چهارم کل پولی که ما پیش‌بینی کرده بودیم برای خرج هفت میلیارد و نیم دلار بود. در برنامه پنجم، آنچه که ما اول تهیه کردیم، زمانی که هنوز از اوپک خبری نشده بود ولی آن کنفرانس تهران انجام شده بود، روی پیش‌بینی‌های کلی که درآمد نفت بیشتر می‌شود و هم چنین امکانات وام گرفتن ما بیشتر می‌شود برنامه را براساس هزینه بیست میلیارد دلار تنظیم کرده بودیم. من یادم است سطح افزایش قیمت‌ها را طی برنامه سالانه حدود چهار درصد پیش‌بینی کرده بودیم که کم نبود، ولی می‌توانستیم طاقتش را بیاوریم» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، ص ۲۶۴).

برنامه پنجم که بیشتر بر نظریات اقتصادی "خداداد فرمانفرمایان" استوار بود، بعد از تهیه و ارائه به دولت با انتقادات زیادی روبه‌رو شد. از آنجا که "فرمانفرمایان" حاضر به عدول از نظریات کارشناسی خود نشد، پس از ۲/۵ سال خدمت در رأس سازمان برنامه، از پست خود کناره‌گیری کرد. در دی ماه ۱۳۵۱، "دکتر عبدالمجید مجیدی" که از سال ۱۳۳۸ در استخدام سازمان برنامه بود و از سال ۱۳۴۵ در سمت معاونت بودجه سازمان و مدتی هم در پست وزارت تولیدات کشاورزی، خدمت کرده بود، از سوی "هویدا" نخست‌وزیر، به سمت وزیر مشاور و سرپرست سازمان برنامه انتخاب و مشغول کار شد. از سال ۱۳۵۲ و پس از تصویب برنامه پنجم عمرانی، دگرگونی‌هایی در اقتصاد جهانی پدید آمد. تحولات به وجود آمده در بازار بین‌المللی سبب بالا رفتن قیمت نفت و افزایش درآمدهای دولت شد.

مقامات رده بالای کشور دست و پای خود را گم کردند و از هول حلیم درون دیگ افتادند. آنها بدون توجه و آگاهی از محدودیت‌های کشور، ظرفیت زیر بناها و توان اجرایی، تصمیم به هزینه کردن درآمدهای پیش‌بینی نشده نفتی گرفتند و دستور تجدید نظر در برنامه پنجم کارشناسی شده را دادند. در پی اقتدارگرایی بی پایه، میزان اعتبارات عمرانی از ۱۵۶۰ میلیارد ریال اولیه به ۲۶۲۶ میلیارد ریال و نرخ رشد اقتصادی نیز از ۱۱/۲ درصد به ۲۵/۹ درصد در برنامه تجدید نظر شده ولی کارشناسی نشده افزایش یافت. در برنامه پنجم تجدید نظر شده، از برنامه ریزی مناطق یازده گانه و عمران منطقه‌ای نیز صرف نظر شد.

شمول محدودیت‌های اساسی کشور عبارت بودند از: نبود زیر ساخت‌های مناسب نظیر راه، راه آهن، بنادر، انبارها، کمبود مصالح ساختمانی مثل آهن و سیمان، کمبود ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و ساختمانی، و ضعف سیستم حمل و نقل سراسری. از این محدودیت‌ها مهم‌تر، کمبود بسیار شدید سرمایه انسانی برای طراحی، اجرا و دست‌آورد بهره برداری بود. نیروی انسانی مدیر، کارشناس، حرفه‌ای و ماهر که مانند جوامع صنعتی پیشرفته، وقت شناس، مسئول، منضبط و کارآمد باشند. کارشناسان سازمان برنامه از این تغییر سیاست و صدور دستور تجدید نظر غیر کارشناسی برآشفته شدند و به شکل‌های گوناگون با آن مخالفت کردند. از جمله "کنستانتین مژلومیان"، معاون وقت سازمان برنامه طی جلساتی عوارض تجدید نظر در برنامه را تشریح کرد. او صریحاً گفته بود که شما با این کار همه چیز را به هم می‌ریزید و مملکت را زیر و رو می‌کنید. اما از سوی دیگر، چنین برخورد می‌شد که سازمان برنامه منویات اعلیحضرت را درک نمی‌کند و اخلاص می‌کند (شهیدی ۱۳۷۷، ص ۳۰). کوشش مدیران و کارشناسان برای جلوگیری از فاجعه به جایی نرسید. برنامه نسبتاً منسجم و جامعی که بعد از ربع قرن فراز و نشیب کارشناسی و تجربه اندوزی تهیه شده بود، به محاق فراموشی سپرده شد. در نهایت دستور بررسی مجدد برنامه پنجم صادر شد و در پی این تصمیم، اهداف تجدید نظر شده به شرح زیر تعریف شدند (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۸):

- الف - ارتقای کیفیت زندگی همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی کشور.
- ب - حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها.
- پ - افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص در مورد ارتقای سطح معیشت گروه‌های کم‌درآمد.
- ت - گسترش جامع‌تر عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی با تأکید خاص در مورد توزیع عادلانه‌تر خدمات در سطح همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی.
- ث - بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی فعال کشور به منظور افزایش بازدهی و برطرف کردن تنگناهای توسعه.

- ج - حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست و اعتلای کیفیت زندگی جامعه به خصوص در نقاط پر جمعیت.
- چ - توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه.
- خ - ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی در سطح بین المللی.
- خ - حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی و مهار کردن فشارهای تورمی، سرمایه‌گذاری در خارج و ایجاد ثروت‌های ملی در جهت جایگزین کردن منابع پایان پذیر نفت.
- د - نگهداری و زنده کردن میراث ارزنده فرهنگی، پژوهشی و آموزش فرهنگی و هنری، گسترش فرهنگ و هنر، ایجاد تسهیلات برای آفرینش هنری و ادبی و گسترش روابط فرهنگی.

#### عملکرد برنامه پنجم عمرانی

برنامه پنجم در حالی که از دیدگاه پیشرفت و توسعه اقتصادی دستاوردهای مهمی برای ایران به ارمغان آورد، این نکته را به وضوح نشان داد که برای حصول به رشد و توسعه متعادل، نمی‌توان صرفاً به منابع مالی و ارزی متکی بود، بلکه حفظ توازن بین عوامل مالی و غیر مالی، شرط اصلی دستیابی به رشد مطلوب است. بررسی چند بخش مهم تر اقتصادی نشان می‌دهد که رشد کشاورزی طی دوره برنامه در حدود ۴ درصد بوده است. اما به علت افزایش سریع درآمدها در کشور، تقاضا برای محصولات کشاورزی افزایش یافت و در پی آن هم قیمت‌ها و هم حجم واردات بالا رفت. از سوی دیگر، اکثر هدف‌های تولید زراعی و دامی به حد پیش بینی شده در برنامه نرسید. تأمین و تنظیم ۹ میلیارد متر مکعب منابع جدید آب در پایان برنامه پنجم معادل ۶۱ درصد هدف برنامه (۱۴/۶ میلیارد متر مکعب) بوده است. از ۸۵۱ هزار هکتار اراضی آماده به کشت در برنامه، ۳۶۳ هزار هکتار (۴۲ درصد) آن تحقق یافت. در طول برنامه تنها به ۲۵ درصد از هدف‌های توسعه روستا و تأمین خدمات رفاهی دسترسی حاصل شد. اما بخش صنعت و معدن از رشد سریعی معادل ۱۵ درصد در سال برخوردار شد. رشد مصرف انرژی در برنامه پنجم ۱۷ درصد در سال بود که بیش از سه چهارم آن از نفت تأمین شد. تولید گاز از ۴۳ میلیارد مترمکعب در آغاز برنامه به ۵۵ میلیارد متر مکعب در پایان برنامه رسید. در بخش برق از ۲۸ میلیارد کیلووات ساعت برق، فقط ۱۴/۲ میلیارد ساعت آن توسط نیروگاه‌ها تأمین شد. قرار بود در برنامه به ۱۳۸۰ روستا برق داده شود، اما فقط ۳۲۶ روستا برق دار شدند. با اینکه در برنامه پنجم شبکه راه‌ها ۱۹ درصد پیشرفت داشته و در پایان برنامه ۹ هزار کیلومتر راه در دست ساختمان بود، ولی حجم زیاد واردات و عدم کفایت بنادر، در غیاب توان تخلیه و ظرفیت باربری جاده‌ها و ناوگان حمل و نقل سبب معطلی کشتی‌ها و پرداخت مبالغ هنگفتی خسارت تخلیه شد (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۶، صص ۸ تا ۸).

دشواری‌های عنوان شده برنامه به این معنی نیست که اجرای برنامه پنجم از ابتدا با شکست رو به روشد. بلکه در سه سال اول برنامه، یعنی سال‌های ۱۳۵۲، ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴، رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت به قیمت‌های ثابت به ترتیب به ۱۶/۶، ۱۶/۷ و ۱۸/۶ درصد رسید که هرچند با رشد اقتصادی پیش‌بینی در برنامه یعنی ۲۵/۹ فاصله داشت، اما رشد کمی هم نبوده است. در بررسی‌های پس از انقلاب، متوسط رشد تولید ناخالص داخلی ۵ سال برنامه پنجم بدون نفت ۱۵ درصد و با نفت ۸/۳ درصد برآورد شده است. از ویژگی‌های مثبت برنامه پنجم در مورد اعتبارات آن، ایجاد تناظر تقریباً کامل میان تقسیم‌بندی‌های بودجه سالانه و تقسیمات برنامه است (توفیق ۱۳۸۵، صص ۶۱ و ۶۲).

دفاتر برنامه و بودجه در مراکز استان‌ها به عنوان شعب استانی سازمان برنامه و بودجه از ابتدای برنامه پنجم کار خود را شروع کردند. این دفاتر با جمع‌آوری کلیه آمار و اطلاعات اجتماعی، اقتصادی، اقلیمی استان‌ها، زمینه برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی هر استان را فراهم آورده و توانستند در بیشتر استان‌های کشور، "برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی استان" را تهیه و تنظیم کنند. در ۲۵ مرداد ۱۳۵۶، "امیرعباس هویدا" پس از سیزده سال صدارت از کار برکنار و "جمشید آموزگار" به نخست‌وزیری منصوب شد. او دکتر "محمد یگانه" با تجارب برنامه‌ریزی و اتخاذ سیاست‌های اقتصادی در مرکز توسعه صنایع سازمان ملل متحد را به عنوان وزیر مشاور و رییس سازمان برنامه و بودجه منصوب کرد. پس از حدود چهار ماه، دکتر "یگانه" جای خود را به دکتر "منوچهر آگاه" از کارشناسان سابق صندوق بین‌المللی پول و رییس دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران داد. آگاه بیش از دو ماه در این سمت نماند و جای او را در کابینه آموزگار، "دکتر مرتضی صالحی" گرفت. پس از سقوط کابینه آموزگار و روی کار آمدن کابینه "جعفر شریف امامی" در ۱۵ شهریور ۱۳۵۷، دکتر "حسنعلی مهران" به عنوان آخرین رییس سازمان برنامه و بودجه پیش از انقلاب به این سمت برگزیده شد (جنت ۱۳۸۶، شماره ۱۴۶۴، ص ۳۱).

#### برنامه ششم عمرانی (۱۳۶۱-۱۳۵۷)

این برنامه با اوج گرفتن فعالیت‌های سیاسی و پیروزی انقلاب بهمن سال ۱۳۵۷ متوقف شد و به اجرا در نیامد، ولی اهداف این برنامه بر اساس پیش‌نویس‌های به جا مانده به قرار زیر بوده است: - تصویر بلند مدت توسعه ایران، استفاده از تمامی امکانات منابع طبیعی، انسانی، مالی بر اساس تجارب گذشته برای رسیدن به جامعه صنعتی با اقتصاد پیشرفته، کشاورزی و رفاه نسبی شهرها و روستاها و تمام طبقات مردم

- سیاست سازمان‌دهی فیزیکی، فضایی کشور (طرح آمایش سرزمین)
  - جامعیت و فراگیری برنامه‌ها و تعادل و تنظیم اقتصادی و اجتماعی (رشد ارگانیک)
  - کاهش تمرکز و اتکا به رشد درون‌زای مناطق کشور
  - حرکت به سوی خودکفایی ملی و تحولات اقتصاد جهانی
  - مشارکت و تجهیز ملی، تأکید بر انجام اقدام‌های مشخص در جهت تحکیم یک پارچگی، وحدت، هویت و فرهنگ ملی.
- این برنامه نه تنها به اجرا در نیامد، بلکه حتی به تصویب هم نرسید. برنامه ششم کامل‌ترین و جامع‌ترین برنامه توسعه کشور بود که حاصل خرد علمی و پشتوانه سی سال تجارب کارشناسی بود. برنامه‌ای که با دوراندیشی و پختگی در تناسب نسبی با نیازهای کشور تهیه شده بود.

### تمرکز مدیریت بودجه در سازمان برنامه

پیش از انقلاب مشروطیت، ایران دارای نظام مالی خاصی نبود. حساب دخل و خرج عمومی در هر یک از ایالات و ولایات در دفتری به نام "کتابچه‌های جمع" توسط مسؤل منطقه به نام "مستوفی" نگهداری می‌شد. مسؤولیت مستوفیان با "وزیر دفتر" بود که دفترچه‌های مناطق را پس از تصویب شاه به مستوفیان ابلاغ می‌نمود. مازاد در آمد هر ایالت به مرکز حواله می‌شد و کمبود منابع به عنوان کسر عمل از مرکز به منطقه پرداخت می‌شد.

در زمان "امیرکبیر" که خرج دولت بیشتر از عایدات آن شده بود، اصلاح نظام مالیه با کاهش مواجب دیوانیان، روحانیان از صدر تا ذیل و همچنین اخذ مطالبات ناشی از بدهی‌های مالیاتی، مدیریت مستقیم گمرکات، و جلوگیری از خرج‌های غیر ضروری انجام گرفت که این روند با پایان صدارت "امیرکبیر" کنار گذاشته شد.

تا پیش از انقلاب مشروطیت، عواید دولت تکافوی مخارج دولت را نمی‌کرد، لذا کسری منابع از طریق استقراض خارجی و دادن امتیازات بهره برداری از خطوط تلگراف، راه آهن، شیلات، بانک‌ها، توتون و تنباکو، ذخایر نفت و کاوش در آثار باستانی تأمین می‌شد، که متأسفانه منجر به توسعه کشور نشد.

در نخستین دوره مجلس شورای ملی، کمیسیون مالی مجلس تلاش نمود که با کاهش مستمری‌ها و افزایش عایدات، تعادلی در دخل و خرج کشور به وجود آورد. لیکن اولین بودجه کشور در دوره دوم مجلس با همت "صنیع الدوله" در سال ۱۲۸۹ خورشیدی با عنوان "طرح بودجه کل" تدوین



شد، این بودجه به تصویب مجلس نرسید. پیشینه بودجه نویسی جدید در ایران به حدود یک صد سال پیش با آمدن "شوستر" آمریکایی به ایران برمی‌گردد.

"مورگان شوستر"<sup>(۱)</sup> آمریکایی اولین کارشناسی بود که به صورت رسمی و با هدف سامان بخشیدن به وضعیت مالی دولت ایران در ۱۹۱۱ میلادی (۱۲۸۹ خورشیدی) به همراه چهار دستیار به ایران آمد. اما به دلیل تشدید بحران‌های سیاسی و اولتیماتوم دولت روسیه، پس از ۸ ماه در اثر فشار و تهدید دولت‌های روس و انگلیس مجبور به ترک ایران شد. بی‌مناسبت نیست که بخشی از اولتیماتوم موهن و بد لحن نماینده دولت روس برای آگاهی نسل جوان نقل شود:

«... افتخار دارم از طرف دولت روسیه این پیشنهادها را تقدیم کنم: انفصال مستر شوستر و مستر لکلفر؛ تکلیف سایر افرادی که مستر شوستر استخدام کرده است در پیشنهاد دوم معین خواهد شد. تعهد دولت ایران به این که بدون جلب رضایت سفارت‌های روس و انگلیس اقدام به استخدام اتباع خارجی نکند.

.....

علاوه بر نکات فوق لازم می‌دانم اخطار کنم که دولت امپراطوری بیش از ۴۸ ساعت منتظر اجرای این پیشنهادها نخواهد ماند و در این مدت لشکر روس در رشت اطراق خواهد کرد. چنانچه پاسخ رضایت بخش یا هیچگونه پاسخی تا انقضای این مهلت دریافت نشود لشکر پیشروی خواهد کرد و در این صورت بدیهی است که غرامت عمده ایران به دولت روسیه افزایش خواهد یافت» (سریع القلم ۱۳۹۰، ص ۱۷۰).

ظاهراً شوستر، جوان آزاد منش و آرمان خواهی بوده که از تجاوز به حقوق دیگران آزرده می‌شده و رویای اصلاحات مالی ایران را داشته است. او از حرکات زورمدارانه و تحکم آمیز سفارت‌های روس و انگلیس در ایران حمایت نمی‌کرد و همین امر سبب برانگیختن خشم دولت روسیه تزاری شده بود.

«وظیفه شوستر به قدری مهم تلقی می‌شد که با تصویب مجلس و با اعطای اختیارات گسترده برای سامان دهی امور مالی و وصول مالیات‌ها به مقام "خزانه دار کل" کشور منصوب شد. شوستر چنان که در کتابش می‌نویسد، با استعمار کهن

۱ - مورگان شوستر، کارشناس مالی اهل آمریکا، در بهمن سال ۱۲۸۹ برابر با ۱۹۱۱ میلادی همراه با چهار معاون وارد ایران شد. وی آغاز به اصلاح امور مالی دولت ایران کرد (و خزانه دار کل گردید) ولی سرانجام نتوانست کار زیادی از پیش برد. دولت‌های روس و انگلیس که ایران را به دو منطقه نفوذ برای خود تقسیم کرده بودند، از آمدن شوستر خوشنود نبودند و از همان آغاز به مخالفت پرداختند.

مخالف بود و نسبت به ایران در ارتباط با دو همسایهٔ امریالیست اش حس همدردی داشت. از طرف دیگر، چون جوان آمریکایی آزاد منشی بود، شیوه سنتی چانه زنی و معامله‌گری که کارها در ایران با آن پیش می‌رفت را به خوبی نمی‌فهمید. او در صدد ایجاد یک جزیرهٔ کارایی و درست‌کاری مالی، در میان اقیانوسی از سنت‌های کهنه بود...» (کاتوزیان ۱۳۸۰، ص ۹۱).

پس از گذشت یک دهه، یعنی در سال ۱۳۰۱، "دکتر میلیسپو" که او هم اهل آمریکا بود، با مأموریتی مشابه شوستر به ایران سفر کرد. وی در رأس هیأتی به ایران آمد و تا سال ۱۳۰۶ خورشیدی در ایران خدمت کرد.

کارشناسان در حوزه بودجه‌ریزی، ورود "میلیسپو" به ایران را پایان فصل بودجه‌ریزی سنتی در کشور می‌دانند، چرا که بدین ترتیب درآمدهای دولت از درآمدهای کشاورزی و روستایی جدا شد و در حقیقت ساختار بودجه به هم ریخت. اما سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰، دوران شکل‌گیری نظام تازه‌ای برای بودجه‌ریزی ایران به شمار می‌رود. در این دوران نقش درآمدهای نفتی در بودجه عمومی دولت جدی نبود. در دهه ۱۳۱۰ علاوه بر بودجه عادی، بودجه جداگانه‌ای (معادل ۴۰ درصد بودجه کل کشور) که منابع آن درآمدهای حاصل از نفت، عوارض قند و شکر و چای و عوارض راهداری بود، تهیه شد، که احداث راه آهن سراسری از محل اعتبارات این بودجه صورت گرفت. نظام بودجه‌نویسی در سال‌های ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹ به تکامل رسید و اطلاعات بودجه‌ای دولت در چارچوب مناسب‌تری عرضه شد. در ابتدای تشکیل سازمان برنامه و در طی برنامه‌های هفت ساله اول و دوم، بودجه جاری در وزارت دارایی و بودجه عمرانی در سازمان برنامه تهیه می‌شد. از سال ۱۳۴۰ مقرر شد که بودجه در قالب بودجه برنامه‌ای تهیه شود که با تأخیر چند ساله انجام شد. در پی تصویب لایحه قانونی در مجلسین در ۱۴ تیرماه ۱۳۴۵، با تشکیل دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه، بودجه جاری از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل و هماهنگی بین بودجه جاری و بودجه عمرانی در سازمان برنامه انجام گرفت. در اجرای این وظیفه، سازمان برنامه با تلفیق بودجه جاری، عمرانی و بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، شرح عملیات اجرایی دولت را در سند بودجه درج می‌کرد.

"قانون برنامه بودجه" در پنجم اسفند سال ۱۳۵۱ به تصویب مجلسین رسید. بر طبق این قانون، سازمان برنامه عهده‌دار تهیه برنامه‌های بلند، میان، و کوتاه مدت، و همچنین بودجه کل کشور شامل کلیه منابع و مصارف عمومی، بودجه‌های اختصاصی، بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت شد، و به عنوان دبیرخانه شورای اقتصاد، مسؤول اظهار نظر و تهیه گزارش در زمینه موارد اقتصادی برای تصمیم‌گیری در نهادهای تصمیم‌گیر، از جمله هیأت وزیران و مجلس شد. با

توجه به یکی شدن خزانه و واریز کلیه وجوه دولتی برای پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی، کمیته تخصیص اعتبار با مسؤولیت سازمان برنامه و مشارکت خزانه‌داری کل، تشکیل و سازمان برنامه مکلف شد به تدریج آن قسمت از بودجه را که می‌توانست به صورت استانی اجرا شود، استانی کند.

قانون برنامه و بودجه دارای دو رکن اصلی بود:

- رکن اول، شورای اقتصاد مرکب از وزیر دارایی، اقتصاد، کار، کشاورزی، تعاون و وزیر مشاور

- رکن دوم، سازمان برنامه و بودجه به ریاست وزیر مشاور و زیر نظر نخست وزیر.

در این قانون پیش بینی شده بود، سازمان برنامه زیر نظر نخست وزیر فعالیت کند و وظیفه آن تهیه طرح‌های عمرانی و تهیه و تنظیم بودجه کل کشور تعیین شد. با این ترتیب سازمان برنامه و بودجه به عنوان یک سازمان دائمی، در رأس امور مالی و توسعه اقتصادی کشور قرار گرفت (جنت ۱۳۸۶، ص ۳۱). از حدود سال‌های ۱۳۳۳ و یا ۱۳۳۴، درآمدهای دولت از محل فروش نفت ملی شده تدریجاً رو به ازدیاد گذاشت. سازمان برنامه در عرصه برنامه‌های عمرانی کشور، حضور فعال یافت و لزوم رویکرد به "بودجه برنامه‌ای" یا "بودجه نویسی برنامه‌ای" با توجه به دخل و خرج دولت، اهمیت پیدا کرد.

«... شاید ساده‌ترین تعریف بودجه این باشد که بودجه عبارت است از یک انتخاب. بودجه، یک انتخاب بین هزینه‌های ممکن است و هزینه‌های ممکن نیز به معنای محدودیت منابع می‌باشد. وقتی که محدودیت منابع مطرح باشد، معنایش این است که برای انتخاب باید اصول و قواعدی را به کار ببریم. استفاده از اصول و قواعد به بودجه ویژگی تکنیکی می‌دهد. بنابراین بودجه چه در حکم سند و چه به عنوان یک فرایند، مقوله‌ای تکنیکی است. مهم‌تر از تکنیکی بودن سند بودجه، سیاسی بودن (به دلیل انتخاب) آن است. پس بودجه هم سیاسی و هم فنی است. این دو ویژگی، وجه مشترک بودجه با برنامه نیز هست. یعنی برنامه نیز، هم تکنیکی است و هم سیاسی. حدود این سیاست‌ها و اصول و قواعد ممکن است تا اندازه‌ای با یکدیگر متفاوت باشد، ولی وجه مشترک بین برنامه و بودجه است. اما همین انتخاب شرایطی دارد، مثلاً باید گزینشی که در بودجه بین شقوق مختلف صورت می‌گیرد، امکان پذیر باشد، در برنامه هم همین قاعده صادق است. گاهی گزینه‌های بودجه بین شقوق غیر مشابه است. در برنامه گاهی مجبورید تصمیم بگیرید که یا آموزش را انتخاب کنید یا راهسازی را و یا ممکن است تقویت قوه دفاعی به قیمت تشدید مشکلات مسکن تمام بشود. در مورد ویژگی تکنیکی بودجه یا برنامه خیلی جای بحث نیست... اما در مورد ویژگی سیاسی باید عنوان نمود اختلاف سلیقه و اختلاف دیدگاه همیشگی میان کارشناسان بودجه و مدیران

و تصمیم‌گیران همیشه وجود داشته است... دخالت‌های گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی بر ساخت بودجه تأثیرات خاص خود را بر جای می‌گذارد. در حاکمیت‌های غیر دموکراتیک که از سوی نیروهای خارجی حمایت می‌شوند یا به افشار و طبقات ویژه‌ای در داخل متکی هستند و نظایر آنها، بودجه خواسته یا ناخواسته به سمت منافع ویژه طبقات ویژه هدایت می‌شود... توسعه طلبی ذاتی بوروکراسی و اقتدارگرایی نیز در شکل دادن سیاست‌های بودجه‌ای مؤثر است... همچنان که شرایط محیطی، اوضاع و احوال اقتصادی - اجتماعی و نظام‌های ارزشی نیز به سهم خود بر بودجه تأثیر می‌گذارند... بدین ترتیب در کنار عوامل تکنیکی و سیاسی، عوامل دیگری نیز در شکل دادن و سمت دادن به بودجه دخیل و دست اندرکارند... از این دیدگاه بودجه پیش شرط برنامه است...» (شیرازی نژاد ۱۳۷۷، ص ۸۹).

نظارت بر اجرای طرح‌ها و مراقبت در صرف هزینه‌ها در سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها و حصول اطمینان از انطباق نتایج طرح‌های اجرا شده با اهداف طراحی از دغدغه‌های برنامه‌ریزی در دوران برنامه سوم بود. "صفی اصفیا"، مدیرعامل سازمان برنامه در دوران برنامه سوم در سخنرانی خود در دهم بهمن ۱۳۴۳ با فرنام "بودجه برنامه‌ای" درباره اهمیت نظارت بر طرح‌ها و هزینه‌های توسعه گفته بود:

«... در برنامه‌ریزی هنگامی که طرحی را تهیه و تصویب می‌کنیم، باید مراقب اجرای آن باشیم. به عبارت دیگر، نظارت کنیم که طرح از لحاظ مدت، مرغوبیت و هزینه به چه ترتیب اجرا می‌شود و گزارش‌های مرتبی بگیریم. این امر در بودجه برنامه‌ای نیز صادق است. باید مرتباً نظارتی در اجرای بودجه به عمل آید. دیگر مانند گذشته وقتی بودجه وزارتخانه‌ای تصویب شد، نباید به انجام و عدم انجام کارهای این وزارتخانه کاری نداشته باشیم. وزارتخانه‌ها باید قطعاً برای هر یک از فعالیت‌هایی که مشخص شده و بودجه‌ای که برای آن در نظر گرفته شده، گزارش‌های مرتبی تهیه کنند و دستگاه‌های دولتی هم بر اجرای این فعالیت‌ها نظارت داشته باشند. گزارش‌ها را باید از چند نظر رسیدگی کرد. یکی به منظور این که ببینیم واقعاً مسؤولیتی که به عهده یک دستگاه واگذار شده، صحیح انجام گرفته یا خیر. یکی این که اگر مسؤولیت صحیح انجام نگرفته، معایب دستگاه را از روی این نظارت‌ها و گزارش‌ها دریابیم و در صدد رفع‌اش برآیم. علاوه بر این‌ها، برای تنظیم بودجه سال آینده، ملاکی در دست داشته باشیم که بدانیم قدرت اجرایی هر دستگاه چه اندازه است و اگر فعالیت‌هایی یا طرح‌هایی را پیشنهاد

می‌کنند، قادر به اجرا هستند یا نیستند. بنا براین با تنظیم چنین بودجه‌ای، باید حتماً نظارت و مراقبت شدیدی در کار وزارتخانه‌ها باشد. ممکن است در ضمن این نظارت‌ها معلوم شود، واقعاً تشکیلات صحیحی وجود ندارد و یا تشکیلات مضاعفی هست و برای تغییر تشکیلات در بودجه آینده پیشنهادهایی داده شود. به این ترتیب ملاحظه می‌فرمایید که ارتباط بسیار نزدیکی بین بودجه و برنامه هست؛ یعنی بودجه در حقیقت وسیله‌ای است برای اجرای برنامه و چون درآمدهای دولت محدود است، باید سعی کنیم که این درآمدها حتی المقدور در جهت عمرانی که بیشتر به نفع کشور است خرج شود<sup>(۱)</sup>. تشخیص میزان بودجه و تقسیم در آمد بین بودجه و برنامه باید با همان دستگاهی باشد که برنامه‌های عمرانی را تنظیم می‌کند. از سال گذشته [۱۳۴۲]، چنین دفتر بودجه‌ای در سازمان برنامه تشکیل شد و ابتدا در بودجه سال ۱۳۴۳ تجدید نظر شد. تجدید نظر مزبور بر این اساس بود که لاقط در ظرف مدت کوتاهی که در پیش بود، فرم بودجه‌های سابق به فرم جدید تبدیل شود. این کار شد و اکنون بودجه سال ۱۳۴۳ بر مبنای همان ولی با مطالعات بیشتری انجام شد...» (اصفیا ۱۳۷۷، ص ۸۸).

سرانجام در پی نیاز به نظارت و تصمیم‌گیری در تخصیص بودجه حسب انتخاب محل مصرف بین گزینه‌های محتمل، در سال ۱۳۴۵ طبق لایحه قانونی، تهیه و تنظیم بودجه از وظایف وزارت دارایی خارج و به سازمان برنامه سپرده شد. بدین ترتیب با تشکیل دفتر بودجه در سازمان برنامه، از مهر ۱۳۴۶ سازمان برنامه به "سازمان برنامه و بودجه" تغییر نام داد. سرانجام تهیه و تنظیم بودجه کل کشور در سازمان برنامه و بودجه و کلیه امور مالی و خزانه‌داری در وزارت دارایی متمرکز شد. بعد از مدتی، کارکرد بودجه در سازمان برنامه دشواری‌هایی به وجود آورد که سبب رنجش برخی کارشناسان شد. در مورد کارکرد بودجه در سازمان برنامه، "خداداد فرمانفرمایان" نارضایتی خود را چنین بیان کرده است:

«... گفتم بیایید کل بودجه را بگذارید در اختیار برنامه که برنامه و بودجه توأم با هم تهیه بشوند، و سعی بشود که اصول برنامه در بودجه منعکس شود و ضمناً در مخارج زاید و اداری صرفه‌جویی بکنیم و منابع سرمایه‌گذاری را افزایش دهیم. من یک چنین فکری داشتم. محل بودجه دیگر در عمارت وزارت دارایی نبود و به کاخ سازمان برنامه منتقل شده بود، ولی آن کاری را که ما فکر می‌کردیم بودجه انجام

۱ - تا اوایل تهیه برنامه سوم پیش از انقلاب، اندیشه برنامه‌ریزی، سخت‌افزاری بوده و صرفاً در پی ساخت و ساز فیزیکی و اجرای طرح‌های عمرانی بودند. ولی از دوران برنامه سوم و به ویژه برنامه چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) به تحول در اندیشه و ایجاد نهادهای توسعه فرهنگی و اجتماعی توجه شد ولی ادامه پیدا نکرد.

بدهد دیگر انجام نمی داد.

البته یک چیز دیگر را هم بگویم. دخالت مستقیم اعلیحضرت، دستورات مستقیم اعلیحضرت که ابلاغ می شد، به خصوص در مورد قوای نظامی که اصلاً به هیچ وجه قابل بحث و رسیدگی در دفتر بودجه نبود، این هم یک مطلب دیگر بود. ما امیدوار بودیم که بالاخره این ها یک روز حل می شود، یک روز این چیزها درست عمل خواهد شد. ولی در هر حال در آن زمان این مسائل وجود داشت (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، ص ۲۵۵).

به نظر می رسد علی رغم همه دشواری ها و دخالت ها، تمرکز وظایف تهیه و تنظیم بودجه کشور در سازمان برنامه، از مهم ترین اقدامات توسعه فراگیر و جامع کشور بوده است که در دوران دوم توسعه صورت گرفت.

### چالش‌های کارشناسی دوران دوم توسعه با نظام اداری

تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه حاکی از انبوه گله‌مندی، شکایات و دغدغه‌های مدیران و کارشناسان سازمان برنامه است. آنها همواره از فشارهای سیاسی، اعمال نفوذ، تخصیص‌های فرمایشی و گنجانیدن طرح‌های فاقد توجیه فنی - اقتصادی در برنامه‌ها شکایت داشته‌اند. سیاست‌های تحمیلی، بر اندیشه و تکنیک برنامه‌ریزی و نهایتاً تخریب منابع و ناکامی برنامه‌های توسعه، اثرات نامطلوب و زیان‌باری به جا گذاشته است. برای آگاهی از تضادها و گله‌مندی‌ها، به نمونه‌هایی از دغدغه‌های کارشناسی در مقاطع گوناگون برنامه‌ریزی پیش از انقلاب اشاره می‌شود. با این نیت که آگاهی بر آنها به کاهش موانع و فشارها از یک سو، و افزایش تفاهم و درک متقابل بین سازمان برنامه و مجریان دولتی از سوی دیگر منجر شود، تا مصالح عمومی و منافع کشور قربانی نظرات شخصی نشود.

از دوران تهیه برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) به بعد، در زمینه تشخیص نیازها، هدف‌گذاری‌ها، تخصیص‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و انتخاب شیوه‌ها، اختلاف‌هایی بروز کرد. اختلاف بین دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی و دولت مردان، غالباً با چالش‌ها و رفت و برگشت‌های نسبتاً تندی همراه بوده است.

هنگامی که کیفیت برنامه‌ریزی از برنامه هفت ساله دوم به برنامه سوم در جهت بهبود و تعالی رو به تغییر و تحول گذاشت و برنامه‌ریزی جامع جایگزین اجرای محدود طرح‌های عمرانی شد، رفته رفته تضادها و اختلافات بین سیاست‌گذاران و کارشناسان برنامه‌ریزی رو به شدت گذاشت. دکتر



عبدالمجید مجیدی

"مجیدی" در این باره گفته:

«... این بحث اقتصادی و اجتماعی طبعاً یک نوع تأثیر سیاسی هم روی نحوه اداره مملکت می‌گذاشت. تأثیر و برخوردی که گاه با دید و میل و اراده پادشاه، وظیفه متصور شاه مملکت، نحوه اداره مملکت، نحوه کارکردن دولت، نقش قوه مقننه و غیره تطبیق نمی‌کرد، لذا یک بحث

سیاسی جدی هم پیش می‌آورد. به این سبب بود که بعضی‌ها تصور کردند که کسانی که در سازمان برنامه روی برنامه سوم کار می‌کردند، می‌خواهند در واقع در ساختار سیاسی مملکت هم مداخله بکنند و روی آن اثر بگذارند، و این طبعاً مسائلی را مطرح می‌کرد که ناچار ما را در یک موقعیت خیلی مشکلی قرار می‌داد. اگر می‌خواستیم که به این خط مشی برنامه سوم و اهداف برنامه سوم و نحوه اجرای آن وفادار باشیم و آن را محترم بشماریم، طبعاً به یک نوع تلاش سیاسی و حتی جنگ سیاسی هم کشیده می‌شدیم. آنجا بود که مسؤول تهیه برنامه سوم، خداداد فرمانفرمایان، ناچار مسائلی را مطرح می‌کرد که در بالا انعکاس خوبی نداشت، ... ابعاد اجتماعی، ابعاد اقتصادی، توجه به یک نوع مشارکت و قبول تغییر و تحول توسعه در سطح خیلی پایین جامعه و روستاها و آموزش تصمیم‌گیری در آن سطح *grassroots*، مشکلات سیاسی زیادی ایجاد می‌کرد. برای این که قبول یک نوع انضباط مطرح بود. دولت می‌بایست انضباط برنامه سوم را قبول بکند و محترم بشمارد. البته با قبول انعطاف منطقی و قابل قبول. ولی اصل این بود که یک نوع انضباط در نحوه تصمیم‌گیری‌ها به وجود آید که ما بتوانیم برنامه سوم را با اهدافی که داشت، با قبول تعادل و توازنی که بایستی به وجود بیاورد، با موفقیت اجرا کنیم» (مجیدی، ۱۳۸۱، صص ۳۴۳ تا ۳۴۶).

پیشینه موجود نشان می‌دهد که در فرایند تدوین برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم، پنجم و ششم، تنها نظرات کارشناسی، توجیهات فنی و اقتصادی، امور رفاهی و اجتماعی ملاک نبوده است و بیشترین تأثیرگذاری در ماهیت برنامه‌ها و اهداف توسعه، متأثر از اندیشه‌ها و دیدگاه‌های شاه، به ویژه در بخش هزینه‌های نظامی و دفاعی بوده است. عدم تفاهم بین رویکرد برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران، سبب



کناره‌گیری و خانه نشینی "خداداد فرمانفرمایان" و انحراف برنامه سوم از راه اولیه‌اش شد. دکتر "مجیدی" در پاسخ به پرسشی درباره "چگونگی تضادهای شاه با دولت کندی، مسأله رابطه "امینی" با آمریکا، حضور گروه برنامه ریز آمریکایی در سازمان برنامه و جو موجود" گفته بود:

«در سازمان برنامه، از موقعی که "گروه مشاوران هاروارد" آمدند، طبعاً این برداشت وجود داشت که این همکاری خواسته و مورد تأیید دولت آمریکاست، بخصوص دموکرات‌ها. وقتی کندی انتخاب شد، معلوم شد که سازمان دهندگان گروه هاروارد هم با او بودند و کسانی که پشت سر گروه مشاوران بودند و تعیین‌کننده و حمایت‌کننده آنان بودند، در دانشگاه هاروارد، خیلی از نزدیک با کندی کار می‌کردند. لذا بدون این که مسأله خیلی جنبه رسمیت پیدا کند، کاملاً در سازمان برنامه ما حس می‌کردیم که با انتخاب کندی گروه هاروارد قاطع‌تر از پیش نظرش را ابراز می‌دارد و انتظار دارد که توصیه‌هایش بیشتر مورد تأیید و قبول قرار گیرد...، یعنی این گروه که در دفتر اقتصادی سازمان برنامه کار می‌کردند، در واقع انگشت‌نما شده بودند، به عنوان کسانی که با سیاست آمریکا موافق هستند و سعی می‌کنند که توصیه‌های دولت آمریکا را در ایران اجرا بکنند. و این انعکاس به بالا داشت و شخص اعلیحضرت فکر می‌کردند که این گروه یک گروهی است که آمریکایی‌ها گذاشتند آنجا و حمایت می‌کنند، و اینها در واقع بیشتر تابع نظرات و اشنگتن هستند تا تابع نظرانی که اعلیحضرت در مورد آینده ایران دارند. چنین حساسیتی به وجود آمده بود و خداداد فرمانفرمایان در واقع بهای این برداشت را پرداخت... در زمستان سال ۱۳۴۰، زمان حکومت امینی، جلسه‌ای گذاشته شد که استراتژی برنامه سوم برای پادشاه توضیح داده بشود. وقتی که اعلیحضرت تشریف آوردند به سازمان برنامه و این جلسه تشکیل شد در حضورشان، خداداد و سایر همکاران سعی کردند همین اصول و اهداف برنامه سوم و نحوه تخصیص منابع و غیره را توضیح بدهند و بگویند اهداف چیست و ما از برنامه سوم چه می‌خواهیم و چطور باید این برنامه را اجرا کرد. اعلیحضرت در پاسخ صحبت‌ها و توضیحاتی که داده شد، در واقع یک گردش ۱۸۰ درجه کردند و روی نیازهای دفاعی مملکت، موقعیت ایران در ناحیه خاورمیانه و این که اول بایستی مملکت حفظ بشود، اول بایستی نیروی دفاعی تقویت بشود، و آن وقت هست که ما می‌توانیم به سایر مسائل برسیم و توجه کنیم صحبت کردند. به هیچ وجه در صحبت‌هایشان راجع به هدف‌های برنامه سوم و این که پیشنهادهاتی که شده و گزارشاتی که به عرضشان رسیده مورد تأییدشان هست یا نه، اشاره‌ای نکردند. فقط روی الزامات سیاسی مملکت تأکید کردند و این

که در منطقه خاورمیانه برای این که ایران یک ایران قوی و مستقل و قادر باشد چکار می‌بایستی کرد. یعنی در واقع گزارش خداداد یک گزارش اقتصادی بود با اثرات آن روی جنبه‌های دیگر که در معنایش نهفته بود. یک انضباطی که بایستی رعایت بشود و این که در مملکت توزیع عادلانه ثروت بشود، دولت سرمایه‌گذاری صحیح در بخش‌های زیربنایی و کشاورزی و صنعتی و اجتماعی بکند، بخش خصوصی فرصت پیدا کند که سرمایه‌گذاری و ایجاد کار بکند و در نتیجه در آمد طبقات کم‌درآمد و زحمتکش بیشتر بشود. به هر صورت این جنبه اقتصادی و اجتماعی نطق اش و گزارش اش بود. اعلیحضرت یک توضیحاتی دادند و یک فرمایشاتی کردند که کاملاً جنبه سیاسی و مملکتی داشت. وقتی آن جلسه [اسفند ۱۳۴۰] در حضور اعلیحضرت فقید تمام شد، من این احساس را داشتم که دیالوگی بود که طرفین آن را در دو جهتی که به هم ارتباط نداشت صحبت می‌کردند. گفتمانی دو سویه که شاه نظریات کارشناسی سازمان برنامه با کمک مشاورین هاروارد را نپذیرفته بود، فرمانفرمایان در پی عدم پشتیبانی نخست وزیر خانه نشین می‌شود (۱۳۴۱) و امینی می‌گوید، خداداد هذیان می‌گوید.

برنامه سوم پس از انحراف از راه اولیه اش، با تغییراتی از نظر تقسیم اعتبارات بعداً تصویب شد و وقتی که انتخابات صورت گرفت به مجلس هم داده شد. ولیکن عملاً برنامه سوم در خیلی از قسمت‌ها یا اجرا نشد یا رعایت نشد. برای این که مثلاً قبل از این که برنامه سوم نهایی بشود، جزو پیشنهادات و توصیه‌های دفتر اقتصادی سازمان برنامه و با حمایت و پشتیبانی گروه مشاوران هاروارد اجرای برنامه اصلاحات ارضی پیش بینی شده بود. اعلیحضرت و دولت از همان اول آن را قبول نکرده بودند که جزو برنامه سوم باشد. ولیکن در بهمن ماه ۱۳۴۱، یعنی در ۶ ماهه اول برنامه سوم، اصلاحات ارضی با انقلاب ۶ بهمن ماه اعلام شد، در حالی که در برنامه سوم برای اجرای آن نه اعتباری پیش بینی شده بود، نه یک چنین تغییری در برنامه بخش کشاورزی گذاشته بود.

مساله این است که آن رابطه‌ای که می‌بایست بین گروه برنامه‌ریزی در سازمان برنامه با تصمیم‌گیران دولتی، بخصوص تصمیم‌گیرنده اصلی که پادشاه باشد، وجود داشته باشد وجود نداشت. برای اینکه اگر آن رابطه درست می‌بود، یا از همان موقع پیش بینی می‌کردند که چه باشد و چطور اجرا شود یا این که اصلاً ردش می‌کردند. در حالی که [این] فکر را اعلیحضرت داشتند، منتهی این فکر را می‌خواستند طبق رویه خودشان عمل بکنند، نه این که در برنامه سوم باشد که وقتی اجرا شد بگویند آمریکایی‌ها خواستند که اصلاحات ارضی بشود. این جریان نشان می‌دهد که چه حالت شک و تردیدی وجود داشت. از یک طرف تصمیم‌گیر

اصلی که اعلیحضرت بودند و از طرف دیگر گروهی که روی برنامه سوم کار می‌کردند. در نتیجه در آن موقع گفتند که یک چنین چیزی فعلاً لازم نیست. ولیکن توی فکر خودشان این برنامه بود و بالاخره هم آن را به عنوان برنامه خودشان عملی کردند. یعنی برنامه سوم را برنامه خودشان نمی‌دانستند. یا این که این طور بگوییم اعلیحضرت نمی‌خواستند خودشان را در انضباطی تحمیلی محدود کنند...، می‌خواهم بگویم یا به این گروه اعتماد نمی‌کردند و فکر می‌کردند که آمریکایی‌ها دارند از زیر کار می‌کنند و می‌خواهند زیر پای ایشان را خالی کنند، یا این که اصولاً به علت موقعیتی که داشتند، وزنی که روی سیاست مملکت داشتند و مقامی که برای پادشاه تصور داشتند، نمی‌خواستند که یک گروهی بنشینند تصمیم بگیرد و ایشان مجبور بشوند که خودشان را دنباله روی آن تصمیم بدانند.

حالا رسیدیم به حکومت علم. آقای مهندس اصفیاء خیلی سعی می‌کرد که خداداد برگردد به سازمان برنامه و کار را شروع بکند. استعفایش را که قبلاً شفاهی گفت بعد کتبی‌اش را آورد، ایشان قبول نکرده بودند. جلساتی گذاشتند با چند نفری از ما که خداداد مطالبش را بگوید. خداداد گفت فقط در صورتی که شرایطش قبول بشود حاضر است برگردد به سازمان برنامه. در آن جلسات بود که خداداد این اصل را که دولت بایستی پاسخگو باشد در مقابل مردم برای تصمیماتی که می‌گیرد و برنامه‌هایی که اجرا می‌کند، و مردم بایستی اطمینان داشته باشند که در دولت تصمیماتی گرفته می‌شود که در جهت تأمین منافع آنها است، در جهت تأمین خواسته‌های آنها است، و این لازمه یک رژیم دموکراتیک است، که دولت از طرف مردم تعیین می‌شود و در مقابل مردم احساس مسؤولیت می‌کند و وظیفه پاسخگویی دارد. این فکر را خداداد فرمانفرمایان مطرح می‌کرد که اگر ما این اصل را قبول بکنیم که ما در مقابل تصمیماتی که می‌گیریم باید پاسخگو باشیم، در آن صورت است که من می‌توانم بیایم و این کار برنامه ریزی را درست بکنیم و انضباط آن را با تصویب مقامات تصمیم گیرنده و مجلس به وجود آوریم. این انضباط را وقتی قبول کردیم بایستی محترم بشماریم و دنبالش برویم. اگر احياناً اشتباه کردیم کارهای غلط کرده بودیم ما باید مسؤول باشیم و پاسخگو باشیم... ما در سازمان برنامه فرض کردیم، شاید خیلی خیال پرداز بودیم، که ما وارد یک دوره‌ای شده‌ایم که امکاناتی برایمان وجود دارد که می‌توانیم یک جامعه در واقع فعال و دینامیک و آزاد داشته باشیم. برای ما برنامه سوم این معنی را داشت که ایران وارد یک مرحله جدیدی می‌شود که نوسازی و توسعه همراه با مشارکت مردم و آزادی‌های سیاسی خواهد بود» (مجیدی ۱۳۸۱، صص ۳۴۶ تا ۳۵۴).

صرفنظر از تضاد و اختلاف نظر بین کارشناسان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاران در فرایند بررسی‌ها برای تهیه برنامه سوم، بین دو گروه کارشناسان ایرانی به سرپرستی "خداداد فرمانفرمایان" و کارشناسان آمریکایی (گروه مشاورین هاروارد) هم اختلاف نظر وجود داشت. آنها در کلیات مسایل فنی و اقتصادی با هم تفاهم و همکاری داشتند، ولی در زمینه مسایل اجتماعی، رعایت فرهنگ بومی، با هم در تضاد بودند. از سوی دیگر، مجموعه کارشناسان دو گروه با عوامل دولتی بر سر مسایل گوناگون و اهداف برنامه سوم در کشمکش بودند. به طوری که "فرمانفرمایان" در مورد این اختلاف سلیقه‌ها چنین گفته است:

«بی شک تضادهایی وجود داشت. فرنگی‌ها یا آمریکایی‌ها در مغز خودشان یک الگوهایی داشتند که بر اساس فرهنگ یا تمدنی بود که خیلی اوقات با آن فرهنگ و تمدنی که ما داشتیم، و در آن بزرگ شده بودیم و با آن مانوس بودیم، فرق داشت. طرز عمل و طرز تصمیم‌گیری که اینها با آن بزرگ شده بودند دوباره خیلی فرق داشت با آنچه که ما با آن مانوس بودیم و فهمیده بودیم. در اوان کارها مخالفت‌ها و تضادها خیلی زیاد بود. یواش یواش فرنگی‌ها شروع کردند به فهمیدن، آشنا شدن با فرهنگ ما، و بارویه‌هایی که ما داشتیم و بعد از یکی دو سال این گرفتاری‌ها خیلی کمتر شده بود. تضاد البته بود. من یادم می‌آید که در شورای عالی برنامه در دوران برنامه دوم و برنامه سوم، همه می‌خواستند یک ذوب‌آهن بزرگ در ایران ساخته بشود. شما هر کجا می‌رفتید در می‌زدید همه ذوب‌آهن می‌خواستند، از اعلیحضرت گرفته تا پایین. ما مطالعه کردیم، و با آن طرح صریحاً مخالفت کردیم. خوب یادم می‌آید، مسؤول این رسیدگی "حسین مهدوی" بود. دلیل مخالفت شدید ما این نبود که خارجی‌ها مخالفت کردند. ما براساس این که نمی‌توانیم در دنیا رقابت بکنیم، و آهن را می‌توانیم خیلی ارزان‌تر بخریم، مخالفت کردیم. استدلال این بود که با منابع کافی نداشتیم، یا آن محل‌هایی که برای این صنعت در زمان رضا شاه مثلاً پیش بینی کرده بودند، از لحاظ اقتصادی هیچ‌گونه اصولی نداشت. من معتقدم شما اگر امروز بروید ذوب آهن اصفهان را از نظر اقتصادی بررسی کنید، هزینه آن را حساب بکنید، یکی از گران‌ترین صنایعی است که در ایران پایه‌گذاری شده. ما می‌دیدیم که اگر ما آهن از ژاپن یا از هندوستان به ایران بیاوریم و از آن استفاده بکنیم خیلی برای ما ارزان‌تر تمام می‌شود تا این که خودمان آهن درست بکنیم. محلی که آب و آهن و زغال سنگ یا گاز به اندازه کافی و نزدیک به هم و در ضمن نزدیک به بازار مصرف باشد وجود نداشت. این است که از لحاظ تز تشخیص این که باید محل کجا باشد در ایران جای فوق‌العاده‌ای نداشتیم که بتوانیم آهن به اندازه کافی به قیمت ارزان تولید کنیم. اصفهان هم از این لحاظ

بهترین محل نبود.

یادم می‌آید که در این مورد ما با خارجی‌ها هم صدا بودیم، ولی متأسفانه، به آن یک جنبه عدم وطن‌پرستی دادند. آن موقع می‌گفتند آقا اولین چیز، مهم‌ترین چیز، این است که اگر آدم می‌خواهد مستقل باشد از سیاست خارجی، باید آهن خودش بسازد، چون مادر تمام صنایع است، و ما صنایع دیگر نمی‌توانیم داشته باشیم مگر اینکه آهن را خودمان بسازیم. گرچه شما امروز می‌بینید که واردات خود آمریکا از لحاظ آهن فوق‌العاده است، واردات نفت آمریکا فوق‌العاده است، که هر دو بیش اهمیت اساسی دارد برای صنعت آمریکا. در این بحث، من یادم می‌آید، دفتر اقتصادی با دولت به شدت اختلاف پیدا کرد، به خصوص با مهندس شریف امامی، چه در زمانی که وزیر صنایع بود و چه بعداً که نخست‌وزیر شد. شریف امامی البته چندین بار هم با بانک بین‌الملل تماس گرفت و بانک بین‌الملل طرح ذوب آهن را رد کرد و به هیچ وجه حاضر نبودند که برای این طرح پول بدهند. اما بعداً قرارداد با روس‌ها بسته شد، کاملاً خارج از دست برنامه‌ریزها. وزارت اقتصاد رفت و قرارداد را بست» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، صص ۲۳۴ تا ۲۳۶).

از زمان "ابتهاج" و به اراده او مقرر شده بود که طراحی و تدوین طرح‌ها و سپس اجرای طرح‌های توسعه در کشور با سازمان برنامه باشد. از همان ابتدا از طرف وزارتخانه‌ها و شخصیت‌های گوناگون با این اندیشه مخالفت می‌شد، ولی به سبب اقتدار ابتهاج، تغییری در آن تصمیمات صورت نگرفت. تا در دوره مدیریت "صفی اصفیا" دوران برنامه سوم توسعه که اجرای طرح‌ها به وزارتخانه‌های مربوطه واگذار شد، سازمان برنامه نیز عهده دار تخصیص اعتبار و نظارت بر حسن اجرای کارها شد.

«مهم‌ترین کاری که در برنامه سوم شد این بود که اجراییات را در حدی که می‌شد واگذار کردیم به دستگاه‌های اجرایی. یعنی طرح‌هایی بود که هنوز مراحل تکمیلی‌اش را طی نکرده بود و آنها را هنوز نمی‌شد واگذار کرد به دستگاه‌های اجرایی. لذا آنها را به ناچار ناتمام نگه داشتیم. دستگاه‌های اجرایی که سازمان برنامه داشت، دادیم به وزارتخانه‌های مربوطه. مثلاً برای کارهای ساختمانی بنگاه مهندسی داشتیم که دفتر مهندسی و طراحی بود (Civil Engineering). بعداً که وزارت آبادانی و مسکن به وجود آمد، دادیم به وزارت آبادانی و مسکن. یا کارخانجات تابع سازمان برنامه را دادیم به وزارت صنایع، مثلاً شرکت قند، شرکت نساجی، شرکت سیمان، از این قبیل واحدها را دادیم به وزارت صنایع و معادن. بعضی دیگر به وزارت کشاورزی واگذار شد.

اصفیا چند نفر را معین کرد که این کار را بکنند. این کمیسیون مرکب بود از مهندس زنجانی، مهندس پایور، سیروس سمیعی، حسین کاظم‌زاده، مهندس سدهی و من. مهندس زنجانی، مهندس سدهی و مهندس پایور از قدیمی‌های سازمان برنامه بودند و سیروس سمیعی و کاظم‌زاده و من از جدیدی‌ها. زنجانی از مدیران قدیمی سازمان برنامه بود که به امور مهندسی می‌پرداخت. مهندس سدهی مدیر صنایع بود و مهندس پایور مدیر ناظر بر شرکت‌های تابعه بود. آقای مهندس اصفیاء ما را معین کرد که بنشینیم و بررسی بکنیم که تشکیلات سازمان برنامه چگونه بشود. یعنی اجزای آن را بدهد به دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه به عنوان یک دستگاه برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی یک تشکیلات جدیدی پیدا کند. مدیر عامل ضمناً به ما دستور داد که هم آیین‌نامه معاملات را بررسی کنیم و هم قانون برنامه سوم را. ما ظرف چهار ماه این بررسی‌ها را کردیم و نتیجه را با گزارش کاملی حاوی نمودار تشکیلاتی در شهریور ماه ۱۳۴۱ به مدیر عامل تقدیم کردیم» (مجیدی، صص ۳۴۰ تا ۳۴۱).

از اواخر برنامه چهارم، پیدایش تفکر عدم تمرکز، برنامه ریزی ناحیه‌ای و ایجاد دفاتر برنامه‌ریزی استانی قوت گرفت. این تفکر نماد رشد و تکوین تجارب حاصل از برنامه‌ریزی، پختگی کارشناسی و جامع‌نگری در افق برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای بود. در چنین فضای فکری، رؤسای دفاتر سازمان برنامه در استان‌ها وظیفه داشتند تا ضمن تماس با استانداران، معتمدین محلی و صاحب‌نظران استان با مسایل منطقه آشنا شوند. سپس با همکاری دفاتر ذیربط در سازمان برنامه به شمول برنامه‌ریزی منطقه‌ای مشغول شوند، تا به تدریج نقش استان‌ها در امر برنامه‌ریزی تقویت شود. این موضوع در مواردی رنجش و اعتراض برخی از وزرا و نخست‌وزیر را برانگیخت و این توهم را به وجود آورد که سازمان برنامه قصد دخالت در امور دولت و امور استان‌ها را دارد.

«... می‌دانستم و معتقد بودم که باید نقش استان‌ها در طرح برنامه‌ریزی خیلی زیادتر بشود، والا این برنامه‌ریزی هیچ وقت به مردم نخواهد رسید... این اولین باری بود که به طور سیستماتیک با کمک این دفاتر که ایجاد کرده بودم، آن هم با تصویب هویدا ایجاد کرده بودم، من شروع کردم که بروم ببینم که کار در استان‌ها چگونه است و استان‌ها چگونه پیشرفت می‌کنند و خودم هم بالاخره با مردم صحبت بکنم و خودم هم صاحب‌نظر باشم راجع به اصول و اساسی که بالاخره ما می‌خواستیم در برنامه بگذاریم... از یک جهت هویدا شاید حق داشت ناراحت بشود، و آن هم این بود که به محضی که ما وارد می‌شدیم، مردم از وزارتخانه‌های دیگر

به من شکایت می‌کردند. توجه می‌کنید، چون می‌دانستند که من وزیر اجرایی نیستم. از وزارتخانه‌های دیگر، طرز کارشان، یا مسئله‌ای که با آن وزارتخانه داشتند، یا گرفتاری‌هایی که داشتند، خیلی صحبت می‌شد. شاید این بود که وزرای هویدا بهش یک مقدار فشار آورده بودند که مدیر عامل سازمان برنامه از لحاظ قانون اساسی مسؤولیتی ندارد و می‌رود بین مردم یک دخالت‌هایی می‌کند که اینها فقط در حدود اختیارات وزیر است. شاید این بود» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، صص ۲۶۷ تا ۲۶۸).

چالش دیگر، صدور دستور تخصیص اعتبار از منابع مالی برنامه‌ها برای مقاصد نظامی و اتمی بدون پیش بینی قبلی در برنامه‌ها بود، که سبب آزردهی و رنجش جدی مدیران و کارشناسان برنامه‌ریزی شد. "خداداد فرمانفرمایان" چنین گفته است:

«برنامه چهارم یک برنامه‌ای بود جامع، ..... در ضمن یک برنامه‌ای بود که ادامه داده بود به توجهمش به کشاورزی. حالا هم وزارت کشاورزی خیلی قوی تر شده بود و بهتر می‌توانستند طرح اجرا بکنند... مثلاً وزارت آب و برق و وزارت کشاورزی آمادگی پیدا کرده بودند و طرح‌های خیلی بزرگ را به راحتی عمل می‌کردند. اول روحانی [وزیر] آب و برق بود. آنجا هم همین طور خط‌های [انتقال برق فشار قوی ۲۳۰ و ۴۰۰ کیلوولت] سرتاسری کشور را خیلی توسعه داد و وحیدی در کشاورزی بود. بعد جایشان عوض شد. در آن دو خط [بخش] خیلی پیشرفت شده بود. کارها از لحاظ کشاورزی و از لحاظ تأمین رشد اقتصادی کشور خیلی منظم و خوب پیش می‌رفت در این سال‌ها. یعنی از اوایل برنامه سوم تا اواخر برنامه چهارم بهترین دوره پیشرفت بود، شاید دوره طلایی پیشرفت اقتصادی کشور ما بود. در آن مدت تورم در سطح ۳ و ۴ درصد افسار شده بود، از کنترل درنرفته بود و همیشه ما تورم را براساس خرجی که می‌کردیم حساب می‌کردیم. در مقدمه برنامه می‌نوشتیم که این برنامه ما همراه با ثبات سطح قیمت‌ها خواهد بود. ثبات قیمت‌ها برای ما خیلی مهم بود و یکی از پایه‌های فکری این دو تا برنامه قطعاً این بود که با مخارج بیخود، تورم بالا نرود. بنادر توسعه پیدا کرده بودند، زیربناها ساخته شده بود، راه‌آهن‌ها ساخته شده بود، جاده‌ها ساخته شده بود. قدرت جذب پول در کشور بالاتر رفته بود و کشور به طور خیلی سریع، ولی منظم پیشرفت می‌کرد، نه اینکه از دست رفته و افسار گسیخته باشد. رشد اقتصادی در آن سال‌ها بود ۱۱/۹ درصد. در این برنامه هم همین حدود ۱۱، ۱۲ درصد بود که (in real terms) به طور واقعی ۷ الی ۸

در صدر رشد واقعی پیش‌بینی می‌کردیم. اینها را می‌شود چک کرد. این ارقام را من مطمئن نیستم. اما با هر معیار که بسنجیم یک پیشرفت سریعی بود. دوباره توجه به آموزش فوق‌العاده زیاد بود، هم در برنامه چهارم و هم در برنامه پنجم. ولی اینجا فقط بگوییم متأسفانه از منابع در آمد کل کشور یک مقدار زیادی به طور دستوری تخصیص داده شده بود، نه تنها به ارتش، هم چنین به طرح‌های اتمی. صحبت ۸ تا طرح اتمی بود، شروع طرح‌های اتمی و پیش‌بینی هزینه آن...» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، صص ۲۶۳ تا ۲۶۵).

شخصی نگری به مسائل توسعه و صدور دستور برای ایجاد هزینه‌های نظامی، اتمی و... از اواخر برنامه چهارم و طی برنامه پنجم، به ویژه بعد از افزایش سریع در آمد نفت شدت گرفت. به طوری که سطح اعتبارات در تجدید نظر فرمایشی برنامه پنجم به ۵ برابر سطح اعتبارات اولیه رسید و خشم "فرمانفرمایان" را برانگیخت. او در این باره گفته است:

«...برنامه پنجم را که ما تحویل دادیم اعتبارات را گذاشتیم بیست میلیارد دلار. پس از آن در دوران ریاست دکتر مجیدی در جلسه ای در حضور اعلیحضرت در رامسر این رقم برای دوران برنامه اگر اشتباه نکنم به چیزی متجاوز از ۱۰۰ میلیارد دلار افزایش یافت» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، صص ۲۶۵).

شکست‌های برنامه تجدید نظر شده پنجم و ریخت و پاش‌های بلند پروازانه، سبب تشدید رکود اقتصادی و به هم ریختگی اوضاع، به ویژه پس از سال‌های ۱۳۵۲ و ۱۳۵۳ شد. گرفتاری‌ها و مشکلات کشور به شدت شاه را اندوهگین و دولت‌مردان را حیران کرده بود. دکتر "مجیدی" در باره بحران آن روزگار و حالات تأسف بار شاه این گونه گفته است:

«...من معتقدم که معجزه اقتصادی ایران بین سال ۱۳۴۲ و ۱۳۵۲ صورت گرفت - یعنی قبل از بالا رفتن قیمت نفت که ما واقعاً یک رشد فوق‌العاده ای کردیم. اگر خاطرم باشد، رشد سالانه به معنی واقعی کلمه در ظرف این ده سال بازده و دو دهم درصد بود، در حالی که در این دوره تورم به طور متوسط در سال یک چهارم درصد بود... منتهی با افزایش در آمد نفت، تمام نظم‌هایی که با صبر و حوصله و با خون دل ظرف سال‌ها گذاشته شده بود، از هم پاشید. من درست یادم هست، یک سال قبل از اینکه حکومت هویدا برود، جلسه ای حضور اعلیحضرت تشکیل دادیم که



در آن جلسه، اعلیحضرت بودند، هویدا بود، اصفیا وزیر مشاور بود، هوشنگ انصاری وزیر اقتصاد و دارایی بود، حسنعلی مهران رییس بانک مرکزی بود و من بودم که وزیر مشاور و رییس سازمان برنامه و بودجه بودم. مشکلات دیگر رو آمده بود. گرفتاری های واقعاً سخت و لاینحلی به وجود آمده بود. خیلی اعلیحضرت مغموم و افسرده بودند. خیلی روحیه دلتنگی داشتند. فرمودند: "چطور شد یک دفعه به این وضعیت افتادیم؟" خوب آقایان همه ساکت بودند، من گفتم، قربان اجازه بفرمایید به عرضتان برسانم. ما درست وضع مردمی را داشتیم که در دهی زندگی می کردند و زندگی خوشی داشتند و منتهی خوب، گرفتاری این را داشتند که خشکسالی شده بود و آب کم داشتند، و آن قدر آب نداشتند که بتوانند کشاورزی خوبی بکنند. خوب هی آرزو می کردند که باران بیاید و باران بیاید. یک وقت سیل آمد. آن قدر باران آمد که سیل آمد. زد تمام این خانه ها و زندگی و زمین های مزروعی اینها همه را خراب کرد. آدم ها خوشبختانه زنده ماندند و توانستند جانشان را به در ببرند. ولی زندگی شان از هم دیگر پاشید و اصلاً معیشت اشان به هم ریخت. ما هم درست همین وضع را داریم. ما مملکتی بودیم که داشتیم به خوشی زندگی می کردیم. خوب پول بیشتری دلمان می خواست، در آمد بیشتری دلمان می خواست که مملکت را بسازیم. یک دفعه این در آمد نفت که آمد مثل سیلی بود که تمام زندگی ما را شست و رفت. خیلی از این حرف من خوششان نیامد و ناراحت شدند و پا شدند و جلسه را تمام کردند و رفتند بیرون» (مجیدی ۱۳۸۵، صص ۱۷۳ و ۱۷۴).

بعضی مدیران و کارشناسان نهاد برنامه ریزی کشور، به نوبه، دغدغه ها و گله مندی های دردآلود خود از انحصارگرایی و اقتدارطلبی مسلط بر بوروکراسی ناتوان کشور و نبود گوش شنوا برای توجه به توصیه های کارشناسی برنامه ریزان را بیان کرده اند. اینجا به چند مورد دیگر از چالش های کارشناسان اشاره می شود:

"مهدی صفویان<sup>(۱)</sup>"، در مورد وجود چالش های کارشناسی، مقاومت های دستگاه های اجرایی قدرتمند به سان شرکت نفت، سازمان بنادر و کشتیرانی و افراد با نفوذ گفته:

«... در مورد سایر دستگاه ها ما هیچ گاه امکانات مالی مان آنقدر نبود که هرچه آنها پیشنهاد می کنند بتوانیم بپذیریم. می کوشیدیم که بهترین حالت را رقم زنیم. هیچ وقت هم به دستگاه اجرایی زور نمی گفتیم. با هم بحث می کردیم و اکثر مواقع وقتی از جلسه بیرون می رفتند تقریباً راضی بودند. بعضی وقت ها دستگاه های بزرگ

مثل شرکت نفت شکایت می کردند. ما و کارشناس هایمان می نشستیم و بودجه را آینه وار جلویشان می گذاشتیم و گزارش هایی را هم که به نفع آنها بود، مطرح می کردیم. اگر بعضی ها بی مورد مقاومت می کردند، آن وقت ما هم مقاومت می کردیم...» (صفویان ۱۳۷۷، ص ۲۰).

و باز نمونه دیگری از قول "صفویان":

«... روزی سرلشگر شیبانی، رییس سازمان بنادر و کشتیرانی با لباس نظامی آمد و مطرح کرد که این را می خواهیم، آن را می خواهیم. به یاد دارم که می خواست سیصد کارشناس و مهندس استخدام کند. من از او سوالاتی کردم. هرچه سؤال می کردم جواب می داد "محرمانه است". گفتم خوب اگر محرمانه است شما برای رسیدگی به بودجه نیامده اید. آمده اید شانناژ کنید. اگر همه چیز محرمانه است پس ما جلسه ای نداریم. ایشان اطاق را ترک نکرد. من به همکارانم گفتم آقایان ما از اطاق بیرون می رویم...» (صفویان ۱۳۷۷، ص ۲۰).

"صفویان" در جای دیگر گفته:

«... هم مجیدی، هم اصفیا، هم هدایت، هرکدام ظاهراً از وضع تعریف می کردند و در جلسات مجلس از برنامه ها دفاع می کردند، ولی ته دل همه شان را من می دانستم که از این کار ایراد می گرفتند، مشکل اصلی کار در متمرکز بودن مملکت در نزدیک نفر بود (صفویان ۱۳۷۷، ص ۲۲).

"هوشنگ شهیدی"<sup>(۱)</sup> نیز دردمندان از این که در حاکمیت رژیم پیشین گوش شنوایی وجود نداشت و به دغدغه ها و دل سوژی های کارشناسان نه تنها توجه نمی شد، بلکه به درک نکردن منویات شاه هم متهم می شدند، چنین گفته است:

«... بدنه کارشناسی سازمان برنامه به هنگام تجدید نظر در برنامه پنجم مقاومت نشان داد. خود متصدیان امر هم نسبت به این انحراف واقف بودند، منتها خوب شرایط مملکت طوری بود که این پول آمده بود و همه سر از پا نمی شناختند و

می خواستند آن را خرج کنند. چرا کارشناسانی تذکر می دادند و معاون سازمان برنامه طی جلساتی عوارض تجدید نظر در برنامه را تشریح کرد. آقای مژلومیان صریح گفته بود که شما با این کار همه چیز را به هم می ریزید و مملکت را زیر و رو می کنید، اما از آن طرف چنین برخورد می کردند که مثل این که سازمان برنامه منویات اعلیحضرت را درک نمی کند و اخلال می کند. عکس العمل ها کارشناسی بود ولی خوب گوش شنوایی نبود (شهیدی ۱۳۷۷، ص ۳۰).

برنامه پنجم عمرانی پیش از انقلاب با تکیه بر تجارب جامع نگری دو برنامه پیشین، اصولی تر و فراگیرتر تهیه شد. همه کارشناسان و دست اندرکاران، به دستیابی به نتایج درخشان آن امید زیادی داشتند. اما این برنامه در نشست تخت جمشید با نظر موافق شاه رو به رو نشد. برنامه ریزی برنامه پنجم بر اساس برآوردها و اطلاعات قابل دسترس سازمان برنامه از اعتبارات قابل حصول کشور انجام شده بود. ظاهراً در فرایند برنامه ریزی هماهنگی لازم با انتظارات شاه از برنامه پنجم صورت نگرفته بود. به ویژه که آمار و اطلاعات شاه از درآمدهای محتمل در راه، با اطلاعات سازمان برنامه متفاوت بود. به سخن دیگر، این اطلاعات به هنگام در دسترس سازمان برنامه قرار نگرفته بود. در زمینه اختلاف نظر شاه با مدیران و گروه های کارشناسی و برنامه ریزی سازمان برنامه و هم چنین در مورد بی اطلاعی دولت از درآمد نفت، مضمون خلاصه موضوع از قول دکتر "مجیدی" چنین است:

«در آن موقع<sup>(۱)</sup> خداداد فرمانفرمایان مدیر عامل سازمان برنامه بود و برنامه پنجم زیر نظر خداداد تهیه شده بود. برنامه پنجم برنامه ای بود که خیلی سعی شده بود که جامع باشد، یعنی همه اقتصاد را در بر گیرد، چه بخش دولتی، چه بخش خصوصی و اینکه برای رسیدن به اهداف تعیین شده از نظر رشد، از نظر توزیع ثروت، از نظر ایجاد تعادل در مملکت، در بخش های مختلف هدف هایی معین و برنامه ریزی کند... این برنامه در جلسات بحث و انتقاد تخت جمشید در حضور شاهنشاه مطرح و تهیه کنندگان برنامه نظرات خود را اظهار کردند، ولیکن تمام اهداف برنامه پنجم مورد تایید اعلیحضرت نبود، به خصوص با اطلاعاتی که داشتند، می دانستند در آمد نفت به اندازه کافی پیش بینی نشده... در آمد نفت همیشه معضل ما بود و کنسرسیوم به ما اطلاع درست نمی داد... شرکت نفت هم به ما اطلاع نمی داد... اعلیحضرت اطلاعات بیشتری داشتند، هم از نظر سیاسی و هم از نظر تماس با محافل نفتی، به خصوص شرکت های بزرگ و ایشان کم و بیش می دانستند که چه اتفاقی خواهد افتاد... لذا در تخت جمشید که من هم به

عنوان وزیر کار شرکت داشتیم، احساس این بود که در سازمان برنامه یک نوع دید نسبت به آینده اقتصادی مملکت وجود دارد و اعلیحضرت دید دیگری داشتند... تفاوت و اختلافی بین دو طرز برداشت وجود داشت» (مجیدی ۱۳۸۱، صص ۴۱۶ تا ۴۲۰).

از یک سو، بین سازمان برنامه و وزارت دارایی در مورد انجام پرداخت‌های طرح‌های عمرانی، اخذ وام خارجی و دفاع از توجیهات اقتصادی موضع‌گیری‌های متضاد و اختلاف نظرهای اساسی وجود داشت، از سوی دیگر، بین شاه و سازمان برنامه در باره محتویات برنامه پنجم عدم هماهنگی و اختلاف جدی به وجود آمده بود. اینها همه سبب شد تا شاه هنگام برکناری "هویدا" و انتصاب "آموزگار" به نخست‌وزیری، عنوان کرد که سازمان برنامه ترمزکننده کارهاست. او بر این باور بود که سازمانی که خود مادر مشکلات است، چگونه می‌تواند راهگشا باشد؟ و پیشنهاد داد که سازمان برنامه کوچک شود (صفویان ۱۳۷۷، ص ۲۰). او در این راستا سازمان برنامه فرانسه را به عنوان گزینه مطرح کرد. شاه از دولت خواست به ایجاد تغییراتی در سازمان برنامه بیاورد تا اقتدار سازمان برنامه کاهش یابد و بیشتر زیر نفوذ دولت انجام وظیفه کند. به همین جهت، لایحه‌ای تنظیم شد که رییس سازمان برنامه معاون نخست‌وزیر باشد. با این هدف که به جای یک دستگاه مستقل برنامه‌ریزی، بیشتر به نخست‌وزیری مرتبط شود. "مجیدی" در این رابطه گفته است:

«... خداداد قبول نکرد، به خصوص چون مسئله موضع و سمت مدیرعامل سازمان برنامه مطرح بود که می‌توانم بگویم حق به جانب خداداد بود، حاضر نشد عدول کند و در نتیجه در آن جلسات دیگر شرکت نکرد...».

یک ماه بعد "مجیدی" به عنوان وزیر مشاور و مدیرعامل سازمان برنامه مشغول به کار شد. اولین کاری که از او خواسته شد، تجدید نظر در برنامه پنجم بود. چون شاه با برنامه پیشنهاد شده در تخت جمشید موافقتی نداشت.

از سوی دیگر، شخصی‌نگری و تغییرات فرمایشی در برنامه‌های توسعه تنها از سوی شاه صورت نمی‌گرفت، بلکه اعمال نفوذ و فشار از سوی نمایندگان مجلس برای گنجاندن طرح‌های خاص حوزه انتخابیه و برخی وزرا و مقامات برای تأمین اعتبار طرح‌های فاقد توجیه فنی - اقتصادی، نیز صورت می‌گرفت. "مهدی صفویان" در مورد ایستادگی اغلب کارشناسان و این که مقهور ناخشنودی و نفوذ مقامات نمی‌شدند، می‌گوید:

«... اگر به عنوان یک کارشناس می خواستم راجع به نظام خرید اسلحه و نظام دفاع از مملکت صحبت بکنم، به هیچ وجه صنار حرف من را گوش نمی کردند، ولی اگر ... راجع به نظام آموزش و پرورش یا نظام بهداشت و درمان و نظام فرهنگ... صحبت کنم، امکان داشت که حرفم را به کرسی بنشانم. دو سه مرتبه اتفاق افتاد که در مقابل ارباب تصمیم احضارم کردند، که بعضی وقت ها نخست وزیر بود و بعضی وقت ها هم رییس سازمان برنامه و به شدت به حرف من اعتراض کرده اند، که تو بیخود گفتی، خاصه خرجی کردی، مطالعه نکردی و من در آنجا ایستادم و استدلال کردم، پافشاری کردم و حرفم را تمام و کمال به ایشان گفتم (صفویان ۱۳۷۷، ص ۲۳).

برنامه ریزی توسعه معمولاً به صورت یک مقوله اقتصادی - فنی - اجتماعی دیده می شود، و کمتر از مقوله سیاسی و اعمال دستور از بالا تأثیر می پذیرد. "خداداد فرمانفرمایان" رییس دفتر اقتصادی و رییس پیشین سازمان برنامه، نارضایتی خود را از این گونه بوروکراسی و اثرات آن بر برنامه سوم توسعه به شرح زیر بیان کرده است:

«من مطمئنم همه مان در اغلب مواقع ته دلمان از دستوراتی که خلق الساعه بود، از دستوراتی که رسیدگی بهش نشده بود، و می رسید می گفتند فلان بکنید، فلان بکنید، ناراحت بودیم و همه مان مخالف بودیم. ما اصلاً دستور دوست نداشتیم. من طاقت نظامی هیچ وقت نداشتیم. گاهی می نشستیم، بسیار مؤدب، گوش می کردم، چون اعلیحضرت دستور می داد نظامی ها بیابند سازمان برنامه طرح هایشان را مطرح کنند. آنها بدون دستور اعلیحضرت جایی نمی رفتند. می آمدند گوش تا گوش می نشستند. خاتم می آمد، مین باشیان، خود وزیر جنگ، و دیگران. ضبط صوت می گذاشتند آنجا که حرف ها ضبط بشود. من هم ساکت گوش می کردم. افرادی که لازم بود آنجا بودند و یادداشت می کردند. می گفتند این برنامه ها وجود دارد، این چیزها را اعلیحضرت خواسته اند، این چیزها لازم است. مثلاً می گفتم شما این تقاضایی را که کردید برای این تعداد فرودگاه، که مخارج آن خیلی از آنچه معمولاً برای چنین طرح ها در نظر گرفته می شود تجاوز می کند، ممکن است توضیح بفرمایید. خاتم، مثلاً می گفت آقا به من گفته اند، یعنی شاه، تعداد ۲۵۰ طیاره اف-۱۴ قرارداد بسته شده و قرار است تا فلان وقت وارد شوند، شما خیال می کنید بنده اینها را می توانم از سقف خانه ام بپرانم. این تعداد هواپیما لازم است و آنها وقتی می رسند فرودگاه ها باید آماده باشند. می گفتم که این مسائلی است که باید رسیدگی بشود. می گفتند به همین دلیل هم ما آمدیم که شما رسیدگی

بکنید. اما این دستور را به ما ابلاغ می‌کردند، و تقریباً آن دستورات همگی بدون بحث زیاد اجرا می‌شد.

چیزهای دیگر هم بود. مثلاً یکی از طرح‌های بزرگی که اول که آمدم سازمان برنامه مطرح بود، طرح مخابرات میکروویو (microwave) کشور بود. پیشنهادی آمده بود که شدیداً آقای اسدالله علم دنبالش بود. رسیدگی کرده بودیم دیده بودیم که هزینه مثلاً یک واحد میکروویو پیشنهادی برای ایران در مقایسه با رقم‌های ممالک دیگر، اگر در کشورهای دیگر بوده ۱۰۰ دلار مال ما یک هو بود ۲۵۰ دلار. دکتر مقدم به من فریاد می‌کرد آقا این یک چیزی است که من نمی‌توانم بپذیرم. من بهش گفتم شما هیچ لزومی ندارد این را بپذیرید. هیچ کس به شما دستور نداده که این را بپذیرید، دستور بدهید طرح را بیاورند اینجا. طرح را آوردند و برای من توضیحات دادند و من هم فهمیدم، دیدم که او چه می‌گوید. فوری یک گزارش شرف عرضی به اعلیحضرت تهیه کردم و تقاضا کردم که اجازه فرمایند اجرای این طرح را به وزارت دربار انتقال دهم... بله، بله اجرای طرح و تمام امضاءها راجع به پرداخت‌ها را وزارت دربار می‌کرد. به هیچ وجه من دیگر دخالت نکردم. چاره‌ای نداشتم. ممکن است این نوعی گریز از رو به رو شدن با اصل مطلب بود، ولی در آن هیچ چاره‌ای نبود چون ما حاضر به قبول مسؤلیت نبودیم و زور سیاسی کافی برای جلوگیری از آن را هم نداشتم. ببینید، نمی‌توانستم هیچ چیز را تغییر بدهم. ولی تنه‌اراهی که داشتم این بود که بگذارم خودشان عمل کنند، به مسؤلیت خودشان، مثل نظامی‌ها» (فرمانفرمایان ۱۳۸۱، صص ۲۵۸ تا ۲۶۰).

در دوره مدیریت "صفی اصفیا" و اجرای برنامه سوم که کارهای اجرایی به وزارتخانه‌ها واگذار شد، کنترل هزینه‌ها و نظارت بر کیفیت اجرا و زمان بندی طرح‌ها را سازمان برنامه خود به عهده گرفت. برای پیمانکاران و مهندسان مشاور، روش‌های ارزیابی و تدابیر کنترل پیشرفت کارها تنظیم و به مورد اجرا گذاشته شد. تا تمام نهاد‌های اجرایی، کارفرماها، مدیران طرح‌ها، پیمانکاران و مهندسان مشاور پاسخگوی تصمیمات و عملکردهای خود باشند و از این رهگذر سازمان برنامه بتواند فرهنگ پاسخگویی، انضباط و دیسیپلین کاری را در سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی نهادینه کند. در سلامت و حسن نیت مسوولان برای کنترل هزینه‌ها و نظارت بر کیفیت اجرا و زمان بندی طرح‌ها و هم چنین روش‌های ارزیابی و کنترل پیشرفت کارهای اجرایی در چارچوب نظام فنی اجرایی ابداعی آن زمان، تردیدی نیست. اما به علت اجرای این نیت درون نظام بوروکراسی نا کارآمد و فاقد سیستم، کارایی آن شناور و تابعی از قابلیت مدیر وقت بود. امروز هم که ۴۰ تا ۵۰ سال از آن زمان می‌گذرد، هنوز هم کشور از ادامه نظام فنی اجرایی دولتی پیشین به شدت زیان می‌بیند.

### برآمد سی سال برنامه‌ریزی دوران دوم توسعه (۱۳۵۷-۱۳۲۷)

بعد از حمله متفقین به ایران در شهریور ۱۳۲۰ و اشغال کشور توسط نیروهای نظامی روس، انگلیس و آمریکا، نظم عمومی گسیخته و کشور دچار هرج و مرج کلی شد. فقر عمومی، بی‌نظمی، قحطی و گرسنگی کشور را فرا گرفت. نان و برنج و مایحتاج اولیه کم و نایاب شد. از ۱۶ میلیون نفر جمعیت کشور، حدود ۸۰ درصد آن بیسواد بودند. نظام اداری نوپا، تحت تأثیر استبداد دیرینه، با از دست دادن کارایی نیم بند خود، رو به فساد و انحطاط گذاشت.

به طور خلاصه، مطالب نقل شده از خاطرات "سیروس غنی" (صفحه ۴۰) و "علی اکبر سیاسی" (صفحه ۴۰)، سخنرانی "قوام السلطنه" در شورای عالی اقتصاد در دهم فروردین ۱۳۲۵ (صفحه ۶۱)، گزیده گزارش‌های شرکت "موریسن نودسن" (صفحه ۶۶) و "کنسرسیوم ماورای بحار" (صفحه ۷۴) در دوران تدوین برنامه هفت ساله اول و وضعیت اقتصادی و اجتماعی ایران در زمان اجرای اصل چهار، گویای اوضاع پریشان و شوربختی ایران بعد از شهریور ۱۳۲۰ و اشغال کشور توسط متفقین است. کشور از امکانات و تسهیلات مناسب آب لوله کشی، برق، شبکه راه‌های بین شهری، بهداشت و درمان، صنعت و کشاورزی، آموزش و پرورش، فرودگاه و بندر، نظام ترابری و ... محروم بود. توده مردم گرفتار فقر عمومی، بیکاری، بیسوادی و انواع بیماری‌های مسری بودند. اغلب مردم به بیماری‌های پوستی، آبله، مالاریا، تراخم، مقاربتی و سایر بیماری‌های واگیردار و شپش مبتلا بودند. مراکز علمی منحصر بود به مدرسه دارالفنون، چند هنرستان و چند دانشکده تازه تأسیس دانشگاه تهران (۱۳۱۷). از مهندسان و کارشناسان و متخصصان خبره در رشته‌های گوناگون نیز خبری نبود.

در اواخر دهه ۱۳۲۰، که کشور با پربشانی و انواع گرفتاری‌های اقتصادی - اجتماعی رو به رو بود، کمک‌های اقتصادی اصل چهار ترومن، مطرح شد. برای استفاده از طیف کمک‌های اصل چهار، اقدامات محدودی در جهت بهبود وضع اجتماعی، به نیت تضعیف زمینه کمونیسم در ایران (به مدت ۷ سال از ۱۳۲۹ تا ۱۳۳۶)، صورت گرفت.

در دهه ۱۳۲۰، آب آشامیدنی تهران از طریق گاری‌های اسبی که آب "قنات شاه" را از پشت پستخانه مرکزی در سطح شهر بین خریداران توزیع می‌کردند، تأمین می‌شد. مردم آب آشامیدنی را در کوزه‌های سفالین و یا "حبانه" برای خنک شدن در گرمای تابستان ذخیره می‌کردند. برای پخت و پز از آب انبارها و برای شستشو و بقیه مصارف از آب حوض آلوده به انواع باکتری، جلبک و خاکشیر استفاده می‌شد. بعضی نواحی مرفه تهران از روشنایی ناپایدار برق ضعیفی برخوردار بودند. وسیله نقلیه عمومی بعد از سپری شدن دوران واگن اسبی، جای خود را به اتوبوس‌های دست ساز داد. این اتوبوس‌ها روی شاسی کامیون‌های باری با اسکلت چوبی در خیابان‌های ری و شهباز ساخته می‌شد. طبقه متعین از درشکه‌های یک اسبه و دو اسبه استفاده می‌کردند. در اواخر دهه ۱۳۲۰ چند دستگاه تاکسی به شبکه حمل و نقل شهری اضافه شد. یکی دو بیمارستان مانند "بیمارستان نجمیه"<sup>(۱)</sup> با ظرفیت محدود در شهر تهران دایر بود. بهترین مهمانخانه‌های شهر نیز، مهمانخانه‌های "فردوسی" و "گراند هتل" بودند.

دوره دوم توسعه کشور با تشکیل سازمان برنامه و تصویب لایحه برنامه هفت ساله اول (۱۳۲۸) شروع و از اواسط دهه ۱۳۳۰ با تصویب برنامه هفت ساله دوم و سپس تدوین برنامه‌های سوم و چهارم و پنجم و ششم تا سال ۱۳۵۷ ادامه یافت.

برنامه‌ریزی در برنامه هفت ساله اول با تخصیص اعتبار برای انجام چند طرح شروع شد که با موفقیت به انجام نرسید. اهداف برنامه دوم بسیار کلی بودند و کوشش قابل توجهی برای تعیین هدف‌های کمی و خاصی به عمل نیامد و به اهدافی مانند افزایش سطح درآمد ملی، افزایش تولید غلات، و یا ایجاد اشتغال در طول سال‌های برنامه توجه نشد. به سخن دیگر، برنامه هفت ساله دوم را نمی‌توان یک برنامه جامع در زمینه توسعه اقتصادی به مفهوم علمی آن دانست، بلکه این برنامه در درجه اول نوعی تخصیص بودجه بین بخش‌ها و طرح‌های گوناگون کشور بوده است (سازمان برنامه ۱۳۳۸، ص ۶).

در هر حال در چارچوب هدف‌های قانون برنامه دوم و با کوشش‌هایی که به عمل آمد، نتایج نسبتاً رضایت‌بخشی حاصل شد. احداث سد‌های بزرگ مخزنی، شبکه‌های آبیاری، توسعه شبکه راه‌آهن،



احداث راه‌های اصلی، فرودگاه‌ها، کارخانه‌های نساجی، قند، سیمان، تشکیل سازمان‌های عمران منطقه‌ای مانند سازمان عمران خوزستان و ایجاد مزارع نیشکر هفت تپه، احداث شبکه آبیاری دز، سد و نیروگاه دز، عمران جیرفت، سیستان و بلوچستان و سایر فعالیت‌ها در زمینه دستیابی به توسعه اقتصادی، از جمله خدمات برنامه هفت ساله دوم بود. سازمان برنامه پس از طی یک دهه فراز و نشیب در مسیر برنامه‌ریزی، در فرایند اجرای برنامه هفت ساله دوم بود که توانست به صورت یک سازمان اداری مترقی، مقتدر و پیشرو در نظام اداری ایران جای خود را باز کند و زمینه مساعدی را در زیر بنای اقتصادی کشور دوام و قوام بخشد تا بتواند در راستای تدوین و تنظیم برنامه‌های ۵ ساله توسعه کشور روز به روز توانمندتر و آگاهانه‌تر پیشروی کند. به همین سبب، با تجارب حاصل از دو برنامه هفت ساله پیشین و تجهیز سازمان به سرمایه انسانی فرهیخته، سمت‌گیری به سوی برنامه‌ریزی موزون و جامع کشور در برنامه‌های ۵ ساله آغاز شد.

اهداف عمده برنامه سوم با اهداف برنامه هفت ساله دوم یکسان نبود. در پی کسب تجارب حاصله از برنامه‌های اول و دوم، تشخیص نیازها و تعیین اهداف برنامه سوم با جامعیت و منطق بیشتری صورت گرفت و بر بخش کشاورزی، مسایل اجتماعی و صنایع کوچک تأکید گذاشته شد. تدوین برنامه سوم، از سوی گروه کارشناسی سازمان برنامه با همکاری "مشاوران هاروارد" به عنوان یک برنامه جامع و متوازن اقتصادی و با نیت جلب مشارکت عمومی و مردمی بودن آن با هدف در هم شکستن ساختارهای اقتصاد سنتی و به وجود آوردن بستر مناسب برای رشد بخش خصوصی، جایگزینی واردات و صنعتی شدن کشور، تدوین شد. رشد درآمد ملی به میزان متوسط ۶ درصد، ایجاد اشتغال و توزیع عادلانه درآمد، و رشد خلاقیت‌ها از جمله دیگر اهداف برنامه سوم بودند. در واقع برنامه سوم عمرانی کشور زمانی آغاز شد که اقتصاد ایران تا حد زیادی تحت تأثیر عواقب برنامه تثبیت اقتصادی و رکود سال‌های آخر برنامه دوم قرار داشت. رشد اقتصادی در سال‌های اولیه از حد پیش‌بینی شده کم‌تر شد، ولی با افزایش سرمایه‌گذاری دولت و اعاده اطمینان بخش خصوصی، در سال‌های آخر برنامه سوم، کشور از رشد اقتصادی قابل توجهی بهره‌مند شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۳۸۲، ص ۳۷). اصلاحات ارضی، دادن حق شرکت در انتخابات به زنان، سهمیم کردن کارگران در سود کارخانجات، تشکیل دفاتر فنی سازمان برنامه در مراکز استان‌ها و فرمانداری‌های کل، ادامه عمران منطقه‌ای در دشت قزوین و منطقه کهگیلویه و ... از دیگر اقدامات هم‌زمان برنامه سوم بود. در پایان برنامه، ساختارهای اقتصادی توسعه یافت و عملکرد برخی از بخش‌ها از اهداف مصوب هم بالاتر رفت. در برنامه سوم تحولات برنامه‌ریزی و پیشرفت‌های اساسی درون سازمانی و تغییر چهره کلی سازمان برنامه در زمان پایان این برنامه، تحسین برانگیز بود.

دکتر "عبدالمجید مجیدی" از دست اندکاران عمده تدوین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم بوده است<sup>(۱)</sup>. او به نکاتی درباره برنامه سوم اشاره کرده، که گزیده برخی از آنها در اینجا نقل می‌شود:

«برنامه سوم را در واقع دفتر اقتصادی سازمان برنامه با کمک گروه مشاورین هاروارد، گروهی که از دانشگاه هاروارد آمده بود [که] در کار برنامه ریزی کمک بکند، تهیه کرد. طرح‌های اولیه‌اش با توجه به استراتژی توسعه اقتصادی مناسب برای ایران و متد برنامه ریزی منطقی و مستدل تهیه شده بود. طبعاً مطالعاتی شده بود و براساس آن یک آینده‌نگری شده بود، هدف و میزان رشد و توازن بین بخش‌های اقتصاد مطالعه و برنامه‌ای تنظیم شده بود که ظرف ۵ سال آینده به موقع اجرا در بیاید<sup>(۲)</sup>. لذا دوره برنامه به ۵ سال تقلیل یافت، که چون وسط سال دوره هفت ساله تمام می‌شد، آن شش ماه دوم سال ۴۱ هم به آن اضافه شد و در واقع پنج سال و نیم شد، که عنوان برنامه ۵ ساله را داشت. ولی از نظر مدت پنج سال و نیم بود.

ثانیاً فرض شده بود که این برنامه در جهت توزیع بهتر ثروت و ایجاد یک نوع مشارکت مردم در برنامه باشد، و این در واقع دید و فکری بود که پشت این برنامه بود؛ و طبعاً اثر می‌گذاشت روی رابطه سازمان برنامه با دستگاه‌های اجرایی و تصمیمات دولت و نحوه رسیدن به هدف‌های برنامه و قبول استراتژی آن و خط مشی اجرای برنامه، که بخودی خود، اگر چه هدف‌ها هدف‌های اقتصادی و اجتماعی بود، ولی یک معنا و اثر سیاسی در آن دیده می‌شد که به آن رنگ سیاسی هم می‌داد. فرق برنامه سوم در مقایسه با برنامه‌های قبلی این بود که در آن به برنامه‌های اجتماعی، بخصوص آموزش و بهداشت، و خصوصاً به اصلاحات ارضی<sup>(۳)</sup> و توسعه روستایی و صنایع روستایی خیلی توجه شده بود. طبعاً یک برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، تنها برنامه اقتصادی نبود. پس این جنبه آن که توجه به تغییر در وضع زندگی توده‌های مردم بود، همراه با قبول اصل محترم شمردن هدف‌های برنامه و هدف‌هایی که برای بخش‌های مختلف تعیین شده بود، و این که این برنامه درست اجرا بشود و از هدر رفتن منابع احتراز شود، توازن بین بخش‌های اقتصادی (sector) رعایت شود، و یک نوع تعادل اقتصادی و اجتماعی در مملکت به وجود آید، و این که دولت تا چه حد بایستی به این اصول و به این ضوابط پایبند باشد، مسئله سیاسی را هم مطرح می‌کرد» (مجیدی ۱۳۸۱، صص ۳۴۳ تا ۳۴۶).

در برنامه چهارم عمرانی، پوشش بخشی وسیع‌تر از برنامه سوم مورد نظر بود. برنامه چهارم را

۱- وزیر مشاور و رییس سازمان برنامه (۱۳۵۶-۱۳۵۱).

۲- یکی از خصوصیات این برنامه کاهش مدت آن از هفت سال به پنج سال بود، چرا که هفت سال مدتی خیلی طولانی به نظر می‌رسید و احتمال می‌رفت پیش‌بینی برای هفت سال، بیشتر دور از واقعیت ممکن باشد تا پیش‌بینی‌هایی که برای دوره‌ای ۵ ساله می‌توانست انجام گیرد.

۳- اصلاحات ارضی از شمول برنامه سوم نبوده است.

می توان موفق ترین برنامه در بین برنامه های توسعه تلقی کرد. نرخ رشد بخش های مهم اقتصادی کشور نسبتاً هماهنگ بودند. نرخ رشد در بخش کشاورزی به ۵/۴ درصد، بخش صنعت و معدن به ۱۴/۷ درصد، بخش خدمات به ۱۳/۱ درصد، نفت به ۱۴/۵ درصد و هزینه های مصرفی به ۱۱ درصد رسید<sup>(۱)</sup>. چنانچه اقتصاد ایران با همین روند پیش می رفت، آینده روشنی برای آن پیش بینی می شد (شهیدی ۱۳۷۷، ص ۳۰).

در برنامه چهارم، به دنبال ادامه سرمایه گذاری های سریع بخش دولتی و خصوصی، رشد اقتصادی سالانه کشور تا حدود ۱۰ درصد افزایش یافت و ترقی سطح قیمت ها نیز بجز در سال ۱۳۴۸ که به حدود ۳/۵ درصد رسید، از حدود ۲ درصد تجاوز نکرد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۴۳). توجه دولت در دوره برنامه چهارم، بیشتر معطوف به سرمایه گذاری در صنایع سرمایه بر مانند ذوب آهن، ذوب آلومینیوم و ماشین سازی بود. مجتمع ذوب آهن و صنایع پتروشیمی که مقدمات آن در دوره برنامه سوم فراهم شده بود، در طول اجرای برنامه چهارم به مرحله بهره برداری رسید. این برنامه موجبات تأسیس ۲۵۰ هزار واحد صنعتی که ۲۴ درصد آن را تأسیسات بزرگ صنعتی تشکیل می داد، فراهم کرد (وزارت بازرگانی ۱۳۸۹، ص ۱۱). تشکیل قطب های کشاورزی و سازمان های عمران منطقه ای که در برنامه سوم آغاز شده بود، در برنامه چهارم در بیشتر استان ها و مناطق جغرافیایی کشور توسعه قابل توجهی پیدا کرد. مهم ترین تحولی که در نظام برنامه چهارم ایجاد شد، تصویب قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ بود که مبنای اصلی تهیه برنامه های پنج ساله و بودجه های سالانه دوره های بعد شد تا مانند برنامه های اول تا چهارم، که هر یک بر اساس قوانین مقطعی و خاصی به تصویب رسیده بود، نشود.

برنامه پنجم عمرانی مصوب ۲۲ بهمن ۱۳۵۱ نیز با افقی امیدوار کننده برای رشد اجتماعی و توزیع عادلانه تر ثروت و سهم بیشتر در بازرگانی بین المللی، تنظیم گردید. تشکیل دفاتر مستقل برنامه ریزی سازمان برنامه در مراکز استان ها و ترویج شیوه غیرمتمرکز برنامه ریزی، تدوین شناسه جغرافیایی، منابع طبیعی، جمعیت، استعدادها و نیازهای استان ها از تحولات مهم برنامه پنجم بوده است. افزایش ناگهانی قیمت نفت در بازارهای جهانی و سرآزیر شدن دلارهای نفتی، سبب بروز تضاد بین اندیشه های کارشناسی و طرح های فرمایشی و سیاسی شد. اختلافات به حدی بالا گرفت که سازمان برنامه "ترمز" خوانده شد. تجدید نظر فرمایشی در برنامه پنجم و افزایش حجم مالی برنامه به چند برابر مجموع حجم مالی چهار برنامه پیشین، سبب خفگی اقتصاد نوپا و نتایج ناخواسته آن شد.

۱- این ارقام با آمار مندرج در صفحه ۴۳ کتاب "روئسای سازمان برنامه و بودجه از آغاز تا تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور"، سال ۱۳۸۲، تفاوت دارد.

### کمبود زیر ساختها و سرمایه انسانی کشور

مدتی پس از تصویب برنامه پنجم عمرانی، دگرگونی‌هایی در اقتصاد جهانی پدید آمد. قیمت نفت در بازار جهانی بالا رفت و درآمدهای ایران افزایش چشم‌گیری یافت. ناگهان و بدون مطالعه دستور تجدید نظر در برنامه کارشناسی شده و آماده پنجم داده شد. شوک چند برابر شدن درآمدهای نفتی، مانع اجرای برنامه سنجیده‌ای شد، که در پی برنامه موفق چهارم تنظیم شده بود. در واقع برنامه پنجم با دو سناریوی کاملاً متفاوت در برابر دولت قرار گرفت، یک سناریو برای خرج نکردن درآمدهای مازاد نفت و ذخیره کردن آن برای سرمایه‌گذاری عاقلانه و دیگری علی‌رغم نبود ظرفیت‌های اقتصادی و انسانی، برای همه درآمدها خرج تراشی شود، که سناریوی دوم به کار گرفته شد و کشور در ژرفای تنگنا فرو رفت.

محدودیت‌های اساسی کشور، نبود زیر ساخت‌های مناسب نظیر راه، راه آهن، بنادر، انبارها، کمبود مصالح ساختمانی مثل آهن و سیمان، کمبود ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و ساختمانی، ضعف سیستم حمل و نقل سراسری و ... را شامل می‌شد. از این محدودیت‌ها مهم‌تر، کمبود بسیار شدید سرمایه انسانی برای طراحی، اجرا و دست‌آورد بهره‌برداری بود.

البته دشواری‌های عنوان شده در برنامه به این معنی نیست که اجرای برنامه پنجم از ابتدا با شکست رو به رو شد. بلکه در سه سال اول برنامه، یعنی سال‌های ۱۳۵۲، ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴، طبق حساب‌های وقت، رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت به قیمت‌های ثابت به ترتیب به ۱۶/۷، ۱۸/۶ درصد رسید که هرچند با رشد پیش‌بینی شده در برنامه یعنی ۲۵/۹ فاصله داشت، اما رشد کمی هم نبود. در بررسی‌های پس از انقلاب، متوسط رشد تولید ناخالص داخلی ۵ سال برنامه پنجم بدون نفت ۱۵ درصد و با نفت ۸/۳ درصد برآورد شده است. از ویژگی‌های مثبت برنامه پنجم در مورد اعتبارات آن، ایجاد تناظر تقریباً کامل میان تقسیم‌بندی‌های بودجه سالانه و تقسیمات برنامه است (توفیق ۱۳۸۵، صص ۶۱ و ۶۲).

پیش‌بینی و عملکرد رشد اقتصادی در سه برنامه جامع عمرانی به روایت سازمان برنامه و بودجه، به شرح جدول زیر است:

میانگین دوره ۱۳۴۱-۱۳۵۶	برنامه پنجم عمرانی ۱۳۵۲-۱۳۵۶	برنامه چهارم عمرانی ۱۳۴۷-۱۳۵۱	برنامه سوم عمرانی ۱۳۴۱-۱۳۴۶	رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل
۱۳/۲	۲۵/۹	۱۰/۰	۶/۰	پیش‌بینی (درصد)
۹/۹	۷/۸	۱۳/۰	۹/۲	عملکرد (درصد)
۱۰/۵	۱۳/۰	۱۱/۴	۷/۷	عملکرد بدون نفت (درصد)

(ماخذ جدول: هادی زنوز، ۱۳۸۹ / ص ۲۸۲).

خوشبختانه ناکامی برنامه پنجم بعد از تجدید نظر، سبب نشد که برنامه ریزان از وجدان کارشناسی چشم‌پوشی کنند. آنها با کسب تجارب گزنده برنامه تجدیدنظر شده و سفارشی پنجم، با نیت جبران اشتباهات، به استقبال تدوین برنامه ششم رفتند و برنامه ششم را با لحاظ کردن برنامه آمایش سرزمین تهیه کردند. برنامه ششم، با اوج گرفتن فعالیت‌های سیاسی و پیروزی انقلاب ۱۳۵۷ متوقف شد و به اجرا در نیامد. ولی چون تجارب برنامه‌های اول تا پنجم پشتوانه آن بود، کامل‌ترین برنامه توسعه شناخته شده است که فرصت اجرا پیدا نکرد.

« از پنج برنامه‌ای که در دوره قبل از انقلاب به اجرا گذاشته شد، همگان بر سر ناکامی برنامه‌های اول تا پنجم اتفاق نظر دارند. بر اساس ارزیابی انجام شده، می‌توان گفت برنامه‌های دوم و سوم و چهارم در دست‌یابی به اهداف رژیم تا حد زیادی موفق بوده‌اند. رشد اقتصادی سریع و مستمر، همراه با تورم پایین را می‌توان گواه این موفقیت دانست. به هر حال از آن جا که برنامه‌های عمرانی دوم به صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها و فاقد جامعیت بود، موفقیت یا شکست آن را نمی‌توان با معیارهای اقتصاد کلان سنجید. البته این برنامه با ملاک‌های خود موفق بوده است» (هادی زنونز ۱۳۸۹، ص ۲۸۰).

#### تحولات تدریجی برنامه‌ها

تغییر در روند سرخط فصول یا بخش‌های توسعه در برنامه‌های عمرانی اول تا ششم به خوبی نشان‌دهنده تقویت تدریجی بنیه کارشناسی و تخصصی کشور است، که با کسب تجربه از یک برنامه، با آمادگی بیشتر به پیشواز برنامه‌های عمرانی بعدی رفته است. به طوری که تنظیم و تدوین برنامه‌های عمرانی از برنامه اول تا ششم بر اساس اسناد و مدارک موجود و داوری‌های کارشناسی، روندی تکاملی، عقلانی و علمی را طی کرده و هر برنامه از برنامه پیشین فراگیرتر، کامل‌تر و توسعه یافته‌تر تهیه شد. موفقیت‌تئوریک برنامه‌ها به برکت تطور دانایی کارشناسی و تقویت بنیه تخصصی کشور، پیدایش نظام آماری، استفاده از نگرش‌های برنامه‌ریزی با رویکرد اقتصادی خرد و کلان و توجه کلی به بخشی‌نگری حوزه‌های توسعه و پتانسیل مناطق کشور صورت گرفت. همین کوشش‌ها و برنامه‌ریزی‌ها بود که توانست اوضاع پریشان و آشفته ایران بعد از شهریور ۱۳۲۰ و درآمد سرانه حدود ۱۰۰ دلار، فاقد مهندس و کارشناس و متخصص و بدون نظام اقتصادی هدفمند را به جایی برساند که بعد از ۳۰ سال و در طول برنامه چهارم به بهترین شرایط اجتماعی و اقتصادی دست یافته و در آخر برنامه چهارم (سال ۱۳۵۱)، درآمد سرانه به ۵۵۶ دلار برسد و سهم بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری

بر سهم بخش دولتی پیشی گیرد (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۳، ص ۱۴). به طور کلی در طی دهه ۱۳۴۰، رشد بخش کشاورزی ۳/۶ درصد، بخش صنعت ۱۱/۳ درصد، بخش خدمات ۷/۴ درصد بوده و تنها در طی دو برنامه سوم و چهارم توسعه است که اقتصاد با بیش از ۹ درصد رشد می‌کند، در حالی که تورم از ۵ درصد تجاوز نمی‌کند.

متأسفانه باورهای توسعه‌گرا در بدنه جامعه سنتی و پیکره بوروکراتیک دولت نهادینه نشد. در نتیجه تحولات بین‌المللی و افزایش قیمت نفت سبب شد تا در فضای فرمایشی، نظرات و توصیه‌های خردمندان کارشناسان راه به جایی نبرد و مقهور نظام فرمایشی و تصمیمات شخصی شود و سرنوشت برنامه پنجم به شکست و ناکامی بیانجامد.

طی دهه ۱۳۴۰ که فعالیت‌های توسعه برنامه ریزی شده شتاب گرفت، رشد ناموزون و متفاوت بخش‌های مختلف توسعه در نواحی ناهمگون جغرافیایی با دشواری‌هایی رو به رو شد. زیرا شرایط ایران از لحاظ اقلیمی، جغرافیایی، پتانسیل توسعه، فرهنگ قومی، جمعیت، استعداد منطقه و... در تمام پهنه کشور یکسان نیست. به همین سبب، تمرکز زدایی و توسعه ناحیه‌ای کشور مورد حمایت واقع شد و برنامه ریزی منطقه‌ای با توجه به قطب‌های توسعه آغاز و به سوی ساز و کارهای برنامه ریزی منطقه‌ای تمام عیار پیش رفت. در طی دو برنامه دوم و سوم، به کارهای عمران منطقه‌ای، سازمان‌های عمران ناحیه‌ای و اجرای طرح‌های چند وجهی کشاورزی و دام پروری، کشت و صنعت‌ها، توسعه شبکه‌های آبیاری، اجرای طرح‌های توسعه صنعتی کوچک و بزرگ، و حمایت از بخش خصوصی توجه شد (حاج یوسفی ۱۳۷۷، ص ۴۱۰).

#### موانع و کمبودهای برنامه‌ها

مهم‌ترین موانع و کاستی‌های پنج برنامه اجرا شده دوره دوم توسعه را کم و بیش و با توجه به دوره زمانی می‌توان به اختصار به شرح زیر عنوان کرد:

- سطوح منابع مالی برنامه‌ها روندی به شدت افزایشی داشته است. معمولاً در هر برنامه دو عامل نیروی انسانی و منابع مالی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، اما در برنامه‌های عمرانی مورد اشاره، به سرمایه ارزشمند انسانی کمتر توجه شده بود. هرچه سطح منابع مالی برنامه بیشتر باشد، لزوماً به نیروی انسانی متخصص بیشتری نیاز دارد. ولی در برنامه‌های توسعه اگر چه به اهداف خوب توجه شده بود ولی به رابطه نیروی انسانی با سطح برنامه‌ها توجه کافی نشده بود.
- در طول پنج برنامه عمرانی، تغییراتی در ساختار اقتصادی کشور رخ داد، از وزن بخش کشاورزی به نفع دیگر بخش‌ها کاسته شد، سهم بخش نفت افزایش یافت و توزیع درآمد هم به نفع جامعه

شهری تمام شد.

- وزن صادرات غیر نفتی در کل صادرات کاهش یافت، به طوری که نسبت صادرات غیر نفتی به کل صادرات که در سال ۱۳۴۰ حدود ۱/۳ بود، در سال ۱۳۵۶ به ۱/۴ رسید. به این ترتیب در اقتصاد عدم تعادل به وجود آمد که جبران آن مشکل بود. در واقع با افزایش درآمدهای نفتی نیازهایی در اقتصاد جامعه شکل می‌گیرد که با کاهش در آمد نفت آن نیازها از بین نمی‌روند. در نتیجه هرگونه نابسامانی در درآمدهای نفتی، همواره برای اقتصاد کشور با دشواری‌هایی همراه می‌شود.
- در ترکیب کالاهای وارداتی سهم کالاهای واسطه‌ای و مصرفی به زیان کالاهای سرمایه‌ای افزایش یافت.
- در بودجه دولت و تراز پرداخت‌ها، عدم تعادل به وجود آمد.
- هزینه اجرایی بسیاری از طرح‌های عمرانی خیلی از هزینه واقعی بیشتر شد و مدت اجرای بسیاری از طرح‌های عمرانی نیز از مدت لازم خیلی زیادتر به طول انجامید.
- امکانات ترابری مواد اولیه و حمل و نقل کالا محدود و ناکافی بود به تبع آن افزایش هزینه‌های تولید و اجرای طرح‌ها نیز افزایش یافت.
- مقوله بازاریابی و فروش موفق نبود و کوشش در این زمینه بسیار محدود و ناکافی بود.
- برای تربیت نیروی تخصصی در زمینه‌های صنعتی و مدیریتی، کوشش‌ها ناکافی بود.
- کمک‌های دولت مانند معافیت گمرکی و اعطای اعتبارات، بیشتر نصیب صنایع مونتاژ شد.
- تولیدات داخلی دارای قیمت تمام شده بالایی بودند که رقابت در بازارهای جهانی را غیر ممکن می‌کرد (تجلی ۱۳۸۱، ص ۲۰۳).

#### انضباط محیط کار و نخبه پروری

در دوره دوم توسعه، اگر چه برنامه‌ها از نظر کارشناسی و علمی به تدریج پخته تر و کارآمد تر تهیه می‌شد، اما بدنه اجرایی و مدیریتی کشور متناسباً ظرفیت پذیرش تحولات و تغییرات را پیدا نکرد و کشور نتوانست در طول ۳۰ سال (۱۳۵۷-۱۳۲۷) صاحب فرهنگ سازمانی منضبط، قانون مند، پاسخگو و ساختارهای اساسی استوار اداری شود.

در برنامه اول تا پنجم، سرمایه‌گذاری ثابت به منزله اهرم اساسی رشد اقتصادی، مورد تأکید قرار گرفته بود، ولی بررسی مسایل انسانی و مدیریت واحدهای تولیدی ایجاد شده طی آن مدت نشان می‌دهد که این تأکید به هیچ وجه کافی نبوده است. به عوامل انسانی و اجتماعی تولید نیز به همان اندازه توجه و عنایت لازم و کافی نشده است. لذا در آستانه برنامه پنجم، ضعف مدیریت، کمبود کادر

متخصص و نیروهای ماهر حرفه‌ای، نارسایی سازمانی به خصوص در بخش دولتی، شدیداً احساس شد. سوابق برنامه‌ها نشان می‌دهد که در برنامه‌ریزی‌ها به رشد فرهنگ سازمانی، فرهنگ صنعتی، فرهنگ کار و تربیت عناصر حرفه‌ای منضبط، وظیفه شناس، قانون پذیر، مسؤو و پاسخگو عنایت لازم و کافی صورت نگرفت.

به سخن دیگر، بستر مناسب برای رشد و شکوفایی مخترعان، نخبگان، تحول آفرینان اقتصادی - اجتماعی، توسعه فرهنگ انضباط، مسؤولیت پذیری، وظیفه شناسی و پاسخگویی ایجاد نشد. نبود نظام اداری منسجم و کارآمد و ضعف دیسپلین و انضباط مدیریتی از مهم ترین عوامل در دست نیافتن کامل به اهداف برنامه‌ها بوده است.

«... انضباط برنامه ریزی باید در تمام دستگاه‌ها محترم شمرده و رعایت شود. یعنی از مقامات تصمیم‌گیرنده تا مجریان برنامه بایستی انضباط را بپذیرند. انضباط عبارت است از به کار گرفتن درست و عقلانی عوامل برنامه نظیر نیروی انسانی، متخصصین، دانش و کاربرد آن، فناوری، آمار و اطلاعات، منابع مالی و غیره، در زمان و مکان مناسب، برای دست یافتن به هدف‌های برنامه. رعایت تجانس و کارایی کارها و تصمیمات به گونه هماهنگ، شرط موفقیت است. این انضباطی بود که در طرح، در برنامه، در بخش، در دستگاه‌های اجرایی، [در دستگاه‌های بهره برداری]، در مقامات تصمیم‌گیرنده بالا، در هیأت دولت و شخص پادشاه می‌بایست وجود می‌داشت. هر آینه این دیسپلین رعایت نشود، برنامه ریزی روش عبثی می‌شود و این گرفتاری اساسی ما بود در تمام این دوران نزدیک به سی سال که ما برنامه عمرانی داشتیم. البته در برنامه اول به علت قطع در آمد نفت، بجز مطالعه و راه انداختن و تکمیل بعضی طرح‌ها و کارخانجات موجود، کاری انجام نشد. از اواسط برنامه دوم به بعد بود که همیشه آن برنامه‌ای که تنظیم و تصویب شده بود محترم شمرده نشد. برنامه دوم برنامه خیلی ساده‌ای بود، فقط اعتبارات چند فصل و چند بند و عناوین آن در برنامه هفت ساله دوم به تصویب مجلس رسیده بود. برنامه سوم کامل تر بود و برنامه چهارم که از آن هم بهتر شد. بالاخره برنامه پنجم که از همه کامل تر و با جزئیات بیشتری بود. تمام این برنامه‌ها تقریباً برنامه‌روی کاغذ بودند. برنامه متوسط المدت که محترم شمرده و رعایت شود و اصولش، سیاست هایش، فلسفه اش در کار رعایت شود، نبودند. به این علت که آن اعتقادی که به امر برنامه ریزی باید وجود می‌داشت در کار وجود نداشت.» (گودرزی ۱۳۸۱، صص ۴۲۳ و ۴۲۴).



برنامه اول و دوم در بحیوحه تالطم‌های سیاسی و اقتصادی به اجرای طرح‌های توسعه منتخب و ضروری اختصاص یافت. در برنامه سوم بخشی نگری و توسعه جامع مورد توجه واقع شد و از برنامه چهارم تا برنامه پنجم تجدید نظر نشده و بعداً برنامه ششم، فرایند برنامه ریزی به سوی یک برنامه ریزی جامع اقتصادی - اجتماعی پیش رفت. مهم ترین گام در برنامه چهارم، نگرش به آمایش سرزمین بود که مطالعات اولیه و نسبتاً وسیع آن توسط شرکت "ستیران" انجام شد، اما هرگز به جایی نرسید. سازمان برنامه، در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ توانست ذخایر علمی، کارشناسی و تخصصی فراوانی را در زمینه‌های گوناگون توسعه فراگیر کشور زیر یک سقف جمع کند. هر یک از مدیریت‌های بخش‌های تخصصی به سان کشاورزی، راه، آب، سوخت و نیرو، صنایع، آموزش، دفتر فنی و... با اشتیاق، جدیت و پویایی در حوزه فعالیت خود منشاء خدمات مؤثری شدند. تعامل و همکاری کارشناسان سازمان برنامه با کارکنان سایر سازمان‌ها و بنگاه‌های دولتی رفته رفته سبب انتشار و گسترش تفکر برنامه‌ای شد و با انتقال محل خدمت عده‌ای از کارشناسان سازمان برنامه به سایر وزارتخانه‌ها، اندیشه و فرهنگ برنامه ریزی بیشتر ترویج شد.

بارها اتفاق افتاد که کارشناسان سازمان برنامه در برابر وزیر اجرایی که درخواست او فاقد وجهت فنی و توجیه اقتصادی بود، ایستادگی کردند و از تصویب طرح‌های سفارشی یا فرمایشی ممانعت به عمل آوردند. البته ناگفته نماند که در کنار کارشناسان حرفه‌ای و آگاه، جای کارشناسان بوروکرات، کارکن و مشکل ساز نیز خالی نبود و گاهی ناپختگی برخی کارشناسان کم تجربه در برابر توقعات مستدل و منطقی مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی به چالش‌های وقت‌گیر می‌انجامید و سرانجام موارد اختلاف باید در دفاتر مدیران رده‌های بالاتر حل و فصل می‌شد.

#### آموزش عالی و دانشگاه‌ها

از سال ۱۳۲۵ که بودجه‌های نفتی وارد بدنه دولت شد، مدرنیزاسیون به سرایشی افتاد و بخش عمده‌ای از کارهای عمرانی و نوسازی دولت پهلوی به دانشگاه و آموزش عالی معطوف شد. نخستین برنامه‌های عمرانی به غلتک افتاد و از دل آنها بود که به آموزش توجه شد و تکثیر دانشگاه در شهرهای مختلف رخ داد، به طوری که یک وضعیت رشد کمی در این دوره اتفاق افتاد. بخش غیردولتی آموزش عالی نیز در این دوره فعال شد و هیأت امنای دانشگاه‌ها و شورای مرکزی دانشگاه‌ها شکل گرفتند. دوره توسعه ناتمام دانشگاه از ۱۳۵۲ (برنامه پنجم پیش از انقلاب) شروع شد و تا سال ۱۳۵۷ ادامه یافت. با وقوع انقلاب اسلامی، کل این دوره به هم ریخت. در دوره دوم توسعه گفته شد که تکثیر و رشد کمی کافی نیست و در نتیجه تفکر علمی در برنامه‌ها و نوآوری و همکاری با بخش‌های تولیدی

و خدماتی جامعه مطرح شد. تقویت تحقیقات، همکاری بین‌المللی در زمینه‌های علمی و افزایش سهم سرمایه‌گذاری در آموزش عالی مطرح شدند. مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی در این دوره فعال تر شد. وضعیت تحول کیفی دانشگاه‌های ایرانی در این دوره آغاز شد، ولی تعارض‌هایی که در حوزه سیاسی جامعه ایرانی وجود داشت، سبب شد که ثبات لازم از بین برود و سایه سیاست بر دانشگاه سنگین شود. لایحه استقلال دانشگاه هم در ۲۰ شهریور ۵۷ به شکل نوش داروی پس از مرگ سهراب ارائه شد. این دوره، دوره شکوفایی، بازخیز و بالندگی بود.

«ایران در همان شیب تند توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، وارد دهه پنجاه تاریخ معاصر خود شد. تغییرات تدریجی و آرامی که از دوره عباس میرزا، قائم مقام‌ها و امیرکبیر در مدت یکی دو سده گذشته صورت گرفت، کم و بیش در ذخیره‌سازی ایران انباشته شده بود. خصوصاً دگرگونی‌های ناشی از پنج دهه اخیر، و بالاخص نرخ رشد کمی بسیار بالای نشأت گرفته از تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دهه ۴۰ و آغاز دهه ۵۰ (طی برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی)، کشور را در آستانه چالش برای تغییرات کیفی قرار داده بود... یک چنین پس زمینه‌ای با ذخیره ساختاری مساعد، آموزش عالی کشور را وارد دور تازه‌ای کرد که در آن، کار از رشد کمی گذشته و به توسعه کیفی اندیشیده می‌شد. نخبگان جدید و تحصیل‌کردگانی که در مراکز تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی کشور، تعدادشان انبوه شده بود و مدیریت اجتماعی تغییرات رفورمیستی را پیش می‌بردند، در برنامه‌های عمرانی پنجم (۵۶-۵۲) بخشی را به آموزش اختصاص داده بودند و در آن بر کیفیت آموزش به دنبال رشد کمی دهه ۴۰ تا ۵۰ انگشت گذاشته بودند (فراستخواه، ۱۳۸۸، ص ۴۳۹).

در سال ۱۳۴۸ به منظور انجام تحقیقات علمی برای تحلیل سیاست‌های علمی، آموزشی و پژوهشی کشور، مؤسسه‌ای به نام "مؤسسه تحقیقات و برنامه‌ریزی علمی و آموزشی کشور" تشکیل شد که با تجمع متخصصان در آن، این مؤسسه به کانون تفکر در باره سیاست‌گذاری علمی، آموزشی و پژوهشی و برنامه‌های آموزش عالی کشور تبدیل شد... بر اساس برنامه‌های به اجرا در آمده در فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، آموزش عالی هم وارد فرایند توسعه خود شد. به طوری که در سال تحصیلی ۱۳۵۸-۱۳۵۷، تعداد دانشجو در ۲۶ دانشگاه، ۸۷ دانشکده و ۲۲۸ مؤسسه آموزش عالی و جمعاً در ۱۳۷۴ رشته تحصیلی، مشغول تحصیل بودند (فراستخواه ۱۳۸۸، ص ۴۴۵). پس از دانشگاه ملی و طی دو برنامه سوم و چهارم، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی غیر دولتی

به وجود آمدند. دانشگاه [پهلوی] شیراز در سال ۱۳۴۱ و دانشگاه صنعتی [آریامهر] در سال ۱۳۴۶، به ترتیب دومین و سومین دانشگاه غیر دولتی به شمار می‌آمدند. در طول برنامه سوم نیز ۱۲ مؤسسه آموزش عالی و در برنامه چهارم عمرانی ۲۱ مؤسسه آموزش عالی تأسیس شدند... مجموعاً تا سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۵۰، سه دانشگاه و ۲۵ مؤسسه آموزش غیر دولتی دایر شد... در سال ۱۳۵۵-۱۳۵۴، تعداد و تنوع مؤسسات آموزش عالی غیر دولتی از ۲۵ مؤسسه به ۴۱ مؤسسه رسید. در مجموع این مؤسسات تعداد ۳۷۸۱۳ دانشجو (۲۷۰۰۸ پسر و ۱۰۸۰۵ دختر) تحصیل می‌کردند. در ایران دانشگاه‌ها هیچگاه از استقلال دانشگاهی برخوردار نبودند. در زمان رضاشاه دانشگاه استقلال کمی داشت. بعد از رضاشاه با رشد اقتدار بوروکراسی، استقلال دانشگاه در هاله‌ای از ابهام قرار داشت. از علل عمده کمی استقلال دانشگاه‌ها، وابستگی دانشگاه‌ها و مؤسسات دولتی به کمک‌ها و بودجه دولتی بود. علی‌رغم وجود ارکان قانونی مانند شورای دانشگاه‌ها، هیأت امنای دانشگاه‌ها و شورای مرکزی دانشگاه‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کماکان به نوعی به دولت و وزارت علوم وابسته بودند. لایحه استقلال دانشگاه‌ها که از سوی وزیر وقت علوم (هوشنگ نهاوندی) به مجلس سنا داده شد، نیز به سبب درگیری‌های انقلاب ۱۳۵۷ به جایی نرسید... ایراد عمده‌ای که در توسعه آموزش عالی و دانشگاه‌ها می‌توان خاطر نشان کرد، همراه نبودن توسعه دانشگاه‌ها و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با فرایند توسعه سیاسی کشور بوده است. (فراستخواه ۱۳۸۸، صص ۴۷۰ و ۴۷۳).

به رغم اجرای طرح‌های گوناگون توسعه فیزیکی، توسعه اجتماعی و فرهنگی مناسب برای نخبه‌پروری، تربیت و پرورش نیروهای ماهر، تخصصی و اصلاح ساختار اداری کارآمد و پاسخگو صورت نگرفت. زیرا مراد از توسعه، تنها توسعه فیزیکی و اجرای طرح‌های عمرانی و زیرساخت‌های فیزیکی و حتی تحصیل رشد مطلوب اقتصادی به تنهایی نیست، بلکه توسعه مطلوب یعنی توسعه پایدار، موزون و فراگیر همراه با توسعه انسانی و رشد بنیادین اندیشه و تربیت انسان منضبط، مسؤول، وظیفه‌شناس و پاسخگو، تقویت بخش خصوصی، ترمیم ساختار اداری همراه با کوچک‌تر شدن دولت، واگذاری کامل کارها به مردم، و تشویق و حمایت نهادهای مردمی و نهادهای صنفی و تخصصی، وجه دیگر توسعه مطلوب است.

اگر چه به اتکای نیروهای کارشناسی ورزیده سازمان برنامه، سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی توان انجام کارهای بسیاری برای جامعه و کشور فراهم شد، اما به سبب سلطه فرهنگ بوروکراسی بومی شده که ریشه در دیوان سالاری گذشته‌های دور دارد، کل نظام اداری و مدیریتی کشور، توان بهره‌گیری از خرد جمعی و تجارب کارشناسی فراهم آمده را نداشت و از آن ظرفیت‌ها به گونه شایسته لازم به نفع توسعه کشور استفاده نشد. به سخن دیگر، در عین وجود بدنه فربه و فاخر کارشناسی

کشور، ضعف ساختاری پیکره دولت، چیرگی نابسامانی اداری و بوروکراسی رو به زوال، بزرگترین عامل عقب ماندگی ایران شد. کشور با دارا بودن نیروهای کارشناسی و متخصص نتوانست تناقض‌های سازمانی ساختار دولت و تضاد وزارتخانه‌های موازی را برطرف کند و با دوری گزیدن از انحصارگرایی، خودکامگی و شخصی‌نگری برخی دولتیان، بر قدرت نرم افزاری دولت و سازمان‌های تابعه به نفع مصالح عمومی کشور بیافزاید. هر از گاهی با تصمیم چند مقام دولتی و بدون بررسی‌های کارشناسی، دو وزارتخانه در هم ادغام یا وزارتخانه‌ای تفکیک و یا تغییر نام می‌داد. روز به روز بر جمعیت حقوق‌بگیر وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های دولتی افزوده می‌شد بی آنکه به همان نسبت بر کارایی و بهره‌رسانی آنها اضافه شود. هزینه بالاسری و بودجه‌های جاری دولت هر سال بالا می‌رفت. ولی بر کارآمدی دولت تأثیر ملموسی به جا نمی‌گذاشت. عملکرد مسئولان سازمان‌های دولتی با وظایف و اختیارات آنها مقایسه و ارزیابی نمی‌شد. اگر احیاناً صاحب منصبی به دلیل بی‌لیاقتی و یا ارتکاب خلاف از شغل خود برکنار می‌شد، به جای استیضاح و تنبیه، به انتصاب در مشاغل مشاور و مشاور عالی مفتخر می‌گردید.

طرح‌های بزرگ و گرانی به اجرا در آمدند که به علت وجود نظام ناکارآمد دولتی به بهره‌برداری مطلوب نرسیدند. در این دوره به سخت افزار و اجرا بیشتر توجه شد تا به نرم افزار و تربیت کادرهای تخصصی برای بهره‌برداری و نگهداری از ساخته شده‌ها. اگرچه طرح‌های بسیاری به اجرا در آمدند. اما رعایت توسعه موزون در همه بخش‌ها صورت نگرفت.

#### مهندسان مشاور و پیمانکاران

اگرچه دستگاه برنامه‌ریزی کشور از همان ابتدای برنامه‌های پنج‌ساله سوم با حسن نیت به درجه‌بندی و تعیین صلاحیت پیمانکاران، سازندگان و مهندسان مشاور پرداخت، ولی بنا به نواقص روش‌های درجه‌بندی و تعیین صلاحیت مهندسان مشاور و پیمانکاران، تحصیل مقصود نشد و در مواردی منجر به محرومیت و دلسردی این قشر سازنده از رقابت آزاد، کسب شهرت و اعتبار حرفه‌ای براساس عملکرد تخصصی‌شان شد.

در روش‌های جاری، با صدور بخشنامه‌ها و مصوبات گوناگون، سهواً به منافع ملی عنایت کافی نشد و به گونه‌ای صلاحیت مهندسان مشاور و پیمانکاران تعریف شد که نهادهای تخصصی مذکور، ناچار مجبور به تمکین صوری از سیاست‌های بوروکراتیک سازمان برنامه شدند. در نتیجه و در عمل، نمایندگان کارفرماها، پیمانکاران و مشاوران همواره در تلاش دور زدن دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مشکل‌آفرین سازمان برنامه بودند تا بتوانند کارهای اجرایی را به اتمام رسانند. طرح‌های

بسیاری وجود دارند که در اثر نارسایی آیین نامه‌های معاملات دولتی، شرایط عمومی پیمان، دفاتر فهارس بهای واحد عملیات اجرایی، جداول تعدیل قیمت‌های واحد عملیات و سایر دستورالعمل‌های سازمان برنامه، گران‌تر و طولانی‌تر از برآوردهای مهندسان مشاور به اتمام رسیدند. نواقص شرایط عمومی پیمان، دفاتر فهارس بها، جداول تعدیل بها و عدم هماهنگی آنها با طبیعت کار و قیمت‌های روز، سبب زیان کارفرما، پیمانکار و مشاور شد، که این امر خود به طولانی شدن مدت اجرای طرح‌ها همراه با ائتلاف بودجه کشور منجر می‌شد.

تدوین و اجرای قوانین و مقررات توسط دفاتر امور پیمانکاران، سازندگان و امور مهندسان مشاور، به گونه‌ای نبود که سبب فعالیت آنها برای رقابت آزاد، حرفه‌ای و تخصصی شود. اگر چه شرکت‌های پیمانکاری و مهندسان مشاور بخش خصوصی تلقی می‌شدند، ولی عملاً زیر پوشش مقررات دیکته شده سازمان برنامه قرار داشتند. در نتیجه این روش برخورد با بخش خصوصی کار آفرین، مولد و سازنده عاری از فساد و زیان به جامعه نبود. از این رو، اغلب نهاد‌های مشاور و پیمانکار ناگزیر به تبانی و سندسازی شدند.

در دهه ۱۳۵۰ با سرآزیر شدن درآمدهای نفتی. طرح‌های عجولانه زیادی در دستور کار قرار گرفت که به تناسب افزایش کارها، امکانات، ابزار لازم و از همه مهم‌تر، بندر، راه، ناوگان ترابری و به‌ویژه نیروهای متخصص و کارآمد برای انجام آنها وجود نداشت. حجم واردات فارغ از ظرفیت بنادر افزایش یافت و دولت مجبور شد ماهانه مبالغ زیادی بابت سورشارژ کشتی‌های معطل تخلیه در دریا، به آنها خسارت بپردازد. شرکت‌ها و مؤسسات، کارکنان متخصص دیگر سازمان‌ها را با حقوق و مزایای بیشتر به کار دعوت می‌کردند. این رویه سبب شد، یک نفر در طول یک سال چندین بار محل کار خود را به انگیزه کسب درآمد بیشتر تغییر دهد، که خود نوعی هرج و مرج و بی‌انضباطی در محیط‌های کار به وجود آورد.

با همه این احوال، حضور سازمان برنامه در نظام برنامه‌سازی و سازمان اداری ایران به ویژه در دوران دوم توسعه، تأثیرات مثبت و ژرفی بر تفکر نظام‌مند کارشناسی و فرهنگ سازمانی کشور به جا گذاشت. از مزایای دوران دوم توسعه، دستیابی تدریجی سازمان‌های دولتی به فرهنگ ویژه سازمانی بود، فرهنگی که قالب‌های رفتاری و خصلت‌های مشابه کرداری در همسویی با هدف‌های هر سازمان در کارکنان آن سازمان پدید آورد و آنها را از هویت و وجوه مشترک رفتار سازمانی بین همکاران و با ارباب رجوع برخوردار کرد. آثار فرهنگ سازمانی در ادبیات و گفتمان اداری، مکاتبات، چیدمان مبلمان اداری دفاتر کار، لباس پوشیدن و شیوه‌های کار دیده می‌شد. فرهنگ سازمانی بسته به شیوه مدیریت، رفتارهای درون سازمانی و برون سازمانی بین مؤسسات گوناگون فرق می‌کرد. از فرهنگ‌های مشخص

سازمانی این دوره می‌توان از فرهنگ شرکت نفت، فرهنگ سازمان برنامه، فرهنگ شرکت هواپیمایی ملی ایران، فرهنگ وزارت خارجه، فرهنگ بانک ملی و یا از فرهنگ راه آهن، اداره ثبت اسناد، اداره ثبت احوال، دادگستری، دارایی و ... نام برد.

تجارب مثبت و منفی دوره دوم توسعه از هر نوع که بود، بدون شک تحول ساز و تغییر آفرین از کار در آمد. حاصل عمده تحولات و تغییرات، علاوه بر شروع گرایش‌های تجدد طلبی در جامعه، گام نهادن در فرایند توسعه و رشد نظام مند در کلیه بخش‌های توسعه مانند آموزش، شهر و ده، ناحیه‌ای، آب و انرژی، کشاورزی، صنعت و معدن، تقویت بنیه دفاعی، مخابرات، راه، بندر و فرودگاه‌ها، مسکن، بهداشت و ... بود. به گونه‌ای که جامعه دهه ۱۳۵۰ هیچ شباهتی با جامعه پریشان بعد از یورش متفقین در شهریور ۱۳۲۰ و اشغال کشور، نداشت.

البته در این فاصله کشور از رویارویی با حوادث سیاسی، اجتماعی، ناآرامی، انقلاب و جنگ بی‌نصیب نبوده است. اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰، بحران ملی شدن نفت، حوادث سال ۱۳۳۲ و کودتای آمریکایی ۲۸ مرداد، آشوب‌های حزب توده، بحران اواخر رژیم پهلوی، مهم‌ترین رویدادهای تا انقلاب ۱۳۵۷ شمرده می‌شوند. معذالک در آن مدت حجم عظیمی از زیرساخت‌ها و رو ساخت‌های کشور به وجود آمد. ایران در قیاس با ۳۰ سال پیش از آن، توانست در تمام شئون اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حتی سیاسی، سیمای متفاوتی از کشور و جامعه به دست دهد.

برای توسعه فیزیکی طرح‌های عمرانی و رفاهی، تأسیسات زیربنایی و ایجاد بخشی از صنایع مادر و غیره گام‌های مؤثری برداشته شد. کشور در پایان دوره دوم توسعه با جمعیتی برابر ۳۶ میلیون نفر (دو برابر جمعیت ۱۳۲۰) و پس از گذشت ۳۰ سال از آغاز برنامه ریزی صاحب تغییرات و تحولات توسعه در ابعاد وسیعی شد، نظیر توسعه فرودگاه‌ها، بنادر و کشتیرانی، توسعه شبکه آزادراه‌ها، راه‌آهن، راه‌های اصلی و فرعی کشور، توسعه صنایع نفت و گاز و پتروشیمی، توسعه مسکن و شهرسازی، توسعه مخابرات و پست، توسعه شبکه‌های رادیو تلویزیونی، تسریع در فرایند توسعه منابع آب و کشاورزی با احداث سدهای بزرگ مخزنی و شبکه‌های وسیع آبیاری متعدد، توسعه بیمارستان‌ها و ایجاد خدمات بیمه درمانی، توسعه صنعت بیمه، ایجاد صنایع خودروسازی، تولید ماشین‌آلات صنعتی سنگین و سبک، توسعه صنایع کالاهای مصرفی داخلی، ایجاد نیروگاه‌های برق، بهره‌برداری از معادن، توسعه صنایع نظامی و تقویت نیروهای سه‌گانه، گسترش دانشگاه‌ها و مدارس عالی، ایجاد سپاه دانش، سپاه بهداشت و سپاه ترویج و آبادانی، ایجاد خانه‌های انصاف در روستاها، رشد و تقویت بخش خصوصی، بانکداری و نظایر آنها.

### پیمایش راه توسعه

پرسش این است "آیا راه توسعه در آن ۳۰ سال به درستی طی شد و به اهداف توسعه دسترسی حاصل شد یا خیر؟"

علی رغم تحولات و تغییرات گسترده، به جرأت می‌توان گفت: "مسیر توسعه برنامه‌ای که با بی‌تجربگی آغاز شد و رفته رفته کشور را صاحب کارشناسان و تجارب با ارزش کرد، هنگامی که به پختگی و بلوغ بارور رسید، قربانی خودمداری و شخصی‌نگری شد و از این رهگذر در دورانی که توسعه شتاب منطقی گرفته بود و طلیعه توسعه یافتگی از دور به چشم می‌خورد، به حکم خودمداری و فرمان شاهانه، به شکستی فاحش انجامید. به سخن دیگر، برنامه‌های هفت ساله اول و دوم در حد اجرای چند طرح عمرانی و معرفی تفکر توسعه برنامه ریزی شده آغاز شد. پس از آن در برنامه سوم توسعه، برای اولین بار به برنامه ریزی نسبتاً فراگیر و جامع پرداخته و با تقویت کادر کارشناسی تحصیل کرده و پرورش کارشناسان برنامه ریزی، برنامه چهارم کامل‌تر و با معنی‌تر اجرا و برای اولین بار در آن تفکر آمایش سرزمین معرفی شد. رشد صنایع سبک و سنگین گوناگون، توسعه بخش خصوصی در زمینه‌های مختلف بانکداری، صنایع، کشاورزی، حمل و نقل، خدمات، صنعت گردشگری، رشد اقتصادی چشم‌گیر، تورم ناچیز، فضای گرم اشتغال که با کمبود نیروی کار مواجه بود، جملگی از دستاوردهای برنامه چهارم توسعه شمرده می‌شوند. در پی برنامه چهارم، برنامه پنجم عالمانه‌تر تهیه و عرضه شد. اما تغییرات جهانی و افزایش ناگهانی قیمت نفت، در آمد سرشار و غیر منتظره ارزی، تعادل برنامه‌ریزی را به هم زد و شاه با فرمان شاهانه، علی‌رغم مخالفت صریح کارشناسان و بی‌توجه به هشدارهای خردورزان آنها، دستور تهیه برنامه پنجم تجدید نظر شده‌ای را داد که به ویرانی اقتصاد و همه ساختارهای برنامه ریزی شده انجامید. اگر چه هنوز فرصتی بود تا برنامه ششم با تجارب کارشناسی و بی‌توجهی به شخصی‌نگری و دستورات از بالا اصلاح شود، ولی نوسداری بعد از مرگ سهراب بود. با وقوع انقلاب اسلامی بهمن ۱۳۵۷، برنامه ششم که فراگیرتر و فارغ از نواقص برنامه‌های چهارم و پنجم تهیه شده بود، هرگز فرصت اجرا پیدا نکرد.

اگر چه تفکر و تجارب برنامه ریزی در میان کادر کارشناسی و تخصصی از برنامه هفت ساله اول به برنامه هفت ساله دوم و سپس در برنامه‌های سوم تا ششم رفته رفته جامع‌تر، پخته‌تر و فراگیرتر شد، ولی به توسعه موزون و مطلوب در چارچوب آمایش سرزمین دسترسی حاصل نشد. زیرا توسعه به گونه موزون و در قالب برنامه جامع و منطبق بر اصول آمایش سرزمین و چارچوب توسعه پایدار صورت نگرفت. هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه، مادام که به صورت قانون برنامه، به تصویب مجلس نمی‌رسید، قابلیت اجرایی پیدا نمی‌کرد. اما همین برنامه‌ها در طول مدت اجرا و بدون تصویب نهادهای مقننه،

مکرراً دچار تغییر، انحراف و توقف شدند. در فرایند اجرای این برنامه‌ها نظارت دلسوزانه و کارشناسانه مستمر و قانون‌مند صورت نگرفت و کمتر نهادی پاسخگوی کندی و یا عدم اجرای برنامه‌ها بود. بیشتر کارهای انجام شده دوران دوم توسعه در سی سال (۱۳۵۷-۱۳۲۷) شامل اجرای طرح‌های بزرگ زیربنایی، صنعتی، عمرانی، آموزشی، رفاهی و خدماتی، توسعه منطقه‌ای، عمران ناحیه‌ای، شهری، روستایی و نظایر آنها بوده ولی به مشارکت‌های مردمی، تقویت نهادهای مردمی، نخبه‌پروری، مخترع‌پروری عنایت لازم و کافی نشد. جامعه شهری، جامعه دانشگاهی، بخش خصوصی، جامعه هنری، جامعه روستایی، جامعه کارگری، و نظایر آنها در گفتمان ملی و امور کشور جایی نیافتند و نهادهای مدنی علمی، حرفه‌ای، صنفی، گروهی و... نیز از حمایت شایسته دولت و جامعه مردم سالار برخوردار نشدند.

سازمان برنامه با حضور صدها کارشناس تحصیل کرده، رشد مهارت‌های برنامه‌ریزی و دیدگاه‌های نوین توسعه، به رغم اعمال نظرهای سیاسی و مداخلات غیر کارشناسی، توانست منشاء اجرای هزاران طرح آبادانی، آموزشی، بهداشتی، نظامی و اقتصادی کشور شود. در تحقق، بخش مهمی از اهداف توسعه کلان کشور موفق و سرانجام کانونی شد برای نگاه به جلو، تشخیص نیازها و چگونگی روند توسعه آینده کشور.

موفقیت‌های امیدوارکننده برنامه‌های سوم و چهارم و دیدگاه‌های کارشناسی برنامه‌های پنجم و ششم نشان دادند که ایران از نظر توان کارشناسی و تخصصی توان هرگونه طرح‌ریزی و برنامه‌سازی را برای توسعه جامع کشور دارد و اگر به موفقیت‌های آرمانی دست نیافته علت آن شرایط بوروکراسی و فضای مستبد اداری بوده که اجازه حرکت معقول و مانور مناسب را نداده است. برنامه‌ریزی هنگامی به نتایج آرمانی و مطلوب می‌رسد که علاوه بر عزم ملی و خواست راستین مردم، هماهنگی فکری و مدنی میان دولت، بخش خصوصی، دانشگاهیان و نخبگان برقرار باشد و نهادهای مدنی استوار و فعال با حمایت دولت نقش آفرین باشند.

«اگر نظام برنامه‌ریزی را مشتمل بر آداب و روش‌های تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بدانیم. بررسی تجربه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی در ایران این دیدگاه را تأیید می‌کند که در عمل نظام برنامه‌ریزی مدونی در ایران وجود نداشته است. این در حالی است که برنامه‌ریزی فعالیتی در سطح ملی است. لازمه حصول به چنین هدفی طراحی نظام برنامه‌ریزی بر اساس اصل مشارکت صاحب نظران و دست اندر کاران در بخش دولتی و غیردولتی و در سطوح مختلف است» (مرکز پژوهش‌ها ۱۳۸۷، ص ۲).



اگر هماهنگی و شناخت مشترک بین شاه، ارکان دولت و بدنه وجود داشت، و اگر مداخلات و کج روی ها در برنامه ها صورت نمی گرفت و اجازه داده می شد برنامه پنجم به دنبال موفقیت های چشم گیر برنامه چهارم با جهش درخشان بخش خصوصی، رشد صنایع داخلی، رشد اقتصادی به اجرا می رفت، شاید دیگر نیازی به برنامه ریزی مفصل توسعه میان مدت پیدا نمی شد. بخش خصوصی و بازار آن قدر توسعه می یافت که سازمان برنامه به نظارت کلی بر امور، تهیه برنامه های ارشادی و ارائه توصیه های کلان بر پایه تحلیل های علمی و کارشناسی می پرداخت. دولت کوچک تر و کم حجم تر و به مدیریت اقتصاد دولتی خاتمه داده می شد. اما این چنین نشد، اگر چه کارشناسان ایرانی با تدوین و اجرای برنامه های سوم و چهارم و برنامه پنجم ( تجدید نظر نشده)، نشان دادند که: "ایرانی توسعه پذیر است".

### دوره سوم توسعه (۱۳۹۲-۱۳۵۸)

با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ماه ۱۳۵۷، برنامه ششم عمرانی (۱۳۶۱-۱۳۵۷) که به زعم کارشناسان برنامه ریزی، پخته ترین و کامل ترین برنامه توسعه کشور تا آن تاریخ بود، فرصت به تصویب رسیدن را پیدا نکرد و بعد از انقلاب هم به محاق فراموشی رفت. شورای انقلاب و متعاقب آن دولت موقت تشکیل شد. غلبه هیجانات عمومی و فضای ملتهب ادارات و سازمان های دولتی، سازمان برنامه و بودجه یا کانون تفکر و برنامه ریزی را هم در بر گرفت. شرایط برای فعالیت سازمان برنامه به نیت تدوین برنامه های توسعه و هدایت اقتصاد کشور متزلزل بود. تغییر پی در پی دولت های بعد از انقلاب به تغییر پیاپی مدیران سازمان برنامه انجامید. با تشکیل دولت موقت در ۷ اسفند ۱۳۵۷، "مهندس علی اکبر معین فر" به ریاست سازمان برنامه انتخاب شد. هفت ماه بعد و در مهرماه ۱۳۵۸، "مهندس عزت الله سحابی" جانشین "معین فر" شد (جنت ۱۳۸۶، شماره ۱۴۶۴ ص ۳۱).

از ابتدای سال ۱۳۵۸، با ایجاد پست وزیر مشاور در طرح های انقلاب و تصویب اساسنامه آن، سازمان برنامه و بودجه به سان سایر دستگاه های دولتی وارد فضای انقلابی شد. بیش از ۵۰۰ طرح و پیشنهاد از سراسر کشور و حتی از سوی ایرانیان مقیم خارج از کشور به نخست وزیر ارسال شد (صادقی تهرانی ۱۳۷۷، ص ۵۰).

کارشناسان سازمان برنامه بر آن شدند تا برنامه تازه ای متناسب با تحولات و نیازهای روز کشور تهیه کنند. در اردیبهشت ماه ۱۳۵۸ نخستین پیشنهادها به صورت مدون، با فرنام "مبرم ترین مسایل کشور" عرضه شد. در این گزارش آمده است:



علی اکبر معین فر

«جامعه ایران در حال گذار از مرحله‌ای عمیقاً بحرانی است. بحران در وجوه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی رسوخ نموده است و کارگزاران امور در هر سه زمینه در جستجوی پاسخ‌های مناسب حل آن هستند. ابعاد سه گانه این بحران چنان در هم پیچیده و از هم متأثرند که پاسخگوی انتزاعی به یک وجه از بحران بدون پرداختن به دیگر وجوه آن ممکن نیست و راه به جایی نمی‌برد. بنابراین نخستین پیش فرض هرگونه رایزنی و راه جویی در این زمینه مشروط به برخورد جامع و هم‌زمان با ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بحران در همه زمینه‌هاست» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۸، ص ۱۳).

در جای دیگری از این نوشتار و در زمینه لزوم رعایت توسعه موزون و هماهنگ آمده است:



عزت‌الله سحابی

«یکی از مهم‌ترین سمت‌گیری‌های اقتصاد کشور عبارت است از توسعه متعادل و هماهنگ بخش‌ها و فعالیت‌های مختلف چون کشاورزی، دام پروری، صنایع مصرفی و تولیدی (صنایع بزرگ و مادر)، امور ارتباطی و مخابراتی، انرژی و نفت، ساختمان و مسکن، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و... که لازم است این فعالیت‌ها با یکدیگر تناسب معقول داشته باشند و دامنه توسعه آنها به عدالت در تمام مناطق گسترش یابد... در این میان اجرای تمامی برنامه‌ها و طرح‌ها از عهده دولت به تنهایی ساخته نیست و نه به مصلحت است که دولت با افزایش بوروکراسی بیش از این از منابع ملی تغذیه کند. بنابراین قسمتی از برنامه توسعه را که بخش خصوصی قادر به انجام آن است و مصالح کشور ایجاب نمی‌کند که حتماً توسط دولت اداره شود، می‌توان به عهده این بخش محول کرد...» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۸، ص ۲۷).

ولی این دغدغه دلسوزانه و نگرانی از عدم نگرش جامع و موزون به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری امور هم، هیچ‌گونه تأثیری در راه اندازی موتور برنامه ریزی و اجرای برنامه توسعه در مدیریت بعد از انقلاب نداشت.

در دومین حرکت، مجموعه‌ای شامل تحلیل وضع گذشته و موجود کشور و مجموعه‌ای از نظریات

و پیشنهادهای کارشناسی به سمینار نخست وزیری در روزهای ۲۵ تا ۳۰ شهریور ۱۳۵۸ ارائه شد. در این گزارش به نکته مهمی که هرگز به آن عنایت نشد، توجه داده شده بود:

«... در اقتصاد مختلط ایران که بخش خصوصی نقشی مؤثر بر ادامه فعالیت‌های اقتصادی بر عهده دارد، لزوماً باید حدود اختیارات و میزان کنترل و تصدی دولت در امور اقتصادی و نحوه مالکیت و مشارکت اشخاص هرچه زودتر به صراحت و روشنی تمام معلوم و تعیین گردد... امروزه هر چند از وابستگی و امحای آن سخن بسیار می‌رود، اما به نظر می‌رسد که درک عمومی از آن دچار ابهام شده باشد. تعریف واضح و روشنی از وابستگی و تعیین حدود و ثغوری که دولت ملی می‌تواند هرچه سریع‌تر در قالب آن و بر مبنای آن برنامه استقلال اقتصادی ایران را که قطعاً برنامه‌ای جامع و دراز مدت خواهد بود، هر چه زودتر به اجرا گذارد، از پیش فرض‌های دیگری است که باید مورد عنایت شرکت کنندگان در سمینار بررسی مسایل اقتصاد ایران قرار گیرد» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۸، ص ۷).

در این گزارش پس از ارائه تحلیل اقتصادی و پیشنهاد راه حل‌های کوتاه مدت و دراز مدت اصلاح امور اقتصادی، هر یک از بخش‌های توسعه مانند کشاورزی، عمران روستایی، توسعه منابع آب، صنعت، انرژی، ارتباطات، مخابرات، مسکن، عمران شهری، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان جداگانه مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت.

در سومین حرکت، در آبان ۱۳۵۸ مجموعه‌ای با فرنام "آیین نامه شوراهای برنامه‌ریزی" با تعریفی از حوزه دخالت مشارکت مردم و بخش‌های غیر دولتی به علاوه یک طرح مقدماتی اقتصادی تدوین شد. فحوای کلام در مقدمه این رساله حاکی از وجود تعارضات و تضادهای گوناگون در میان گروه‌های متنفذ صاحب قدرت در کنار دولت موقت است. در مقدمه این مجموعه آمده است:

«تضاد دائمی تصمیم‌گیری‌های خود سرانه با نظم منطقی و سنجیده برنامه‌ای به دلیل شیوه توزیع قدرت تصمیم‌گیری و سیاسی گذشته، پیوسته در جهت تضعیف نظام برنامه‌ای و انحراف از اصول و سیاست‌ها و خط مشی‌های از پیش اندیشیده آن عمل کرده است... با چنین برداشتی، کارشناسان و دست‌اندرکاران سازمان برنامه و بودجه از آغاز کار دولت موقت انقلاب اسلامی ایران، به صورت مرحله‌ای کوشیده اند پاسخ‌گوی مسائل حاد و پیچیده روز کشور باشند. متأسفانه مجموعه نظرات و پیشنهادهای صلاح‌اندیشی‌های برنامه‌ریزی کشور، تا کنون به دلایل ویژه

سیاسی، اجتماعی و عمدتاً به دلیل تضاد و تعارض و چند پارگی بین قدرت‌های عمل‌کننده در شرایط کنونی کشور، نتوانسته است چنان که انتظار و ضرورت ایجاد می‌نمود مورد عنایت و عمل قرار گیرد... در نظم نوین اجتماعی - اقتصادی، تکیه اصلی بر این است که رشد و پیشرفت تنها مسئله کمی و مقداری نیست، بلکه یک امر انسانی است. راهی که غرب صنعتی با پی‌گیری در چند قرن اخیر پیموده است، هم اکنون در آستانه بن بست قرار گرفته و جامعه مصرفی زاده شده از آن به خاطر اسراف شدید و نه رفع نیازهای متعارف بشر به سرعت جهان و منابع آن را به تخریب و انهدام سوق می‌دهد... بر اساس مبانی دین اسلام و اصول حاکم بر جمهوری اسلامی ایران، فلسفه حاکم بر رشد و توسعه آینده کشور ما بر این استوار است که طی برنامه‌های توسعه آتی، حد اقل معیشت و امکانات انسانی زیست و کار برای گروه‌های محروم و مستضعف جامعه فراهم آید، روابط نابرابر اقتصادی و اجتماعی قویاً تعدیل شود... استفاده منطقی و معقول از منابع مالی، فیزیکی و نیروی کار در ترکیبی مناسب و متناسب با ظرفیت‌ها و توان واقعی اقتصاد ایران به عمل آید... در این نظام پیشنهادی پس از برخوردی واقع بینانه با تنگناها و بن‌بست‌های کنونی اقتصاد ایران، مجموعه اقدامات هماهنگ و ضروری که باید مورد توجه و عنایت سیاست‌گذاران و مجریان برنامه‌ها قرار گیرد بر شمرده می‌شود» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۸، صص ۴ تا ۴).

در تهیه این طرح اقتصادی نه هیچ‌گونه رهنمودی از مقامات بالاتر دریافت شد و نه هیچ عنایتی به این مجموعه صورت گرفت.

از آنجا که فضای سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ سازمان برنامه در مجموع متفاوت از فضای کلی جامعه و به ویژه سازمان‌های دولتی نبود، کوشش‌های کارشناسان شاغل جهت حفظ روند تفکر برنامه‌ای با موانع بی‌شماری روبه‌رو شد. این موانع ناشی از فضای نظم‌ناپذیر و غیر قانونمند جامعه‌ای بود که هنوز مشخص نکرده بود که بعد از انقلاب چه برنامه‌هایی دارد. حتی در ۵-۶ بند اعلام شده از سوی دولت موقت هم مسأله برنامه ریزی و سامان دهی اقتصاد دیده نشده بود. در ابتدای انقلاب به نظر نمی‌رسید که اصلاً فلسفه و ضرورت برنامه ریزی در مجموعه مدیریت سیاسی کشور پذیرفته شده و مسؤولان کشور برای ساماندهی وضعیت اقتصادی عزم راسخی داشته باشند. چنین چیزی وجود نداشت (قائم‌الصباحی ۱۳۷۷، ص ۴۳).

سال‌های ۵۸ و ۵۹ در مجموع فضای مناسبی برای جامعه کارشناسی ایران نبود، زیر لوای جنگ، مکتبی، غیر مکتبی، متعهد و متخصص و در واقع کلیه صلاحیت‌ها و قابلیت‌های کارشناسی ایران

زیر سؤال رفت. به ویژه از نیمه دوم سال ۱۳۵۹ تلقی و انتظار مدیران ارشد دولتی از سازمان برنامه، پر کردن کیسه وزارتخانه‌هایی بود که در رأس آنها یک مقام انقلابی و مکتبی قرار داشت. در دوره نخست وزیری رجایی اصطلاح "کیسه وزارتخانه" رایج شد و از سازمان برنامه خواسته می‌شد، کیسه‌های وزرای مربوط را در حد اعلام نیازشان پرنگه دارد. بنا براین چگونگی هزینه و مقررات ناظر بر هزینه و طبقه بندی عملیات ضرورتی نداشت. این اصطلاحی بود که ایشان به کار می‌بردند و اعتقادشان درباره "بودجه" مترادف "کیسه" بود. تفهیم این مسأله که به هر حال منابع کشور محدود است و نیازهای کشور گسترده و نامحدود و لازمه تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود، نوعی نظم و بودجه بندی و برنامه ریزی است، هیچ گاه در آن دوره حاصل نشد (قائم‌الصباحی ۱۳۷۷، ص ۴۴).

در ابتدای سال ۱۳۶۰ شوک دیگری به سازمان برنامه وارد شد. مهندس "موسی خیر" که در تیر ماه ۱۳۵۹، به جای مهندس "عزت‌الله سبحانی" رییس سازمان برنامه شده بود، به منظور پاکسازی سازمان برنامه از کارشناسان و کارکنان نامطلوب، آنجا را برای مدتی تعطیل کرد.

از سوی دیگر، "میر حسین موسوی" نخست وزیر وقت در تاریخ ۱۱ آبان ۱۳۶۰، در بخشی از سخنرانی خود برای اخذ رأی اعتماد، به مجلس شورای اسلامی در باره اهمیت برنامه ریزی برای توسعه کشور گفته بود:

«... الان کم کم در ادارات گوناگون افراد و مسؤولین به فکر برنامه‌های دراز مدت تری هستند، سعی می‌کنند از رو به رویی با مسائل به صورت روز مره خودشان را فراتر ببرند و با مسائل به صورت برنامه ریزی شده تری رو به رو بشوند... ما مجبور هستیم الان به هر نحو شده برنامه‌هایی در زمینه پیوند دادن تمام کارهای عمرانی در کشور به وجود بیاوریم. محورهای توسعه‌ای در کشور ترسیم بکنیم، بر اساس مطالعه روی مشکلات خودمان، بافت فرهنگی کشور خودمان، منابعی که در اختیار داریم و نظایر اینها. طبیعی است که اگر چنین کاری بخواهیم بکنیم، نقش سازمان برنامه و بودجه اهمیت غیر عادی پیدا خواهد کرد که من روی آن تأکید می‌خواهم بکنم. ما مجبور هستیم یک مرکز برنامه ریزی فعال که در آن اندیشمندان مسلمان و متعهد و متخصص گرد بیایند و در مورد مسائل توسعه دقیقاً به مطالعه بپردازند و اثرات کارهایی که انجام شده از ابعاد گوناگون بسنجند، چه اثرات دراز مدت فرهنگی، چه اثرات دراز مدت اقتصادی و اجتماعی. بر اساس اهداف و آرمان‌هایی که در طول انقلاب به وجود آمده، برنامه‌های تازه‌ای را پی ریزی بکنند برای کشور... ما الان بیش از همیشه و بیش از همه وقت احساس می‌کنیم که باید در مورد برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که می‌شود به یک نوع ارزش گذاری دست بزنیم و



محمد تقی بانکی

برنامه‌ها را بسنجیم و اثرات آتی آن برنامه‌ها را پیش بینی کنیم و سعی بکنیم یک برنامه منسجمی را در کشور به وجود بیاوریم و این نیازی است که در میان هیأت دولت وجود دارد...» (روزنامه رسمی، ۱۳۶۰، ص ۱۸).

بعد از تعطیلی سازمان برنامه و در ۲۶ مرداد ۱۳۶۰، در دولت "محمد جواد باهنر"، دکتر "محمد تقی بانکی" به جای "موسی خیر" به سازمان برنامه آمد و اولین تلاش‌های برنامه ریزی در دوره کوتاه وزارت وی صورت گرفت. بانکی در گفتگویی از ورود خود به سازمان برنامه چنین یاد کرده است:

«... ما در سال ۶۱ دنبال آن نبودیم که مسؤولان سیاسی مملکت را برای برنامه‌ریزی قانع کنیم. بلکه دولت مصر بود. رییس دولت در آن زمان یک فرد کاملاً سیاسی، آگاه و پیچیده بود و خود مدافع جدی سازمان برنامه و امر برنامه ریزی محسوب می‌شد. اعلام سال ۶۱ به عنوان "سال برنامه ریزی" نیز تلاشی از سوی دولت برای جا انداختن امر برنامه ریزی بود. برگزاری همایش‌های برنامه ریزی در سال ۶۱ هم در این راستا قرار می‌گرفت. گرچه همایش‌های برنامه ریزی در مقایسه با همایش‌های "جنگ جنگ تارفع فتنه از جهان" در اقلیت قرار داشت. البته بودند افرادی که با برنامه ریزی مخالفت داشتند و به طور جدی تلاش می‌کردند تا برنامه به سر انجام نرسد که خوب حق طبیعی آنها بود تا در راستای هدف خود تلاش کنند. هم چنانکه حق ما هم بود تا در مسیر جا انداختن برنامه تلاش کنیم... هنگامی که به سازمان برنامه رفتم اولین کاری که کردم مطالعه قانون برنامه به همراه دوستان بود. هر چه فکر کردم نتوانستم اشکالی به آن وارد کنم. بسیار دقیق و حساب شده طراحی شده بود. در قانون برنامه، سازمان برنامه به عنوان نهادی که کاملاً در اختیار نخست وزیر است مورد تأکید قرار داشت. به این مفهوم که رییس سازمان برنامه که وزیر مشاور نیز محسوب می‌شد، در چار چوب برنامه از موضع نخست وزیر قادر به برخورد با دستگاه‌ها بود که این مسأله تضمینی برای تحقق اهداف برنامه توسعه تلقی می‌شد. اما در آن زمان با نظری که شورای نگهبان در مورد قانونی نبودن وزیر مشاور ابراز کرد، سازمان برنامه و بودجه تبدیل به وزارت برنامه و بودجه شد و در مورد وزیر برنامه و بودجه امکان استیضاح به وجود آمد و در حقیقت یک ابزار کار مؤثر از نخست وزیر گرفته شد. این مسأله در آن زمان دعوایی به وجود آورد و منجر به تغییر من شد» (بانکی ۱۳۷۷، ص ۴۹).

گام چهارم برنامه‌سازی، بعد از تقریباً دو سال رکود فعالیت‌های برنامه‌ای و پشت سر گذاشتن سال‌های پرتب و تاب ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹، در زمان وزارت محمد تقی بانکی در سال ۱۳۶۰ بر داشته شد. ده گروه کاری در سازمان برنامه تشکیل شد. این گروه‌ها شامل کارشناسان سازمان برنامه، صاحب نظران دانشگاه‌ها، بخش خصوصی و بانک‌ها و هم‌چنین کارشناسان با سابقه دستگاه‌های دولتی بودند که به طور منظم برای چندین ماه متوالی به کار پرداختند و حاصل کار گروه‌ها جمع‌آوری و تدوین شد، که بخش‌هایی از آن بعدها در اولین برنامه ۵ ساله (۱۳۶۶-۱۳۶۲) گنجانده شد و در شهریور ۱۳۶۱ به تصویب شورای اقتصاد و در تیرماه ۱۳۶۲ به تصویب هیأت دولت رسید، ولی سرانجام به تصویب مجلس شورا نرسید (قائم‌الصباحی ۱۳۷۷، ص ۴۵).

در این بررسی گروهی، تصمیم بر این بود که اصول و مبانی و خطوط کلی سیاست‌های ناظر بر اهداف توسعه بر مبنای قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد توجه و اقدام قرار گیرد. هدف‌هایی مانند عدالت اجتماعی، استقلال اقتصادی، رشد تولیدات، اشتغال کامل و تأمین نیازمندی‌های اساسی جامعه دارای بیشترین اهمیت بود. در این گزارش به مقدمه قانون اساسی این گونه اشاره شده است:

«در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست، و نه هم‌چون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی. زیرا که در مکاتب مادی، اقتصاد خود هدف است و بدین جهت در مراحل رشد، اقتصاد عامل تخریب و فساد و تباهی می‌شود. ولی در اسلام، اقتصاد وسیله است، و از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت. با این دیدگاه برنامه اقتصاد اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او بر عهده حکومت اسلامی است» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۰، ص ۴).

در پنجمین کوشش برای برنامه‌ریزی، برنامه پنج ساله‌ای با فرنام "برنامه کلان اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی پنج ساله اول جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶-۱۳۶۲)"، تهیه و پیشنهاد شد. در مقدمه این برنامه چنین آمده است:

«یکی از اولین قدم‌ها در برنامه‌ریزی، تعیین هدف‌ها و سیاست‌های کلی اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی است. این هدف‌ها که دارای بار ارزشی می‌باشند به منظور بیان جهت‌گیری‌های حرکت نظام اقتصادی - اجتماعی به وسیله مدیران



سیاسی جامعه ارائه می‌گردد. در انجام این مرحله، شورای اقتصاد بر اساس موازین شرعی و رهنمودهای صریح قانون اساسی، جهت‌گیری‌هایی را در جلسه ۱۳۶۰/۱/۳۰ تصویب نمود که در جزوه ای تحت عنوان "جمع بندی نظرات و رهنمودهای شورای اقتصاد در مورد اهداف کمی توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در دوره ۱۳۸۱-۱۳۶۱" در اختیار شوراهای برنامه ریزی استان‌ها و وزارتخانه‌ها و سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. متعاقب این اقدام سازمان برنامه و بودجه هدف‌های کمی و سیاست‌های کلی توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی بیست ساله جمهوری اسلامی ایران را بر اساس رهنمودهای شورای اقتصاد تدارک نمود که پس از طرح در شورای اقتصاد در خرداد ماه ۱۳۶۱، مقرر شد به عنوان نقطه شروع امر برنامه ریزی مورد استفاده شوراهای برنامه ریزی قرار گرفته و پس از بررسی‌های لازم تکمیل و تصحیح گردد. این جزوه حاوی یک آینده نگری بیست ساله بوده و متغیرهای عمده اقتصادی را، چنانکه در جزوه رهنمودهای شورای اقتصاد ارائه شده، در یک افق بیست ساله ترسیم می‌نماید. این آینده نگری بیست ساله هر دو سال یک بار تکرار شده و با استفاده از تجربیات و اطلاعات جدید برآوردهای قبلی تعدیل و تصحیح خواهد شد» (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۱، ص ۷).

در واقع اهداف کلی چشم انداز دراز مدت جمهوری اسلامی در یک برنامه به شکل مثلثی دیده شد. مثلث بالندگی اقتصادی، استقلال اقتصادی و عدالت اجتماعی. دست اندر کاران تهیه این برنامه در پی جامعه‌ای بودند که از لحاظ اقتصادی، دارای تولید ناخالص بالایی شود و به سان کره جنوبی در عین توان مندی، به بیگانه وابسته نباشد؛ و با استقرار عدالت اجتماعی شکاف بین فقیر و غنی هم خیلی فاحش نشود (الویری ۱۳۷۷، ص ۵۶).

بعدها به دلیل شدت گرفتن جنگ تحمیلی و نیاز به بازسازی مناطق جنگ زده و جبران خسارات حملات دشمن، برنامه مذکور مورد بازنگری قرار گرفت. برنامه بازنگری شده هم سرانجام مشخصی نیافت و در اواخر این دوران چون شورای نگهبان عنوان وزیر مشاور را برای رییس سازمان برنامه و بودجه قانونی نمی‌دانست، سازمان برنامه به وزارت برنامه و بودجه تبدیل شد (بانکی ۱۳۷۷، ص ۴۹). مجموعه شرایط نامساعد موجب شد تا دکتر "بانکی" که از سال ۱۳۶۰ به سازمان برنامه آمده بود، بتواند تا اواخر سال ۱۳۶۳ اعتباری به سازمان برنامه بدهد، و بعد هم از مدیریت سازمان کناره‌گیری کند.



مسعود روغنی زنجانی

در تاریخ ۲۷ دی ماه ۱۳۶۳، سازمان برنامه به وزارت برنامه و بودجه تغییر وضعیت داد و "مسعود روغنی زنجانی" در دولت مهندس "میرحسین موسوی" به سمت قائم مقام نخست وزیر در سازمان برنامه منصوب شد. انتصابی که به رغم ایجاد تغییرات و تحولات گسترده در سازمان برنامه و تغییر دولت‌ها بیش از ۱۳ سال دوام آورد. "روغنی زنجانی" ۸ ماه بعد با دریافت عنوان وزیر برنامه و بودجه تا سال ۱۳۷۶ در این سمت باقی ماند. در دوره مدیریت وی، یک گروه از هواداران اقتصاد بازار با مطالعات و بررسی‌های گسترده، توانستند شرایط و

زمینه تغییر وزارت برنامه و بودجه به سازمان برنامه و خیزش مجدد آن به رأس اقتصاد ایران را هموار کنند، به طوری که با نزدیک شدن گروه رهبری سازمان برنامه با گروه اقتصادی دولت "هاشمی رفسنجانی"، آمادگی و شرایط مناسب‌تری برای مدیریت دوران گذار اقتصاد به شدت دولتی شده و کشور آسیب دیده از جنگ به سوی اقتصاد بازار فراهم شد. پس از لغو تصمیمات اسفند ۱۳۶۳، سرانجام در سال ۱۳۶۸ و با تغییر وزارت برنامه و بودجه به سازمان برنامه و بودجه، "روغنی زنجانی" مجدداً در ۱۱ شهریور ۱۳۶۸ به ریاست سازمان برنامه و بودجه منصوب شد (جنت ۱۳۸۶، شماره ۱۴۶۴، ص ۳۱). ششمین گام مهم در تلاش برای برنامه ریزی توسعه با تهیه و تدوین "اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران و شرح فعالیت‌های انجام شده تا پایان ۱۳۶۳" در تاریخ فروردین ۱۳۶۴ برداشته شد. تهیه‌کنندگان این اصلاحیه زیر نظر ستاد برنامه ریزی، گروهی از کارشناسان برجسته برنامه ریزی توسعه: "عباس قائم الصباحی"، "بایزید مردوخی"، "حسین عظیمی"، "گوروس صدیقی"، "محمد کردبچه" و دیگران بودند. در کلیات این اصلاحیه به نقش سازمان برنامه و بودجه که در تهیه و تدوین برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایفای نقش کرده اشاره شده است.

سازمان برنامه همراه با تهیه برنامه اول به تهیه لوایح بودجه سال‌های ۱۳۶۱، ۱۳۶۲ و ۱۳۶۳ پرداخت و با دشواری اقتصادی این سال‌ها و شرایط خاص جنگ تحمیلی آشنا شد. در زمینه بررسی لایحه برنامه پنج ساله اول، بحث‌های زیادی در دی ماه ۱۳۶۲ در سازمان برنامه و بودجه در جهت تهیه و اصلاح برنامه اول توسعه صورت گرفت. مهم‌ترین نتیجه این بحث‌ها این بود که برای دستیابی به جامعه مطلوب تعریف شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی، باید مراحل گوناگونی پشت سر گذاشته شود که اولین آنها، رفع موانع توسعه و توجه کردن به شرایط زیر بود:

- بنیان‌ها و ساختار اقتصادی جامعه شکل نهایی خود را نیافته.

- جنگی فراگیر بر کشور تحمیل شده و جامعه به اجبار قسمت عمده ای از توان انسانی، مالی و فیزیکی خود را از جبهه اقتصادی به جبهه دفاعی منتقل کرده است.
- نظام اداری و تشکیلاتی کشور دارای کارایی کافی نیست و تشکیلات ناکارای مورد بحث نیز دست خوش تغییرات مداوم مدیریتی است.
- نیروی انسانی متخصص مشغول به کار محدود و ناکافی است.
- منابع مالی در دسترس جامعه برای انجام سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و تولیدی به دقت قابل پیش‌بینی نیست.
- نهایتاً ظرفیت‌های اقتصادی جامعه به نحو مطلوبی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

در پی این مسائل و با توجه به مذاکرات کمیسیون خاص برنامه مجلس شورای اسلامی در زمینه بررسی لایحه برنامه پنج ساله اول، بحث‌های مفصلی در دی ماه ۱۳۶۲ در سازمان برنامه و بودجه در جهت طراحی روش مناسب‌تری برای تهیه برنامه و اصلاح برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی کشور صورت گرفت.

هسته اصلی تفکر در تهیه برنامه مرحله اول توسعه، عبارت بود از رفع موانع سازمانی و حقوقی توسعه، بهره‌گیری بیشینه از ظرفیت‌های واقعی تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، تعیین نیازهای مالی و غیر مالی، بهره‌برداری از این ظرفیت‌ها، تشخیص محدودیت‌ها و تنگناهای استفاده از حد مطلوب ظرفیت‌ها. برای تحقق اهداف بالا، ستاد برنامه ریزی در دی ماه ۱۳۶۲ تشکیل و مبنای اصلاح برنامه پنج ساله اول مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

بر اساس تصمیم‌های جلسه ۱۳۶۲/۱۲/۱۴ ستاد برنامه ریزی، قرار شد گزارشی تحت عنوان "نگاهی به وضع موجود و بررسی کلی تنگناها و مشکلات اقتصادی کشور" تهیه و تا پایان فروردین ۱۳۶۳ تسلیم ستاد شود. این گزارش پس از بررسی‌های متعدد در ستاد برنامه ریزی، در مهرماه ۱۳۶۳ به کمیسیون ویژه‌ای در دوره دوم مجلس شورای اسلامی ارسال شد. بر اساس نتایج حاصل از رایزنی‌های کمیسیون مجلس با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، قرار شد که مفاد گزارش برای رفع مشکلات موجود، شرط لازم برای تأمین سلامت اقتصادی و توسعه کشور تلقی شود. پس از این

گزارش، فرار شد بررسی دیگری با فرنام "الگو و استراتژی توسعه با استنباط از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران" و بر اساس یافته‌های گزارش وضع موجود تهیه شود. در این گزارش نخست تصویری از جامعه آرمانی مورد نظر قانون اساسی ترسیم، ویژگی‌های اساسی چنین جامعه‌ای از نظر توسعه اقتصادی تعریف، و پس از آن مراحل رشد تا دستیابی به جامعه آرمانی مورد نظر مشخص شود. پس از بحث و تبادل نظر مفصل پیرامون الگوی استراتژی توسعه، جهات اساسی طرحی با فرنام "طرح قانونی اهداف و استراتژی‌های توسعه در جمهوری اسلامی ایران" تنظیم و در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۹ به کمیسیون مجلس تسلیم شد (وزارت برنامه و بودجه ۱۳۶۴، صص ۲ تا ۶).

مشکلات و مسائل متنوع بعد از انقلاب و شروع جنگ تحمیلی عراق، سبب شد تا شرایط لازم برای توجه به برنامه ریزی و ادامه فعالیت‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی فراهم نشود و در نتیجه برنامه ریزی توسعه تا پایان جنگ تحمیلی اجباراً به تعویق افتاد.

گام هفتم برای تلاش برای برنامه ریزی، تهیه برنامه پنج ساله ۱۳۷۲-۱۳۶۸ بود که در آبان ماه ۱۳۶۷ با فرنام "برنامه کلان توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران" از سوی دفتر اقتصاد کلان معاونت امور اقتصادی وزارت برنامه و بودجه در پنج فصل تهیه و به شورای اقتصاد پیشنهاد شد (وزارت برنامه و بودجه ۱۳۶۷، ص ۲). نهایتاً سند برنامه اول توسعه در اواخر سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسید و علی رغم سپری شدن بیشتر سال، همان سال ۱۳۶۸ به عنوان سال اول برنامه منظور شد (الویبری ۱۳۷۷، ص ۵۶).

اقتصاد ایران قبل از انقلاب ساختاری وابسته و مصرفی داشت و با اتکا به درآمد نفت اداره می‌شد. در ده ساله اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی، دولت مردان عمدتاً درگیر تثبیت انقلاب و دفاع در برابر تجاوز حکام عراق بودند و در فضای یاد شده، اصولاً انجام برنامه ریزی همه‌جانبه و طراحی یک سیستم نهادینه شده اقتصادی، بسیار دشوار بود. وجود هزینه‌های سرسام‌آور جنگ، مشکلات روابط خارجی و افزایش جمعیت (با رشد ۳/۵ درصد به بالا)، مدیریت اقتصادی آن دوره را دشوار کرده بود، اما در عین حال حرکت جدی و کارسازی هم در اقتصاد صورت نگرفت و بسیاری از ظرفیت‌های اقتصادی خالی ماند. پس از دوران ۸ ساله جنگ، تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی مطرح شد. دولت با هدف بازسازی اقتصادی پس از جنگ به طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه مبادرت ورزید. با وجود حصول برخی نتایج مثبت، مشکلاتی نیز برای اقتصاد کشور به وجود آورد (دادگر، ۱۳۷۸). ده سال اول بدون هرگونه برنامه مدون توسعه سپری شد. دولت با فشارهای خارجی، جنگ تحمیلی و گرفتاری‌های داخلی رو به رو بود. سنگینی عدم تعادل در اقتصاد بر دوش دولت و وابستگی مطلق به درآمدهای نفتی، مانع اصلی بر سر راه ادامه تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه تا سال ۱۳۶۸ خورشیدی شد. به

سخن دیگر، می توان ویژگی های روند ده ساله ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷ توسعه بعد از انقلاب را به شرح زیر خلاصه کرد:

- نبود هرگونه برنامه توسعه اقتصادی به صورت مدون و مصوب
- تأثیر منفی عوامل خارجی (برون زا) بر اقتصاد کشور. عواملی نظیر جنگ تحمیلی، تحریم اقتصادی و بلوکه شدن ذخایر ایران در آمریکا و...
- وابستگی شدید فعالیت های اقتصادی به درآمد نفت و صادرات آن
- نبود تعامل با کارشناسان و انحصارگرایی
- در دوره ۶۷-۱۳۵۷ کشور با دو عدم تعادل عمده رو به رو بود: کسری بودجه و کسری تراز پرداخت ها، یعنی عدم تعادل در اقتصاد داخلی و خارجی. بنابر این برنامه اول متوجه این دو عدم تعادل شد (تجلی ۱۳۸۱، ص ۲۰۴).

سرانجام با رویکرد دولت "هاشمی رفسنجانی" به برنامه ریزی اقتصادی برای بازسازی اقتصاد به شدت آسیب دیده از جنگ ۸ ساله و آزادسازی اقتصاد تمام دولتی شده بعد از انقلاب، سازمان برنامه عملاً به رأس هرم اقتصادی کشور صعود کرد و به تولید برنامه های اقتصادی، که از "عمرانی" به "توسعه" تغییر نام داده بود، پرداخت. در این راستا، تدوین و تنظیم برنامه های توسعه در جمهوری اسلامی از سال ۱۳۶۸ به بعد به ترتیب زیر در دستور کار قرار گرفت:

۱۳۶۸-۱۳۷۲	- تصویب قانون برنامه اول
۱۳۷۴-۱۳۷۸	- تصویب قانون برنامه دوم
۱۳۷۹-۱۳۸۳	- تصویب قانون برنامه سوم
۱۳۸۴-۱۳۸۸	- تصویب قانون برنامه چهارم
۱۳۹۰-۱۳۹۴	- برنامه پنجم

#### برنامه اول توسعه اقتصادی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

سند برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به "برنامه تعدیل اقتصادی" شهرت یافت، در ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به صورت ماده واحده با ۵۲ تبصره و دو قسمت و یک پیوست که بعدها تا سال ۱۳۷۴ تمدید شد، به تصویب مجلس رسید.

برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با انتخاب "راهبرد آزادسازی اقتصادی" و با هدف سرمایه گذاری دولت برای بازسازی خسارات جنگ و بهره برداری حداکثر از ظرفیت های موجود، شروع شد. در این راستا، دستیابی به رشد اقتصادی سالانه ۸/۱ درصد از اساسی ترین نیازهای

- توسعه ملی به حساب آمد. سیاست‌های اقتصادی مؤثر بر افزایش تولیدات داخلی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی، در اولویت قرار گرفت. سرخط اهداف کلان اولین برنامه توسعه جمهوری اسلامی در بخش‌های مختلف طبق قانون برنامه، به شرح زیر تعیین شده بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶):
۱. بازسازی دفاعی و تأمین نیازهای ضروری آن بر مبنای اهداف دفاعی تعیین شده.
  ۲. بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت دیده در طول جنگ تحمیلی در چارچوب اولویت‌های برنامه.
  ۳. گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه با توجه خاص نسبت به نسل جوان.
  ۴. ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم.
  ۵. تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی.
  ۶. تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم.
  ۷. تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تعیین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادی انسان.
  ۸. اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف.
  ۹. تلاش در جهت ایجاد امنیت قضایی و تحکیم مبانی نظری و عملی تساوی عموم در برابر قانون و اجرای عدالت و حمایت از آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی.
  ۱۰. سازمان‌دهی قضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها، متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه به استثنای مواردی که ملاحظات سیاسی و نظامی ایجاب می‌نماید.
- اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت در دوران برنامه اول از محل درآمد عمومی برنامه و همچنین از محل منابع داخلی شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت جمعاً بالغ بر ۱۳۸۵۵/۸ میلیارد ریال گردید. برای همین دوران پیش‌بینی اعتبارات جاری از محل درآمدهای عمومی ۲۰۷۶۶/۵ میلیارد ریال بود و در تبصره ۱ به دولت اجازه داده شده بود تا برای تأمین قسمتی از اعتبارات عمومی برنامه، حداکثر ۴۶۸۳ میلیارد ریال از اعتبارات سیستم بانکی استفاده کند (توفیق ۱۳۸۵، ص ۶۷).

#### عملکرد برنامه اول توسعه

به طور کلی دوران برنامه اول با آغاز اجرای سیاستی به نام تعدیل ساختاری مصادف شد که اصول آن در جهت "آزادسازی اقتصاد" بود. با این حال دشواری‌های اقتصادی پایان دوران برنامه، تنگناهای

ارزی و تورم سبب شد که دولت تا حدی از سیاست تعدیل روی برگرداند و دوباره به سیاست‌های گذشته قیمت‌گذاری و تعهد ارزی برای صادرکنندگان روی آورد. در عمل ضمن این که در سه سال اول اجرای برنامه، یعنی در سال‌های ۱۳۶۸، ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰، رشد اقتصادی به ترتیب ۵/۵، ۶/۱۳ و ۵/۱۲ درصد بود، ولی در دو سال آخر برنامه به ترتیب به ۷/۴ و ۸/۱ درصد تنزل پیدا کرد<sup>(۱)</sup> (توفیق ۱۳۸۵، ص ۶۸). البته رقم ۷/۴ درصد متوسط رشد اقتصادی برنامه اول با متوسط رشد اقتصادی در فاصله سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷، یعنی اولین ده سال بعد از انقلاب حدود (۲/۴ -) قابل مقایسه است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۳، ص ۳۰).

سیاست‌های تثبیت به معنای قیمت‌گذاری، تنبیه و تعزیر، ساز و کارهایی است که هیچگاه نتوانست کاربرد داشته باشد و موجب سامان دادن به اقتصاد جامعه شود. در برنامه اول، انحرافات جدی و تعیین‌کننده‌ای در عمل نسبت به برنامه به وجود آمد، از جمله خروج از برنامه پس از لحاظ کردن تعدیل اقتصادی، به ویژه که در متن برنامه هم عناصر تعدیل وجود داشت، ولی برنامه به گونه دیگری کنار گذاشته شد. برخی عناصر برنامه هم دنبال نشد، به این سبب تعدیل در برنامه اول جمهوری اسلامی به تورم لجام گسیخته منجر شد و اجرای فیزیکی طرح‌های عمرانی پراکنده نیز نتوانست سبب نجات اقتصاد نحیف کشور شود. تشدید بحران و تضعیف نرخ ارز به علت گشایش اعتباری بیش از درآمدهای نفتی با نرخ‌های غیر واقعی ۶۰ تا ۸۰ تومان دشواری‌های اقتصادی پیچیده‌ای به وجود آورد. ارز به قیمت ارزان خریداری و از کشور خارج می‌شد. هجوم واردات با اعتبارات آسان، رشد تورم، بی اعتباری سیستم بانکی کشور در خارج و رشد واردات کشور به ۲۸ تا ۳۰ میلیارد دلار در سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۶۹ نتیجه برخورد غیر تعدیلی با جریان ارز بود (مشایخی ۱۳۷۷، ص ۶۱). از سوی دیگر، نه تنها جامعه شاهد توسعه خصوصی سازی و انتقال بار از دوش دولت به شانه‌های بخش خصوصی نبود، بلکه در دوران تعدیل، کارشناسان عملاً نظاره‌گر پیدایش طبقه نوپایی بودند که به برکت رانت‌های موجود بهره‌مند و فربه شدند (مشایخی ۱۳۷۷، ص ۶۲). برای کوچک کردن دولت و کاهش هزینه‌های دولت متورم و حجیم، نه تنها شاهد و ناظر بر خصوصی سازی و انتقال بار از دوش دولت به بخش خصوصی صاحب صلاحیت و معتبر نبودیم، بلکه شاهد ظهور طبقه نوکیسه رانت باز و واسطه و دلال نیز بودیم که شاید پیدایش این پدیده منحرف، ناشی از دیگر آثار سوء انحراف از تعدیل برنامه اول باشد.

«...یکی از اهداف تعدیل از بین بردن رانت‌هاست، یعنی اگر تعدیل درست انجام بشود، رانت و فساد را از میان بر می‌دارد و زمینه رانت را از بین می‌برد. بنا بر این هرچه قدر از تعدیل دورتر شویم زمینه رانت خواری بیشتر می‌شود... به نکته‌ای

۱- ارقام رشد اقتصادی با ارقام نظیر مندرج در جدول مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مربوط به شاخص‌های اقتصادی کشور در برنامه اول توسعه اختلاف دارند.

باید توجه داشت که این نظام اداری غیر کارآمد ایران است که توان اجرای سیاست‌های حمایتی را ندارد، حتی اگر به میزانی هم سیاست‌های حمایتی در نظر گرفته شده بود، به دلیل غیرکارآمدی نظام اداری کشور، امکانی برای اجرای آن سیاست‌های حمایتی وجود نداشت. به علاوه انحراف از تعدیل و دامن زدن به تورم فشار بیشتری بر اقشار کم در آمد وارد آورد... و موجب شد دولت عقب‌گرد کند و به سیاست تثبیت و قیمت‌گذاری و تعزیرات روی آورد...» (مشایخی ۱۳۷۷، ص ۶۲).

در نتیجه به سبب تنگناهای ارزی، افزایش تورم و دیگر دشواری‌های عدیده اقتصادی، دولت در اواخر برنامه مجبور شد تا از سیاست تعدیل روی گردانیده و به سیاست تثبیت، قیمت‌گذاری و تعهدات ارزی روی آورد. سرانجام این که علی‌رغم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده دولت به علل افزایش صادرات و قیمت نفت و افزایش بهای ارز، بیش از ۱۰۰ درصد تحقق یافته بود و کسری بودجه هم رو به کاهش نهاده بود، اما در دستیابی به هدف‌های آرمانی برنامه اول توفیق حاصل نشد (تجلی ۱۳۸۱، صص ۲۰۴ تا ۲۰۶).

از آنجا که سنجش برخی شاخص‌های مهم اقتصادی می‌تواند حدود تحقق اهداف برنامه و یا انحراف از پیش‌بینی‌های برنامه را نشان دهد. در جدول صفحه بعد، ۱۲ شاخص کلیدی قابل ردیابی برنامه اول توسعه مورد مقایسه تطبیقی قرار گرفته است. به طوری که در جدول دیده می‌شود، برخی از شاخص‌ها انحراف معناداری نسبت به اهداف برنامه نشان می‌دهند. این موضوع هنگامی اهمیت پیدا می‌کند که انحراف از هدف‌ها، مهم تلقی شده و مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد تا برنامه‌ها در مراحل بعدی به اهداف برنامه نزدیک‌تر شوند (مرکز پژوهش‌ها ۱۳۸۹، ص ۱۴). توضیح اینکه آمار رشد اقتصادی مندرج در این جدول، اندکی با آمار رشد اقتصادی مندرج در متن برای سال‌های برنامه که از منابع معتبر دیگری اخذ شده، تفاوت دارد.

#### برنامه دوم توسعه اقتصادی (۱۳۷۸-۱۳۷۴)

برنامه دوم در تاریخ ۲۰ آذر ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید. اهداف کلان برنامه دوم توسعه که در راستای برنامه اول توسعه و در جهت آزادسازی اقتصاد تهیه و به برنامه دوم تعدیل اقتصادی معروف شده بود، به شرح زیر در قانون برنامه مورخ ۲۰ آذر ۱۳۷۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید:

۱. تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی.

۲. رشد فضایل بر اساس اخلاق اسلامی و ارتقای کمی و کیفی و فرهنگ عمومی جامعه.



## مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه اول توسعه

ردیف	عنوان	۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲		۱۳۷۳		میانگین	
		عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۷/۹	۵/۹۰	۹/۲	۱۴/۱۰	۶/۸	۱۲/۱۰	۸/۵	۴/۰	۸/۴	۱/۵۰	-	۰/۵۰	۸/۱۶	۷/۵۲
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۲۶/۴۰	۷/۴۰	۳۱/۹	۱۳/۸۰	۲/۹	۲۶/۴۰	-۰/۲	-۲/۵۰	۱/۲	-۱/۲۰	-	-۱۴/۲۰	۱۲/۴۴	۶/۷۶
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)		۱۲/۴		۱۷/۹۹		۱۶/۰۱		۱۶/۸۸		۱۴/۳۳		۱۴/۶۰	۱۵/۴۵	
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۱/۷۳	۱/۰۴	۲/۲۸	۱/۳۱	۳/۱۴	۲/۶۵	۴/۲۴	۳/۰۰	۶/۳۱	۳/۷۵	۴/۸۲	۴/۸۲	۳/۵۶	۲/۳۵
۵	واردات کالا (فوب) (میلیارد دلار)	۱۵/۶۱	۱۳/۴۵	۱۹/۵۹	۱۸/۳۳	۲۰/۱۹	۲۵/۹۰	۱۹/۸۴	۲۳/۲۷	۱۹/۲۹	۱۲/۶۲		۱۲/۶۲	۱۸/۸۰	۲۰/۰۴
۶	قیمت هر بشکه نفت (دلار)		۱۷/۳۱		۲۳/۲۶		۱۸/۶۲		۱۸/۴۴		۱۶/۳۳		۱۵/۵۳	۱۸/۵۹	۱۸/۵۹
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۱۰/۸	۱۹/۵۴	۱۱/۷	۲۳/۲۸	۹/۲	۲۴/۶۴	۵/۹	۲۵/۲۸	۳/۵	۳۴/۲۱		۱۸/۴۸	۲۵/۳۳	۲۵/۳۳
۸	نرخ تورم (درصد)	۲۰/۵	۱۷/۴۰	۱۶/۸	۹/۰۰	۱۴/۳	۲۰/۷۰	۱۱/۴	۲۴/۴۰	۸/۹	۲۳/۹۰		۲۵/۲۰	۱۸/۸۸	۱۸/۸۸
۹	نرخ ارز (دلار) (رتال)		۱۲۷۷/۰۰		۱۴۳۳/۰۰		۱۳۳۰/۰۰		۱۴۹۸/۰۰		۱۸۰۳/۰۰		۲۶۶۷/۰۰	۲۶۶۷/۰۰	۲۶۶۷/۰۰
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	۱۳/۴	۱۴/۲۰	۱۳/۴	۱۳/۴	۱۳/۴	۱۳/۴	۱۳/۴	۱۳/۴	۱۳/۴	۱۱/۱۰			۱۲/۴	۱۲/۴
۱۱	ضریب جنینی		۰/۴۰۹۲		۰/۳۹۶۹		۰/۳۹۹۶		۰/۳۸۷۰		۰/۳۹۷۶			۰/۳۹۹۳	۰/۳۹۸۰
۱۲	انباشت‌تراز کل حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

منابع:

مؤسسه ستاد عملکرد، ردیف ۷ سید نفی، تورک؛

مؤسسه ردیف ۱۱ مرکز آمار ایران

مؤسسه باقی ردیف‌ها: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (اعداد بزرگ‌تر از گزارش بررسی وضعیت اقتصادی کشور با استناد از مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی از ابتدای برنامه اول تا چهار ساله اول برنامه چهارم، ۱۳۶۸-۱۳۷۳)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای

اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۵.

مؤسسه ستاد برنامه: متن برنامه‌های توسعه اول تا چهارم و اسناد پشتیبان برنامه‌های توسعه

۳. هدایت جوانان و نوجوانان در عرصه‌های ایمان مذهبی، فرهنگ خودی، خلاقیت، علم، هنر، فن، تربیت بدنی مناسب انسانی، خانوادگی و اجتماعی و مشارکت در صحنه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی.
۴. افزایش بهره‌وری.
۵. تربیت نیروی انسانی مورد نیاز.
۶. رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی.
۷. اصلاح ساختار نظارتی اجرایی و قضایی کشور در جهت تحقق اهداف برنامه.
۸. تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه.
۹. تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیرنفتی.
۱۰. حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور.
۱۱. تقویت بنیه دفاعی کشور در چارچوب سیاست‌ها و تدابیر فرماندهی معظم کل قوا.
۱۲. رعایت اصول عزت و حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی.
۱۳. تلاش در جهت حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت همه جانبه آحاد مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان کار.
۱۴. نظام دهی و به کارگیری تحقیقات به عنوان ابزاری برای حل مشکلات و توسعه کشور.
۱۵. ایجاد تعادل در بخش‌های اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی).
۱۶. تقویت و ترویج ارزش‌های انقلاب اسلامی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی.

اهداف کمی کلان در برنامه دوم با تکیه بر توسعه کشاورزی که از سال ۱۳۷۴ شروع شد، به قرار زیر تعیین شده بود:

- پیش بینی رشد ۵/۱ در صد تولید ناخالص داخلی در برنامه به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱.
- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت به طور متوسط سالانه ۶/۲ درصد افزایش یابد.
- مصرف خصوصی به قیمت ثابت در طول برنامه به طور متوسط سالانه از رشدی معادل ۴ درصد برخوردار باشد.
- ۱۵/۲ درصد رشد متوسط درآمدهای دولت در طول برنامه.
- رشد پایه پولی و نیز حجم نقدینگی ۱۲/۵ درصد.

- سطح عمومی قیمت‌ها در طول برنامه به طور متوسط سالانه ۱۲/۴ درصد افزایش یابد.
  - طی این برنامه صادرات نفتی کشور به طور سالانه ۳/۴ درصد، صادرات غیرنفتی ۸/۴ درصد و واردات ۴/۳ درصد افزایش یابد.
  - جمعیت کشور در سال ۱۳۷۸ معادل ۶۸/۹۰۰ میلیون نفر برآورد شده بود. تعداد شاغلان در این سال باید به ۱۶/۲۳۲ میلیون نفر بالغ می‌شد. در مجموع پیش‌بینی شده بود طی سال‌های ۷۸-۱۳۷۴ تعداد ۲/۰۱۹ میلیون نفر به جمعیت شاغل کشور افزوده شود.
  - کل اعتبارات برنامه مبلغ ۲۳۸۱۸۶ میلیارد ریال تعیین گردید که از آن مبلغ ۱۰۵۰۲۹ میلیارد ریال برای هزینه‌های عمرانی در نظر گرفته شده بود (توفیق ۱۳۸۵، ص ۶۹).
- برنامه دوم توسعه کشور مطابق اهداف و سیاست‌های اعلام شده در اسناد آن، مبتنی بر "آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی" تهیه گردید. در این برنامه نیز رشد و توسعه اقتصادی از اصلی‌ترین اهداف کشور تلقی شد. به دلیل بهره‌برداری از ظرفیت‌های بلااستفاده موجود در سال‌های برنامه اول، نیل به رشد اقتصادی مطلوب در این برنامه، مستلزم سرمایه‌گذاری در زمینه‌های جدید اقتصادی بود.

#### عملکرد برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی

برنامه اول در سال ۱۳۷۳ به پایان رسید و سال ۱۳۷۳ به مطالعه و ارزیابی عملکرد برنامه اول اختصاص یافت. برنامه دوم برای دوره پنج ساله ۱۳۷۴-۱۳۷۸ تهیه شد. برنامه دوم از نظر ساختار و ماهیت با برنامه اول تفاوتی نداشت. مطابق با اهداف و سیاست‌های اعلام شده در سند برنامه دوم، مبتنی بر آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی بود. رشد اقتصادی اصلی‌ترین هدف برنامه دوم توسعه بود. رشد تولید ناخالص داخلی در برنامه دوم ۵/۱ درصد در نظر گرفته شد. عملکرد برنامه دوم نشان می‌دهد که میانگین رشد تولید ناخالص داخلی ۳/۲ درصد در سال بوده که با اهداف برنامه فاصله دارد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۳، ص ۳۷). درآمدهای دولت در سال ۱۳۷۴ معادل ۴۵۴۳۲ میلیارد ریال بود که در سال ۱۳۷۶ به ۴۵۴۲۹/۹ میلیارد ریال کاهش یافت. در حالی که رشد درآمدهای دولت ۱۵/۲ درصد پیش‌بینی شده بود. متوسط رشد نقدینگی طی سال‌های ۷۶-۱۳۷۴ معادل ۳۰ درصد بوده، در حالی که پیش‌بینی برنامه ۱۲/۵ درصد بوده است. در سه سال اول برنامه، رشد پایه پولی ۳۰/۸ درصد بوده، که از پیش‌بینی برنامه (۱۲/۵ درصد) بیشتر بوده است. به این ترتیب شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری که رشد متوسط سالیانه آن بر اساس پیش‌بینی قانون برنامه دوم معادل ۱۲/۴ درصد فرض شده بود. طی سه سال اول برنامه به طور متوسط سالانه معادل ۲۹/۳ درصد رشد داشته است. متوسط نرخ رشد واقعی سایر متغیرهای پولی نظیر خالص بدهی



محمد علی نجفی

دولتی به بانک مرکزی و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نیز به همین ترتیب تفاوت فاحشی با ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه دوم دارد، که لزوم بازنگری در سیاست‌های موجود را ایجاب می‌نماید (تجلی ۱۳۸۱، ص ۲۰۷). به نظر کارشناسان علی‌رغم کوشش‌های برنامه‌ریزان، برنامه دوم در دستیابی به اهداف خود نیز موفق نبوده است. در سال اول برنامه دوم توسعه، پس از کناره‌گیری گروه تعدیل اقتصادی از کادر مدیریت سازمان برنامه، "روغنی زنجانی" پس از ۱۳ سال اداره سازمان برنامه، از کار کناره‌گیری کرد و در ۱۱ مرداد ۱۳۷۴، "حمید میرزاده" از سوی "هاشمی

رفسنجانی" به ریاست سازمان برنامه منصوب شد. در دوره مدیریت "میرزاده"، برنامه دوم به دلیل کاهش درآمد نفت، افزایش نرخ ارز، افزایش شدید تورم (۳۵ درصد)، بحران بدهی‌های خارجی، فشار افکار عمومی، در دستیابی به اهداف بخش‌های اصلی از جمله آزادسازی نرخ ارز متوقف شد. پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۷۶ و پایان دوره "هاشمی رفسنجانی"، از سوی "محمد خاتمی" رئیس‌جمهور، "محمد علی نجفی"، فارغ‌التحصیل انستیتو تکنولوژی ماساچوست (M.I.T)، از اول شهریور ۱۳۷۶ به ریاست سازمان برنامه منصوب شد. در تاریخ یازدهم اسفند ۱۳۷۸، سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سازمان برنامه و بودجه ادغام و به "سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی" ارتقا یافت (جنت، شماره ۱۴۶۵، ص ۳۱).

برنامه دوم به علت فقدان انضباط مالی دولت، گسترش بدنه دولت و سازمان‌های موازی، فشارهای تورم، کاهش درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۷۶ - ۱۳۷۷ و... نیمه کاره‌ها شد. در جدول صفحه بعد، ۱۲ شاخص کلیدی قابل ردیابی برنامه دوم توسعه مورد مقایسه تطبیقی قرار گرفته است. به طوری که در جدول دیده می‌شود، برخی از شاخص‌ها انحراف معناداری نسبت به اهداف برنامه نشان می‌دهند. این موضوع هنگامی اهمیت پیدا می‌کند که انحراف از هدف‌ها مهم تلقی شده و مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد تا برنامه‌ها در مراحل بعدی به اهداف برنامه نزدیک‌تر شوند (مرکز پژوهش‌ها ۱۳۸۹، ص ۱۵).

#### برنامه سوم توسعه اقتصادی - (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹)

قانون برنامه سوم توسعه در تاریخ هفدهم فروردین ماه سال ۱۳۷۹ با اصلاحاتی از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و به تأیید شورای نگهبان رسید. مشکلات ساختاری گریبان‌گیر دو برنامه اول و دوم توسعه، نگاه اجتماعی به مسائل اقتصادی در داخل، سیاست تنش‌زدایی در روابط بین‌الملل و

## مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه دوم توسعه\*

ردیف	عنوان	۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸		۱۳۷۹	
		عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۲/۹	۲/۹	۶/۱۰	۲/۹	۲/۹	۲/۹	۲/۹	۲/۹	۲/۹	۲/۹	۲/۹	۲/۹
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۲/۴	-۴/۵۰	۴/۳	۲۵/۰۰	۲/۴	۱۲/۵۰	۴/۳	۲/۲۰	۲/۴	۵/۸	۴/۳	۸/۴
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)		۱۵/۱۱		۱۹/۲۷		۱۵/۴۷		۹/۴۳	۱۰/۹۵	۱۷/۰۹		۱۵/۳۷
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۲/۲۵	۲/۲۵	۲/۲۱	۲/۱۱	۲/۸۷	۲/۹۱	-	۳/۱۸	۳/۹۰	۳/۳۰	۲/۲۷	۲/۲۷
۵	واردات کالا (قوب) (میلیارد دلار)	-	۱۲/۷۷	-	۱۴/۹۹	-	۱۴/۱۲	-	۱۴/۲۹	۱۴/۹۹	۱۳/۴۳	-	۱۳/۹۳
۶	قیمت هر بشکه نفت (دلار)		۱۶/۸۶		۲۰/۲۹		۱۸/۶۸		۱۲/۷۸		۱۷/۴۷		۱۷/۱۱
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۲۷/۳	۲۷/۳	۳۷	۲۷/۳	۲۷/۳	۱۵/۴۰	۲۷/۳	۱۹/۴۶	۲۴/۶	۲۰/۱۳	۲۶/۷۶	۲۵/۸۷
۸	نرخ تورم (درصد)	۱۲/۴	۴۹/۴۰	۱۲/۴	۳۳/۳۰	۱۲/۴	۱۷/۳	۱۲/۴	۱۸/۱	۲۲/۱	۲۰/۱۰	۱۴/۳۴	۲۵/۶۳
۹	نرخ ارز (دلار) (ریال)	۱۵۷۰/۰۰	۴۷۸۸/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۴۴۴۴/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۴۷۸۵/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۶۴۶۰/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۸۶۳۲/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۵۶۷۹/۸
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	۱۲/۶	-	۱۲/۶	۹/۱۰	۱۲/۶	۱۳/۱۰	۱۲/۶	۱۲/۵۰	۱۲/۶	۱۳/۵۰	۱۲/۶	۱۲/۰۵
۱۱	ضریب جینی		۰/۴۰۷۴		۰/۴۰۹۱۰		۰/۴۰۲۹		۰/۴۹۶۵		۰/۴۰۰۹		۰/۴۹۹۷
۱۲	انباشت ارز کل حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)		-		-		-		-		-		-

منبع: همان

\* لازم به توضیح است که سال ۱۳۷۳ سال بدون برنامه توسعه‌ای بوده است و برنامه دوم تا یک سال تأخیر از سال ۱۳۷۴ شروع شده است.

بهبود روابط در اوپک و ارائه طرح سامان دهی اقتصاد کشور در سال ۱۳۷۷، منجر به شکل‌گیری سرمشق "اصلاح ساختار اقتصادی با رویکرد داخلی" در برنامه سوم توسعه شد. مهم‌ترین ویژگی برنامه سوم، شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه اقتصادی کشور و سعی در فراهم آوردن الزامات تحقق یک توسعه پایدار بوده است.

برنامه سوم با راهبرد اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد "توسعه اقتصاد رقابتی" از طریق حرکت به سمت آزادسازی نظام اقتصادی، همراه با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی، اصلاحات قانونی و نهادی، لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت، با گرایش راهبردی در سه مرحله زیر طراحی شد:

#### مرحله یک:

- بررسی عملکرد گذشته، تبیین وضع موجود مشکلات و تنگناها و نقاط قوت و ضعف ساختاری و عملکردی.
- تهیه چشم‌انداز بلند مدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با نگرش‌های آمایشی و شناخت دغدغه‌ها و چالش‌های آینده.
- ارائه گزینه‌های مختلف و پیشنهاد گزینه مطلوب.
- رهنمودهای ملی برنامه سوم.

#### مرحله دو

- تدوین برنامه‌های عملیاتی رهنمودهای کلی برنامه.
- تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های استراتژیک بخشی.
- تهیه طرح پایه آمایش سرزمین.
- تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکز به شهرستان‌ها.
- نهایی نمودن تصویر روند مطلوب.
- لایحه برنامه سوم.

#### مرحله سه

- تدوین برنامه‌های بخشی و استانی بر اساس قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).

قانون برنامه سوم در سه بخش حوزه های فرابخشی (۱۲ فصل)، امور بخشی (سیزده فصل)، اجرا و نظارت (یک فصل) تدوین و تصویب شد. دوازده فصل حوزه فرابخشی عبارت بودند از: اصلاح ساختار اداری و مدیریت - ساماندهی شرکت های دولتی - واگذاری سهام و مدیریت شرکت های دولتی - تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت های اقتصادی - نظام تأمین اجتماعی و یارانه ها - سیاست های اشتغال - نظام مالیاتی و بودجه - نظام درآمد، هزینه استان - سیاست های پولی و ارزی - ساماندهی بازارهای مالی - توسعه علوم و فناوری - سیاست های زیست محیطی.

سیزده فصل امور بخشی نیز عبارت بودند از: آب و کشاورزی - صنعت، معدن و بازرگانی - انرژی - پست و مخابرات - حمل و نقل - عمران شهری، توسعه و عمران روستایی - مسکن - آموزش - فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی و تربیت بدنی - امور دفاعی و امنیتی - امور عمومی (سیاست داخلی و خارجی) - امور قضایی - بهداشت و درمان.

در این برنامه اعتبارات برنامه اعلام نشده بود، ولی در پیوست های برنامه رشد اقتصادی ۶ درصد، میانگین رشد سرمایه گذاری خصوصی و دولتی در کل ۷/۱ درصد، و تورم ۱۵/۹ درصدی دیده شده بود. گفتنی است که این برنامه از این نظر با دو برنامه قبل متفاوت بود که انجام همه امور، دیگر نیازی به سیر تصویب قانونی در مجلس شورای اسلامی نداشت. یکی از مهم ترین جهت گیری های برنامه سوم، اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت، بالا بردن بهره‌وری منابع ملی و تقویت بخش غیردولتی است. در این زمینه چهار موضوع مهم نظام اداری، شرکت های دولتی، انحصارات و تمرکززدایی در برنامه سوم مورد توجه قرار گرفت. در بخش پولی نیز رویکرد کلی آن بود که به تدریج ساز و کارهای کارآمد تعادلی بر نظام پولی کشور حاکم شود.

#### عملکرد برنامه سوم توسعه

میزان رشد تولید ناخالص داخلی یا رشد اقتصادی متداول ترین شاخص اقتصادی در معرفی توان اقتصادی هر کشور است، زیرا نتیجه کارکرد تمام عوامل اقتصادی است و از شاخص های مهم و اساسی برای ارزیابی توانمندی های جامعه به شمار می رود و ایجاد اشتغال، افزایش تولید، بهبود وضعیت معیشتی، رفاه جامعه و توسعه اقتصادی کشور محصول قدرت اقتصادی جامعه است. میانگین رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در برنامه سوم، حدود ۵/۴ درصد بوده که از میانگین رشد سالانه پیش بینی شده در برنامه ۶/۰ درصد پایین تر است. میانگین رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت نیز در برنامه سوم معادل ۵/۸ درصد بوده که از میانگین مورد نظر برنامه حدود ۱ درصد کمتر بوده است. در نتیجه رشد میانگین مورد نظر برنامه به دلیل رشد پایین سال های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۳ و به رغم بالاتر بودن رشد

سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۷۹ نسبت به هدف برنامه محقق نشده است. تولید سرانه ۱۳۷۹ به قیمت‌های ثابت ۱۳۷۶، حدود ۵۰۳۹ هزار ریال و در ۱۳۸۳ معادل ۵۸۵۱ هزار ریال بوده است. با توجه به فزونی رشد تولید ناخالص داخلی نسبت به رشد جمعیت، رشد تولید سرانه از ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ مثبت بوده و میانگین آن در برنامه سوم به ۳/۷ درصد رسیده بود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۴، ص ۲۷۶).

به طور کلی برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی علی‌رغم خوش بینی اصولی و منطقی زیادی که در مفروضات تئوریک و آرمانی گزارش «نظام برنامه ریزی برنامه سوم» مصوبه ۲۹ شهریور ۱۳۷۷ هیأت وزیران<sup>(۱)</sup> آمده بود. نتوانست در دوران برنامه به هدف‌های توسعه دست پیدا کند. طبق گزارش عملیات عمرانی برنامه سوم توسعه، از مجموع اعتبارات عمرانی برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس که برای سه بخش و در ۲۶ فصل تنظیم شده بود، ۱۷۹/۸ هزار میلیارد ریال اعتبارات عمرانی ملی و ۵۹/۹ هزار میلیارد ریال اعتبارات عمرانی استانی تخصیص یافته بود. میانگین رشد سالانه بودجه عمرانی مصوب طی سال‌های یادشده برای طرح‌های عمرانی ملی ۳۲/۸ درصد و استانی ۵۵/۷ درصد بوده است. کل اعتبارات عمرانی از محل درآمد عمومی بالغ بر ۳۲۷/۷ هزار میلیارد بود، که ۷۲/۳ درصد آن اعتبارات ملی و ۲۷/۷ درصد دیگر اعتبارات استانی بوده است. متوسط تخصیص اعتبار در طول برنامه ۷۲ درصد ملی و ۸ درصد استانی بوده است. میانگین دستیابی به اهداف سالانه در برنامه سوم توسعه برای طرح‌های ملی ۶۳ درصد و طرح‌های عمرانی استانی ۸۲/۲ درصد بوده است. با ۳۰/۹ درصد پیشرفت فیزیکی برای طرح‌های ملی و ۴۶/۱ درصد برای طرح‌های استانی، ادامه عملیات تعدادی از طرح‌ها به برنامه چهارم عمرانی انتقال یافت. با وجود موفقیت‌های به دست آمده در جهت اصلاح روند پیشرفت عملیات عمرانی مانند اولویت بندی طرح‌ها، کاهش زمان اجرا تا به بهره برداری رسیدن پروژه‌ها، تلاش برای برقراری انضباط مالی و .... برخی شاخص‌های کلان افزایش مطلوبی نداشته است، زیرا از یک سو وجود عدم تعادل و کاستی‌هایی مانند عدم تحقق بخشی از منابع و نبود زمینه افزایش آن و از سوی دیگر، ضعف مدیریت در هدایت منابع مالی موجب شد تا شاخص‌های کلان افزایش رضایت بخش نشان ندهند (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۵، صص ۲۰ تا ۲۹).

«... در نگاه اول به برنامه سوم، عناصر مثبت و با اهمیت در قالب نظری آن مشهود است. زیرا اولاً در آن قول نهادینه شدن اقتصاد کشور داده شده است، در ثانی سخن از طرح آمایش معقول و فراگیر در آن رفته است. شعار خروج از اقتصاد تک

۱- این گزارش در تاریخ ۱۳ مهرماه همان سال از سوی رییس جمهور به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور بخشنامه شد.



محصولی، عنصر با ارزش دیگر برنامه است. حرکت به سوی حذف یارانه‌ها و کوچک شدن حجم دولت از ره‌آوردهای نظری برنامه است. کارآمد ساختن پرسنل بخش عمومی، تلاش برای حضور بیشتر شهروندان در تصمیم‌گیری اقتصادی، گسترش رقابت، توجه به آزادی‌های قانونی، ترسیم چارچوب تثبیت اقتصادی در بلندمدت از دیگر عناصر خوشایند تئوریک برنامه می‌باشد. به علاوه توجه به قطع اتکاء صادرات به نفت خام، اصلاح ساختار تأمین اجتماعی، حل بیکاری و تورم پایین نیز از محسنات این برنامه به شمار می‌آید. به گفته مسوؤلان، برنامه سوم توسعه به گونه‌ای طراحی و تدوین شده است که عمده‌ترین ضرورت‌ها و نیازهای جامعه را مورد توجه قرار می‌دهد. مقایسه برنامه سوم با کارکرد برنامه‌های اول و دوم و دیگر فعالیت‌های اقتصادی و اشاره‌های کوتاه به عملکرد برنامه‌های اول و دوم می‌تواند آزمون دیگری در زمینه موفقیت و یا عدم موفقیت برنامه سوم باشد. زیرا زمینه‌های تحقق اهداف آن دو برنامه بسیار مناسب‌تر از شرایط فعلی بود. قبل از آغاز برنامه‌های یاد شده، در آمد دولت، آمادگی نیروهای آزاد شده از جنگ، وضعیت قیمت نفت، شاخص‌های کلان اقتصادی، موضوع بدهی خارجی، پایین بودن نرخ ارز، ظرفیت‌های بالقوه تولیدی، جمعیت مناسب‌تر (به طور نسبی)، وجود روحیه ساده زیستی و عدم روحیه مصرف‌گرایی (به خاطر توجه مردم به ارزش‌های انقلاب و جنگ در دهه اول پیروزی)، و ده‌ها پارامتر مناسب دیگر از ویژگی‌های موفق در آستانه برنامه‌های اول و دوم بوده است. در نتیجه، موفقیت نسبی و تحقق اهداف برنامه‌های اول و دوم بایستی نسبت به برنامه سوم جلوتر باشد. اما برنامه‌های مذکور بنابر دلایل شناخته شده و با اذعان کارشناسان برجسته اقتصادی کاستی‌هایی داشته است... براساس برنامه سوم هزینه جاری و عمرانی در این برنامه ۸۰۴ هزار میلیارد ریال است که نسبت به برنامه دوم حدود ۲/۴ برابر افزایش نشان می‌دهد. هزینه دولت در برنامه دوم ۳۳۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده. بر همین اساس، رشد اقتصادی در برنامه سوم باید ۶ درصد به طور مستمر باشد که در مقایسه با عملکرد برنامه دوم که به طور متوسط رشدی حدود ۳/۲ درصد بوده، قابل توجه است. میزان پیش‌بینی شده برای واردات در برنامه سوم ۱۱۲/۵ میلیارد است که عملکرد این بخش در برنامه دوم ۸۲ میلیارد دلار بوده است. در برنامه سوم باید صادرات کالاهای غیرنفتی معادل ۳۴/۵ میلیارد دلار باشد که عملکرد برنامه دوم در این زمینه کمتر از ۱۷ میلیارد دلار بوده است. نرخ تورم در طول برنامه دوم حدود ۲۶/۵ درصد بوده که در برنامه سوم به طور متوسط ۱۵/۹ درصد پیش‌بینی شده است. در بخش اشتغال عملکرد برنامه دوم بیانگر ایجاد یک میلیون و ۳۵۰ هزار شغل جدید بوده که این رقم باید در برنامه سوم به سه میلیون و ۷۰۰ هزار شغل جدید

ارتقا یابد. بر همین اساس با توجه به محدودیت منابع، سرمایه‌گذاری دولتی در برنامه سوم باید محدود شده و رشد این بخش معطوف به سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی با رشدی معادل ۸/۱ درصد باشد» (دادگر، ۱۳۷۸).



محمد رضا عارف

در خرداد ۱۳۷۹، دکتر "محمد رضا عارف"، به ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی منصوب و تا پایان دوره اول "محمد خاتمی" در این سمت باقی ماند. پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۰، دکتر "محمد ستاری فر" با گرایش برنامه ریزی و توسعه برای ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی برگزیده شد. او در ۲۰ اردیبهشت ۱۳۸۳ با کناره گیری از سازمان، جای خود را به دکتر "حمیدرضا برادران شرکا"، معاون اقتصادی خود واگذار کرد (جنت ۱۳۸۶، شماره ۱۴۶۵، ص ۳۱). برنامه سوم توسعه که با راهبرد اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد "توسعه اقتصاد رقابتی"، شکل گیری نظام جامع اجتماعی، اعمال اصلاحات قانونی و نهادی، لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه مشارکت بخش خصوصی و کوچک تر شدن بدنه دولت، و ... تدوین شد نیز نتوانست طبق برنامه به اهداف پیش بینی شده دست یابد.



محمد ستاری فر

از آنجا که سنجش برخی شاخص های مهم اقتصادی می تواند حدود تحقق اهداف برنامه و یا انحراف از پیش بینی های برنامه را نشان دهد، در جدول صفحه بعد ۱۲ شاخص کلیدی قابل ردیابی برنامه سوم توسعه مورد مقایسه تطبیقی قرار گرفته است. به طوری که در جدول

دیده می شود، برخی از شاخص ها انحراف معنا داری نسبت به اهداف برنامه نشان می دهند. این موضوع هنگامی اهمیت پیدا می کند که انحراف از هدف ها مهم تلقی شده و مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد، تا برنامه ها در مراحل بعدی به اهداف برنامه نزدیک تر شوند (مرکز پژوهش ها ۱۳۸۹، ص ۱۶).

## مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه سوم توسعه

ردیف	عنوان	۱۳۷۹		۱۳۸۰		۱۳۸۱		۱۳۸۲		۱۳۸۳		۱۳۸۴		میانگین		
		برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۴/۵	۵/۰	۵/۵	۲/۳	۶/۵	۸/۱	۶/۷	۷/۸	۶/۸	۶/۴	۶/۸	۶/۴	۶/۰	۶/۰	۵/۵
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۶/۰۰	۴/۱۰	۶/۹	۱۴/۲۰	۷/۳	۱۲/۰۰	۷/۸	۱۰/۸۰	۷/۹	۷/۰	۷/۹	۷/۰	۷/۱۸	۷/۱۸	۹/۶۲
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)	۱۱/۰۸	۲۴/۲۸	۱۰/۸۶	۱۹/۲۴	۲۲/۸۰	۲۲/۹۷	۲۲/۹	۲۷/۲۶	۲۲/۵۵	۲۲/۲۲	۲۲/۵۵	۲۶/۲۲	۱۸/۰۷	۱۸/۰۷	۲۶/۰۵
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۴/۸۲	۴/۱۸	۵/۹۳	۴/۵۶	۵/۳۷	۵/۲۷	۶/۹۷	۶/۶۴	۷/۷۲	۷/۵۴	۷/۷۲	۷/۵۴	۶/۱۶	۶/۱۶	۵/۶۳
۵	واردات کالا (قوب) (میلیارد دلار)	۲۲/۲۳	۱۵/۰۸	۲۳/۰۴	۱۸/۱۳	۲۲/۷۸	۲۲/۰۴	۲۴/۲۵	۲۹/۵۶	۲۰/۷۴	۲۸/۲۰	۲۰/۷۴	۲۴/۸۲	۲۴/۸۲	۲۴/۶۰	۲۴/۶۰
۶	قیمت هر بشکه نفت (دلار)		۲۷/۶۰		۲۳/۱۲		۲۴/۳۶		۲۸/۱۰		۲۶/۰۵		۲۶/۰۵		۲۷/۸۴	۲۷/۸۴
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۲۰/۰۸	۲۹/۲۸	۱۸/۰۰	۲۸/۸۴	۱۵/۷	۳۰/۰۹	۱۴/۲	۲۶/۱۲	۱۳/۱	۳۰/۲۵	۱۳/۱	۳۰/۲۵	۱۶/۲۶	۲۳/۱۳	۲۳/۱۳
۸	نرخ تورم (درصد)	۱۹/۹	۱۲/۶۰	۱۷/۴۰	۱۱/۴۰	۱۵/۳۰	۱۵/۸۰	۱۴/۰۰	۱۵/۶۰	۱۳/۰۰	۱۵/۲۰	۱۳/۰۰	۱۵/۲۰	۱۵/۹۲	۱۴/۱۲	۱۴/۱۲
۹	نرخ ارز (دلار) (ریال)		۸۱۹۰/۰۰		۸۰۰۹/۰۰		۸۰۱۹/۰۰		۸۳۶۵/۰۰		۸۷۴۸/۰۰		۸۷۴۸/۰۰		۸۳۵۸	۸۳۵۸
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	-	۱۴/۳	-	۱۳/۲	۱۲/۸۰	۱۲/۸۰	-	۱۱/۸۰	۱۲/۵۰	۱۲/۲۰	۱۲/۵۰	۱۲/۲۰	۱۲/۶۵	۱۲/۶۸	۱۲/۶۸
۱۱	صرب چینی	۰/۴۳	۰/۲۹۹۱	۰/۴۳	۰/۳۹۸۵	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳	۰/۴۳
۱۲	ایستادگاری کل حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)	-	۵/۹۰	-	۷/۰۰	-۰/۰۷۴	۸/۱۰	۱/۴۶	۸/۴	-۰/۷۸	۹/۵۰	-	۹/۵۰	-	۷۸/۷	۷۸/۷

منابع: همان

**برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)**

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (در ۱۶۱ ماده و ۳۴ تبصره و ۹ جدول) که در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ یازدهم شهریورماه یکهزار و سیصد و هشتاد و سه مجلس شورای اسلامی تصویب و از تأیید شورای نگهبان و رسیدگی مجمع تشخیص مصلحت نظام گذشته بود، در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۲۵ برای اجرا به سازمان مدیریت و برنامه ریزی ابلاغ شد.

شکل‌گیری برنامه چهارم توسعه در شرایطی صورت گرفت که کشور با چالش‌های درونی و بیرونی جدی روبه‌رو بود. از این رو تهیه و تدوین چهار برنامه ۵ ساله میان مدت با رسالت‌ها و مأموریت‌های متفاوت در چارچوب چشم‌انداز بلند مدت بیست ساله (مورخه ۱۱ آذر ۱۳۸۲) در دستور کار قرار گرفت:

- برنامه چهارم توسعه با مأموریت دستیابی به رشد اقتصادی دانایی محور: (۱۳۸۴-۱۳۸۸)
- برنامه پنجم توسعه با مأموریت تثبیت مبانی رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی: (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
- برنامه ششم توسعه با مأموریت توسعه پایدار و دانش بنیان کشور: (۱۳۹۸-۱۳۹۵)
- برنامه هفتم توسعه با مأموریت تأمین عدالت اجتماعی: (۱۴۰۴-۱۳۹۹)

نظر به اهمیت اهداف آرمانی، تحول آفرین و تغییر ساز سند چشم‌انداز بیست ساله (۱۴۰۴-۱۳۸۴)، که از مهم‌ترین اسناد آینده‌نگر دوران برنامه ریزی ایران تلقی می‌شود، پیش از ورود به جزئیات بیشتر برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، متن سند چشم‌انداز بیست ساله در اینجا درج می‌شود:

**متن سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران****(۱۴۰۴-۱۳۸۴)**

«با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدیرانه جمعی و در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی، در چشم‌انداز بیست ساله، ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل. جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

- توسعه یافته متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های

مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها، و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی.

برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی.

● امن، مستقل و مقتدر با سازمان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.

● برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب در آمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

● فعال، مسؤولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

● دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح در آمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

● الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکر و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای براساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی (ره).

● دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصحلت.

ملاحظه: در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که: شاخص‌های کمی کلان آنها از قبیل: نرخ سرمایه‌گذاری، در آمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله در آمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و

الزامات چشم انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست ها و هدف ها به صورت کامل مراعات شود». (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور ۱۳۸۹، ص ۵).

از آنجا که وفاداری و تعهد عوامل اجرایی به دستیابی به اهداف این سند تاریخی و مهم مد نظر بود، منشور جداگانه ای تحت عنوان "سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران"، با تأکید بیشتر بر اهداف برنامه چهارم توسعه و سند چشم انداز، جداگانه، طی نامه مورخ یازدهم آذر ۱۳۸۲ خورشیدی، به شرح زیر به رییس جمهور وقت، ابلاغ شد:

جناب آقای خاتمی، ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران  
با سلام و تحیت،

در پی ابلاغ سند چشم انداز بیست ساله که به حول و قوه الهی و توجهات حضرت بقیه الله ارواحنا فدا خواهد توانست مسیر توسعه و سازندگی کشور را در جهت هدف های والای جمهوری اسلامی نمایان و مشخص سازد، اینک سیاست های کلی برنامه چهارم که نخستین برنامه دوران ۲۰ ساله است، برابر اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ می گردد.

انتظار می رود چارچوب این سیاست ها و نقاط مورد تکیه در آن بتواند به تدوین برنامه ای جامع و عملیاتی برای دوره پنج ساله بیانجامد. بی گمان اهتمام و دقت نظر جنابعالی و هیأت محترم دولت و از آن پس مجلس محترم شورای اسلامی می توانند در این باره نقش تعیین کننده خود را ایفا کنند.

تأکید بر این معنا بدین علت ضرورت می یابد که برخی از سیاست های کلی مصرح در برنامه سوم از توجه کافی در تقنین و اجرا برخوردار نگشت. مجمع محترم تشخیص مصلحت و نیز خود دستگاه های تقنینی و اجرایی می توانند این کمبود را به نحو شایسته ای در این برنامه برطرف کنند.

لازم می دانم از مجمع محترم تشخیص مصلحت و هیأت محترم دولت و سازمان مدیریت و برنامه ریزی و دبیرخانه مجمع و نیز کارشناسان فعال و همکار با این مجموعه ها که در تنظیم سیاست های کلی برنامه چهارم نقش آفرینی کردند، صمیمانه سپاسگزاری کنم.

نسخه حاوی مجموعه سیاست ها همزمان برای مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت ارسال می شود.

سیدعلی خامنه ای

درجه اهمیت نیات مندرج در متن سند و شدت اشتیاق به تحقق هدف‌های آن چنان بود، که تنها به متن سند و محتوای قانون برنامه چهارم اکتفا نشد و برای اطمینان بیشتر بر اجرای قانون برنامه چهارم، جداگانه به تدوین سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه در ۵۲ بند (طبق پیوست شماره ۳)، بر تحقق رشد پر شتاب اقتصادی، ایجاد زمینه تحقق رقابت پذیری تولیدات و خدمات کشور در سطح داخلی و خارجی، توسعه تعاون و جلب مشارکت عمومی، تحقق توسعه بر پایه اصول آمایش سرزمین، حفاظت محیط زیست، تقویت بخش خصوصی، تقویت امنیت و اقتدار ملی، کاهش نرخ بیکاری، مهار تورم و افزایش قدرت خرید مردم، تأکید فراوان شد.

برنامه چهارم توسعه در قالب ترسیم چشم انداز آینده در افق بلند مدت و با سرمشق "رشد پایدار اقتصادی مبتنی بر محور دانایی و رویکرد جهانی"، به منظور اصلاح ساختارها و فرآیندهای جامعه تدوین شد و برخلاف برنامه سوم که اصلاح ساختار کشور را با رویکرد داخلی مد نظر قرار داده بود، این موضوع را با رویکرد جهانی مطرح کرد. اهداف بلند و آرمانی این برنامه در ۷ بخش و پانزده فصل تدوین شده بود:

- بخش اول با عنوان رشد اقتصاد ملی دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی شامل چهار فصل، بستر سازی برای رشد اقتصادی - تعامل فعال با اقتصاد جهانی - رقابت پذیری اقتصادی - توسعه مبتنی بر دانایی.

- بخش دوم با عنوان حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه ای شامل دو فصل حفظ محیط زیست و آمایش سرزمین و توازن منطقه ای.

- بخش سوم با عنوان توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی شامل دو فصل، ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی - ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی.

- بخش چهارم با عنوان صیانت از هویت فرهنگ اسلامی - ایرانی شامل یک فصل، توسعه فرهنگی.

- بخش پنجم با عنوان تأمین مطمئن امنیت ملی شامل دو فصل امنیت ملی - توسعه امور قضایی.

- بخش ششم با عنوان نوسازی دولت و ارتقای اثر بخشی حاکمیت شامل چهار فصل، نوسازی

دولت و ارتقای اثر بخشی حاکمیت - سامان عملیات اجرای برنامه - تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - نظارت.

● بخش هفتم شامل جداول کمی برنامه چهارم توسعه.

متوسط سالانه رشد اقتصادی ۸ درصد و سرمایه گذاری بیشتر از ۱۱ درصد، نرخ بیکاری ۷ درصد و نرخ تورم حدود ۵ درصد در سال افق، از مهم ترین هدف گذاری هایی است که در چشم انداز دیده شده است. از رویکردهای تازه در برنامه چهارم توسعه، هدف گیری رشد ۲/۵ درصد بهره وری عوامل تولید و توجه به از سرگیری و فعال کردن طرح آمایش سرزمین بود. در مقدمه مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه نیز آمده است:

« برنامه چهارم به عنوان نخستین گام در رسیدن به اهداف تعیین شده چشم انداز بلند مدت کشور به گونه ای تدوین شده که بتواند نرخ بیکاری و تورم را که از مهم ترین شاخص های اقتصادی است، به عددی یک رقمی تبدیل کند. در این ارتباط رسیدن به نرخ بیکاری ۸ درصد و نرخ تورم ۹/۹ درصد به عنوان مهم ترین اهداف برنامه چهارم، مورد توجه قرار گرفته است. برای تحقق این اهداف لازم است جمعیت شاغل از رشد سالانه حدود ۳/۴ درصد برخوردار گردد و به طور متوسط سالانه ۸۹۷ هزار نفر بر جمعیت شاغل افزوده شود. رشد اقتصادی در برنامه چهارم معادل ۸ درصد برآورد شده که تحقق آن منوط به افزایش رشد سالانه سرمایه گذاری به میزان ۱۲/۲ درصد و بهره وری کل عوامل سالانه معادل ۲/۵ درصد خواهد بود» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۳، ص ۳).

تحقق هدف های کمی برنامه چهارم توسعه با محتوای غنی سند برنامه و ضوابط آن، عزم ملی و اراده مدیریت دولتی، کوشش و انضباط جدی می طلبید. در این برنامه پیش بینی شده بود که رشد اقتصادی به ۸ درصد یعنی بیش از دو برابر رشد اقتصادی دهه ۱۳۸۰-۱۳۷۰، (که ۳/۹ درصد بود) برسد. برای تحقق این رشد، میزان سرمایه گذاری حدود ۳۵ درصد تولید ناخالص داخلی پیش بینی شده بود. تحول مذکور رشد بهره وری سالانه را به ۳/۵ درصد و کاهش بیکاری را به ۴/۲ - درصد می رساند، به گونه ای که میزان بیکاری در افق برنامه به ۸/۴ درصد، کاهش یابد. هم زمان پیش بینی



شده بود که رشد نقدینگی که میانگین آن در دهه ۱۳۸۰-۱۳۷۰، معادل ۲۷/۳ درصد بوده، در سطح ۲۰ درصد تثبیت شود و میانگین تورم از ۹/۹ درصد پیشی نگیرد. در زمینه اجتماعی نیز وعده‌ها چشم‌گیر بود. از جمله پیش بینی شده بود که ضریب جینی از ۰/۴۳ در سال ۱۳۸۰ به ۰/۳۸ در سال افق برنامه کاهش یابد. یعنی توزیع درآمد به گونه‌ای محسوس متعادل تر شود. در این برنامه شاخص‌های فرهنگی، پژوهشی و فناوری نیز همواره رو به بهبود دیده شده بود. مثلاً درصد اعتبارات پژوهشی به تولید ناخالص داخلی کمتر از ۱ درصد کنونی به ۲/۵ درصد افزایش یابد. پیش از تهیه لایحه برنامه چهارم توسعه، کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه ریزی طی محاسباتی نشان داده بودند که در سناریوی ادامه وضع گذشته، از جمله رشد اقتصادی ۳/۹ درصد، در افق ده ساله ۱۳۹۴ تولید ناخالص داخلی سرانه کشور از ۱۶۱۶۳ هزار ریال به ۲۰۷۲۹ هزار ریال یا نزدیک ۲۴۰۰ دلار افزایش می‌یابد که از درآمد سرانه کنونی حتی تا بلند (۲۸۰۵ دلار) و ترکیه (۳۱۳۴ دلار) هم کمتر است. به علاوه در این گزینه ایران در افق چشم انداز موقعیتی پیدا خواهد کرد که در آن شمار بیکاران از ۲/۶ میلیون نفر کنونی به ۵/۲ میلیون نفر و نرخ تورم به طور میانگین به ۲۲ درصد در دوره ۱۳۹۴-۱۳۸۴ افزایش یابد. بخش خارجی اقتصاد در همه سال‌های دوره با کسری مزمن تراز تجاری و سرانجام با یک کسری بزرگ ۲۰ میلیاردی در سال ۱۳۹۴ رو به رو خواهد شد. این سناریو غیر قابل قبول تلقی و گزینه‌های دیگر از جمله رشد سریع با رویکرد جهانی بررسی شد. در این گزینه رشد اقتصادی ۸/۶ درصد و رشد سرانه ۷/۲ درصد در نظر گرفته شد و پیش بینی شد که نرخ بیکاری از ۱۳/۱ به ۷ درصد و نرخ مشارکت (نسبت شاغلان به جمعیت فعال کشور) از ۳۷/۱ درصد به ۴۸ درصد افزایش یابد. رشد صادرات غیر نفتی به ۱۵/۸ درصد در سال و واردات به ۷/۹ درصد برسد. برای تحقق گزینه فرض بر این بود که در افق برنامه، سرمایه‌گذاری خارجی به ۶/۳ میلیارد دلار که ده برابر عملکرد سال پایه است، افزایش پیدا کند. سرانجام لایحه برنامه چهارم توسعه به ۸ درصد رشد پذیرفته شد (توفیق ۱۳۸۵، صص ۷۶ و ۷۷).

#### عملکرد برنامه چهارم توسعه

در سند چشم انداز جمهوری اسلامی و سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، ارتقای قدرت و توان تولید اقتصاد کشور با ویژگی‌های «رشد پر شتاب و مستمر» مورد تأکید قرار گرفته بود. در قانون برنامه چهارم توسعه، احکام صادره در محورهای و مضامین «رشد مستمر و پایدار»، «توسعه مبتنی بر دانایی»، «تعامل فعال با اقتصاد جهانی» و «رقابت پذیری اقتصاد» در راستای تأکید بر رشد اقتصادی استوار شده بود. با توجه به چارچوب غنی و خردمندانه هدف‌های کلان برنامه به شرح بالا،

رشد اقتصادی به دست آمده در سال های برنامه با رشد اقتصادی پیش بینی شده با عنایت به حکم «رشد مستمر و پایدار»، مقایسه می شود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۸، ص ۱۷۵).

اگر چه رشد اقتصادی کشور طی سه سال اول برنامه چهارم توسعه، به ترتیب ۵/۷ درصد در سال ۱۳۸۴، ۶/۲ درصد در سال ۱۳۸۵ و ۶/۹ درصد در سال ۱۳۸۶، روند افزایشی نشان می دهد و از متوسط رشد ۵/۵ درصد برنامه سوم بالا تر است، اما نه تنها از ویژگی رشد پرشتاب و مستمر و یا رشد مستمر و پایدار برخوردار نشده، بلکه در سه سال اول برنامه از میانگین کم ترین رشد پیش بینی شده ۷/۴ درصد (نه تجدید نظر شده ۸ درصد) برنامه چهارم توسعه هم کمتر شده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۸، ص ۱۷۶). تا اینکه در دو سال آخر برنامه چهارم، رشد اقتصادی به ۳ درصد تنزل یافت، که نشان دهنده عدم کامیابی در دستیابی به هدف های برنامه است.

موضوع دستیابی به اهداف برنامه در برنامه های پنج ساله بعدی و از همه مهم تر سال افق هنگامی نگران کننده می شود که جستجو برای دستیابی به نرخ رشد اقتصادی سال های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ با ناکامی رو به رو شد. در مقدمه گزارش خلاصه تحولات اقتصادی کشور که در مهرماه ۱۳۸۹ از طرف بانک مرکزی انتشار یافت، آمده است:

"تا زمان تهیه گزارش حاضر، عملکرد متغیرهای تولید و درآمد ملی در سال ۱۳۸۸ در اختیار نبوده است. لیکن با توجه به بهبود شرایط بارندگی و توزیع مناسب آن در سطح کشور، عملکرد نسبتاً خوب واحدهای تولیدی در صنایع پتروشیمی و خودروسازی و رشد مثبت صادرات غیرنفتی و صنعتی کشور، انتظار می رود روند رشد ارزش افزوده کل اقتصاد در سال مورد بررسی، حقیقتاً سال ۱۳۸۷ را پشت سر گذاشته باشد (بانک مرکزی ۱۳۸۹، ص ۸).

در گزارش های بانک مرکزی از نیمه سال ۱۳۸۷ به بعد نرخ رشد اقتصادی اعلام نگردیده و آنچه به گونه پراکنده در بین کارشناسان اقتصادی نقل قول شده، رشد ۱ درصد سال ۱۳۸۷ و رشد نزدیک به صفر سال ۱۳۸۸ بوده است. از سوی دیگر، در بهار سال ۲۰۱۱ گروهی از کارشناسان صندوق بین المللی پول در پی یک بازدید دو هفته ای از ایران، پیش بینی کردند که ممکن است رشد اقتصادی ایران علی رغم گران تر شدن قیمت کالاهای مصرفی و سبد خانواده و سوخت به ۳/۵ درصد در سال ۲۰۱۱ افزایش یابد. این اظهار نظر از سوی کارشناسان اقتصادی با تردید رو به رو شد. پیش بینی بانک جهانی نیز حاکی از ترقی رشد اقتصادی ایران از ۱/۵ درصد سال ۲۰۰۹ به ۳ درصد در سال ۲۰۱۱ بوده

است، اما با تفاوت چشم گیر این رشد خوشبینانه، با رشد پیش بینی شده در سند آرمانی و فاخر چشم انداز بیست ساله چه باید کرد؟

طرح آمایش سرزمین پیش تر در سال ۱۳۵۳ با تشکیل مرکز آمایش سرزمین در سازمان برنامه و انجام اولین مطالعات آمایش سرزمین توسط مشارکت "ست کوپ" فرانسه و شریک ایرانی (مهندسی مشاور ستیران) آغاز شده بود. بعد از انقلاب و علی رغم توقف بسیاری از فعالیت های برنامه ریزی در سازمان برنامه، از سوی دفتر برنامه ریزی، مطالعات آمایش سرزمین تا سال ۱۳۶۴، ادامه یافت و قرار شد از سال ۱۳۶۶، مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمین در ۲۴ استان کشور به طور هم زمان شروع شود، که رفته رفته به محاق فراموشی سپرده شد.

پس از انتخابات تیرماه ۱۳۸۴، و روی کار آمدن دولت نهم به ریاست محمود احمدی نژاد و با شعارهای عدالت خواهی، دکتر "فرهاد رهبر" در تاریخ ۲۹ شهریور ۱۳۸۴ به ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور منصوب شد. از همان ابتدای علاقه گی و بی توجهی اعضای دولت نهم به سازمان برنامه و برنامه چهارم توسعه (اولین برنامه میان مدت سند چشم انداز کشور)، آشکار شد. دولت نهم ابتدا در آبان ۱۳۸۶ شعبات استانی سازمان برنامه را جدا و به استانداران سپرد. عدم هماهنگی سیاست های اداری و اقتصادی دولت با خط مشی سازمان برنامه سبب برکناری زودرس فرهاد رهبر شد. در ۲۵ آبان ۱۳۸۵ "امیر منصور برقی" به ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی برگزیده شد. سر انجام کانون تفکر و برنامه ریزی ایران پس از ۶۰ سال فعالیت و رویارویی با انواع چالش های درونی و بیرونی و کارشکنی ها در ۱۸ تیرماه ۱۳۸۶ توسط رییس دولت نهم عملاً منحل و به فعالیت آن خاتمه داده شد و به زیر مجموعه "معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور" پیوست (جنت ۱۳۸۶، شماره ۱۴۶۷، ص ۳۱).

انحلال سازمان برنامه مهم ترین اتفاقی بود که در دوره برنامه چهارم توسعه رخ داد، یعنی پیروزی مخالفان برنامه ریزی برای حذف حضور فعال سازمان مدیریت و برنامه ریزی در راس اقتصاد، توسعه و مدیریت کشور. در اخبار و گزارش های آن زمان آمده بود که:

کانال اول صدا و سیما شب گذشته سخنرانی احمدی نژاد برای طلاب را پخش کرد که در ارتباط بود با بحران اقتصادی و گرانی لجام گسیخته ای که ایران را به آستانه شورش هدایت می کند، از جمله انحلال سازمان برنامه. او در این باره گفته بود: « من با دولت های گذشته در ارتباط بودم. آرزوی مدیران آنها این بود که به یک نحوی این سازمان را مهار کنند. آرمان های

انقلاب می‌رفت توی این سازمان و استحاله می‌شد. خوب ما با شجاعت  
آمدیم بساط را به هم زدیم و یک چیز انقلابی جایش گذاشتیم».

سرانجام آن که برنامه چهارم نیز مانند همه برنامه‌های پیشین بدون دستیابی به هیچ یک از  
هدف‌های تعریف شده در برنامه چهارم و در متن "سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه"، در سال  
۱۳۸۸ به پایان رسید.

در جدول صفحه بعد، ۱۲ شاخص کلیدی قابل ردیابی برنامه چهارم توسعه مورد مقایسه تطبیقی  
قرار گرفته است. به طوری که در این جدول دیده می‌شود، برخی از شاخص‌ها انحراف معناداری نسبت  
به اهداف برنامه نشان می‌دهند. این موضوع هنگامی اهمیت پیدا می‌کند که انحراف از هدف‌ها مهم  
تلقی شده و مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد تا برنامه‌ها در مراحل بعدی به اهداف برنامه نزدیک‌تر  
شوند (مرکز پژوهش‌ها ۱۳۸۹، ص ۱۷).

## مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه چهارم توسعه

ردیف	عنوان	۱۳۸۴		۱۳۸۵		۱۳۸۶		۱۳۸۷		۱۳۸۸		میانگین
		عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۸/۰	۶/۹	۸/۰	۶/۶	۸/۰	۶/۷	۸/۰	۴/۵	۸/۰	-	عملکرد
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۱۲/۲	۵/۱۰	۱۲/۲	۲/۳۰	۱۲/۲	۶/۰	۱۲/۲	-	۱۲/۲	-	برنامه
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)	۲۲/۶۴	۵۳/۸۲	۲۳/۲۷	۶۲/۴۶	۲۳/۷۷	۸۱/۷۶	۲۵/۰۵	۸۲/۲۰	۲۵/۲۶	-	عملکرد
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۸/۵۰	۱۰/۵۵	۹/۴۶	۱۳/۰۸	۱۰/۴۷	۱۵/۶۴	۱۱/۵۹	۱۸/۱۵	۱۲/۸۱	-	عملکرد
۵	واردات کالا (قوب) (میلیارد دلار)	۳۷/۷۷	۴۰/۹۷	۳۳/۹۳	۵۱/۲۶	۳۷/۲۳	۵۶/۵۸	۳۹/۶۹	۵۵/۸۰	۴۲/۳۸	-	عملکرد
۶	قیمت هر بشکه نفت (دلار)		۵۰/۶۴		۶۱/۰۸		۶۹/۰۸		۹۴/۳۵		-	عملکرد
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۲۰	۳۴/۲۹	۲۰	۳۹/۴۰	۲۰	۳۷/۷۰	۲۰	۱۵/۹۲	۲۰	-	عملکرد
۸	نرخ تورم (درصد)	۹/۹	۱۲/۱	۹/۹	۱۳/۶	۹/۹	۱۸/۴	۹/۹	۲۵/۴	۹/۹	-	عملکرد
۹	نرخ ارز (دلار) (ریال)		۹۰۴۲/۰۰		۹۲۳۶/۰۰		۹۳۸۵/۰۰		۹۵۲۴/۰۰		-	عملکرد
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	۸/۴	۱۱/۵۳	۸/۴	۱۱/۲۵	۸/۴	۱۰/۵۸	۸/۴	۱۰/۳۵	۸/۴	-	عملکرد
۱۱	ضریب جینی	۰/۳۸	۰/۳۰۱۰	۰/۳۸	۰/۴۰۴	۰/۳۸	۰/۳۴۵	۰/۳۸	-	۰/۳۸	-	عملکرد
۱۲	انباشت تراز کلی حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)	۰/۹۵	۱۰/۷۰	۱/۲۲	۹/۳۰	۱/۳۷	۱۶/۲۰	۱/۵۲	۲۵/۰۰	۱/۸۶	-	عملکرد

منابع: همان

- گزارش رسمی عملکرد متغیرهای فوق انتشار یافته است.

## برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی مشتمل بر ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و در ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ به دولت ابلاغ شد (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور ۱۳۸۹، ص ۱۹).

نظر به اهمیت سند تاریخی چشم انداز بیست ساله (۱۴۰۴-۱۳۸۴) در توسعه و پیشرفت کشور، سیاست‌های کلی برنامه پنجم در ۴۵ بند طبق پیوست شماره (۴) طی نامه مورخ بیست دوم دی ماه ۱۳۸۷ خورشیدی و به شرح زیر به رییس جمهور وقت ابلاغ شد:

## جناب آقای دکتر احمدی نژاد

## ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

## با سلام و تحیت

پیش روی بودن دومین پنج سال از سند چشم انداز دوره بیست ساله کشور و ابلاغ بعضی از سیاست‌های کلی اصولی مانند سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از یک طرف و بعضی تحولات جهانی از طرف دیگر، اقتضا می‌کند که هرچه زودتر قانون برنامه پنج ساله پنجم کشور با جهت گیری دستیابی به اهداف مرحله‌ای متناسب با سند چشم انداز بیست ساله تهیه گردد. اینک سیاست‌های کلی برنامه پنجم که باید مبنای تهیه و تدوین قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران باشد، ابلاغ می‌گردد.

انتظار می‌رود این سیاست‌ها که با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت تنظیم شده، بتواند در جای جای کلیه فعالیت‌های کشور، چه در بعد تقنین و چه در بعد اجراء، ظاهر گردد. بی‌گمان اهتمام و دقت نظر جنابعالی و هیأت محترم دولت و مجلس محترم شورای اسلامی و سایر دستگاه‌های ریسیسی نظام می‌تواند در این باره نقش تعیین کننده ایفا کند. انتظار دارم در دوره پنج ساله آینده، اقدامات اساسی برای تدوین الگوی توسعه ایرانی - اسلامی که رشد و بالندگی انسان‌ها بر مدار حق و عدالت و دستیابی به جامعه‌ای متکی بر ارزش‌های اسلامی و انقلابی و تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی در گرو آن است، توسط قوای سه‌گانه کشور صورت گیرد.

مشارکت جدی اندیشه و روان حوزه و دانشگاه در تبیین مقوله عدالت و اقتضانات آن، نقشی تعیین کننده در این امر دارد. لازم می‌دانم از مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام و هیأت محترم دولت و دبیرخانه مجمع و نیز کارشناسان فعال و همکار با این

مجموعه‌ها که در تنظیم پیشنهادهای مربوط به سیاست‌های کلی برنامه پنجم نقش آفرینی کرده‌اند، صمیمانه سپاسگزاری نمایم. نسخه حاوی مجموعه سیاست‌ها هم‌زمان برای مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت ارسال می‌شود.

### سیدعلی خامنه‌ای

در متن و محتوای نامه ابلاغی سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (نامه فوق)، در قیاس با نامه ابلاغی سیاست‌های برنامه چهارم توسعه، تأکید بیشتری استنباط می‌شود. شاید این تأکید ناشی از ناکامی در مدیریت کشور و کوتاهی در اجرا و نظارت بر اجرای برنامه میان مدت چهارم توسعه (اولین برنامه چشم انداز بیست ساله)، باشد. علاوه بر محتوای قانون برنامه پنجم، در متن سیاست‌های کلی برنامه پنجم، با صراحت بیشتری، بر لزوم دستیابی به اهداف برنامه پنجم بشارت داده شده است، اهدافی مانند: حداقل ۸ درصد رشد اقتصادی در سال، نسبت پس انداز به تولید داخلی حداقل ۴۰ درصد، واریز سالانه ۲۰ درصد از درآمد نفت به صندوق توسعه ملی، قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه، حمایت از شکل‌گیری بازار رقابتی، کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی و دستیابی به ضریب جینی حداکثر ۳۵ درصد در پایان برنامه، کاهش نرخ بیکاری به ۷ درصد، کاهش نرخ تورم و ...

متن قانون برنامه پنجم توسعه در ۹ فصل به شرح زیر تنظیم شده است:

- فصل اول - فرهنگ اسلامی - ایرانی
- فصل دوم - علم و فناوری
- فصل سوم - اجتماعی
- فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت
- فصل پنجم - اقتصادی
- فصل ششم - توسعه منطقه ای
- فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی
- فصل هشتم - حقوقی قضایی
- فصل نهم - بودجه و نظارت.

متن سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه شفاف تر و راهبردی تر از متن قانون برنامه پنجم به نظر می‌رسد در حالی که مرور کلی محتوای برنامه پنجم، انسجام و پیوستگی شفاف اجزای برنامه در

بخش های نه گانه را نشان نمی دهد. کتاب "مجموعه برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران" حاوی کلی گویی ها و ابهاماتی است که در اینجا به چند مورد آن اشاره می شود:

«... دولت می تواند "ترتیبی اتخاذ نماید" که کلیه دستگاه های اجرایی... بخش هایی از خود را که موظف به ارائه خدمات به مردم هستند به نحو مقتضی و ممکن... فعال و آماده خدمت نگه دارد» (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور ۱۳۸۹، ص ۹۸).

جملات "ترتیبی اتخاذ نماید" و یا "به نحو مقتضی و ممکن"، جملات شرطی مکاتبات بوروکراتیک اداری است و نه برای بیان وضعیت اجرای برنامه ها که اندازه و کیفیت هرکار انجام شدنی در مدت زمان معین و با مشخصات معلوم و ابزار تعریف شده، توسط انجام دهنده معینی باید با صراحت و شفافیت بیان شود. تنها در این حالت است که عدول از برنامه و یا نواقص برنامه معلوم و قابل ارزیابی و رسیدگی می شود.

«به دولت اجازه داده می شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کار آفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه ای و توسعه مشاغل نو اقدام های زیر را انجام دهد» (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور ۱۳۸۹، ص ۱۰۴).

جمله "اجازه داده می شود"، جمله کلی است و نباید مشمول تفسیر و تأویل شود. در زیر آن ۶ ردیف اقدام شعارگونه به عنوان تکلیف آمده که قابل پی گیری، سنجش و رسیدگی هم نیست.

«وزارت نیرو نسبت به اجرای... (۵ فقره سرخط)، به نحوی اقدام نماید که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره های آب زیر زمینی در این دشت ها نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل بیست و پنج درصد... بهبود یافته و با استقرار نظام بهره برداری مناسب از دشت های موضوع این بند اهداف پیش بینی شده را تحقق بخشد» (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور ۱۳۸۹، ص ۱۵۳).

این چگونه برنامه ای است؟ جز کلی گویی با حدس و گمان، از این ماده قانونی امکان تحصیل چه مقصودی میسر می شود؟ مگر قانون توزیع عادلانه آب در کشور تهیه نشده است؟ آیا نباید این قانون



حسب مورد به روز شود؟

در مجموع ویژگی‌های مثبت و منفی برنامه پنجم توسعه را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

#### الف- ویژگی‌های مثبت برنامه

۱- الگوی نگارشی ساده و تجمیع شده: یکی از ویژگی‌های محسوس برنامه پنجم نسبت به برنامه‌های ماقبل آن، خلاصه و کوتاه بودن عناوین و احکام، عنوان بندی اجزا و تجمیع تمام موارد مرتبط با هر موضوع در بخش‌های مشخص است.

۲- توجه به مشکلات اساسی کشور و مقوله‌های مهم: بررسی مواد مختلف برنامه پنجم و مقایسه آن با برخی مطالعات انجام شده برای شناسایی مشکلات اساسی کشور، نشان می‌دهد که برنامه پنجم به اکثر این مشکلات پرداخته است، اگر چه در مورد راه‌حل‌های ارائه شده برای حل مسائل اختلاف نظر گسترده‌ای وجود دارد.

۳- هماهنگی روش شناختی برخی موضوع‌ها در برنامه: برنامه پنجم به دلیل رعایت الگوی تقریباً هماهنگ روش شناختی در برخی حوزه‌ها نسبت به برنامه‌های گذشته نوآوری داشته است. نمونه بارز این هماهنگی روشی، توسعه پایگاه‌های اطلاعاتی با هدف تحول در ارائه خدمت توسط دستگاه‌های مختلف اجرایی در بخش عمومی است که در فصول مختلف برنامه مورد توجه قرار گرفته است.

۴- تطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم: مواد مندرج در برنامه با سیاست‌های کلی ابلاغ شده منطبق‌اند و یا حداقل تناقض ندارند. اگر چه برخی از سیاست‌های کلی فاقد حکم برنامه‌ای بوده و یا در پاره‌ای موارد احکام برنامه عیناً همان سیاست‌های کلی ابلاغ شده‌اند بدون آن که راهکار اجرایی برای دستیابی به اهداف آنها طراحی شده باشد.

#### ب- ویژگی‌های منفی برنامه

۱- فقدان ارقام و جداول کمی در مورد اهداف، منابع و مصارف: هم در تعاریف نظری، هم در تعاریف حقیقی و قانونی از برنامه (بند ۳ از ماده ۱ قانون برنامه و بودجه) وجود ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌ها و اعتبارات بخش‌های دولتی و خصوصی و همچنین شاخص‌ها و ارقامی که نشان‌دهنده اهداف و سیاست‌ها و مأموریت‌های برنامه باشند الزامی است. برنامه پنجم فاقد هر گونه جدول و ارقام کلان مربوط به متغیرهای مالی و بودجه‌ای، پولی، اعتباری، ارزی و سرمایه‌گذاری است.

۲- شفاف نبودن واژه‌ها، مفاهیم و عبارات.

۳- اصلاح قوانین دائمی: بخشی از مواد برنامه به اصلاح قوانین موجود پرداخته است یا در قالب موادی مجوز اقدام برای اموری گرفته شده است که نیاز به تصویب قانون دائمی دارد.

۴- ایجاد هزینه‌های عمدتاً غیرقابل سنجش، گسترش تشکیلات و بی‌انضباطی مالی: بدون توجه به حجم منابع قابل تصمیم‌گیری توسط دولت، مبادرت به تقبل و تعهد انجام مجموعه وظایفی شده است که هزینه‌های جدیدی را به دولت تحمیل می‌کند (مانند بیمه اجتماعی زنان سرپرست خانوار، تشکیل صندوق‌های کمکی توسعه‌ای و ...). علاوه بر این در برخی مواد اجازه داده شده است در صدهایی از سرجمع اعتبارات بودجه به اموری اختصاص یابد که ضمن بی‌انضباطی مالی، مغایر اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی است.

۵- سازوکار نظارتی برنامه پنجم ضعیف‌تر از برنامه‌های چهارم و سوم است. این موضوع به خصوص در ماده ۲۱۳ قانون برنامه پنجم مربوط به تهیه گزارش‌های نظارتی قابل مشاهده است.

۶- در ماده ۲۲۵ قانون برنامه پنجم، دولت موظف شده است بار مالی کلیه قوانین و مقررات، از جمله احکام قانونی برنامه که مستلزم استفاده از منابع است را در لوایح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی پیش‌بینی نماید. چنین حکمی علاوه بر آنکه برنامه پنج‌ساله را تابع بودجه سنواتی خواهد کرد، اجرای قوانین مصوب مجلس را نیز به طور رسمی تابع نظر قوه مجریه می‌نماید.

۷- در برنامه پنجم حجم زیادی از پیش‌نیازها با عباراتی نظیر آیین‌نامه، برنامه، طرح، ضابطه، سازوکار، دستورالعمل و اساسنامه پیش‌بینی شده است که تهیه آنها مستلزم تجهیز منابع انسانی متخصص و فرصت کافی است و همانند برنامه چهارم عدم تهیه به موقع آنها می‌تواند عاملی برای عدم اجرای برنامه باشد.

در حالی که سال دوم برنامه پنجم به اتمام رسیده است، با توجه به متن "سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی" که مشروح آن در پیوست شماره ۴ آمده است، بعید به نظر می‌رسد که برنامه پنجم در مجموع به کمتر از نیمی از اهداف و سیاست‌های کلی نظام دست پیدا کند. کما این که طبق آخرین گزارش بانک مرکزی، میزان بدهی دولت به بانک مرکزی به رقم ۲۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. این در حالی است که مقایسه این رقم با میزان بدهی دولت به بانک مرکزی در سال ۸۶ نشان می‌دهد که طی این سال‌ها این میزان بیش از ۱۰ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است.

#### عملکرد برنامه پنجم توسعه

دو سال اول برنامه پنجم (سال ۱۳۹۰ و سال ۱۳۹۱) با هدفمند کردن یارانه‌ها، تشدید تحریم‌های

خارجی بر مسائل اتمی، اختلاس های کلان و به طور کلی بدون عزم پی گیری مأموریت های برنامه پنجم گذشت. با این که در سند چشم انداز و برنامه چهارم توسعه، رشد اقتصادی ۸ درصد در سال پیش بینی شده بود، ولی رشد اقتصادی سال های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، به ترتیب ۵ و ۸/۰ و ۳ و ۵/۸ و ۳ و صفر اعلام شد، که حاکی از وخامت اقتصادی کشور است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۱). هم چنین در برنامه چهارم توسعه، نرخ تورم ۹/۹ درصد پیش بینی شده بود، حال آنکه تورم متوسط در برنامه چهارم به ۱۶/۱ درصد و در سال های بعد، یعنی ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به ترتیب به ۱۲/۴ درصد و ۲۰/۶ درصد و در دی ماه ۱۳۹۱ به ۲۸/۷ درصد و در اسفند ۱۳۹۱ به بیش از ۳۲ درصد رسید. پیش بینی شده که متوسط تورم در سال ۱۳۹۲ از ۴۰ درصد هم تجاوز کند. وخامت اوضاع اقتصادی، کاهش ارزش ریال به کمتر از یک سوم، سه برابر شدن قیمت دلار و در نتیجه گرانی لجام گسیخته، سبب شد تا ۴۳ نفر از اساتید اقتصاد دانشگاه ها و کارشناسان اقتصادی، نگرانی و هشدارهای خود را در اسفند ۱۳۹۱ کتباً به دولت اعلام کنند.

### چالش‌های کارشناسی در دوره سوم توسعه با نظام اداری

انتظار و تصور عمومی بر این بود که بعد از انقلاب به قدر و منزلت سازمان برنامه در نظام برنامه‌ریزی و نظارت و کنترل بر مصارف بودجه کشور از دوران پیش از انقلاب بیشتر ارج و بها داده شود. پیشینه موجود نشان می‌دهد، نه تنها این گونه نشد، بلکه مخالفت با برنامه‌ریزی و ماهیت سازمان برنامه شدت گرفت. به طوری که رفته رفته از اهمیت این سازمان کاسته شد و نه تنها کارشناسان فرهیخته و متخصصی که طی ۳۰ سال از ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷ در آنجا پرورش یافته بودند، بلکه آن گروه از کارشناسانی که پس از انقلاب با آرمان‌هایی بزرگ و برای خدمت بیشتر به سازمان برنامه پیوسته بودند، نیز رفته رفته مأیوسانه از این سازمان جدا و هریک به سویی در داخل و خارج از کشور رفتند. مهندس "عزت‌الله سبحانی" از وزرای سازمان برنامه (بعد از انقلاب) در مصاحبه‌ای گفته بود:

«... سازمان برنامه عملاً تبدیل به صندوق پرداخت پول به دستگاه‌ها شد مانند خزانه. در این هنگام بود که سازمان برنامه جایگاه خود را از دست داد. به اعتقاد من برنامه داشتن و اداره کردن امور کشور در چارچوب منظم برنامه‌ای واقعاً یک امر با ارزشی است. توصیه به تقوا در فرهنگ اسلامی را نباید فقط به ظواهر محدود کنیم. تنها برخی پرهیزکاری‌های فردی و چشم به نامحرم بستن تقوا نیست. تقوا در زندگی اجتماعی و فردی به مفهوم هدف داشتن و پیش بردن امور با اراده و انضباط است. مفهوم تقوا در [زندگی] اجتماعی در واقع برنامه دار بودن و با اراده پیش رفتن است. کارشناسی و برنامه‌ارمغان غرب نیست که بگوییم برنامه یعنی

غرب زدگی... تجربه ای که من در سال های ۶۰-۵۸ اندوخته ام این بود که مقامات جمهوری اسلامی از بالا تا پایین متأسفانه مطلقاً به برنامه اعتقادی ندارند. مثلاً بودجه های مصوب، بودجه های برنامه ای است. اما هیچ رییس دولتی و هیچ وزیری خود را به بودجه متعهد نمی داند و انواع و اقسام تخلف ها و انحراف های عمدی از آن صورت می پذیرد. این قاعده هم قبل و هم بعد از انقلاب صادق بوده است. شاه در کنفرانس هایی چون کنفرانس رامسر پز برنامه می داد، اما پس از برنامه حقوقی خاص برای دربار مطالبه می کرد و برای خرید اسلحه راساً مذاکره می نمود و سپس از سازمان برنامه می خواست تأمین مالی بکند، در حالی که هیچ یک از موارد در برنامه پیش بینی و تصریح نشده بود (سحابی ۱۳۷۷، ص ۴۱).

وی در جای دیگری درباره قابلیت کارشناسان سازمان برنامه گفته بود:

«... به سازمان برنامه که رفتیم، با بعضی کارشناسانی که آقای "معین فر"، سلف من، معرفی کرده بودند آشنا شدم. دیدم افرادی هستند واقعاً صاحب آرمان ملی و مذهبی. مذهبی ها کمتر بودند ولی بیشتر آرمان ملی و دید عمیق نسبت به توسعه داشتند. آنها در گذشته هم مواضع شان را حفظ کرده و انتقاداتشان را ابراز کرده بودند. سازمان برنامه با چهره ای که در بیرون از آن ساخته بودند، اصلاً تطبیق نمی کرد (سحابی ۱۳۷۷، ص ۴۱).

"مهندس علی اکبر معین فر"، اولین وزیر (رییس) سازمان برنامه و بودجه پس از انقلاب، از تجارب خود درباره رفتار کارشناسی، پاره ای مصلحت اندیشی های شخصی و چالش ها در سازمان برنامه چنین یاد کرده است:

«... ما مشکل سازگار کردن داشتیم، در آن زمان ناگزیر بودیم در پروژه ها و طرح هایی که از قبل از انقلاب موجود بود و قسمت عمده ای از آنها بدون توجیه اقتصادی کامل با چاشنی بلند پروازی تهیه شده بود، تغییراتی بدهیم. خواست اکثر کارشناسان ارشد سازمان برنامه، تغییر در این پروژه ها بود. بنا بر این ما با یک مجموعه ای از توقعات و کارهای بزرگ مواجه شده بودیم که رسیدگی به همه آنها در مدت کوتاهی شاید امکان پذیر نبود. در سازمان برنامه بعضی از مسؤولان برای این که مشکلی نداشته باشند و در حقیقت برای نان قرض دادن، کارهای کارشناسی را کنار می گذاشتند، و اختیاری که باید سازمان برنامه در تنظیم بودجه

و برنامه داشته باشد به دستگاه‌های اجرایی واگذار می‌کردند تا هر طور می‌خواهند عمل کنند. این مسأله با رسالت نظارتی سازمان برنامه منافات داشت، کارکنان و کارشناسان سازمان برنامه دلشان می‌خواست اختیاراتی که از ایشان سلب شده بود، اعاده شود و کارها را خودشان به بهترین نحو بررسی و برنامه ریزی کنند» (معین فر ۱۳۷۷، ص ۳۴).

ارجاع طرح‌های نابخردانه و بدون مصلحت اندیشی ملی به سازمان برنامه، از دغدغه و دل‌نگرانی‌های همیشگی کارشناسان سازمان برنامه و مهندس "معین فر" بود. وی در این باره گفته است:

«...تنها کاری که ما می‌توانستیم بکنیم این بود که جلوی تعدادی از پروژه‌های بلند پروازانه را بگیریم و تعدیل کنیم... نمی‌خواهم بگویم ساختن اتوبان تهران به بندر ماهشهر یا به بندر امام خمینی امر خیلی مهمی نیست و نباید ساخته بشود. الا هم فی‌الاهم کردن امور به خصوص در آن مقطع ضرورت داشت. بنا بر این ما ناگزیر بودیم اتوبان هشت بانده تهران به بندر شاهپور را متوقف کنیم و همچنین برنامه انرژی اتمی بوشهر را، اما دیگر خبر نداشتیم که جریان انقلابی به جایی می‌رسد که بعضی از ایده‌هایی که حتی جنبه تخیلی و غیر معقولانه دارد، توجه بعضی از اولیای امور را جلب می‌کند و بر مبنای آنها سرمایه گذاری می‌کنند، شاید... تعجب آور باشد چنین طرح‌هایی به سازمان برنامه آمده بود که با خنده و مضحکه رو به رو می‌شد، به طور مثال طرحی برای بندر کردن یزد و کاشان و قم ارائه شده بود که ... آب دریای عمان را به دریاچه جازموریان پمپ کنیم و بعد در دریاچه یک سره‌ای که ایجاد می‌شود، بندرها را سامان دهیم... هیچ وقت فکر نمی‌کردم که آقای رییس جمهور مبلغی برای مطالعه این طرح پول بدهد... به وزارت نیرو مراجعه شود و در وزارت نیرو عده‌ای کارشناس عاقل... بگویند اجرای چنین طرحی امکان ندارد...» (معین فر ۱۳۷۷، ص ۳۷).

سطح آب دریاچه ارومیه از چند سال پیش شروع به پایین رفتن کرد. به طوری که در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ روند خشک شدن دریاچه شدت بیشتری پیدا کرد. هم خشکسالی‌های ادواری و هم آثار سوء رفتار کارشناسی بر اکوسیستم این دریاچه و تغییر رفتار زیست محیطی آن تأثیر گذاشته است.

مهندس معین فر<sup>(۱)</sup> در بخش دیگری از خاطرات خود درباره دریاچه ارومیه و احداث راه میان بر آن چنین گفته است:

«...یک روز که آقای بنی صدر رییس جمهور و رییس شورای انقلاب بود و وزیر را در "دولت شورای انقلاب" مسائل را حل و فصل می کردند، دیدم در حال مذاکره با وزیر راه است و مقداری عکس جلوی اوست. ایشان به من گفت: "بین چه کولای می کنند این بچه ها"، گفتم چه کار دارند می کنند؟ گفت برای این که راه تهران به ارومیه کوتاه شود و ناگزیر نباشیم دریاچه را دور بزنیم، از وسط دریاچه جاده می کشند. وزیر راه وقت هم اتفاقاً از شاگردان قبلی من در پلی تکنیک بود و به او علاقه داشتم. به وی گفتم: خوب چه کار دارید می کنید؟ مخارج این پروژه از کدام محل تأمین می شود؟ کاشف به عمل آمد از بودجه راه های فرعی تأمین می شود. پروژه ای فاقد مطالعات دقیق و همه جانبه...» (معین فر ۱۳۷۷، ص ۳۸).

مهندس سحابی<sup>(۲)</sup>، که با دغدغه های کارشناسی و چالش های دولتی در مدت تصدی سازمان برنامه همواره در کشمکش و تضاد بود، خاطرات بسیاری داشته که در اینجا به چند نمونه از تجارب و خاطرات وی در زمینه تداوم و حتی تشدید چالش های گوناگون کارشناسی در سازمان برنامه اشاره می شود:

«...زمانی که به سازمان برنامه رفتم، دیدم در خارج از سازمان برنامه جوی نسبت به آن سازمان وجود دارد و آن را به عنوان یک نهاد مظهر نظام طاغوتی تلقی می کنند... در حالی که با سایر نهادهای دولتی این طور برخورد نمی کردند...» (سحابی ۱۳۷۷، ص ۳۹).

وی در مورد لزوم انضباط در اصول برنامه ریزی و نظارت نیز گفته بود:

«...جایگاه سازمان برنامه در مجموعه اقتصاد کشور عامل اصلی درگیری ما با وزارتخانه ها و دستگاه ها بود... طبق قانون برنامه و بودجه کنترل کیفی و کمی طرح ها به عهده سازمان برنامه و بودجه است، لذا ما طرح ها را تنها به این دلیل

۱- در این مقطع زمانی مهندس معین فر وزیر نفت بود.  
۲- رییس سازمان برنامه بعد از مهندس معین فر در دولت موقت.

که قبلاً تصویب شده است، تغذیه مالی نمی‌کنیم. تخصیص باید بر حسب گزارش پیشرفت کار دستگاه اجرایی به سازمان برنامه صورت پذیرد... در این میان دو وزارتخانه به نقش سازمان برنامه تن در نمی‌دادند و مدعی بودند که توان کارشناسی شان از سازمان برنامه قوی‌تر است. یکی وزارت نفت و یکی نیرو... در همان سال ۵۹، تعدادی از وزرا از جمله مرحوم "عباسپور" و مرحوم "گلانتری" نزد آقای خمینی رفته و گفته بودند ما می‌خواهیم کارکنیم ولی سازمان برنامه، بودجه نمی‌دهد» (سحابی ۱۳۷۷، ص ۴۰).

مهندس "سحابی" در زمینه بودجه و تخصیص اعتبار به سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها که درک کارشناسی از سطح اعتبارات قابل حصول و شیوه کارشناسی تقسیم و تخصیص نداشتند با معضلات عدیده‌ای رو به رو بود. وی در زمینه درگیری با سازمان‌های دولتی نظیر دادگستری گفته است:

«... جدای از اینها بر سر بودجه دادگستری نیز با مرحوم "بهشتی" درگیری داشتیم... ایشان به من در سازمان برنامه تلفن کرد و عنوان داشت تشکیلات جدید دادگستری را بر اساس تأسیس ۱۰۰۰ واحد دادگاه شرع بنا نهاده‌ایم و محاسبه کرده‌ایم که حداقل هزینه آنها ۲ میلیارد و نهصد میلیون تومان است. یعنی نزدیک به ۵ برابر بودجه دادگستری در سال ۵۹...» (سحابی ۱۳۷۷، ص ۴۰).

"سحابی" از مقاومت و ایستادگی اشخاص و سازمان‌ها در برابر نظام ریزی نیز چنین یاد می‌کند:

«... از دیگر سو استاندارها نیز تحت تحریکات... معاونت وزارت کشور در مقابل ما ایستاده بودند و در سمینارهایی که تشکیل می‌دادند چنین تأکید می‌کردند که باید در مقابل سازمان برنامه مقاومت ورزند، چرا که سازمان برنامه اجازه نمی‌داد استانداران خودسرانه طرح‌ها را تصویب و اجرا نمایند. تناسب طرح‌ها با الزامات محلی، قدرت جذب بودجه، توان اجرایی و پرت سرمایه و شمول در یک برنامه توسعه فراگیر از مهم‌ترین محورهای بحث ما با استانداران بود...» (سحابی ۱۳۷۷، ص ۴۱).

و در پایان نظر خود در مورد سازمان برنامه و نظام برنامه‌ریزی کشور را این گونه بیان کرده است:



«...لذا برنامه به طور کلی در کشور ما امری تشریفاتی و تزئینی بوده به ویژه بعد از انقلاب تزئینی تر شده است. مسوولان و مقامات هم خواسته اند برنامه و سازمان برنامه را به دنبال خود بکشند نه اینکه تابع برنامه باشند» (سحابی ۱۳۷۷، ص ۴۱).

دکتر "علی صادقی تهرانی"<sup>(۱)</sup> معاون وقت سازمان برنامه نیز، در مورد دخالت دولت مردان در امور تخصصی و کارشناسی و نیز شخصی نگری مسوولان خودمدار چنین گفته است:

«جالب این است که جریان برنامه ریزی در مملکت ما تا به امروز به صورت جریان صدور فرمان و رهنمود ادامه داشته، و برنامه و فرمان با هم زندگی می کنند. برنامه هیچ وقت عامل محدودکننده برای تصمیم گیری رجال نبوده که معین کند تا پنج سال یا ده سال آینده تصمیم گرفته ایم که این اقدامات را انجام دهیم... سیستمی که بر سلیقه هر یک از مسوولان متکی است...» (صادقی ۱۳۷۷، صص ۵۱ تا ۵۴).

"مرتضی الویری"<sup>(۲)</sup>، معاون پارلمانی وقت نیز در گفتگویی در باره نظر مخالف برخی از آقایان علما و روحانیان با اندیشه برنامه ریزی و دخالت در شرع مقدس، هنگام اولین کوشش های برنامه ریزی برای تهیه نخستین برنامه توسعه ۱۳۶۶-۱۳۶۲، چنین گفته است:

«...به هنگام اولین تلاش برای برنامه ریزی، عده ای از روحانیان و علما، تدوین برنامه را حرکتی خلاف شرع و خلاف ضوابط اسلامی تلقی می کردند، به عنوان مثال، یکی از مدرسان قم می گفت: "اصولاً برنامه ریزی دخالت در کار خدا و دخالت در شرع مقدس است، وظیفه یک دولت اسلامی این است که خمس و زکات را وصول بکند، احکام اسلامی را اجرا بکند، جامعه هر آنچه بشود، همان است که اسلام می خواهد..." (الویری ۱۳۷۷، ص ۵۸).

ناباوری به توانایی های کارشناسی و قابلیت های سازمان برنامه بعد از انقلاب در میان دولتمردان به تدریج رو به افزایش گذاشت. به طوری که تحمل سازمان برنامه برای برخی از دستگاه های دولتی غیر ممکن گردید. در این راستا، گزیده هایی از گفتگو با "محمد علی نجفی"<sup>(۳)</sup> در خصوص

۱- معاون سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۲-۱۳۶۰.

۲- معاون پارلمانی سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۷-۱۳۶۳، رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس سوم

۳- رئیس پیشین سازمان برنامه بعد از انقلاب، در گفتگوی فروردین ۱۳۸۱، مندرج در کتاب رؤسای سازمان برنامه از آغاز تا تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۲.

چالش‌های سر راه سازمان برنامه نقل می‌شود:

«... اولین محدودیت کمبود کارشناس خبره و ورزیده و نوگرا بود و دومین محدودیت، عدم اعتقاد جدی در نقش تعیین کننده ای که سازمان باید در تصمیمات کلان کشور ایفا نماید، در میان کارشناسان و بعضاً مدیران میانی بود. البته این عدم اعتقاد جدی نتیجه چندین سال بی توجهی به نظرهای کارشناسان از یک طرف و ضعف تخصصی و بی انگیزه بودن عده ای از ایشان بود...» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۲، ص ۲۵۷).

"نجفی" در پاسخ به پرسشی در زمینه چگونگی محدودیت‌های خارجی جواب داده است:

«... اولین محدودیت خارجی، عدم اعتقاد مجموعه دولت و مسؤولان سایر قوا به توانایی‌ها و قابلیت‌های سازمان به عنوان مهم‌ترین دستگاه کارشناسی کشور بود. این امر تدریجاً به نادیده گرفتن برخی از اختیارات قانونی سازمان منجر می‌شد. دومین محدودیت ضعف کارشناسی و اجرایی مجموعه دولت بود و نهادهای وابسته و به خصوص وجود ناهماهنگی افکار و نظریه‌های تیم اقتصادی دولت و نداشتن یک دیدگاه روشن نسبت به نحوه اداره کشور و دورنمای آینده آن و اهدافی است که باید توسط نظام برنامه ریزی کشور تعقیب می‌گردید. این امر از یک طرف موجب بلا تکلیفی در بسیاری از موارد و از طرف دیگر باعث اتلاف وقت و انرژی مدیران بالایی کشور و نیز سازمان‌های تخصصی مسؤول مانند سازمان [برنامه] می‌گشت...» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۲۵۸).

"محمد علی نجفی" در پاسخ به این پرسش که نقش و جایگاه سازمان برنامه در نظام برنامه ریزی

چگونه بوده، می‌گوید:

«... سازمان در نظام برنامه ریزی کشور نقش اصلی را پیدا کرده بود و مجموعه جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هایی که در ارتباط با برنامه سوم مطرح گردید، یک نوع "آتوریت" برای سازمان ایجاد کرد. گرچه جریان پیچیده و طولانی (و بعضاً غیر منطقی) تصویب برنامه در مراحل و نهادهای مختلف، بخش عمده‌ای از ارزش‌های برنامه سوم را از بین برد و برخی تعارض‌ها در برنامه ایجاد نمود...» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۲، ص ۲۵۹).

پاسخ "نجفی" به پرسش مربوط به میزان شایستگی سازمان در انجام عملکرد و رسالت سازمان جای تأمل دارد:

«... اخباری در ارتباط با استقلال سازمان در قبال دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس و ... وجود دارد که اگر درست باشد باید نسبت به آینده سازمان نگران بود و در نتیجه مسوؤلان محترم فعلی سازمان باید با حساسیت، آنها را مورد بررسی و پی‌گیری قرار دهند...» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۷۷، ص ۲۶۰).

و سرانجام در پاسخ به این پرسش که اگر در حال حاضر عهده‌دار مسوولیت برنامه ریزی کشور می‌شدید، به چه اولویت‌هایی می‌پرداختید، می‌گوید:

«... به نظر بنده هنوز هم مهم‌ترین اولویت‌ها همان اولویت‌های قبلی هستند، بالا بردن توان کارشناسی سازمان، ایجاد روحیه و انگیزه کار کارشناسی مستقل در سازمان و دفاع از آن، تبیین نقش و قابلیت‌های سازمان برای مسوؤلان سطوح مختلف به نحوی که به ارتقای جایگاه و شأن آن بیانجامد...» (سازمان مدیریت و

برنامه ریزی ۱۳۷۷، ص ۲۶۰).

### **برآمد سی و چهار سال برنامه ریزی دوران سوم توسعه (۱۳۹۲-۱۳۵۷)**

با این که نظام برنامه ریزی و فضای کارشناسی پیش از انقلاب، از فشار و اعمال نفوذ سطوح بالاتر مصون نبود، مع ذلک روند برنامه ریزی و تحولات کارشناسی چنان پیشرفت داشت که از درون تحولات برنامه سازی در سازمان برنامه و بودجه، برنامه های عمرانی سوم، چهارم، پنجم (تجدید نظر نشده) و ششم بیرون آمد. با دستاوردهای برنامه های سوم، چهارم و پنجم عمرانی، اگر شرایط سیاسی - اجتماعی کشور، اجازه رشد برنامه ریزی هدف مند (استراتژی توسعه) را می داد، دستیابی به ایران صنعتی پیشرفته با رشد اقتصادی چشم گیر و جلو تر از کشورهای کره جنوبی، مالزی، سنگاپور، تایوان، ترکیه، برزیل و ... دور از انتظار نبود و امکان داشت از یک سو رفته رفته، برنامه ریزی هدایتی و ارشادی، جایگزین برنامه ریزی دستوری (قانونی) شود، و از سوی دیگر، دولت کوچک تر و بخش خصوصی رقابتی هم نیرومندتر و پر بارتر در عرصه اقتصاد کشور فعال شود.

پس از انقلاب سال ۱۳۵۷، سازمان برنامه و بودجه در اوج توان کارشناسی و تجارب برنامه ریزی جامع ملی و منطقه ای بود. در آن مقطع حساس تاریخی، از مدیران انقلابی و شیفته توسعه، انتظار می رفت تا با دمیدن روحیه انقلابی، از ظرفیت های کارشناسی و تخصصی آماده به خدمت نهایت بهره گیری در برنامه سازی توسعه، صورت گیرد، تا با زمینه مناسب مردمی، عزم و وحدت ملی، توسعه گسترده اقتصادی، اجتماعی در کشور با شتاب مطلوب تحقق یابد. اقتصاد آزاد رقابتی رونق گرفته و برنامه ریزی ارشادی و هدایتی جایگزین برنامه ریزی دستوری (قانونی، الزامی) شده و برای

هدایت اقتصاد و سرمایه‌گذاری‌های ملی از محل درآمدهای نفت و گاز برنامه‌های مناسب تهیه و به اجرا در آید.

با پیروزی انقلاب، شور انقلابی و گرمای توسعه سبب شد تا صدها پیشنهاد و طرح از سراسر کشور و از سوی ایرانیان خارج از کشور به سازمان برنامه سرازیر شود. کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، برنامه‌های تازه متناسب با تحولات و نیازهای روز کشور را تهیه و در اردیبهشت ۱۳۵۸، با فرنام «مبهم‌ترین مسائل کشور» تسلیم مقامات کردند. چند ماه بعد، مجموعه‌ای شامل تحلیل وضع گذشته و موجود کشور و پیشنهادهای کارشناسی از جمله هشدار درباره اجتناب از امحای بخش خصوصی به سمینار نخست وزیری (روزهای ۲۵ تا ۳۰ شهریور ۱۳۵۸) تسلیم شد. سپس در گزارش تشریحی و تحلیلی آبان ۱۳۵۸ با فرنام «آیین‌نامه شوراهای برنامه ریزی» با تعریفی از حوزه مشارکت مردم و بخش‌های غیردولتی، به وجود تعارضات و تضادهای گوناگون گروه‌های صاحب قدرت در کنار دولت موقت اشاره و فضای نظم‌ناپذیر و غیرقانون‌مند کشور، سبب شد تا کوشش‌های بی‌شمار کارشناسان و دست‌اندرکاران برنامه ریزی در سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ به جایی نرسد. جنگ «مکتبی - غیر مکتبی»، و «متعهد - متخصص» در این سال‌ها، کلیه صلاحیت‌ها و قابلیت‌های کارشناسی ایران را زیر سؤال برد. به ویژه از نیمه دوم سال ۱۳۵۹ تلقی و انتظار مدیران ارشد دولتی از سازمان برنامه، پر کردن کیسه وزارتخانه‌هایی بود که در رأس آنها یک مقام انقلابی و مکتبی قرار داشت. در سال ۱۳۶۰ سازمان برنامه توسط «موسی خیر» برای تصفیه انقلابی تعطیل شد و با انتصاب دکتر «بانکی» در رأس سازمان برنامه، علی‌رغم وجود افرادی که با برنامه ریزی مخالف و خواهان آن بودند که برنامه ریزی به جایی نرسد، سال ۱۳۶۱، «سال برنامه ریزی» اعلام شد. واقعیت تلخ در سال‌های اول بعد از انقلاب، بدبینی و ناباوری شدید به بدنه کارشناسی و تحصیل کرده‌های محیط‌های علمی بود. اصولاً به درس خوانده‌های علوم انسانی، علوم اجتماعی، جامعه‌شناسی، اقتصاد و توسعه، اعتقادی وجود نداشت و معتقد بودند که نظام، نظام اسلامی است و فقط متخصصان اسلامی باید حرف بزنند و تأکید بر این داشتند که حرکت نه شرقی، نه غربی است و حرکت، حرکت اسلامی است. سرانجام برنامه ۵ ساله برای دوره ۱۳۶۶-۱۳۶۲ تهیه و در شهریور ۱۳۶۱ به تصویب شورای اقتصاد و در تیرماه ۱۳۶۲ به تصویب هیأت دولت رسید، اما هرگز به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید. در اقدام بعدی، سازمان برنامه و بودجه، هدف‌های کمی و سیاست‌های کلی توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی بیست ساله جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱-۱۳۶۱) را بر اساس رهنمودهای شورای اقتصاد تدارک و در خرداد ۱۳۶۱، در شورای اقتصاد مطرح کرد. در واقع اهداف کلی چشم‌انداز دراز مدت جمهوری اسلامی در یک برنامه به شکل مثلثی دیده شد: «مثلث بالندگی اقتصادی، استقلال اقتصادی و عدالت اجتماعی». این

برنامه هم بعد از بازنگری سرانجامی نیافت و در اواخر این دوران چون شورای نگهبان عنوان وزیر مشاور را برای رییس سازمان برنامه و بودجه قانونی نمی‌دانست، سازمان برنامه به وزارت برنامه و بودجه تبدیل شد. در پی رایزنی‌ها و فعالیت‌های کارشناسان، بحث‌های مفصلی در دی ماه ۱۳۶۲ در سازمان برنامه و بودجه در جهت طراحی روش مناسب‌تری برای تهیه و اصلاح برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور انجام و ستاد برنامه‌ریزی در دی ماه ۱۳۶۲ تشکیل و مبنای اصلاح برنامه پنج ساله اول مورد بحث و بررسی قرار گرفت. پس از کوشش‌ها و تشکیل نشست‌های پی در پی و طولانی، و انجام بحث و تبادل نظرهای مفصل پیرامون الگوی استراتژی توسعه، جهات اساسی طرحی با فرنام " طرح قانونی اهداف و استراتژی‌های توسعه در جمهوری اسلامی ایران " تنظیم و در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۹ به کمیسیون مجلس تسلیم شد. ولی مشکلات و مسائل متنوع بعد از انقلاب و شروع جنگ تحمیلی عراق، سبب شد تا شرایط لازم برای توجه به برنامه‌ریزی و ادامه فعالیت‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی فراهم نشود و در نتیجه برنامه‌ریزی توسعه تا پایان جنگ تحمیلی اجباراً به تعویق افتاد. سرانجام اولین برنامه پنج ساله (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، در آبان ۱۳۶۷ با فرنام "برنامه کلان توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران" از سوی دفتر اقتصاد کلان معاونت امور اقتصادی وزارت برنامه و بودجه در پنج فصل تهیه و به شورای اقتصاد پیشنهاد شد. و نهایتاً سند برنامه اول توسعه در اواخر سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسید و علی‌رغم سپری شدن بیشتر سال، همان سال ۱۳۶۸ به عنوان سال اول برنامه منظور شد.

سرانجام پس از ده سال چالش، جنگ و گریز بین موافقان و مخالفان برنامه‌ریزی، به ویژه بعد از دوران ۸ ساله جنگ تحمیلی عراق، تعدیل اقتصادی و خصوصی‌سازی مطرح شد. دولت با هدف بازسازی اقتصادی پس از جنگ به طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه مبادرت ورزید. برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، پس از تصویب به اجرا گذاشته شد. برنامه اول با اصول " آزادی اقتصادی " شروع شد. اما رویارویی بعدی با دشواری‌های اقتصادی، تنگناهای ارزی و تورم، سبب شد تا دولت از ادامه سیاست تعدیل منصرف شود. رشد اقتصادی در سه سال اول برنامه ۵/۵ درصد، ۱۳/۶ و ۱۲/۵ درصد بود، ولی در دو سال آخر برنامه به ۴/۷ و ۱/۸ درصد سقوط کرد. اما میانگین رشد اقتصادی برنامه به ۷/۴ درصد رسید. در برنامه اول انحرافات جدی و تعیین‌کننده‌ای در عمل به وجود آمد و بخشی از برنامه به کنار گذاشته شد. در این برنامه ارز به قیمت ارزان خریداری و از کشور خارج شد. پیدایش طبقه نوپای رانت‌خوار و دلال نیز در این برنامه اتفاق افتاد. با این‌که در برنامه اول تحقق درآمدهای دولت بیش از صد در صد بود، ولی در اجرا، دستیابی به اهداف برنامه حاصل نشد. بخش صنعت و معدن به نتایج پیش‌بینی شده نرسید، ولی صادرات بخش کشاورزی از میزان پیش‌بینی شده

دولت کارآمدتر و کوچک‌تر شود. اما نه تنها این اتفاق نیفتاد، بلکه دولت روز به روز فربه‌تر و نا کارآمدتر و پرهزینه‌تر شد. دکتر "کوروس صدیقی"، رییس دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه تا سال ۱۳۶۰ و مشاور امور تولیدی وزیر بنایی سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۷، در این زمینه گفته است:

«... این روندها و گرایش‌ها مانند آن که هر سال بودجه بزرگتر می‌شود وجود دارد که علت آن همین ساختار دولت است. بنا بر این حمله ما در واقع به خود دولت است و قصد ما باز آرای خود دولت یعنی تبدیل آن به یک دولت کوچک‌تر، مؤثرتر و کارآمدتر. این که ما بگوییم بودجه مان را درست کنیم بدون این که دولتمان را اصلاح کنیم، اصلاً بی‌معنی است، یعنی اول باید تعریف مجددی از وظایف دولت ارائه دهیم. البته در قانون اساسی آمده که دولت نباید به کارفرمای مطلق تبدیل شود، اما شمار فعالیت‌هایی را که بر شمرده، عملاً دولت بزرگی را ایجاد می‌کند. این تناقض در قانون اساسی است... برنامه تعدیل ساختاری یا تعدیل اقتصادی اصلاً اجرا نشد... برنامه تعدیل ساختاری یعنی کوچک کردن دولت، خصوصی‌سازی، سامان‌دهی شرکت‌های دولتی، شفافیت، حساب‌دهی، به کارگیری مکانیزم‌های بازار و برطرف کردن اعوجاج‌های قیمت. ما فقط یکی از اهداف را اجرا کردیم یعنی تضعیف نرخ ارز که آن هم بودجه ما را وابسته‌تر کرد... اما در مجموع برنامه تعدیل اجرا نشد...» (صدیقی ۱۳۷۷، ص ۶۵).

دکتر "حسین عظیمی"، استاد اقتصاد دانشگاه و کارشناس ارشد سازمان برنامه نیز در همین زمینه گفته بود:

«... در برنامه جدید که در سال ۱۳۶۸ به عنوان اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب به تصویب رسید، هدف صنعتی شدن مطرح بود، اما با اشتباه‌هایی که در جریان اجرای برنامه صورت گرفت، سمت و سوی برنامه تغییر کرد. به دنبال این اشتباه‌ها مشکلاتی در اقتصاد کشور پیش آمد که عمدتاً در حوزه روابط تجاری خارجی خود را نشان داد و از سال ۱۳۷۳ بحران‌های ارزی شدت گرفت. اقتصاد ایران که قبل از آن وارد دوران "تعدیل" شده بود، به مرحله "تثبیت" گام نهاد...» (عظیمی ۱۳۷۷، ص ۶۹).

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) از نظر ساختار و ماهیت چندان با برنامه اول تفاوت نداشت.

این برنامه نیز مبتنی بر آزادی اقتصادی و خصوصی سازی بود. رشد اقتصادی یا اصلی ترین هدف برنامه، ۵/۱ درصد پیش بینی شده بود که در عمل به ۳/۲ درصد رسید. در مجموع و علی رغم کوشش های به عمل آمده، برنامه دوم به علل مختلف از جمله ناکارآمدی دولت در دستیابی به اهداف برنامه موفق نشد.

برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی (۱۳۸۳-۱۳۷۹) علی رغم خوش بینی اصولی و منطقی که در مفروضات نظری و آرمانی گزارش "نظام نامه ریزی برنامه سوم" مصوب ۲۹ شهریور ۱۳۷۷ هیأت وزیران آمده بود، نتوانست مانند دو برنامه پیشین به اهداف برنامه نایل شود. متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در برنامه سوم ۵/۴ درصد بوده که از پیش بینی برنامه ۶/۰ درصد کمتر شد. در سال ۱۳۸۱، نرخ رشد ۴/۷ و در سال ۱۳۸۲، برابر ۶/۷ درصد بوده که در سال های گذشته سابقه نداشته است. متوسط عملکرد نرخ تورم به حدود ۱۴/۱ درصد کمتر از هدف برنامه (۱۵/۹ درصد) رسید. نرخ رشد جمعیت نیز در سطح ۱/۶ درصد تثبیت شد. (خاتمی ۱۳۸۴، صص ۶۱ تا ۶۵).

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) در شرایطی تهیه شده بود که کشور درگیر چالش های ژرف درونی و بیرونی فراوان بود. ژرفای دشواری های اقتصادی و اجتماعی به گونه ای بود که نه تنها مخالفین برنامه ریزی به هواداران برنامه ریزی توسعه پیوستند، بلکه جملگی بر آن شدند که تنها برنامه ریزی میان مدت ۵ ساله کافی نیست و در پی برنامه ریزی بلند مدت بیست ساله و طرح ریزی استراتژی توسعه برآمدند.

برنامه چهارم توسعه با همه بالندگی به اهداف آرمانی و توسعه گرانه "سند چشم انداز"، "قانون برنامه چهارم" و "سیاست های کلی برنامه" که یک به یک بر اجرای دقیق برنامه تأکید داشتند، با بی توجهی عناصر اجرایی رو به رو شد، تا حدی که روز به روز بنیه کارشناسی و نقش کارشناسی در تصمیم سازی و برنامه سازی کم رنگ تر شد و در نهایت به بی اثر شدن سازمان مدیریت و برنامه ریزی در دولت نهم جمهوری اسلامی انجامید. به طوری که در ۱۸ تیرماه ۱۳۸۶ (سال دوم برنامه چهارم) با تعطیلی سازمان برنامه، ماهیت قانون تفکر و برنامه ریزی کشور تغییر یافت و در نهاد "معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور"، ادغام و به حدود ۶۰ سال کار خلاق و سازنده آن خاتمه داده شد و برنامه چهارم توسعه نیز بی نتیجه به پایان رسید.

به دنبال برنامه چهارم توسعه، برنامه مفصل پنجم توسعه، تدوین، تصویب و ابلاغ شد. به منظور تأکید بر اهمیت اجرای برنامه، "سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه" شفاف تر و رساتر به رییس جمهور ابلاغ شد. گذشت دو سال از عمر برنامه، اوج گرفتن بحران اقتصادی کشور، گرانی سرسام آور، تورم لجام گسیخته، تنزل نرخ رشد اقتصادی، تعطیلی کارخانه های داخلی، هجوم کالاهای وارداتی



چینی و ترک و ... حکایت از ناکامی برنامه پنجم دارد.

### نگاهی به نماگرهای اقتصاد ایران

اقتصاد دولتی ایران همواره تحت تأثیر عوامل گوناگونی مانند نرخ ارز، حجم نقدینگی و پول، درآمدهای نفتی و هزینه‌های جاری و عملیاتی دولت‌ها قرار داشته است. عملکرد اقتصادی دولت‌ها نیز با نماگرهای گوناگونی مانند "تولید ناخالص داخلی"، "سرانه تولید ناخالص داخلی"، "رشد اقتصادی"، "رشد سرمایه‌گذاری"، "رشد نقدینگی"، "نرخ بیکاری"، "نرخ تورم"، "ضریب جینی" و ... سنجیده می‌شود. برای درک عملکرد برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی و به ویژه میزان تحقق اهداف سند چشم‌انداز در دو برنامه چهارم و پنجم توسعه، ابتدا به دو مؤلفه کلیدی از عوامل تأثیرگذار بر اقتصاد کشور، یعنی درآمدهای نفتی و هزینه‌های دولت و سپس به معرفی شاخص‌های مهم اقتصادی که حاصل مدیریت و عملکرد دولت است، به اختصار می‌پردازیم.

### درآمدهای نفتی ایران

درآمدهای نفتی در طول یک صد سال اخیر که از عمر استخراج نفت در ایران می‌گذرد، یکی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار و جهت‌دهنده بر اقتصاد ایران بوده است. از ابتدای پیدایش تفکر برنامه‌ریزی، کوشش برنامه‌ریزان و کارشناسان بر این اصل استوار بود که با اجرای برنامه‌های توسعه، از این منابع تجدیدناپذیر، برای سرمایه‌گذاری‌های ملی به گونه‌ای استفاده شود که نسل‌های آینده نیز از این موهبت پایان‌پذیر، بهره‌مند شوند.

درآمد ۱۰۰ ساله تولید نفت ایران بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۰، معادل ۶۸/۷۷ میلیارد بشکه بوده، که بیش از ۱۰۷۹ میلیارد دلار، عاید کشور کرده است. بر اساس آمار، مجموع تولید نفت ایران بین سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۹۰، معادل ۲/۳ میلیارد بشکه و از قرار بشکه‌ای ۲۳ سنت، جمعاً بیش از ۵۰۰ میلیون دلار، طی ۴۰ سال درآمد ارزی برای کشور داشته است. با افزایش قیمت نفت، درآمدهای ایران نیز رشد چشم‌گیری پیدا کرد، به طوری که افزایش قیمت نفت به بشکه‌ای ۸/۸ دلار، سبب شد تا درآمدهای ایران تنها در هفت سال (۱۳۵۱ تا ۱۳۵۷) به ۱۱۶/۵ میلیارد دلار افزایش یابد. البته افزایش درآمد ارزی کشور تنها ناشی از قیمت نفت نبود، بلکه افزایش تولید نفت هم در این زمینه تأثیر داشت، به طوری که در بین سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۷، حدود ۱۴/۲ میلیارد بشکه نفت خام تولید شد و طی ۶۷ سال از ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۰، کل درآمد ایران از محل فروش نفت به ۱۳۲ میلیارد دلار رسید. البته تولید نفت با پیروزی انقلاب اسلامی و آغاز جنگ تحمیلی کاهش محسوسی یافت اما به دلیل فروش هر بشکه

نفت خام به قیمت ۲۵ دلار، این امر باعث نشد که درآمدهای نفتی کاهش یابد. از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ در مجموع ۹/۷ میلیارد بشکه نفت خام برداشت شد که ۱۵۰ میلیارد دلار برای کشور درآمدم ارزی داشت. در طول ۱۰ سال بعد، اگرچه تولید نفت خام از ۹/۷ میلیارد بشکه به ۱۳/۹ میلیارد بشکه افزایش یافت، اما با کاهش قیمت نفت به ۱۶ دلار، درآمدهای نفتی ایران بین ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸ از ۱۵۰ میلیارد دلار تجاوز نکرد. بین سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ درآمد ایران از فروش نفت به ۱۳۰ میلیارد دلار رسید. از سال ۱۳۸۴ قیمت جهانی نفت بالاتر رفت و تا سال ۱۳۹۰ با فروش ۱۰/۲ میلیارد بشکه نفت به قیمت متوسط ۸۷ دلار، جمعاً ۵۱۱ میلیارد دلار وارد کشور شد (تین نیوز، ۱۳۹۱).

روایت دیگر از مجموع درآمدهای ارزی ایران حاصل از فروش نفت از ابتدا تا کنون و به ویژه در دولت‌های نهم و دهم از جانب "اکبر ترکان" معاون وزارت نفت در جدول زیر خلاصه شده است (آتی نیوز، ۱۳۹۱). طبق این جدول حدود ۵۳۱ میلیارد دلار درآمدم حاصل از فروش نفت در دوره دولت‌های نهم و دهم بوده، که حدود ۴۸۰ میلیارد از درآمدهای ارزی برای کالاهای وارداتی مصرف شده است. با این که رقم ۵۳۱ میلیارد دلار درآمدم در چنین مدتی در طول تاریخ صنعت نفت تا کنون بی سابقه بوده

نام دولت	درآمدم حاصل از فروش نفت (میلیارد دلار)
حکومت مظفرالدین شاه تا سال ۱۳۵۲	۲۶/۸
۱۳۵۲ تا ۱۳۵۷	۱۱۲/۷
کل درآمدم نفتی قبل از پیروزی انقلاب	۱۴۰
دولت اول و دوم	۲۵/۸
دولت سوم و چهارم	۱۱۰/۶
دولت پنجم و ششم	۱۴۱/۷
دولت هفتم و هشتم	۱۵۷/۲
دولت نهم و دهم	۵۳۱

است، ولی به جای توسعه و رفاه برای جامعه، مردم شاهد گسترش فقر و بیکاری بیشتر و افزایش تورم بالاتر بوده‌اند.

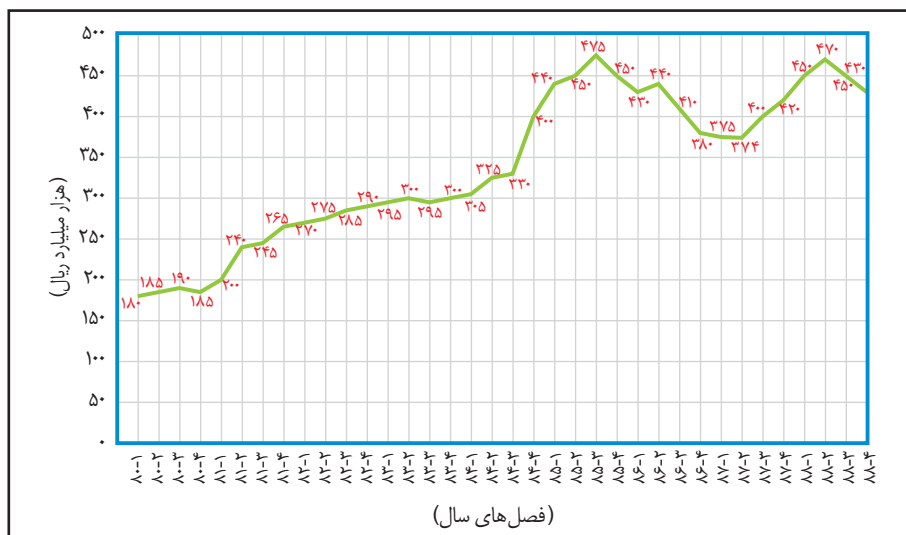
"مصباحی مقدم"، رئیس کمیسیون تلفیق و بودجه مجلس در تاریخ ۱۳۹۲/۱/۱۸، در جمع

کارشناسان حاضر در اتاق تجارت، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، گفته بود: "دولت در این ۸ سال ۸۳۵ میلیارد دلار در آمد داشته است. از مبلغ بالا، ۶۰۰ میلیارد از فروش نفت و ۲۳۵ میلیارد، در آمد های داخلی بوده است". به سخن دیگر، بالاترین در آمدی که تا کنون نصیب کشور شده است. همان طور که گفته شد از آغاز دوران برنامه ریزی برای توسعه، در آمدهای نفتی اهمیت بیشتری یافت و برنامه ریزی ها به اعتبار وجود در آمدهای نفتی قوت گرفت. اما با همه کوششی که سازمان برنامه و کارشناسان آن در ۶ دهه گذشته به کار بردند تا از در آمدهای نفتی برای سرمایه گذاری های ملی و نوعی ذخیره سازی برای نسل های آینده استفاده شود، ولی به دلایل ناکار آمدی دولت ها، بی ثباتی اداری، و فقدان نظام ارزیابی و پاسخگویی مسئولان، هنوز این مهم سرانجام نیافته و اقتصاد ایران کماکان تک محصولی و به طور مستقیم به تحولات جهانی قیمت نفت وابسته است. از یک سو افزایش در آمدهای نفتی موجب افزایش رشد اقتصادی و از سوی دیگر کاهش این در آمدها سبب تحلیل رفتن ظرفیت های اقتصادی کشور می شود. به سخن دیگر، به عقیده کارشناسان، از در آمدهای نفتی به گونه ای مطلوب و شایسته شأن ملت ایران و به نفع کشور بهره گیری نشده است.

#### هزینه های دولتی

هزینه های دولت در ساختار اقتصاد کشور، سهم قابل توجهی داشته و در ایران یکی از شاخص های مهم و تأثیرگذار در عملکرد اقتصادی کشور است. در نهایت، بی ثباتی بودجه دولت و هزینه های آن، به بی ثباتی تقاضای کل اقتصاد و به تبع آن به بی ثباتی رشد اقتصادی می انجامد. از همه مهم تر این که در ایران به جای آن که بودجه دولت به مالیات ها وابسته باشد، به در آمدهای نفتی متصل شده است. هزینه های دولت از سال ۱۳۸۰ تا انتهای سال ۱۳۸۴، بجز یک افزایش قابل توجه در سال ۱۳۸۱، طبق نمودار شماره ۱، روند افزایشی نسبتاً یکنواختی را طی کرد. اما از فصل آخر سال ۱۳۸۵ وارد روندی نوسانی و بی ثبات شد. در انتهای سال ۱۳۸۴، به علت وضعیت مناسب در آمدهای نفتی و حساب ذخیره ای، با اتخاذ سیاست های مالی انبساطی، هزینه های مصرفی و عمرانی را به میزان قابل توجهی افزایش داد. پس از آن به علت بروز تحولات اقتصادی به ویژه افزایش تورم، سیاست انقباضی در دستور کار دولت قرار گرفت. در نتیجه هزینه دولت از انتهای سال ۱۳۸۵ تا اواسط سال ۱۳۸۷ روند نزولی طی کرد. از نیمه دوم سال ۱۳۸۷، با توجه به روند نزولی رشد اقتصادی و کاهش شدید در آمدهای نفتی، دولت با اتکا به ذخایر موجود در حساب ذخیره ارزی، به هزینه کردن بیشتر پرداخت تا این که در سال ۱۳۸۸، دوباره روند هزینه های دولت نزولی شد. این تغییرات در سیاست مالی و روند بی ثبات هزینه های دولت از عوامل مؤثر در بی ثبات کردن اقتصاد کشور بوده است. نتیجه منفی افزایش هزینه های دولت،

نمودار شماره ۱: حدود هزینه های دولت در طول ۹ سال (سال پایه: ۱۳۸۳)

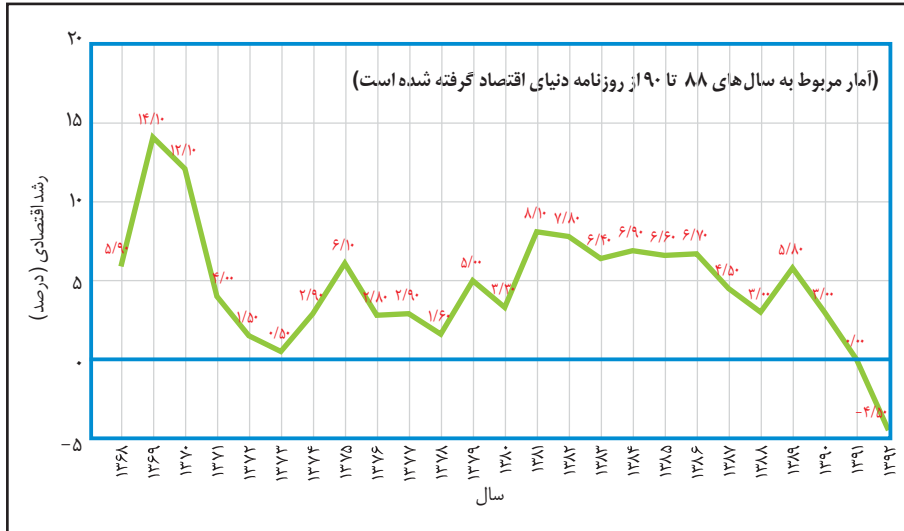


کاهش نقش و سهم بخش خصوصی در اقتصاد کشور است که سبب افزایش ناکارآمدی نظام اقتصادی می شود (زمان زاده ۱۳۸۹، ص ۳۶).

### رشد اقتصادی

از آنجا که هر یک از نماگرهای گوناگون اجتماعی - اقتصادی به نوعی معرف درجه و سطح توسعه یافتگی است، بررسی این شاخص ها به خوبی ناکارآمدی هر نظام اداری در هدف گذاری، برنامه ریزی و اجرای برنامه های فراگیر و جامع توسعه در کشور خود را نشان می دهد. از مهم ترین این شاخص ها، "رشد اقتصادی" یا "رشد تولید ناخالص داخلی" است. میزان رشد تولید ناخالص داخلی یا رشد اقتصادی، متداول ترین شاخص اقتصادی در معرفی توان اقتصادی هر کشور است. این رشد نتیجه کارکرد تمام عوامل اقتصادی است و مهم ترین شاخص برای ارزیابی توانمندی های جامعه است، زیرا ایجاد اشتغال، افزایش تولید، بهبود وضعیت معیشتی، رفاه جامعه و توسعه اقتصادی کشور، محصول قدرت اقتصادی جامعه است. رشد اقتصادی، معرف افزایش تولید یا درآمدهای ملی از طریق توسعه انواع صنایع، پیشه و خدمات است. افزایش رشد اقتصادی مترادف با افزایش ظرفیت و توان تولید جامعه (بخش خصوصی) در یک فضای رقابتی با بازار داخلی و خارجی است. در این جا به شرح چند روایت گوناگون رشد اقتصادی از منابع مختلف می پردازیم:

نمودار شماره ۲: رشد اقتصادی ایران از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۲



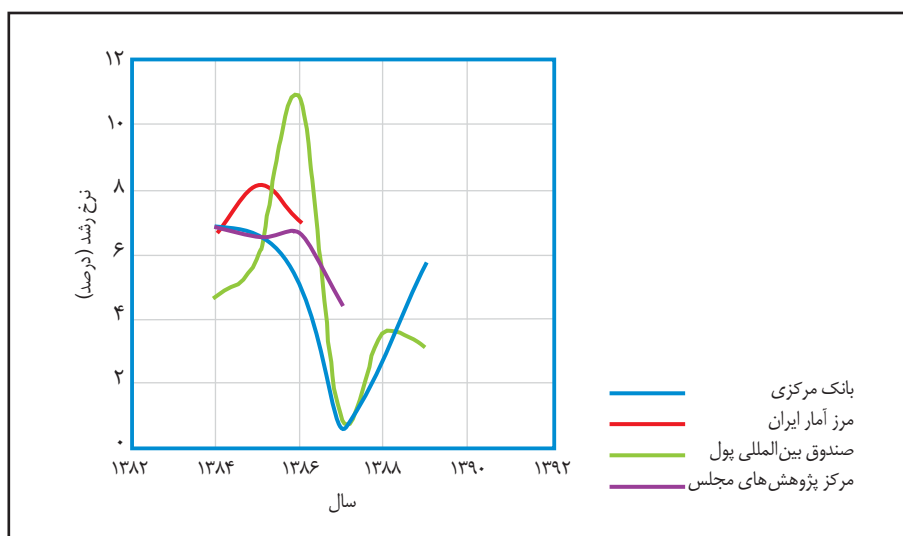
آمار رشد اقتصادی که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای دوره بیست ساله ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۸ منتشر شده و نیز آمارهای سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ در نمودار شماره ۲ دیده می‌شود: نوسانات پی در پی نشان داده شده در این نمودار، به خوبی بی‌ثباتی و تلاطم اقتصادی این دوره را به نمایش می‌گذارد. حدود چهارده سال رشد اقتصادی بین ۰/۵ و ۶ درصد و حدود ۵ سال بالای ۶ درصد در نوسان بوده است. بررسی روند رشد اقتصادی نشان می‌دهد که اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی نادرست، زمینه‌ساز بی‌ثباتی نرخ رشد اقتصادی را فراهم می‌آورد. این موضوع در دهه اخیر شدت گرفته است. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، میانگین نرخ رشد اقتصادی در دوره برنامه‌های ۵ ساله به شرح زیر بوده است:

- میانگین نرخ رشد اقتصادی برنامه اول ۵/۰۰ درصد
  - میانگین نرخ رشد اقتصادی برنامه دوم ۳/۲۶ درصد
  - میانگین نرخ رشد اقتصادی برنامه سوم ۵/۵۰ درصد
  - میانگین نرخ رشد اقتصادی برنامه چهارم ۵/۸۲ درصد
  - میانگین نرخ رشد اقتصادی چهار برنامه (بیست سال) ۴/۸۹ درصد.
- در نتیجه طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، در هیچ یک از چهار برنامه توسعه، دستیابی به هدف برنامه‌ها در زمینه رشد اقتصادی حاصل نشده است. بانک مرکزی ایران از نیمه سال ۱۳۸۷، به دلایل گوناگون از انتشار آمار اقتصادی خودداری کرد.

تا این که در سال ۱۳۹۱ و چند روز بعد از انتشار گزارش مرکز آمار ایران، جدیدترین آمار را برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ منتشر کرد. صندوق بین‌المللی پول (IMF)، نیز با انتشار اصلاحیه‌ای در نرخ رشد سال ۱۳۸۹ که قبلاً صفر اعلام کرده بود، تجدید نظر کرد. با افزودن آمار مرکز پژوهش‌های مجلس برای سال‌های مذکور، نتیجه چهار روایت آمار منتشره، نرخ رشد اقتصادی برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ یک جا در جدول زیر و نمودار شماره ۳ دیده می‌شود (خبرآنلاین، ۱۳۹۱):

منبع	سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	میانگین
بانک مرکزی	۶/۹	۶/۶	۵	۰/۸	۳	۵/۸	-	۴/۷	
مرکز آمار ایران	۶/۷	۸/۲	۷	-	-	۶/۶	-	۷/۱	
صندوق بین‌المللی پول	۴/۷	۵/۸	۱۰/۸	۱	۳/۵	۳/۲	-	۴/۸	
مرکز پژوهش‌های مجلس	۶/۹	۶/۶	۶/۷	۴/۵	-	-	-	۵/۸۲	

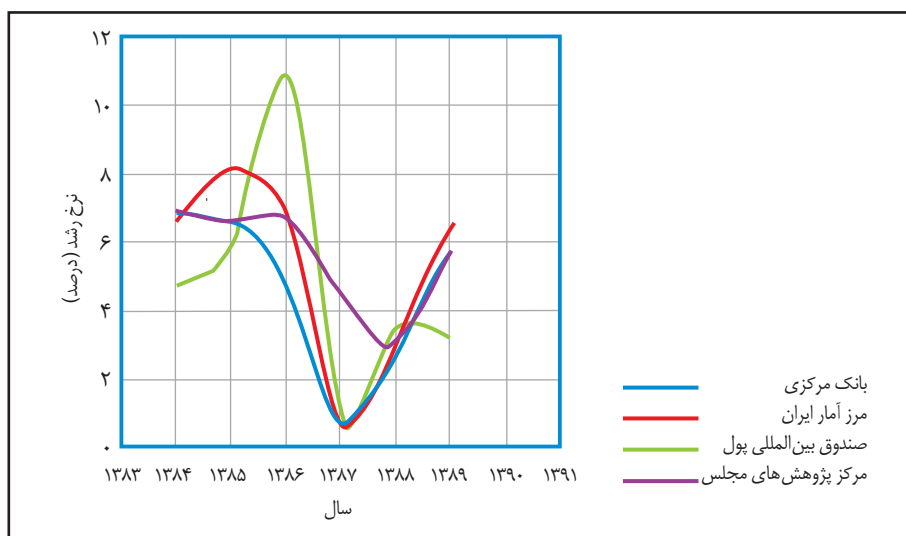
نمودار شماره ۳: وضعیت نرخ رشد اقتصادی ایران در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ به نقل از چهار سازمان مختلف



براساس جدیدترین آمارهای منتشر شده از سوی بانک مرکزی، نرخ رشد اقتصادی کشور در سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹ به ترتیب، معادل ۰/۸ درصد، ۳ درصد و ۵/۸ درصد بوده است. با احتساب این ارقام، متوسط نرخ رشد اقتصادی کشور به روایت بانک مرکزی طی سال‌های ۸۴ تا ۸۹ معادل ۴/۷ درصد بوده است. چنانچه از ارقام سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ بانک مرکزی برای مرکز آمار (فاقد آمار) و

سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ بانک مرکزی برای مرکز پژوهش‌های مجلس (فاقد آمار) در جدول پیشین استفاده شود، روایت آماری بالا به صورت نمودار شماره ۴ دیده می‌شود.

نمودار شماره ۴: وضعیت نرخ رشد اقتصادی ایران در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ به نقل از چهار سازمان مختلف



نمودار بالا نشان‌دهنده تفاوت آمار چهار نهاد معتبر داخلی و خارجی است. به همین سبب انتشار آمار متفاوت از سوی نهادها و مراکز مختلف، برای کارشناسان و کاربران آمارها مشکل‌ساز و تردیدآفرین می‌شود.

در سال ۲۰۰۸ میلادی (۱۳۸۷)، بالغ بر ده کشور منطقه توانستند بالاترین رتبه‌های رشد اقتصادی منطقه آسیای میانه و جنوب غربی، خاورمیانه و حوزه خلیج فارس را به دست آورند، کشورهایی مانند آذربایجان، ترکمنستان، ازبکستان، تاجیکستان، قرقیزستان، لبنان، قطر و امارات. ایران با نرخ رشد ۲/۵ درصد در رتبه بیستم منطقه جای گرفت و بعد از ایران کشورهای گرجستان، پاکستان و ترکیه به ترتیب رتبه‌های ۲۱ و ۲۲ و ۲۳ را در میان کشورهای منطقه، به دست آوردند. اما در سطح جهانی ایران از رتبه ۳۴ در سال ۲۰۰۷ میلادی (۱۳۸۶) به رتبه ۱۲۱ در سال ۲۰۰۸ تنزل یافت. میانگین رشد اقتصادی کشورهای منطقه در سال ۲۰۰۸ برابر ۶/۳ درصد بود که ۲/۸ درصد از رشد ۲/۵ درصدی ایران بیشتر بود (اتاق بازرگانی، ۱۳۸۸، ص ۱۵).

به علت حکم‌رانی اقتصاد دولتی، تورم و حجم ساختار دولت، هیچ‌یک از ۵ برنامه توسعه جمهوری اسلامی در سی و چهار سال گذشته به اهداف اقتصادی خود دست نیافتند. به طوری که گزارش ربع

قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی، ناکامی تحصیل رشد اقتصادی مطلوب را در سرخط های زیر خلاصه کرده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی ۱۳۸۳، ص ۴۱):

- در آمد سرانه پایین
- رشد نازل اقتصادی و بدون برنامه
- عدم اصلاح ساختار بخش حقیقی اقتصاد و شروع اصلاحات از بخش های مالی و پولی
- تخصیص نامطلوب منابع و دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد
- انتقال ناکارای پس اندازها به سرمایه گذاری
- بی ثباتی فضای سیاسی منطقه و داخل کشور
- محیط ضعیف تجاری
- کیفیت پایین سیستم آموزشی نیروی انسانی
- سیستم ناکارآمد تصمیم گیری و اداری.

#### نرخ تورم

نرخ تورم نیز از مهم ترین شاخص های عملکرد اقتصاد کلان است که برای دولتمردان و مردم از حساسیت زیادی برخوردار است. نوسانات نرخ تورم، تکرار و تداوم آن به علت اثرگذاری بر الگوی زندگی اقتصادی مردم و بازار، همواره پر اهمیت تلقی شده است، زیرا افزایش تورم، شدت و نوسانات آن بر تغییر توزیع در آمد و ثروت به نفع اقشار مرفه و غنی و به زیان اقشار کم در آمد جامعه اثر گذاشته و رفاه عمومی را مورد مخاطره قرار می دهد.

در سال ۲۰۰۸ میلادی (۱۳۸۷)، شش کشور در میان ۱۸۲ کشور جهان دارای بالاترین نرخ تورم گزارش شدند:

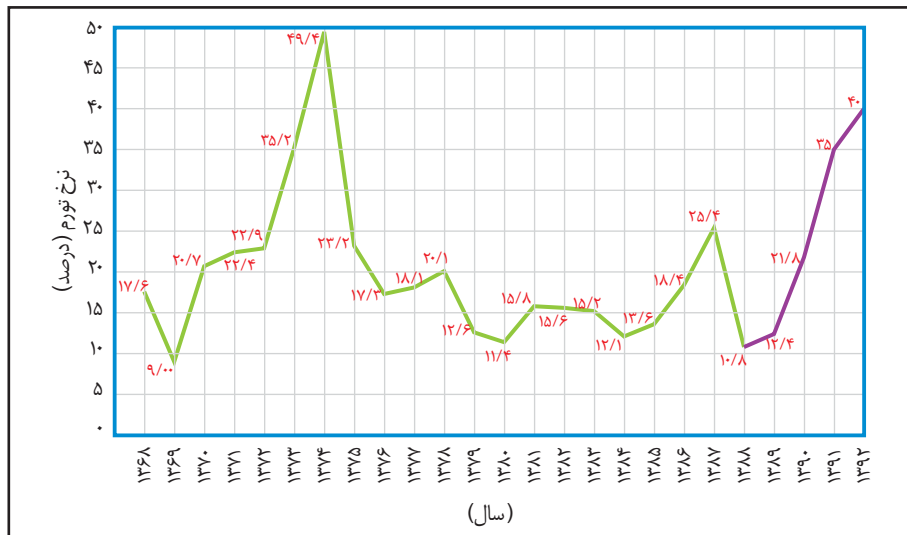
• ونزوئلا	با رتبه ۱۷۹	و نرخ تورم ۳۰/۴ درصد
• افغانستان	با رتبه ۱۷۸	و نرخ تورم ۲۷/۲ درصد
• مغولستان	با رتبه ۱۷۷	و نرخ تورم ۲۶/۸ درصد
• میانمار	با رتبه ۱۷۶	و نرخ تورم ۲۶/۴ درصد
• ایران	با رتبه ۱۷۵	و نرخ تورم ۲۵/۴ درصد
• اتیوپی	با رتبه ۱۷۴	و نرخ تورم ۲۵/۳ درصد.

نرخ تورم در سال ۲۰۰۸ نیز به میزان ۲۵/۴ درصد اعلام شد که ایران را در میان ۱۸۲ کشور جهان در رتبه ۱۷۵ قرار داد. به طوری که ۱۱/۲ درصد از میانگین ۲۲ کشور منطقه خاورمیانه و آسیای میانه (۱۴/۲ درصد) بیشتر شده بود (اتاق بازرگانی ۱۳۸۸، ص ۱۷).



وضعیت نرخ تورم برای یک دوره بیست ساله (۱۳۸۸-۱۳۶۸) طبق آمار مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی و از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱ طبق آمار بانک مرکزی در نمودار شماره ۵ دیده می شود (مرکز پژوهش ها، ۱۳۸۹). این نمودار نیز مانند نمودار رشد اقتصادی، بیان کننده بی ثباتی و تلاطم اقتصادی در کشور است.

نمودار شماره ۵: نرخ تورم در ایران از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۸ بر اساس آمار مرکز پژوهش های مجلس و از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ بر اساس آمار بانک مرکزی



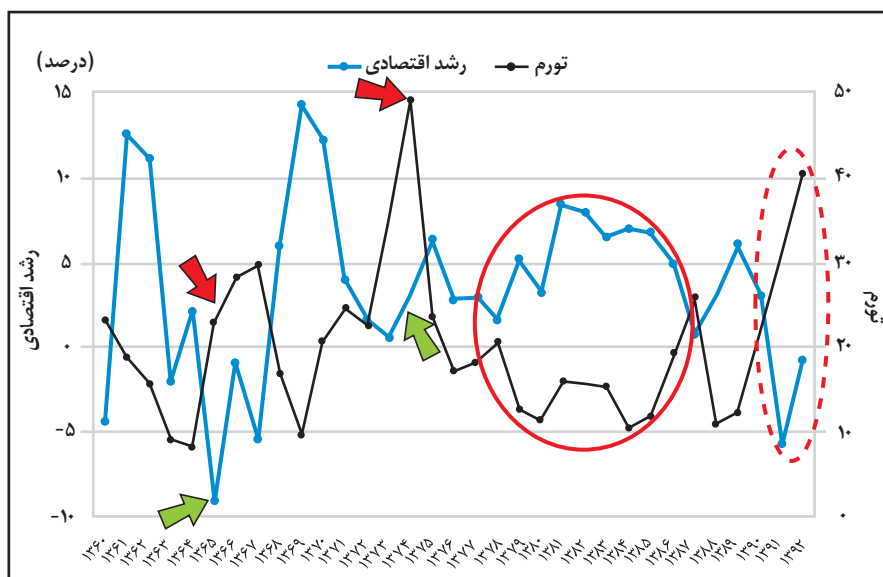
به طوری که در این نمودار دیده می شود، کمترین و بیشترین نرخ تورم در چهار دهه گذشته به ترتیب در دهه ۵۰ در سال های ۵۷ و ۵۹، در دهه ۶۰ در سال های ۶۴ و ۶۹، در دهه ۷۰ در سال های ۷۰ و ۷۴، در دهه ۸۰ در سال های ۸۴ و ۸۷ اتفاق افتاد. کمترین میزان مربوط به سال ۶۴ با ۶/۹ درصد، و بیشترین مربوط به سال ۷۴ با ۴۹/۴ درصد بوده است.

نرخ تورم در ایران در سال ۵۷ با رقم ۱۰ درصد آغاز شد و در سال های ابتدایی پس از انقلاب روند صعودی گرفت. به طوری که در سال ۶۰ نرخ ۲۲/۸ درصد ثبت شد. ولی از سال ۶۱ به بعد روند نزولی شد تا این که در سال ۶۴ کشور پایین ترین نرخ تورم به میزان ۶/۹ درصد را تجربه کرد. نرخ تورم از سال ۶۵ بار دیگر صعودی شد و به رقم ۲۳/۷ درصد رسید. این روند تا سال ۶۷ ادامه داشت، ولی از سال ۶۸ مجدداً تورم رو به کاهش گذاشت. تا اینکه تورم یک رقمی ۹ درصدی در سال ۶۹ ثبت شد.

از سال ۷۰ بار دیگر تورم روند صعودی گرفت تا به نرخ ۲۰/۷ درصد رسید. این روند ادامه داشت تا این که در سال ۷۴ رکورد ۴۹/۴ ثبت شد که بالاترین نرخ رسمی تورم در کشور بوده است. از سال ۷۵ به بعد مجدداً تورم رو به کاهش گذاشت تا اینکه در سال ۸۰ نرخ تورم به ۱۱/۴ درصد رسید. هر چند در سال‌های ۸۱ تا ۸۳ نرخ تورم حدود ۱۵ درصد تجربه شد، ولی بعد از سال ۸۴ تورم به مرز ۱۰ درصد رسید و تا سال ۸۷ رو به افزایش گذاشت، به طوری که تورم در این سال به ۲۵/۴ درصد رسید. آخرین ششمین دوره افزایشی نرخ تورم هم به سال ۸۸ برمی‌گردد که از نرخ ۱۰/۸ درصد آغاز شد و در سال ۹۰ به نرخ ۲۱/۵ درصد و در سال ۱۳۹۲ به ۴۰ درصد رسید.

برای درک بهتر بحران اقتصادی و ناکارآمدی دولت، ترکیب دو نمودار رشد اقتصادی و تورم در نمودار شماره ۶ دیده می‌شود. در این نمودار نشان داده شده که حداکثر تورم با حداقل رشد اقتصادی کشور متناظر بوده است.

نمودار شماره ۶: مقایسه رشد اقتصادی و تورم (از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۲)



### نرخ بیکاری

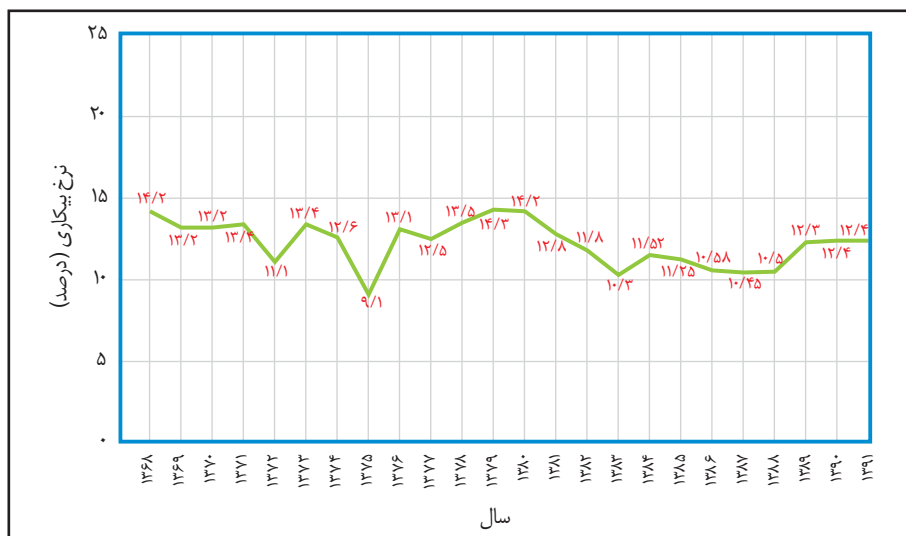
نرخ بیکاری از نماگرهای کلیدی جهت دهنده در سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی هر کشور تلقی می‌شود، زیرا سایر متغیرهای مهم اقتصادی نظیر رشد اقتصادی، تورم، توزیع عادلانه درآمد، اشتغال، سرمایه‌گذاری، تولید و نظایر آنها با سطح اشتغال و بیکاری پیوند نزدیک دارند.

نرخ بیکاری طی یک روند صعودی از حدود ۳/۵ درصد در سال ۱۳۴۵ به فراتر از ۸ درصد در سال ۱۳۵۱ رسید. سپس در یک مسیر نزولی در سال ۱۳۵۵، به ۴ درصد کاهش یافت، که کمترین رقم در ۵۰ سال اخیر بوده است. از آن پس نرخ بیکاری روند افزایشی طی کرد تا این که در سال ۱۳۶۷ (پایان جنگ ایران و عراق) به ۱۵ درصد رسید. از بعد از آن سال، نرخ بیکاری مجدداً روبه کاهش گذاشت تا این که در سال ۱۳۷۵ به ۹ درصد رسید. از سال ۱۳۷۶ نرخ بیکاری روند صعودی خود را تا رقمی بالاتر از ۱۴ درصد در سال ۱۳۷۸ پیمود، تا آن که سرانجام به ۱۰ درصد در سال ۱۳۸۳ کاهش یافت، و تا سال ۱۳۸۸ بین ۱۰ تا ۱۲ درصد در نوسان ماند (زمان زاده، ۱۳۹۱، ص ۲۱۶).

از سوی دیگر، نرخ بیکاری ۱۱ درصدی، در سال ۲۰۰۸ میلادی (۱۳۸۷) در حالی ایران را در رتبه ۱۲۵ ام جهان قرارداد، که این نرخ از میانگین جهانی ۷/۹ درصد و از میانگین منطقه ۹/۶ درصد بیشتر بوده است (اتاق بازرگانی ۱۳۸۸، ص ۲۰).

مرکز آمار ایران در گزارشی، نرخ بیکاری در پاییز ۱۳۹۱ را ۱۱/۸ درصد اعلام کرد. این نرخ در نقاط

نمودار شماره ۷: نوسانات نرخ بیکاری در ایران (از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۱)



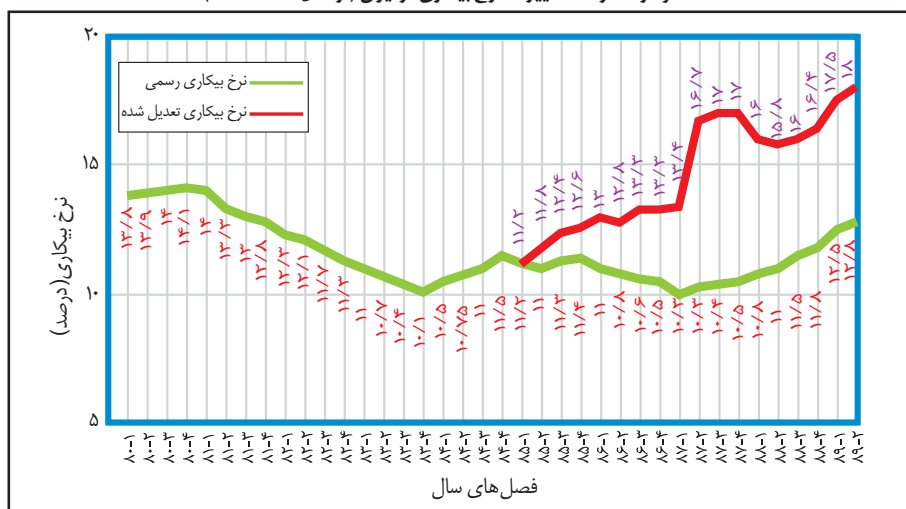
شهری ۱۲/۸ درصد و در نقاط روستایی ۹/۴ درصد گزارش شده است. تعداد جمعیت بیکار کشور در سه ماهه پاییز سال ۱۳۹۱، بیش از ۲/۵ میلیون نفر بود که نزدیک به ۹۹۰ هزار نفر آن را جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله جویای کار با نرخ بیکاری ۲۶/۳ درصد تشکیل می دادند.

در نمودار شماره ۷ نرخ بیکاری در فاصله سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۸ به مدت بیست سال و بر پایه

آمار منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دیده می‌شود (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹).

شکل موج و آشفته نمودار شماره ۷ نظیر نمودارهای رشد اقتصادی و تورم حاکی از نابسامانی و ناپایداری اقتصاد و ضعف مدیریت کشور است. در روایت دیگر، نرخ بیکاری از ابتدای سال ۱۳۸۱ در یک روند نزولی از محدوده ۱۴ درصد به حدود ۱۰ درصد در پایان سال ۱۳۸۳ رسید. در سال ۱۳۸۴ در یک روند افزایشی ملایم به ۱۲ درصد نزدیک و بعد از آن از ابتدای سال ۱۳۸۵ روند نزولی ملایمی به خود گرفت و تا انتهای سال ۱۳۸۷ به حدود ۱۰ درصد رسید. پس از آن نرخ بیکاری دوباره در یک روند صعودی به ۱۳ درصد در ابتدای سال ۱۳۸۹ رسید. بنابراین بر اساس آمار رسمی، نرخ بیکاری از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۸، سطوح نسبتاً پایینی در محدوده ۱۰ تا ۱۲ درصد را حفظ کرده بود. اما بررسی دقیق‌تر کارشناسان نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، کاهش نرخ بیکاری به دلیل افزایش اشتغال نبوده، بلکه به سبب کاهش مشارکت جمعیت فعال بوده است. لذا برای نمایش دادن بهتر وضعیت بازار کار، اثر تغییرات نرخ مشارکت بر بیکاری حذف و آمار نرخ بیکاری تعدیل شده به فرض ثبات نرخ مشارکت محاسبه و در نمودار شماره ۸ نشان داده می‌شود. نرخ بیکاری تعدیل شده روند کاملاً متفاوتی از نرخ

نمودار شماره ۸: تغییرات نرخ بیکاری در ایران (از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹)



بیکاری رسمی داشته و نشان می‌دهد که نرخ بیکاری از ابتدای سال ۱۳۸۴ در یک روند افزایشی از ۱۰ درصد به حدود ۱۷ درصد در پایان سال ۱۳۸۷ رسیده و پس از کاهش اندکی در سال ۱۳۸۸ دوباره افزایش یافته و به ۱۸ درصد در ابتدای سال ۱۳۸۹ رسیده است (زمان زاده ۱۳۸۹، ص ۴۰).

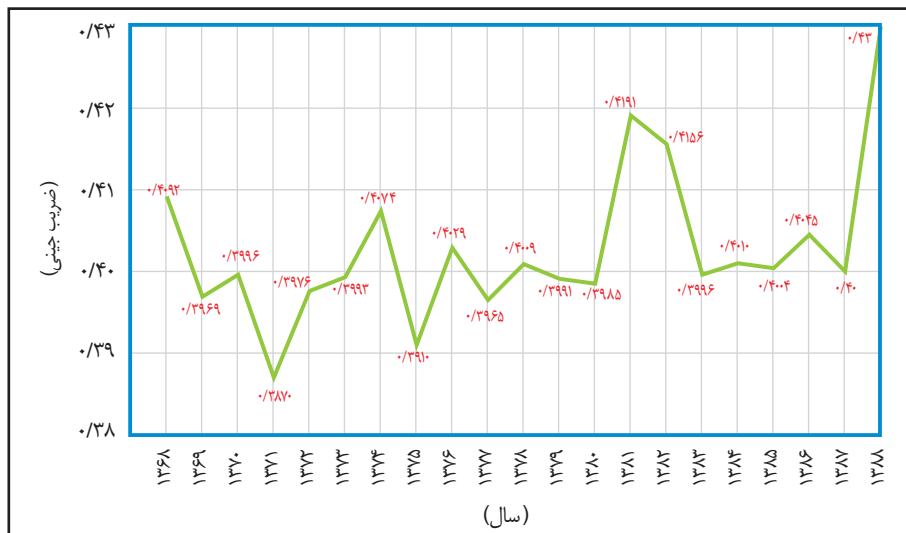
### تولید ناخالص داخلی

تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۸ میلادی (۱۳۸۷) بر حسب برابری قدرت خرید، ایران را در بین ۳۰ کشور جهان در رتبه ۱۷ و در بین ۲۲ کشور منطقه، بعد از ترکیه، در رتبه دوم قرار داد. از رویکرد دیگر، تولید ناخالص داخلی بر حسب نرخ ارز، ایران را در سطح جهانی در رتبه ۳۰ و در سطح منطقه در رتبه سوم جای داد. نکته مهم آن که هر چند ایران از نظر تولید ناخالص داخلی بر حسب برابری قدرت خرید هفدهمین کشور جهان و دومین کشور منطقه است، اما به لحاظ تولید ناخالص داخلی سرانه بر حسب برابری قدرت خرید در رتبه ۷۴ جهان و رتبه ۱۱ منطقه و از نظر تولید ناخالص داخلی سرانه بر حسب نرخ ارز، در رتبه ۸۸ جهانی و ۱۲ منطقه جای گرفته است (اتاق بازرگانی، ۱۳۸۹، ص ۹).

### ضریب جینی

ضریب جینی نیز در چارچوب اقتصاد رفاه، گزینه دیگری برای ارزیابی تولید ناخالص داخلی و محکی برای سنجش رشد اقتصادی است. این ضریب نشان می‌دهد که آیا رشد تولید کالا و خدمات در کشور منجر به افزایش رفاه مردم شده یا خیر. به سخن دیگر، ضریب جینی نابرابری در آمد را اندازه‌گیری می‌کند. این ضریب بین صفر و یک تغییر می‌کند. هر چه ضریب جینی بزرگ‌تر و به سمت

نمودار شماره ۹: تغییرات ضریب جینی در ایران



یک میل کند، نابرابری بیشتر و هرچه ضریب کوچک تر و به سمت صفر نزدیک تر شود، نابرابری در آمد جامعه کمتر است. تغییرات ضریب جینی بر اساس آمار مرکز پژوهش های مجلس، در نمودار شماره ۹ نمایش داده شده است:

### جایگاه ایران در رتبه بندی جهانی

در جستار نماگرهای کلان اقتصادی حسب مورد به رتبه و جایگاه ایران در میان کشورهای منطقه و کشورهای جهان اشاره و حسب مورد با کشورهای منطقه مقایسه صورت گرفت. روایت دیگری از وضعیت نماگرهای اقتصادی ایران از "کتاب آمارهای جهان"<sup>(۱)</sup> سال ۲۰۱۲، استخراج و در جدول زیر درج شده است.

برخی دیگر از شاخص های نشان دهنده رتبه ایران بین بیش از ۲۰۰ کشور جهان، عبارتند از:  
 ۱- شاخص توسعه انسانی سازمان ملل<sup>(۲)</sup>: در سال ۲۰۰۷ ایران در میان ۱۸۲ کشور جهان در ردیف ۸۸ جای گرفت.

۲- شاخص پایداری محیط زیست: در رده بندی کشورها بر اساس این شاخص، ایران به گونه ای سقوط کرد که در درازای برنامه ۵ ساله چهارم، در میان ۱۴۶ کشور جهان، در ردیف ۱۳۷ نشست.

۳- شاخص شفافیت جهانی: ایران در سال ۲۰۰۷ از نظر فساد اداری در میان ۱۳۳ کشور جهان، رتبه ۷۹ را کسب کرد.

رتبه بندی ایران در بین کشورهای جهان از نظر وضعیت نماگرهای اقتصادی

ردیف	شرح شاخص اقتصادی	رتبه ایران	تعداد / مقدار	سال آماری
۱	جمعیت	۱۸	۷۵/۰۰۰/۰۰۰ نفر	۲۰۱۱
۲	مساحت	۱۸	۱/۶۴۸/۱۹۵ km <sup>۲</sup>	۲۰۱۱
۳	تولید ناخالص داخلی	۱۸	۹۲۸/۹۰۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار	۲۰۱۱
۴	رشد اقتصادی	۱۳۸	۲/۵ درصد	۲۰۱۱
۵	سرانه تولید ناخالص داخلی	۹۹	۱۲۸۰۰ دلار	۲۰۱۱
۶	نرخ بیکاری	۱۵۱	۱۵/۳ درصد	۲۰۱۱
۷	نرخ تورم	۲۱۹	۲۲/۵ درصد	۲۰۱۱
۸	صادرات نفتی	۳	۲/۵۲۳/۰۰۰ بشکه در روز	۲۰۰۹
۹	تولید گاز طبیعی	۵	۱۳۸/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰ m <sup>۳</sup>	۲۰۱۰
۱۰	صادرات	۳۴	۱۳۱/۸۰۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار	۲۰۱۱
۱۱	واردات	۳۸	۷۶/۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار	۲۰۱۱
۱۲	رشد تولیدات صنعتی	۱۵۴	-۰/۵ درصد	۲۰۱۱
۱۳	ذخایر طلا و ارز	۲۲	۱۰۹/۷۰۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار	۲۰۱۱

ماخذ: The World Fact Book

- ۴- شاخص آسیب پذیری (دولت ورشکسته): بر اساس گزارش سایت تابناک، ایران در بین ۱۷۷ کشور جهان در ردیف ۳۲ جای گرفت.
- ۵- وضعیت خطرپذیری (ریسک) سرمایه‌گذاری: وضعیت ایران در بین ۱۰ کشور منتخب از کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا، با کسب رتبه آخر (D) بسیار نامطلوب گزارش شد.
- ۶- در فروردین ۱۳۹۱ جایگاه ایران در درجه‌بندی بین‌المللی از نظر گردشگری از سوی رسانه‌ها رتبه ۷۰ اعلام و اضافه شد که در سال ۱۳۹۰ بیش از یک میلیون نفر ایرانی از ترکیه دیدن کرده‌اند، در حالی که تعداد گردشگران ترکیه از ایران فقط ده هزار نفر بوده است.
- ۷- مجمع جهانی اقتصاد در آخرین گزارش رقابت‌گری جهانی، مربوط به سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ میلادی، نتیجه بررسی اقتصادی ۱۴۸ کشور جهان را اعلام کرده است. بر اساس این گزارش، ایران در میان ۱۴۸ کشور جهان با سقوط ۱۶ پله در رتبه هشتاد و دوم جای گرفته است. مجمع جهانی اقتصاد برگزارکننده اجلاس اقتصادی داووس، بیش از سی سال است که بر رقابت‌های اقتصادی سراسر جهان نظارت می‌کند. به نظر تهیه‌کنندگان گزارش، عواملی نظیر توسعه پایدار، میزان رفاه اجتماعی، میزان تولیدات داخلی و صادرات، تقویت زیرساخت‌ها، بازار کار، نوآوری‌های تکنولوژیک، توسعه شاخص‌های اجتماعی و محیط زیستی از جمله فاکتورهای تاثیرگذار در تعیین رتبه کشورها در این گزارش بوده است. در این گزارش به موارد دیگری از جمله مقررات ارزی، تورم، بوروکراسی دست و پاگیر، کمبود زیرساخت‌ها، فساد، کمبود نیروی کار ماهر و منضبط، نرخ مالیات، کمی رشد نوآوری نیز به عنوان موانع توسعه اقتصادی اشاره شده است (مجمع جهانی اقتصاد، ۲۰۱۳ صص ۲۲۰ و ۲۲۱).
- ۸- مؤسسه مرورگر جهانی، در گزارش اختصاصی خود برای ایران، رتبه‌بندی اقتصادی در کوتاه مدت و بین ۱۹ کشور خاورمیانه و شمال آفریقا را، رتبه ۱۹ اعلام و پیش‌بینی کرده که علی‌رغم انواع تحریم‌ها و محدودیت‌ها، وضعیت اقتصادی و اجتماعی در دولت یازدهم رو به بهبود گذارد (بیزنس ۲۰۱۳، ص ۱۳).
- به گزارش خبرنگار اجتماعی خبرگزاری فارس در نوزدهمین نمایشگاه بین‌المللی مطبوعات و خبرگزاری‌ها، "علی باقرزاده" رییس سازمان نهضت سوادآموزی کشور با حضور در غرفه خبرگزاری فارس به آخرین آمار بیسوادی در کشور اشاره کرد و اظهار داشت: "براساس آنچه از سرشماری سال ۹۰ اعلام شده است، ۹ میلیون و ۷۱۹ هزار نفر در کشور، در گروه سنی بالای ۶ سال، خود را بیسواد مطلق اعلام کردند. اهمیت بیشتر این موضوع هنگامی معلوم می‌شود که حدود ۳ میلیون و ۴۵۶ هزار نفر (معادل ۶/۸ درصد از جمعیت کشور) از این تعداد در گروه سنی ۱۰ تا ۴۹ سال قرار دارند، که

بخشی از جمعیت مولد جامعه تلقی می‌شوند (فارس، ۱۳۹۱).

در گفتگویی، معاون آموزش ترافیک شهر تهران، گزارش داده بود که ایران از جهت مصرف زیاد بنزین اتومبیل، نهمین مصرف‌کننده در جهان، و از لحاظ تولید آلاینده‌ها و تعداد تصادفات، بالاترین رتبه‌های جهانی را به خود اختصاص داده است (فارس، ۱۳۹۱).

"اولیاء علی بیگی"، عضو شورای عالی کار در گفتگو با خبرگزاری پانا (خبرگزاری کانون دانش آموزی) در دی ماه ۱۳۹۱، خط فقر را یک میلیون و پانصد هزار تومان اعلام و معتقد بود کارگرانی که دستمزد آنها زیر خط فقر است، باید از پرداخت مالیات معاف شوند.

مجموع ناکامی‌های حاصل از وجود یک سیستم اقتصادی دولتی، سبب سیطره رکودی فراگیر در اقتصاد کشور شده است به طوری که در طی چند سال گذشته بخش خصوصی که باید در درون کشور رشد می‌کرد و توسعه می‌یافت، ناچاراً به کشورهای خارجی و به ویژه به کشورهای حاشیه خلیج فارس رو آورده است. بیش از ۸۰۰ شرکت ایرانی تنها در حاشیه جنوبی خلیج فارس به ثبت رسیده که مجموع سرمایه بخشی از آنها بالغ بر یک میلیارد و ششصد میلیون دلار بوده است (دادگر، ۱۳۷۸). در سند چشم‌انداز، کاهش تورم، دستیابی به جامعه‌ای دور از فقر، توزیع مناسب درآمدها، ارتقای سطح درآمد سرانه و دستیابی به ۸ درصد رشد اقتصادی سالانه از مهم‌ترین هدف‌های اقتصادی عنوان شده است. نیت بنیادین سند چشم‌انداز که توانسته بود از حمایت کل حاکمیت برخوردار شود، اتکای کشور به اقتصاد ملی بدون نفت پس از سپری شدن دوره ۲۰ ساله سند چشم‌انداز بود. در سند آمده: "بخش خصوصی باید بتواند توانمند و پایدار در عرصه جهانی حاضر شود، نهادهای مردمی باید بخش عمده‌ای از بار دولت را به دوش گیرند و در نقش رابط بین دولت و مردم، انجام وظیفه کنند؛ دولت باید کوچک‌تر شود تا بهتر به وظیفه حاکمیت و مدیریت داخلی خود عمل کند و با فرصت بیشتری که به دست می‌آورد بتواند بر امور جهانی و اقتصاد بین‌المللی نظارت عقلایی و هوشمندانه‌ای اعمال کند".

متأسفانه پس از گذشت چند سال از صدور سند آرمانی چشم‌انداز بیست ساله و ابلاغ دو سیاست راهبردی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، نیل به اهداف اساسی و مهم سند چشم‌انداز که نیمی از مدت آن در چارچوب برنامه چهارم و پنجم رو به اتمام است، میسر نشده است و همانند برنامه‌های اول و دوم و سوم توسعه، نیمه تمام به ناکامی انجامیده و اوضاع اقتصادی و روند توسعه جامع کشور به تدریج نگران‌کننده‌تر می‌شود. به طوری که در پایان سال ۱۳۹۱ و گذشت هفت سال (۳۵ درصد مدت) از دوره بیست ساله چشم‌انداز، کشور در شرایط اقتصادی نامطلوبی قرار گرفته که نمی‌توان همه آن را ناشی از تحریم‌های جهانی دانست. شرایط خاصی که حتی در دوران ۸ ساله جنگ تحمیلی



عراق هم تجربه نشده بود. نرخ بیکاری و تورم با شتاب در حال رشد است، کارخانه‌های تولیدی داخلی به علت مشکلات عدیده‌ای که با آنها دست به گریبانند، رو به تعطیل شدن هستند، ارزش پول ملی روز به روز کمتر می‌شود، بازارهای کشور در انحصار تولیدات وارداتی چینی قرار گرفته، معیشت اکثر مردم مختل و فقر عمومی رو به گسترش است. آیا دولت وظیفه پی‌گیری اهداف کلان و خرد برنامه‌های توسعه پنج ساله چهارم و پنجم و منشور چشم انداز بیست ساله را به عهده نداشت؟ پاسخ به این پرسش در پاراگراف پایانی سند آرمانی چشم انداز آمده است:

«در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که: شاخص‌های کمی کلان آنها از قبیل: نرخ سرمایه‌گذاری، در آمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله در آمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.»

شواهد و مستندات دولتی و نظرات کارشناسی نشان می‌دهد که دولت‌های نهم و دهم کمترین توجه و پایشی را نسبت به سیاست‌های توسعه، اهداف و الزامات سند چشم انداز مبذول نداشتند.

#### منابع نفت و گاز، موهبت یا مصیبت؟

با نگاهی به تجارب کنونی، چشم انداز بخش نفت و گاز ایران طی سال‌های آینده چندان امیدوارکننده به نظر نمی‌رسد. عدم توسعه بخش غیر نفتی، سبب تشدید بحران اقتصادی و ادامه اقتصاد تک محصولی (منابع تجدید ناپذیر) می‌شود. در نتیجه کوتاهی‌هایی که در زمینه سرمایه‌گذاری ملی از محل درآمدهای نفتی صورت گرفته، چشم انداز امیدوار کننده‌ای برای نسل‌های آینده نمایان نیست، مگر این که در ساختار توسعه سیاسی - اقتصادی کشور دگرگونی اساسی صورت گیرد. ایران طی چند سال اخیر با مشکلات اقتصادی - اجتماعی گوناگونی دست به گریبان بوده است. در بیشتر سال‌های دهه ۱۳۸۰، کشور با نرخ تورم بالا، افزایش نرخ بهره، اتکا به درآمدهای نفتی، گرانی قیمت‌ها، افزایش نرخ بیکاری، کاهش بهره‌وری، فربه‌تر شدن پیکره دولت و افزایش هزینه‌های آن رو به رو بوده است.

پرسش اینجاست که "آیا درآمدهای نفتی به تنهایی با خود آزادی و رفاه می‌آورد؟" تجربه نیم قرن گذشته نشان می‌دهد که در برخی کشورهایی که از طریق منابع نفتی پول دار شده‌اند، همچنان

خودکامگی و توسعه نیافتگی برقرار است، کشورهایی نظیر شیخ نشین‌های خلیج فارس، عراق، عربستان سعودی، ونزوئلا و ... زیرا سرمایه‌گذاری‌های سنگین برای احداث آسمان‌خراش‌ها و شهرسازی‌های مدرن در دبی، ابوظبی و ... به معنی توسعه اجتماعی - اقتصادی نیست. ایجاد و بهره‌برداری از این قبیل تأسیسات توسط خارجی‌ها و به برکت درآمدهای کلان نفتی در کشورهای با حاکمیت دیکتاتوری، موجب ایجاد تحولات سیاسی، رشد اقتصادی و خدمات نشده است. به سخن دیگر، وجود ثروت‌های طبیعی مانند منابع نفت و گاز، هم مدرنیزاسیون سیاسی و هم رشد اقتصادی را به تأخیر می‌اندازد. دو اقتصاددان هاروارد، "جفری سی ساکس"<sup>(۱)</sup> و "آندروز وارنر"<sup>(۲)</sup>، طی دودهمه ۱۹۷۱ تا ۱۹۸۹، نود و هفت کشور در حال توسعه را بررسی کرده، متوجه شدند که موهبت‌های طبیعی ارتباط مستقیمی با ناکامی‌های اقتصادی دارد. به طوری که کشوری که از لحاظ منابع طبیعی غنی‌تر بوده، رشد اقتصادی کندتری هم داشته است، مثال نمونه این ادعا، وضعیت عربستان سعودی و نیجریه است. اما در کشورهایی مانند کشورهای شرق آسیا، که فاقد هرگونه منابع طبیعی اند، شاهد سریع‌ترین آهنگ رشد اقتصادی بوده‌ایم، کشورهایی مانند ژاپن، کره جنوبی، اندونزی ... چون مردم این کشورها مجبور شدند بیشتر کار کنند و تولید بهتری عرضه کنند. به سخن دیگر، بیشتر دولت‌هایی که پول بی‌زحمت در کیسه دارند، از نظر سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی توسعه نیافته برجای می‌مانند. پول بی‌زحمت به این معنی است که دولت نیاز چندانی به گرفتن مالیات از شهروندان ندارد. وقتی دولتی از مردم مالیات می‌گیرد، باید در ازای آن مزایایی هم فراهم آورد، که نهایتاً منجر به انتخاب دولت‌ها می‌شود. این یک داد و ستد دو سویه میان مالیات و انتخاب است که در دنیای مدرن به دولت‌ها مشروعیت می‌بخشد. اگر منشاء درآمد دولت مالیات نباشد، دیگر دولت نیست، دربار است. در این صورت سوداگران و صاحبان کسب و کار دیگر کار آفرین نیستند، بلکه عناصر درباری هستند (زکریا، ۱۳۹۰، صص ۸۳ تا ۸۵).

از سوی دیگر، درآمدهای نفتی کشوری مثل نروژ، سبب ترقی سطح رفاه و آسایش مردم آن کشور شده است. گرچه آمریکا و کانادا هم از منابع نفتی برخوردارند، اما این امر سبب ناکارآمدی دولت‌هایشان نشده است. این در حالی است که وجود رانت نفتی، دولت‌های ناکارآمد با بوروکراسی‌های دست و پاگیر را ناکارآمدتر نیز می‌کند، زیرا در بوروکراسی‌های استبدادی و دولت‌های متورم نظیر ایران، صاحب منصبان و مدیران دولتی توجهی به نظام بازار، ساختار اقتصادی پویا، رشد بخش خصوصی، توسعه نهادهای مدنی و مشارکت مردم ندارند. آنها تنها کاری که می‌کنند، تخصیص درآمدهای نفتی برای انجام هزینه‌های دلخواهی است و نه ضرورت‌های توسعه اقتصادی کشور.

بررسی های جامع اقتصادسنجی انجام شده "ساکس و وارنر"<sup>(۱)</sup>، "راس"<sup>(۲)</sup>، "گیلفاسون"<sup>(۳)</sup>، "گیلفاسون و زوگا"<sup>(۴)</sup>، "آتی"<sup>(۵)</sup> و "مهلم"<sup>(۶)</sup>، نشان می دهد که کشورهای غنی در منابع طبیعی، غالباً با فاصله ای عقب تر از کشورهای فاقد منابع طبیعی قرار گرفته اند. بر پایه این بررسی ها اگر فرض شود ناگهان و هم زمان منابع نفتی با ارزشی در دو کشور سوئیس و افغانستان کشف شود، نتایج اقتصادی آن برای دو کشور چگونه خواهد بود؟ ثروت جدید برای آنها موهبت آفرین می شود یا مصیبت بار؟ به احتمال زیاد توافق عمومی به بهره مندی خیلی بیشتر سوئیس نسبت به افغانستان رأی خواهد داد. یعنی این ثروت در سوئیس به موهبت و در افغانستان به مصیبت بدل می شود... زیرا یکی از مسائل مهم در نتایج حاصل از رانت منابع نفتی در نظام اقتصادی، مسأله مالکیت منابع نفت و رانت حاصل از آن است. ساختارهای سیاسی و قدرت نهادهای مدنی معلوم می کند که رانت حاصل از درآمدهای نفتی به چه کسی تعلق می گیرد. آن چه مسلم است، رشد و توسعه هر کشور با قرار گرفتن درآمدهای نفتی در اختیار دولت یا در اختیار مردم، دو مسیر کاملاً متفاوت را طی خواهد کرد... تقریباً در بیشتر کشورهای جهان مالکیت منابع نفتی در اختیار دولت هاست و به این سبب درآمدهای نفتی از مسیر دولت به درون نظام اقتصادی وارد می شود. از این رو، دولت و ساختار حکومت در تخصیص و توزیع درآمدهای نفتی نقش تعیین کننده ای دارد (زمان زاده ۱۳۹۱، ص ۱۲۹ تا ۱۳۰).

پس از سپری شدن ۳۴ سال از دوران سوم توسعه در جمهوری اسلامی، علی رغم همه پیشرفت های صورت گرفته، کشور به سختی گرفتار اقتصاد تک محصولی نفت است.

#### وضعیت آسیب های اجتماعی

جمع بندی کلی از تحلیل نماگرهای اقتصادی، مدیریت درآمدهای نفت و گاز و وضعیت رتبه بندی ایران در سطح جهان، نشان دهنده ضعف و تزلزل بنیان های اقتصادی است. پی آمد بحران های اقتصادی، تنها گسترش دامنه فقر، افزایش بی کاری و تشدید فشارهای گوناگون اقتصادی و اجتماعی، بزرگ تر شدن دولت و ناچیز شدن بخش خصوصی نیست. اضمحلال پیوندهای اجتماعی، از دست رفتن نشاط، شادابی و امید جمعیت جوان کشور، زوال سلامت روحی، جسمی و اخلاقی جامعه، تشدید اختلافات خانوادگی و دعوای حقوقی، شتاب در تجاوز به حقوق دیگران، گسیختگی نظم اجتماعی، افزایش نرخ طلاق، افزایش تعداد معتادان و گسترش افسردگی عمومی را نیز با خود آورده است. به عبارت دیگر، ثروت ملی کشور که سرمایه انسانی آن است، به ورطه نابودی کشیده شده است. دولت نتوانسته در زمینه کاهش نابرابری ها و شکاف طبقاتی گام های مؤثری بردارد. نگاه اجمالی

1- Sachs, J. & Warner, D. 2- Ross, M. 3- Gylfason, T. 4- Gylfason, T. & Zoega, G.  
5- Auty, R. 6- Mehlum, H.

به سیمای جامعه، حاکی از احساس افزایش بی عدالتی و نابرابری است. به نظر می‌رسد اقدامات دولت در راستای کاهش فقر مطلقاً مفید نبوده و به همین سبب آسیب‌های گوناگون اجتماعی رو به افزایش گذاشته است. متأسفانه برای کمی کردن و نشان دادن ابعاد آسیب‌ها و توسعه نیافتگی اجتماعی، آمار مستند، معتبر و درستی در اختیار نیست. به سخن دیگر، پیمایش‌های منظوم علمی در زمینه شناخت آسیب‌های اجتماعی از قبیل بد اخلاقی‌های دولت و مردم، اعتیاد، تن فروشی، فقر، بی‌کاری، فساد، بزه‌کاری و... به گونه گسترده و فراگیر صورت نمی‌گیرد.

در کشور ما نزدیک به ده میلیون نفر زیر خط فقر زندگی می‌کنند و از تأمین مایحتاج اولیه، درمان و خدمات بهداشتی محروم‌اند. نرخ طلاق از ۳ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۱۳ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده که ۸ برابر نرخ متوسط جهانی آن است (تحلیل جمعی، ۱۳۹۱). بنا به گزارش ستاد مبارزه با مواد مخدر، تا مرداد ۱۳۸۸، تعداد مبتلایان به اعتیاد حدود ۴۴/۶ درصد جمعیت زیر ۲۹ سال کشور را تشکیل می‌داده، کل جمعیت معتاد رسمی بیش از یک میلیون و دویست هزار نفر و تعداد معتادان تفننی نزدیک به هشتصد هزار نفر گزارش شده است (آفتاب، ۱۳۸۸).

ادامه این وضعیت نه تنها منجر به توسعه نیافتگی بیشتر می‌شود، بلکه سبب تشدید بی‌اعتمادی و ناباوری عمیق‌تر عمومی نسبت به سیاست‌ها، کیفیت مدیریت کشور، افزایش تنش‌های داخلی و بحران‌های جهانی شده و بدون تردید بر اخلاقیات، رفتار و منش ایرانی تأثیرات ژرف منفی باقی خواهد گذاشت. آسیب‌های گوناگون اجتماعی که از منظرهای مختلف در دو دهه ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ رو به فزونی گذاشته از یک سو ناشی از بی‌اخلاقی مدیران کشور و از سوی دیگر، متأثر از نابسامانی‌های اقتصادی، نبود امنیت شغلی و فقدان رفاه اجتماعی است که سبب اصلی افول سرمایه اجتماعی و انحراف از مسیر برنامه‌های توسعه در رسیدن به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی شده و هیچ دولت مردی هم تاکنون در عمل نکردن به آرمان‌های سند چشم‌انداز مواخذه نشده است. توسعه کامیاب در جوامع پیشرفته مرهون قانون‌مندی جامعه، قانون‌گرایی مسؤولان، وجود نهادهای مردمی و فعالیت انجمن‌های صنفی و تخصصی است. این ویژگی‌ها در جوامع آزاد نقش کنترل‌کننده و پویانده‌ای ایفا می‌کنند. معمولاً مشارکت مردم در امور و حضور نهادهای مردمی، ضمن پشتیبانی از دولت مردان و سازمان‌های دولتی و اجرایی، متقابلاً آنها را پاسخ‌گو شناخته و در موارد لازم استیضاح می‌کنند.

ناگفته نماند در مواردی که برنامه‌های توسعه پیش و بعد از انقلاب به نتایج نسبی رسیده، حاصل کار آن دسته کم‌شمار از دولت‌مردانی است که کرامت ذاتی، عزت نفس، حب وطن و سلامت فکرشان، مانع فساد و آلاینده‌گی آنها به میز و منصب شده و با عزم جدی از موقعیت و منصب اداری خود در جهت

رشد و اعتلای کشور استفاده کرده‌اند.

### وضعیت فرهنگی و آموزش عالی<sup>(۱)</sup>

پس از انقلاب اسلامی، روندی که پیش از آن در جهت توسعه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با الگوی مدرنیته سکولار و غربی آغاز شده بود، نا تمام ماند. توسعه فیزیکی دانشگاه‌ها و ایجاد انواع مؤسسات عالی ادامه پیدا کرد، به طوری که حدود ۱۲۰ دانشگاه و مؤسسه آموزشی، ۲۷۰ مراکز آموزش عالی وابسته به وزارت آموزش و پرورش، ۲۸ مؤسسه آموزش عالی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و حدود ۲۹۰ مؤسسه آموزش عالی غیر دولتی در ایران تأسیس شده‌اند. اما سهم دانشگاه و مؤسسات عالی در رقم زدن سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، صفر است. دوره انقلاب فرهنگی بعد از انقلاب را می‌توان دوره تعطیلی دانشگاه نامید. وقتی در دوره انقلاب فرهنگی، دانشگاه‌ها تعطیل شدند، فرار نخبگان و فرار مغزها رواج یافت و در واقع با آغاز دوره زوال طبقه متوسط دانشگاهی، همه دستاوردهای دوره‌های پیش از آن از بین رفت و آن چه به جای آن نشست، ناکارآمدی بود.

در دوره آغازین پس از پیروزی انقلاب اسلامی، هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۲۳ رسماً منحل شدند و به دنبال آن با حذف اعتبارات دانشگاه‌ها از صورت کمک، زمینه از بین رفتن استقلال مالی، اداری و تشکیلاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی فراهم شد. با تعطیلی دانشگاه‌ها و استقرار انجمن‌های اسلامی، جهاد دانشگاهی، نهادهای انقلابی و ستاد انقلاب فرهنگی به علاوه دستگاه‌های وزارتی در بیرون آنها، نظام آموزش عالی به سمت الگوی متمرکز و ایدئولوژیک سوق داده شد. سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی آموزش عالی در این چارچوب و با رویکرد تصمیم‌گیری‌های سیاسی صورت می‌گرفت که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تشکیل کمیته بررسی انحلال و اقدام به انحلال ۵۵ مؤسسه آموزش عالی با ۳۵۲۸۰ نفر دانشجو، که قرار بر این شد تا باقی مانده دانشجویان مشغول به تحصیل در این مؤسسات پس از تصفیه، پاکسازی و بازگشایی دانشگاه‌ها، در ۶ گروه و زیر مجموعه یکی از دانشگاه‌های بزرگ ادامه تحصیل دهند.

- تفکیک آموزش پزشکی از آموزش عالی که از الگوی خط‌مشی‌گذاری سیاسی و متمرکز ناشی شد و بر اساس آن، رشته‌های علوم پزشکی از مجموعه دانشگاه‌ها و وزارت متبوع یعنی فرهنگ و آموزش عالی، جدا و به عنوان دانشگاه‌های علوم پزشکی در زیر مجموعه وزارت بهداشت سابق قرار

۱ - مشروح وضعیت آموزش عالی و دانشگاه‌ها را می‌توان در کتاب "سرگذشت و سوانح دانشگاه در ایران" که از سوی دکتر "مقصود فراستخواه" به گونه‌ای تفصیلی و مستند، تحلیل شده است یافت. نگارنده در این قسمت بخش‌هایی از این کتاب را نقل کرده است.

گرفتند.

● نمونه دیگر از سیاست‌گذاری و برنامه ریزی آموزش عالی به صورت متمرکز دولتی و با رویکرد تصمیم‌گیری سیاسی، از سوی گروه کشاورزی ستاد انقلاب فرهنگی در برنامه ریزی آموزشی رشته کشاورزی دنبال شد. اعضای هیأت علمی دانشکده‌های کشاورزی دانشگاه‌های مشهد، بوعلی سینا، کرمان، شیراز، اهواز، گیلان، مجتمع آموزش عالی بیرجند، دانشکده کشاورزی زنجان، مجتمع کشاورزی دانشگاه سیستان و بلوچستان... و نیز در نظر سنجی‌های دیگری از این دست، مخالفت خود را با طرح گروه کشاورزی ستاد انقلاب فرهنگی رسماً از طریق دبیرخانه شورای عالی کشاورزی و امور روستایی در سال ۱۳۶۴ به نخست‌وزیری منعکس کردند.

در دوره دوم توسعه (۱۳۵۷-۱۳۲۷)، و هم‌چنین در دوره سوم توسعه از ۱۳۵۸، هیچگاه دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی آموزشی کشور با بازار و بخش خصوصی رابطه تنگاتنگ تحقیق و توسعه نداشته و از پشتیبانی بازار (کسب و کار و بخش خصوصی) برخوردار نشدند. به همین سبب در این مؤسسات به دلیل دولتی بودن اقتصاد و کم‌رنگ بودن نقش بخش خصوصی در زمینه صنعت و تولید، هیچ‌گاه فرهنگ پژوهش و یا "رابطه دانشگاه و تولید"<sup>(۱)</sup> جایگاه مطلوب خود را نیافت، نخبه‌پروری رونق پیدا نکرد و رشد فناوری محقق نشد. به سخن دیگر، از ظرفیت پژوهشی و علمی دانشگاه‌ها به نفع جامعه و توسعه علم و فناوری استفاده نشد. چنانچه ضمن حمایت دولت از بخش خصوصی، رابطه تنگاتنگ بازرگانی (بازاری)، بین بخش تولید با دانشگاه و مراکز آموزش عالی به وجود می‌آمد، بدون شک توسعه ملی شتاب می‌گرفت.

فعالیت هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها در عرصه تولید بخش خصوصی، سبب ترقی سطح علمی و تجربی آنها و ارتقای کیفیت آموزش و پرورش دانشجویان می‌شود. تجارب حاصل از فعالیت‌های علمی در تحقیق و توسعه بخش خصوصی، نهایتاً به بهبود سیاست‌گذاری و مدیریت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز منجر می‌شود. بهبود شرایط زیستی و رفاهی جوامع توسعه یافته و شکوفایی توان‌مندی نخبگان آنها محصول تعامل و رابطه نزدیک دانشگاه‌ها با عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنهاست.

چنانچه اهداف مؤسسات پژوهشی ایران با عملکرد آنها مورد ارزیابی تطبیقی قرار گیرد، بی‌اثری آنها در اقتصاد و توسعه سیاسی - اجتماعی کشور به خوبی دیده خواهد شد. از عوامل مؤثر در این ناتوانی، می‌توان به دولتی بودن مؤسسات و تأثیرپذیری آنها از سیاست‌ها و شخصی‌نگری دولت‌مردان اشاره کرد. به همین سبب، بیش از ۱۲۰ دانشگاه (از جمله تربیت مدرس، آزاد اسلامی و پیام نور) و

بیش از ۶۰ مؤسسه پژوهشی کشور، تا کنون نتوانسته اند رابطه و تعامل مناسب با مؤسسات پژوهشی خارجی برای تبادل اطلاعات و تجارب برقرار سازند. این تعداد دانشگاه و مؤسسات پژوهشی ثروت بیکرانی محسوب می شود، که در کشور معطل مانده است. یکی از علل بی توجهی به رابطه دانشگاه و تولید از منظر بازار و بازرگانی، اتکای یک سویه دولت ها به درآمدهای نفتی بوده است. اکتفا به درآمدهای آسان، موجب شد تا هم دولت حجیم تر و بزرگ تر شود و هم با بی توجهی به ظرفیت های نخبگان خلاق، مبتکر، و تغییر آفرین دانشگاه ها در فضای رقابتی بخش خصوصی، نظام تولید و در نتیجه نظام مالیاتی کارآمد برقرار نشود.

#### آموزش نیروی انسانی برای برنامه ریزی و مدیریت

پیش از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، سازمان برنامه و بودجه به منظور ارتقای برنامه ریزی، انجام پژوهش های تخصصی و تربیت کارشناس به ایجاد "مؤسسه برنامه ریزی ایران" پرداخت. درون این مؤسسه کارشناسان و متخصصان صاحب نامی مانند "دکتر فیروز توفیق"، "دکتر حسین عظیمی"، "دکتر سعید نوری نائینی" و... به کار مشغول شدند. پس از انقلاب و کاهش تنش های درونی در سازمان برنامه و بودجه، "دکتر علینقی مشایخی" و "دکتر محمد طیبیان" که در دانشگاه اصفهان تدریس می کردند، "مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه" را در دی ماه ۱۳۶۸ درون سازمان برنامه و بودجه به وجود آوردند. وظایف عمده این مؤسسه طبق اساسنامه عبارت بود از (مؤسسه، بی تا):

- تعریف و تبیین مسایل اساسی کشور در زمینه های برنامه ریزی و توسعه، اقتصاد، مدیریت و پژوهش جهت دست یابی به راه حل های مناسب.

- ارائه آموزش های لازم در زمینه های فوق به کارشناسان و مدیران کشور در قالب دوره های کوتاه مدیریت و به منظور ارتقای سطح دانش و مهارت آنها.

- آموزش علوم و فنون برنامه ریزی و توسعه، اقتصاد و مدیریت در سطح کارشناسی ارشد و بالاتر به نیروهای جوان و مستعد کشور برای تربیت کادر کارشناسی و مدیریت.

- چاپ و نشر دستاوردهای پژوهشی و آموزشی در زمینه های مذکور.

بعد از چندی و در دوره ریاست جمهوری محمد خاتمی، پس از آن که امور اداری و استخدامی کشور در سازمان برنامه و بودجه ادغام و "سازمان مدیریت و برنامه ریزی" کشور به وجود آمد، مرکز مدیریت دولتی وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور، در تیرماه ۱۳۸۱ در مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه ادغام و از آن پس با نام "مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی" به فعالیت های خود ادامه داد. اهم اهداف و مأموریت های این مؤسسه به قرار زیر تعریف شده است (مؤسسه عالی، بی تا):

- پشتیبانی اندیشه ای از نظام مدیریت برنامه ریزی کشور به منظور مبتنی ساختن آن بر دانش و رویکرد علمی در مسیر توسعه ملی.

- مسأله شناسی توسعه ملی در ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی کشور.

- ایجاد نظام نوین و کارآمد اطلاعاتی و کمک به افزایش ذخایر اطلاعات علمی مورد نیاز برای مطالعات توسعه، مدیریت و برنامه ریزی و چرخش آزاد به منظور دسترسی پژوهش گران.

- حمایت از اشاعه و ترویج مکاتب و الگوهای فکری توسعه و ایجاد تمهیدات لازم برای تأمین مشارکت اندیشمندان جامعه علمی، دانشگاهی و پژوهشی کشور و متخصصان مستقل ایرانی در داخل و خارج برای توسعه دانش مدیریت و برنامه ریزی، و توسعه ملی.

- تعامل علمی با نهادهای جامعه مدنی و سازمان های مستقل غیر دولتی به منظور بهره گیری از ظرفیت های گفتمانی توسعه ملی.

در واقع هدف غایی مؤسسه اخیر، ضمن ایفای نقش اتاق فکر برای ارائه خدمات مشورتی و راهبردی برنامه ریزی و مدیریت، آموزش دانشجوی برای مقاطع کارشناسی ارشد و درجه دکترا در رشته های مرتبط از جمله مهندسی سیستم های اقتصادی و... بوده است. در حال حاضر، مدتی است این مرکز از معاونت راهبردی رییس جمهور (سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق) منفک و مستقیماً به نهاد ریاست جمهوری متصل شده است.

بنا به روایت پاره ای از مدیران و اعضای هیأت علمی، مؤسسه در دهه ۱۳۸۰ به دلیل اثر گذاری



تنش های سیاسی سلايق مختلف و تعویض مدیران و مسؤولان، نتوانست متناسب با ظرفیت های علمی و تخصصی خود، پویا، دینامیک، تحول آفرین و کارساز باشد.

### وضعیت محیط زیست در ایران

مسائل زیست محیطی همواره از مسائل مورد توجه در سطح جهان و نیز در سطح کشور بوده که تشکیل همایش ها و نشست ها و تدوین قطعنامه ها، معاهدات و کنوانسیون های متعدد بین المللی به منظور جلوگیری از بدتر شدن وضعیت محیط زیست، اهمیت جهانی آن را نشان می دهد. وجود آمار و اطلاعات از وضعیت محیط زیست کشورها و بررسی روند تغییرات محیط زیستی از دغدغه های همیشگی کارشناسان بوده است. به منظور تسهیل مدیریت زیست محیطی و اتخاذ تصمیم های صحیح مدیریتی، شاخص های گوناگونی برای اندازه گیری تغییرات حفاظت های زیست محیطی تعریف و تدوین شده است. شاخص هایی مانند: "شاخص های توسعه پایدار سازمان ملل متحد"، "آرمان هفتم اهداف توسعه هزاره" و "شاخص های توسعه بانک جهانی". در این میان مهم ترین شاخص ها یی که کاربرد آنها ملاک مقایسه پایداری و عملکرد زیست محیطی کشورهاست در دو شاخص مهم خلاصه می شود. "شاخص پایداری محیط زیست - ESI" و "شاخص عملکرد محیط زیست - EPI" که توسط دانشگاه ییل و دانشگاه کلمبیا تعریف و تدوین شده اند.

جمهوری اسلامی ایران براساس گزارش شاخص پایداری محیط زیست در سال ۲۰۰۵ در بین ۱۴۶ کشور رتبه ۱۳۲ را کسب کرد و در سال ۲۰۰۶ در بین ۱۳۳ کشور رتبه ۵۳ و در سال ۲۰۰۸ در میان ۱۴۹ کشور رتبه ۶۷ و در سال ۲۰۱۲ در میان ۱۳۲ کشور جهان با ۶۱ رتبه سقوط نسبت به رتبه ۵۳ در سال ۲۰۰۶ میلادی در رتبه ۱۱۴ قرار گرفت.

به همین سبب حفاظت از محیط زیست ایران به یکی از اصلی ترین دغدغه های کارشناسان کشور تبدیل شده است، زیرا علی رغم هر گونه تلاش و کوشش برای حفاظت از محیط زیست و پای بندی به اصل پنجاه قانون اساسی، مقوله حفاظت از محیط زیست، از سوی دولت مردان همچنان در حاشیه قرار گرفته است.

در نیمه دوم دوره برنامه پنجم توسعه و سال پایانی دولت نهم، وضعیت محیط زیست ایران، صرف نظر از مسایل مهم و حل نشده ای مانند بحران رشد فزاینده جمعیت کشور، بحران شدید منابع آب، تشدید جنگل تراشی ها در جنگل های شمال و زاگرس، آلودگی سواحل دریای خزر، به خشکی گراییدن رودخانه های کشور، انتشار ریزگردها، عدم کنترل گازهای گلخانه ای، بی توجهی به رعایت معیارها و ضوابط شهر سازی و معماری شهری و... به این قرار است:

- **آلودگی هوا:** شدت خطر آلودگی هوا در ایران مردم بسیاری از کلان شهرهای کشور را با وضعیت خطر و هشدار رو به رو کرده است و هر سال تعداد زیادی از مردم به سبب آلودگی هوا و بیماری های ناشی از آن، جان خود را از دست می دهند.

- **افت سطح آب زیرزمینی در دشت های کشور:** بر اساس گزارش های شرکت مدیریت منابع آب، سطح آب زیرزمینی در بیش از ۷۰ دشت کشور به طور متوسط سالانه بیش از دو متر افت می کند، که تقریباً در جهان کم نظیر است. این مسأله سبب شده تا میزان ناپایداری اکولوژیکی کشور به طرز معنی داری افزایش یافته و به تبع آن سطح زمین دشت ها نیز افت کنند.

- **افت کیفیت آب:** افت کیفیت آب های سطحی و زیرزمینی در ایران از مسائل بارزی است که محیط زیست ایران با آن رو به روست. آلودگی شدید آب ها ناشی از تخلیه مستقیم پساب های بخش صنعت، کشاورزی و در مواردی فاضلاب های شهری به داخل آب های سطحی و زیرزمینی است.

- **بیابان زایی و مرگ تالاب ها-** ایران دارای ۲۵۰ تالاب با مساحت نزدیک به ۵/۲ میلیون هکتار است که از این میان ۲۲ تالاب با مساحت حدود ۱/۵ میلیون هکتار در کنوانسیون رامسر ثبت شده و اهمیت جهانی دارند. مروری بر وضعیت این تالاب ها نشان می دهد که بسیاری از آنها در اثر عوامل مدیریتی، اقتصادی، برنامه های توسعه منابع آب، بهره برداری بی رویه انسان، طرح های راه و نفت، عوامل اقلیمی و ... در معرض خشک شدن و نابودی و یا تغییرات اکولوژیکی قابل توجهی قرار گرفته اند، به نحوی که در اثر این تغییرات هفت تالاب از تالاب های بین المللی ایران در لیست مونتره به عنوان تالاب هایی که دارای تغییرات اکولوژیکی بوده اند، ثبت شده اند.

در سال ۱۳۹۰ نیز روند نابودی تالاب ها ادامه یافت و تالاب هایی همچون گاوخونی، بختگان، ارژن، پریشان، آجی گل و تالاب های سه گانه هامون مسیر خشکی و نابودی را طی کردند. تالاب های شادگان، هورالعظیم، هویزه و هورالحمار نیز وضعیت بهتری نداشتند.

دریاچه ارومیه نیز اوضاع بهتری را تجربه نکرد. اوضاع این دریاچه تا حدی بحرانی شد که "علی نظری دوست"، رییس ستاد ملی احیای دریاچه ارومیه در گفت و گو با خبرآنلاین، هشدار داده است در صورت بی توجهی، طی دو تا سه سال آینده این دریاچه خشک شده و از بین خواهد رفت. بنا به باور "محمد درویش" کارشناس ارشد محیط زیست ایران در زمینه خشک شدن تالاب ها،

این مناطق خشک شده، "چشمه‌های تولید گرد و خاک در کشور" یا به عبارت دیگر، "کانون‌های بحران فرسایش بادی"، در کشور محسوب می‌شوند. روند بیابان‌زایی در کشور به شدت در حال پیشرفت و ضریب امنیت غذایی به شدت در حال کاهش است. افت امنیت غذایی می‌تواند کارآیی سرزمین را به شدت کاهش دهد. خشک شدن زاینده‌رود، قطب تمدنی مرکز کشور یکی دیگر از مؤلفه‌های نگران‌کننده در زمینه بحران زیست محیطی کشور است.

نقض بسیاری از قوانین جاری کشور در حوزه محیط زیست و نادیده گرفتن بسیاری از مصوبات و استانداردهای محیط زیستی کشور و برنامه ریزی برای واگذاری‌های بی حد و حصر منابع طبیعی، تنها بخشی از صدمات وارده به طبیعت ایران است که در اینجا به چند نمونه از آنها اشاره می‌شود (جمشیدی ۱۳۹۲، ص ۱۵۰):

- ۱- انحلال شورای عالی محیط زیست به عنوان عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری برای محیط زیست کشور در سال ۱۳۸۵ بعد از گذشت ۴۰ سال توسط رییس جمهور.
- ۲- عدم اجرای قانون برنامه چهارم در بخش محیط زیست.
- ۳- فقدان برنامه آمایش سرزمین با وجود تأکیدات قانونی در برنامه چهارم.
- ۴- اعمال برنامه‌های تراکم‌ساز در مناطق شهری.
- ۵- لغو مصوبه ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران و ۵۰ کیلومتری اصفهان.
- ۶- لغو مصوبه ممنوعیت استقرار صنایع نفت و پتروشیمی در استان‌های شمالی.
- ۷- عدم اجرای مصوبه دولت مبنی بر ارتقای استاندارد کیفیت سوخت خودرو که منجر به تشدید آلودگی هوای کشور شده است.
- ۸- صدور مجوز صنایع آلاینده‌ای همچون پالایشگاه مازندران و پتروشیمی گلستان و گیلان.
- ۹- انتخاب مدیران غیر محیط زیستی و توسعه‌گرا برای سازمان‌های "محیط زیست" و "جنگل‌ها و مراتع".
- ۱۰- طرح‌های واگذاری اراضی ملی با نام "بوستان خانواده" و "باغشهر".
- ۱۱- اجرای طرح مسکن مهر در اراضی ملی و حفاظت شده.
- ۱۲- لغو طرح ملی خروج دام از جنگل و تغییر کاربری جنگل‌های زاگرس و مراتع به اراضی کشاورزی.
- ۱۳- لغو طرح تنظیم خانواده و تشویق به افزایش جمعیت.
- ۱۴- موافقت سازمان حفاظت محیط زیست با طرح‌های دولتی انتقال آب از دریای خزر به سمنان و از زاب به دریاچه ارومیه.

۱۵- موافقت سازمان حفاظت محیط زیست با اکتشاف نفت در پارک ملی نای بند بوشهر و پارک کویر.

۱۶- موافقت سازمان حفاظت محیط زیست با احداث راه در تالاب ها و پارک های ملی.

۱۷- واگذاری اراضی ملی شده و پارک ها برای شهرک سازی.

این موارد نمونه که راه حل های آسانی برای مقابله با آنها در پیش نیست و در فرایند اجرای برنامه ریزی های توسعه نیز به آنها عنایتی نشده، نشان می دهد چطور محیط زیست ایران قربانی بی توجهی مسؤولان کشور شده است. آنچه امروز محیط زیست کشور به شدت نیازمند آن است، نگاه سیستماتیک و برنامه ریزی های مبتنی بر توسعه پایدار است. توسعه ای که هم نیازهای نسل امروز را تأمین کند و هم ضامن تجدید منابع برای نسل های بعد باشد.

#### التزام مدیران و مجریان در اجرای برنامه های توسعه

در سال ۱۳۸۲ و پس از ناکامی در اجرای برنامه های اول و دوم توسعه، کوشش های مجدانه دست اندکاران به جایی رسید که برای حل معضلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران به تنظیم و تدوین برنامه دراز مدت ۲۰ ساله مبادرت کردند. اهمیت برنامه ریزی دراز مدت و دست یابی به هدف های آرمانی توسعه، چنان جلب توجه کرد که منجر به صدور سند تاریخی چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی (۱۴۰۴-۱۳۸۴) شد. از این رو تهیه و تدوین چهار برنامه ۵ ساله میان مدت با رسالت ها و مأموریت های متفاوت در چارچوب چشم انداز بلند مدت بیست ساله در دستور کار قرار گرفت:

- برنامه چهارم توسعه با محوریت "رشد اقتصادی دانایی محور" (۱۳۸۸-۱۳۸۴)
- برنامه پنجم توسعه با محوریت "تثبیت مبانی رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی" (۱۳۹۴-۱۳۹۰)
- برنامه ششم توسعه با محوریت "توسعه پایدار و دانش بنیان کشور" (۱۳۹۸-۱۳۹۵)
- برنامه هفتم توسعه با محوریت "تأمین عدالت اجتماعی" (۱۴۰۴-۱۳۹۹).

دستیابی به مندرجات سرخط های مهم و سرنوشت ساز سند چشم انداز، می توانست دربرگیرنده تمامی آرمان های توسعه اقتصادی، اجتماعی و اقتدار سیاسی ایران باشد. زیرا مهم ترین شرط برنامه ریزی، دارا بودن استراتژی توسعه است. به این معنا که کارشناسان برنامه ریزی توسعه، بتوانند جایگاه، مشخصات و مقصد آینده جامعه را تعریف کنند و چگونگی حرکت به سوی توسعه آرمانی آن را بیان نمایند. برای مثال، اگر جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ از یکصد میلیون نفر تجاوز کرد، الگوی

زندگی معیشتی، رفاهی، بهداشتی، آموزشی، اقتصادی از قبیل سرانه تولید ناخالص داخلی، سرانه درآمد ملی، سرانه آب، سرانه غلات، نرخ بیکاری و سایر شاخص های کلیدی اجتماعی - اقتصادی چگونه خواهد بود؟

اهمیت اهداف "سند چشم انداز"، اشتیاق و میل به دست یابی به سیاست های مندرج در آن، چنان بود که به متن سند و محتوای برنامه های میان مدت اکتفا نشد و برای دو برنامه چهارم و پنجم توسعه مصوب مجلس شورای اسلامی که برای اجرا به دولت های وقت ابلاغ شده بود، دستورکارهای جداگانه ای به نام "سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران" و "سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران"، طبق پیوست های شماره (۳) و (۴)، تدوین و ابلاغ شد.

سند چشم انداز تجلی بلوغ برنامه ریزی در ایران است. این سند تاریخی حاصل و چکیده ۶۰ سال تجربه و اندیشه برنامه ریزی و تعهد کارشناسی است. این سند با تکیه بر بازسازی و نوسازی حاکمیت دولت، برای بالندگی مردم، بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی نیز اعتبار ویژه ای قائل شده است. برای جبران عقب ماندگی نسبت به کشورهای مشابه و رسیدن به جایگاه اول اقتصادی، در افق چشم انداز تمهیداتی دیده شده است. این تمهیدات در جهت اصلاح ساختار و آزادسازی نظام اقتصادی با رویکرد جهانی صورت گرفته است تا با رقابت پذیری اقتصاد، لغو انحصارات و کاهش تصدیگری دولت تحقق یابد.

سند چشم انداز و سیاست های کلی حاکم بر آن، سندی است که بر اجرای کامل آن از سوی مقامات نظام کراراً تأکید شده است. آرمانی ترین هدف سند چشم انداز، در بند (۶) آن، با نیت دسترسی به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، و با تأکید بر رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ترقی پیوسته در آمد سرانه و... آمده است.

یکی از علل مهم تداوم بوروکراسی ناکارآمد و نابسامان کشور، و جسارت مدیران و کارگزاران دولت در قانون گریزی، فقدان نظام ارزیابی تطبیقی، نظام کنترل و پرسش از مقامات اجرایی و نظام مدون پاسخگویی آنهاست. عدم اجرای قانون برنامه اول و قانون برنامه دوم توسعه بنا به مقتضیات نوپایی جمهوری اسلامی، جنگ تحمیلی، تحریم ها و دشواری های موجود اگر قابل توجیه باشد، ولی عدم اجرای قانون برنامه چهارم و پنجم که متکی به سند آرمانی چشم انداز بیست ساله، تأکید رهبر انقلاب اسلامی بر اجرای آنها با صدور منشور سیاست های کلی برنامه چهارم با هدف "رشد اقتصادی دانایی محور" و برنامه پنجم با هدف "تثبیت مبانی رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی" است، قابل توجیه به نظر

نمی‌رسد، به ویژه که در میان ۲۴ فقره شعار سال از سوی رهبر انقلاب اسلامی، پنج فقره آخرین شعارها، تأکید مؤکد و مجددی است بر اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور:

۱۳۸۸: سال حرکت به سمت اصلاح الگوی مصرف.

۱۳۸۹: سال همت مضاعف، کار مضاعف.

۱۳۹۰: سال جهاد اقتصادی

۱۳۹۱: سال تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی

۱۳۹۲: سال حماسه سیاسی، حماسه اقتصادی.

در همه ۵ شعار بالا، تأکید بر اقتصاد و تولید دیده می‌شود. اما از سوی مدیران و مجریان، نه کوششی، نه پی‌گیری و نه پرسشی ثبت شده است؟

در نتیجه بوروکراسی ناکارآمد و خود محوری و تکروی مجریان، در پایان سال دوم برنامه ۵ ساله پنجم توسعه، رشد اقتصادی به صفر و تورم رسمی به بیش از ۳۲ درصد رسید. میزان نقدینگی کشور که در سال ۱۳۸۴ حدود ۹۸ هزار میلیارد تومان بود در آغاز سال ۱۳۹۲ به ۴۶۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافت و ۵ برابر ۸ سال پیش شد.

پس از انقلاب سال ۱۳۵۷ و دوران تثبیت جمهوری اسلامی، بروز جنگ تحمیلی ۸ ساله و خسارات ناشی از آن، بحران مالی و اقتصادی و تحریم‌ها و فشارهای بین‌المللی، ایران را آزار داد ولی از پای نیاخت. با وجود اثرات منفی و بازدارنده دشواری‌های پس از انقلاب، مع‌ذالک حجم عظیمی از زیرساخت‌ها و رو ساخت‌های کشور در این مدت به وجود آمد. جمهوری اسلامی توانست سیمای متفاوتی از سیاست، درآمد ارزی، نفوذ منطقه‌ای و اقتدار در عرصه جهانی را نشان دهد. ولی در عرصه برنامه‌ریزی توسعه و در قالب آمایش سرزمین همراه با حفاظت از منابع و محیط زیست، دستیابی به شاخص‌های مطلوب رشد اقتصادی، نرخ تورم و بی‌کاری، ارتقای سطح زندگی مردم، کوچک کردن دولت، تقویت بخش خصوصی و فعال کردن نهادهای مدنی مطلقاً توفیقی به دست نیاورد. پرسش اساسی این است: "آیا راه توسعه در این ۳۴ سال به درستی طی شده و به اهداف توسعه مورد نظر که در قانون اساسی جمهوری اسلامی بر آن تأکید شده، دسترسی حاصل شده است؟" علی‌رغم تحولات و تغییرات گسترده، به جرأت می‌توان گفت: "کشور هنوز حتی نیمی از راه توسعه را طی نکرده و با همه امکانات موجود، به جایگاه شایسته خود نرسیده است."

فعالیت‌های توسعه در این دوره به گونه‌ای موزون و در قالب برنامه‌های جامع و رعایت اصول

آمایش سرزمین و چارچوب توسعه پایدار به اجرا گذاشته نشده‌اند. با این‌که برنامه‌های توسعه، تا به صورت قانون برنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی نمی‌رسید، قابلیت اجرایی به دست نمی‌آورد، اما همین برنامه‌ها مانند برخی برنامه‌های دوره دوم توسعه (پیش از انقلاب) بدون تصویب نهادهای مقننه، مکرراً دچار تغییر، انحراف و توقف شدند. در فرایند اجرای برنامه‌ها نظارت دلسوزانه و کارشناسانه صورت نگرفت و هیچ نهاد و مقام مسؤالی پاسخگوی کندی و یا عدم اجرای برنامه‌ها نبود.

جمعیت ایران در این مدت بیش از ظرفیت کشور افزایش یافت و از دو برابر زمان انقلاب نیز تجاوز کرد. به تبع افزایش جمعیت، سرانه منابع طبیعی مانند منابع آب، جنگل، محیط زیست و اراضی فرایب کشاورزی، کاهش چشمگیری یافت. کمبود و آلودگی منابع آب، فرسایش خاک‌ها، فروافت دشت‌ها<sup>(۱)</sup>، خشکی تالاب‌ها و دریاچه‌ها، جنگل تراشی و بیابان‌زایی رو به فزونی گذاشت. در این مدت، شرایط و زمینه لازم برای شکل‌گیری و حضور مستمر بخش خصوصی توانمند فراهم نشد. اقتصاد دولتی گسترش بیشتری پیدا کرد و حجم کالای وارداتی مصرفی غیرضروری به شدت افزایش یافت. در کارهای عمرانی انجام شده نشیب و فرازهای زیادی دیده شد. کارهای بسیاری با شتاب زدگی و بدون توجه فنی و اقتصادی به مرحله اجرا گذاشته شد. کارهای بسیاری نیمه تمام ماند و کارهای انجام شده بسیاری هم به بهره‌برداری مطلوب نرسید. هرگز ارزیابی تطبیقی از نتایج برنامه‌های توسعه و طرح‌های اجرا شده و در دست بهره‌برداری در مقایسه با اهداف برنامه‌ها و طرح‌ها صورت نگرفت. بین طرح‌های موفق و ناموفق تمیز داده نشد. مدیر، مجری یا مسؤالی به طور جدی استیضاح نشد. بسیاری از طرح‌های فاقد مطالعات لازم فنی - اقتصادی، زیست محیطی و اجتماعی، بنا به خواست اشخاص به مورد اجرا گذاشته شدند. نظام فنی اجرایی و روش‌های جاری معاملات دولتی، نارسایی قراردادهای پیمانکاری، و شرایط عمومی پیمان، دفاتر فهارس بهای کارهای اجرایی، جداول تعدیل قیمت‌آحاد بها و ... پیشرفت کارهای اجرایی را دچار اختلال، گرانی، کندی و شاید در مواردی سوء استفاده کرد.

آنچه در این مدت انجام شد، بیشتر سخت‌افزاری و یا اجرای فیزیکی طرح‌های عمرانی و در مواردی هم طرح‌های فرمایشی در مناطق مختلف بود. به توسعه نرم‌افزاری سازگار با ظرفیت کشور بجز توسعه فیزیکی دانشگاه‌ها توجه لازم معطوف نشد. به سخن دیگر، با عنایت به بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه پنجم (پیوست ۴)، نخبه‌پروری، دانشمندپروری، مخترع‌پروری در بسیاری از رشته‌های مورد نیاز کشور مانند بخش‌های کشاورزی و صنعت صورت نگرفت. جامعه شهری، جامعه دانشگاهی،

۱- به علت شیب منفی آبخوان‌ها و پمپاژ بی‌رویه چاه‌های عمیق.

بخش خصوصی، جامعه هنری، جامعه روستایی، جامعه کارگری، و نظایر آنها در گفتمان ملی و امور کشور جایی نیافتند و نهادهای مدنی علمی، حرفه‌ای، صنفی، گروهی و ... نیز حمایت نشدند. از نظر اقتصادی و توسعه صنایع، کشور صاحب شرکت‌ها و مؤسسات بزرگی به سان هیوندای، سامسونگ، وال‌جی در کره جنوبی، و یا سونی، تویوتا و هوندا در ژاپن و یا مرسدس بنز، زیمنس، و بلاپونکت در آلمان نشد. بازارهای کشور پس از ۳۴ سال و صرف میلیاردها دلار برای اجرای طرح‌های عمرانی، هنوز مملو از محصولات وارداتی به ویژه از چین، ترکیه، مالزی، کره جنوبی، تایوان و ... است. واردات انواع کالاهای ساختمانی، لوازم برقی، ابزار صنعتی، مبلمان اداری و خانگی، لوازم منزل، پوشاک، لوازم آرایش، کفش و جوراب و حتی میوه و انواع چاشنی و مواد خوراکی و ...، بازارهای کشور را پر کرده است، در نتیجه محصولات داخلی ناگزیر، رفته رفته توان رقابت و مزیت نسبی خود را از دست داده‌اند.

اندوه‌بارتر از همه اینکه برای دستیابی به استقلال اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌های ملی با درآمد سرشار نفت و گاز و هم‌چنین اقدام اجرایی برای توسعه برنامه‌ریزی شده بر طبق چشم‌انداز ۲۰ ساله صورت نگرفت. هنوز ۸۰ درصد هزینه‌های جاری دولت از محل فروش منابع تجدیدناپذیر و محدود کشور، یعنی نفت و گاز، تأمین می‌شود. نه در بخش صنعت و معدن و نه در بخش کشاورزی و نه در بخش صادرات غیرنفتی و نه در اقتصاد، کشور جایگاه مناسبی در عرصه جهانی به دست نیاورده است.

نظرات بسیاری از دولتمردان کارآزموده جمهوری اسلامی و بسیاری از کارشناسان مستقل، مؤید حجیم‌تر شدن بدنه دولت و تشدید نابسامانی‌های ساختاری است. غلبه انضباط کمرنگ، اخلاق ضعیف حرفه‌ای، از بین رفتن اعتماد بین افراد جامعه، کارشکنی، بوروکراسی ناکارآمد و قانون‌گریزی در فضای ادارات و سازمان‌های دولتی حس می‌شود. نبود ارزیابی تطبیقی، نبود نظام تنبیه و تشویق، عدم نظارت بر کارها در غیاب مشارکت مشروع نهادهای مردمی در امور کشور، نابسامانی اداری را تشدید کرده است.

ادامه نابسامانی‌ها و افت بهره‌وری سازمان‌های دولتی، ضعف مدیریتی نهادها، شخصی‌تر شدن تصمیمات، و ... به تدریج از نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری سازمان برنامه و بودجه در جمهوری اسلامی کاست. این موضوع به تعطیلی و کندی تفکر جمعی و برنامه‌ای از یک سو، گسترش نابسامانی‌های اقتصادی، رانت‌خواری، دلالی، افزایش بیکاری، و تورم از سوی دیگر منجر شد.

یکی دیگر از شرایط برنامه‌ریزی موفق که منجر به توسعه یافتگی می‌شود، تهیه شاخص‌های ادواری عمل‌کرد برنامه‌ها، مقایسه با اهداف پیش‌بینی شده در دوره‌های مختلف و هم‌چنین مقایسه



با عمل کرد سایر کشورهای جهان است. کنترل فرایند اجرای برنامه ها، ارزیابی تطبیقی، پرسش و پاسخ، پی گیری، نقد، بررسی و تحلیل نتایج، دستیابی به اهداف توسعه را میسر می کند. به این سبب و نظر به اهمیت اهداف سند و اجرای دقیق مفاد آن، طبق ماده ۱۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه (اولین برنامه ۵ ساله سند)، دولت موظف شد تا در چارچوب اهداف سند، از طریق سنجش و ارزیابی عملکرد دولت در دستیابی به هدف های پیش بینی شده، شاخص های اقتصادی، اجتماعی کشور را تنظیم و با شاخص های ۲۵ کشور منطقه (آسیای مرکزی و جنوب غربی، خاورمیانه و حوزه خلیج فارس) مقایسه و نتایج را با پیشنهاد های اصلاحی و ذکر نقاط ضعف و قوت، تسلیم مقامات ذیربط و مجلس شورای اسلامی کند. اما تا دو سال اول برنامه پنجم نسبت به اجرای این ماده قانونی ادای وظیفه نشد.

## موانع توسعه یافتگی

تاریخچه ۶۵ ساله برنامه ریزی در ایران، نشان می دهد که اگر اشتباه بد فرجام و فاجعه بار تجدید نظر در برنامه پنجم عمرانی صورت نگرفته بود و شاه از خودکامگی اجتناب و با خویشتن داری در کارهای کارشناسی دخالت نکرده و اجازه داده بود تا فرایند برنامه ریزی توسعه ایران در ادامه روند تکاملی برنامه سوم تا برنامه ششم راه خود را ادامه دهد، بدون شک اقتصاد ایران با سرنوشت دیگری رو به رو می شد. روندی که می رفت تا رفته رفته مسیر تکامل به سوی برنامه ریزی توسعه پایدار و آمایش سرزمین را طی کند. اگرچه فرهنگ خودمداری و ناکارآمدی های بوروکراسی، هم چنان حاکم بود، ولی روند تکاملی شناخت تنگناها، ارائه راه حل ها و تنظیم برنامه های ملی، منطقه ای و استانی از برنامه سوم تا ششم، امیدوار کننده بود، به طوری که پایان برنامه ریزی میان مدت و بلند مدت توسعه و جایگزینی آن با برنامه ریزی ارشادی (نه قانونی و نه فرمایشی) و نظارت بر پیشرفت های اقتصادی و اجتماعی دور از انتظار نبود. رفته رفته با رشد نهادهای مدنی، انجمن های صنفی و تقویت بخش خصوصی رقابتی، امید می رفت دولت کوچک تر شود و کشور بتواند صاحب اقتصاد سامان یافته تولیدی و تعامل منطقی با بازارهای جهان گردد. بعد از انقلاب اسلامی، رویکردهای متفاوت گروه های سیاسی، تحریم های خارجی و جنگ تحمیلی عراق، برنامه ریزی ملی را برای ده سال با رکود و تعطیلی رو به رو کرد. پس از آن نیز، تصمیم گیری های سیاسی همواره بر تصمیم گیری های اقتصادی و فنی غلبه کرد. به سخن دیگر، رعایت مقاصد سیاسی یا نظرات شخصی، بر برنامه های توسعه اجتماعی - اقتصادی برآمده از بررسی های علمی، تجارب

کارشناسی و هم چنین مصالح عمومی ترجیح داده شد. ارزیابی تطبیقی و نقد علمی عمل کرد ۱۰ برنامه توسعه پیش و پس از انقلاب می تواند تصویری شفاف از کاستی های توسعه ناشی از نظام اداری کشور، خودمداری ها و استبداد به دست دهد.

بخشی از موانع توسعه یافتگی ایران به بی اطلاعی و بیگانگی دولتمردان و توده مردم با مفاهیم " توسعه " و بخش دیگر آن به ساختار اجتماعی، فرهنگی و تاریخی جامعه مربوط می شود. توسعه یافتگی محصول خرد جمعی، کار گروهی، هم گرایی و تفاهم میان دولت پاسخگو، مردم، نهاد های مدنی و بخش خصوصی است. تا زمانی که نهاد های مدنی، اقتصادی، انجمن های صنفی و تخصصی نتوانند آزادانه فعالیت کنند، هماهنگی فکری و مدنی میان کارشناسان، اندیشوران و نخبگان جامعه به وجود نخواهد آمد. در نتیجه توسعه مطلوب و جامعه آرمانی پدیدار نخواهد شد. مخترعان، نظریه پردازان و نخبگان رشد نخواهند کرد، زیرا توسعه محصول تفکر منظوم، سیستماتیک، انضباط جمعی، آزادی و قاعده مند بودن جامعه است. توسعه قابل جمع بستن و ترکیب با ایدئولوژی های چپ و راست و رادیکال و مذهب و ... نیست.

ساختار اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برای تحقق توسعه مطلوب باید ساختاری باشد که در آن نظم، قواعد اجتماعی و قانون حاکم و عناصر مسؤول پاسخگو باشند. در ساختار اجتماعی کهن ایران، نهاد های مدنی و اقتصادی، تولید، مازاد تولید، ارزش افزوده، و مناسبات اقتصادی رو به رشد جایی نداشته اند. اگر تولیدات اقتصادی و زایش ارزش افزوده گوهر تغییر، درایت و خلاقیت جامعه باشد، می توان آن را عامل مؤثری برای قاعده مند شدن نیرو های اجتماعی و تولیدی همراه با منضبط شدن جامعه رقابتی دانست. در غیر این صورت، جامعه فرتوت و ذلیل، به فساد و عقب ماندگی آلوده شده و درآمدهای طبیعی و منابع مالی تجدید نشدنی مانند درآمدهای کلان نفت و گاز بدون آینده نگری صرف هزینه های بی بازگشت می شود. برعکس، در جامعه تولیدی، گسترش روابط بازرگانی و پیدایش نهاد های اقتصادی، مدنی و صنفی قدرت مند سبب برقراری تعادل و تعامل با حکومت مرکزی می گردد. در این صورت توزیع ثروت و قدرت اقتصادی در انحصار حکومت اقتدارگرا و استبدادی نبوده و حکومت ناگزیر به کسب اعتبار و هویت از سوی مردم خواهد بود. تولیدات اقتصادی سبب هویت و اعتماد به نفس جامعه و هم چنین تقویت، انسجام و استحکام پیوندهای اجتماعی و نیرو مند شدن نهاد های مردمی، صنفی و تخصصی می شود.

جامعه تولیدی با مناسبات بازرگانی و اقتصادی در عرصه های گوناگون، ناگزیر از قاعده مند شدن، منضبط شدن و قانون پذیر شدن است. در چنین جامعه ای رفتار و خلیقات ناشایست مانند: تعارف و

دورویی، دروغ‌گویی، تملق و چاپلوسی، التماس و تضرع، زد و بند، رانت خواری، اختلاس، غارت، ریاکاری، کم کاری، سهل انگاری، و بی انضباطی کم رنگ و کم رنگ تر می شود. مادام که ذهن مردم با مفاهیم و اثرات ملموس توسعه آشنا نشود و تا هنگامی که نهادهای مردمی، انجمن های صنفی و تخصصی، نخبگان، صاحب نظران و دانشگاہیان در برنامه ریزی توسعه مشارکت داده نشوند، پیدایش توسعه مطلوب در ایران دور از انتظار است. فرایند برنامه ریزی توسعه در ایران از برنامه هفت ساله اول تا برنامه پنج ساله سوم (۱۹ سال) به کندی پیش رفت، ولی با کارآموده شدن کارشناسان و دلگرمی به ثمرات پیشرفت های به دست آمده، از اواخر برنامه سوم و در طول برنامه چهارم شتاب گرفت و نتایج رضایت بخشی به دست داد. اما خلیقات اقتدارگرا و خود مدارانه در برنامه پنجم پیش از انقلاب مانع حرکت موزون توسعه شد. گرفتاری کارشناسان توسعه در ایران این است که دولت مردان و مسؤولان امور، هنوز قالب های توسعه را زیر تأثیر استبداد اداری و درون بوروکراسی ناکارآمد بومی جستجو می کنند.

از موارد مهمی که در هر برنامه توسعه باید مورد توجه قرار گیرد، سیاست ها، خط مشی ها و منابع مورد نیاز برای رسیدن به اهداف برنامه و کنترل و نظارت بر اجرای دقیق آن است. تجربه ۱۰ برنامه توسعه در ایران حاکی از آن است که هر چند به انتخاب هدف ها نسبتاً توجه شده، ولی بخش های مهمی از برنامه ها یا اجرا نشده اند و یا دست یابی به هدف های برنامه میسر نشده است. این پرسش به ذهن می رسد که چرا ایران بعد از اجرای ۱۰ برنامه توسعه بر پایه اهداف آرمانی و منطقی توسعه، همچنان در پیچ و خم توسعه سرگردان است؟

در چشم انداز بیست ساله و اهداف برنامه های ۵ ساله تا سال ۱۴۰۴، بر مهم ترین زیربنای توسعه ایران، یعنی توسعه در چارچوب "آمایش سرزمین"<sup>(۱)</sup> تکیه بنیادین شده است. توسعه جامع ایران در عبور از فرایند "آمایش سرزمین" می توانست تا حدودی به اهداف توسعه در کشور کمک کند. زیرا آنچه تا کنون در جهت توسعه کار شده، عمدتاً کارهای فیزیکی و ساختارهای عمرانی بوده که در آنها توجه کمتری به جغرافیای کشور و سرمایه مردمی شده است. در حالی که در طرح آمایش سرزمین، ناگزیر به هر سه مقوله عنایت لازم و کافی معطوف می شود. رعایت اصول آمایش سرزمین می توانست منجر به توسعه پایدار شود، توسعه ای که در آن ساختارهای فیزیکی و عمرانی با انسان و طبیعت هم ساز و سازگار باشد. به سخن دیگر، نقش برنامه ریزی منطقه ای در برنامه ریزی ملی باید مشخص شود. مناطق و استان ها در تدوین و اجرای برنامه ها مشارکت داده شوند و به تقسیم کار ملی بین مناطق و تقسیم کار منطقه ای بین نواحی عنایت شود.

۱- آمایش سرزمین ترکیبی است از سه عامل انسان، محیط و منابع تجدید شونده و تجدید نشونده طبیعی (جغرافیا، اقتصاد و انسان) برای سامان دهی مناسب استقرار جوامع شهری و روستایی در فضای جغرافیایی به منظور بهره مندی بهینه از فعالیت ها و امکانات اقتصادی و اجتماعی عرصه کشور و در چارچوب توسعه پایدار.

اما طراحی توسعه بر پایه آمایش سرزمین نیاز به بستر اجتماعی و سیاسی مناسب، همکاری آزاد نهادهای مردمی، حضور فعال بخش خصوصی و کوچک تر شدن دولت دارد. پیش نیازهای توسعه بر پایه آمایش سرزمین، عبارتند از: "شناخت مشترک دولت و مردم از مفهوم توسعه"، "به کارگیری خرد جمعی و کار گروهی"، "تقویت نهادهای مدنی و اقتصادی"، "هماهنگی و همدلی دولت با نهادها، نخبگان و کارشناسان در فضای عادلانه و تفاهم".

بررسی‌ها نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه کشور در غیاب نظام برنامه ریزی مطلوب و هماهنگ از یک سو و فقدان ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه بندی از سوی دیگر، به مجموعه‌ای از احکام کلی، اهداف آرمانی و موضوعات متنوع تبدیل شده است. به طوری که کاستی‌های ناشی از آن عملاً سبب انحراف فاحش عملکرد برنامه‌ها از اهداف آنها شده است. عدم انطباق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی برنامه‌های توسعه با هدف‌های برنامه و عدم نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها، از مهم‌ترین علل عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه شناخته شده است. علت اصلی ناکامی‌ها، بوروکراسی ناکارآمد، اقتصاد تمام عیار دولتی، استبداد و خودمداری برخی مسؤولان، نبود فرهنگ انتقاد و ارزیابی تطبیقی طرح‌ها و برنامه‌ها، و عدم پاسخ‌گویی برخی دولت‌مردان و مجریان بوده است. به سخن دیگر، تاکنون آسیب‌شناسی مسائل و دشواری‌های گوناگون کشور، از جمله آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه که معمولاً در دانشگاه‌های کشورهای توسعه یافته به شکل پروژه‌های پژوهشی مورد بررسی قرار می‌گیرد، مورد توجه دولت‌ها نبوده است. اگر از سوی دانشگاهیان و کارشناسان مستقل و برخی نهادهای پژوهشی، کاری یا تحلیلی هم انجام شده، با اقبال و عنایت مسؤولان روبه‌رو نشده است. این در حالی است که تحقق توسعه پایدار و فراگیر، تنها در جوامع دموکراتیک و رقابتی میسر است، جوامعی که در آنها، پرسش و بازخواست از مسؤولان امری متداول و رایج تلقی می‌شود.

تجارب مثبت و منفی برنامه ریزی در ایران، ذهن مقامات سیاسی و اداری و محافل کارشناسی را به این پرسش مهم جلب کرد که "علل ناکامی‌های تجربه شده در برنامه ریزی اقتصادی کشور چیست؟" در این زمینه سه پرسش مشخص زیر مطرح شده است:

● وضعیت کنونی مدیریت تمام عیار دولتی، ساختار اقتصادی وابسته به نفت و با توجه به تحولات اقتصادی جهان، آیا ادامه برنامه ریزی میان مدت توسعه برای کشور امکان‌پذیر و ضروری است یا نه؟

● اگر برنامه ریزی ضرورت داشته باشد، آیا روال اداری، سیاسی و سازمانی تهیه، تصویب، اجرا و نظارت آن در کشور به درستی تعریف شده است یا خیر؟

● اگر پاسخ سؤال دوم منفی است، چه تدابیری می توان برای بهبود نظام مدیریت کشور و برنامه ریزی اتخاذ کرد؟

در راستای پاسخ به این پرسش ها، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی برآن شد تا به نقد و ارزیابی روال تدوین برنامه در کشور بپردازد. در سال ۱۳۸۴، کار گروهی مرکب از دکتر "فیروز توفیق"، دکتر "فیروزه خلعتبری"، دکتر "متوسلی"، دکتر "بنا رضوی" و دکتر "بهروز هادی زنون"، زیر نظر دکتر "محمد قاسمی" (مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش ها) تشکیل و قرار شد سه کار مطالعاتی به شرح زیر در این زمینه انجام شود:

● مطالعه در مورد ماهیت تصمیمات بین نسلی در مورد تخصیص زمانی در آمد حاصل از تولید و صدور نفت و گاز در اقتصاد کشور.

● مطالعه در مورد نظام ریزی در چند کشور منتخب.

● مطالعه در باب نظام برنامه ریزی در ایران بر اساس تجارب پیش و پس از انقلاب.

مطالعه در باره نظام برنامه ریزی در چند کشور منتخب از سوی دکتر "توفیق" و مطالعه در باره بررسی برنامه های اقتصادی پیش از انقلاب از سوی دکتر "هادی زنون" و از طرف مرکز پژوهش ها منتشر شده است (هادی زنون ۱۳۸۹، ص ۲۰).

متعاقباً در سال ۱۳۸۹ از سوی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، پژوهش دیگری با فرنام "آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران"<sup>(۱)</sup> انجام شده است. در این پژوهش دشواری ها و موانع برنامه های توسعه از مرحله تعیین پیش نیاز برنامه ها تا فرایند برنامه ریزی، سپس محتوای برنامه ها و مراحل اجرایی، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته که فشرده ای از گزیده آن در اینجا نقل می شود (مرکز پژوهش ها ۱۳۸۹، صص ۲۱ تا ۳۲):

۱. هنوز فهم مشترکی از مفهوم «توسعه» و «برنامه ریزی توسعه» در کشور شکل نگرفته، با این که هدف اصلی برنامه های توسعه، معطوف به این مفاهیم است، در هیچ یک از این برنامه ها، تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی های آنها ارائه نشده است. بنابراین آنچه در ابتدای حرکت به سمت توسعه مورد نیاز است، تعریف مفهوم یا ارائه پارادایم (الگوی مشترک) توسعه است. ۲. در برنامه های اول، دوم و سوم توسعه (پس از انقلاب)، در برخی از موارد، آنچه در عمل اتفاق افتاده یا در برنامه نبوده، یا با میزان تأکید برنامه تناسب نداشته، و یا به شدت تحت الشعاع اتفاقات خارج از برنامه بوده است. در این راستا می توان به ارائه «برنامه تعدیل اقتصادی» هم زمان با برنامه اول توسعه کشور، «طرح سامان دهی اقتصادی» هم زمان با برنامه دوم توسعه، «طرح تحول

۱ - آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، سال ۱۳۸۸.

اقتصادی» هم‌زمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت‌های وقت اشاره کرد که نشان دهنده عدم پای بندی آنان به اجرای کامل برنامه‌های میان مدت پنج ساله کشور است.

۳. به منظور کسب توفیق در برنامه‌ها در مرحله اجرا، لازم است بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه‌ها هم‌گرایی و توافق کلی میان نهادهای مختلف عرصه اقتصاد کشور وجود داشته باشد. نهادهایی مانند انواع تشکل‌ها، انجمن‌های صنفی و تخصصی، بخش خصوصی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی، نمایندگان جریان‌ها و مکاتب فکری و حتی برخی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی. طیف بندی‌های سیاسی نیز به سهم خود سبب عدم مشارکت بخش عمده‌ای از نهادهای مختلف شده است. معمولاً با تغییر و تحول دولت‌ها و آمد و شد جناح‌ها و احزاب سیاسی در دستگاه‌های سیاست‌گذار (از جمله دولت و مجلس شورای اسلامی) تغییرات وسیعی در کارهای اجرایی و برنامه‌ای کشور مشاهده می‌شود. به نحوی که جناح حاکم، خود (و در واقع کشور)، را از تجربیات و نظرات کارشناسی صاحب‌نظران و کارشناسان کشور صرف نظر از گرایشات فکری آنان بی‌نیاز دانسته و بهره‌مند نمی‌سازد.

۴. فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور دچار اختلال و گسست‌هایی است که عملاً اجازه ورود نظرات کارشناسی در برنامه‌ها را نمی‌دهد. به عنوان مثال، گاهی به هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج ساله در مجلس، پیشنهادهایی با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای، سبب اضافه یا تعدیل مواد و احکام برنامه می‌شود.

۵. ملاحظات ناشی از تغییر دولت یا مجلس، یکی از دلایل تسریع در تدوین برنامه‌های توسعه است. برنامه به مدت پنج سال دارای اعتبار است. مجلس و دولت مایل‌اند در مدت تصدی، برنامه میان مدتی را با نظرات و منویات خود، تدوین و به مرحله اجرا در آورند. در دستور کار قرار دادن برخی برنامه‌های موازی با برنامه‌های توسعه یکی از دلایل در حاشیه قرار گرفتن برنامه‌های توسعه است. گاهی دولت‌ها احتمالاً به منظور ایجاد کمترین تغییرات در برنامه‌های پیشنهادی‌شان در مجلس شورای اسلامی، برنامه‌را در دیرترین زمان ممکن و گاه با تأخیر در اختیار مجلس می‌گذارند و به این ترتیب فرصت کافی را از مجلس برای بررسی و بازنگری در لایحه و برنامه پیشنهادی می‌گیرند.

۶. براساس مبانی اولیه و منطق برنامه‌ریزی، ابتدا باید خطوط کلی و خط‌مشی‌های اساسی مشخص و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین شوند. این در حالی است که معمولاً تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت نظام و محتوای (احکام) برنامه در دولت، هم‌زمان

با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی در دست قرار نمی‌گیرد. لذا با عدم رعایت تقدم و تأخر، نمی‌توان انتظار داشت احکام برنامه همسو با سیاست‌های کلی باشد. به علاوه معمولاً زمان بررسی لایحه برنامه در مجلس به‌گونه‌ای است که فرصت کافی برای بررسی و اصلاح لایحه وجود ندارد.

۷. به رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالانه با برنامه‌های میان مدت، غالباً در عمل این تناسب و هماهنگی از بین می‌رود و اهداف، راهبردها و سیاست‌های میان مدت در برنامه‌ها تحت الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای واقع می‌شود. حتی ادبیات، ابزارها و شیوه بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط می‌شود. در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاه خاصی، به منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش یا دستگاه است. لذا در فرآیند تدوین برنامه بخش‌های مختلف تلاش می‌کنند اثری در مفاد برنامه داشته باشند. به سخن دیگر، بخش‌ها و دستگاه‌ها به واسطه مواد برنامه، از بودجه کشور سهم خواهی می‌کنند.

۸. فرآیند برنامه‌ریزی در ایران یک فرآیند فصلی است و استمرار ندارد. به این ترتیب که [کارشناسان] به صورت دوره‌ای و در قالب کمیته‌های مختلف، هر پنج سال یک بار دور هم جمع می‌شوند و پس از تصویب برنامه، این لایه کارشناسی به طور کامل به دلیل فصلی بودن منزوی می‌شود و تجربیات آنها در اختیار دستگاه اجرایی قرار نمی‌گیرد. برای این که برنامه‌ریزی از حالت فصلی خارج و به یک امر غلتان و دائمی تبدیل شود، وجود کمیته‌هایی برای نظارت دائمی و اصلاح برنامه ضرورت اجتناب‌ناپذیر دارد.

۹. آنچه در نهایت به عنوان برنامه توسعه کشور تهیه می‌شود عموماً مجموع نظرات عده‌ای از مسؤولان و کارشناسان کشور است. لذا ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان و سطح تخصص و آشنایی آنان با شرایط کشور و آخرین تحولات توسعه در دنیا، بسیار اهمیت دارد.

۱۰. نظام برنامه‌ریزی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و از این سازمان (یا معاونت فعلی تحت عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور) به مقامات عالی‌رتبه سیاسی گرایش دارد. علی‌رغم تلاش و تأکید بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، مشاهده می‌شود که نظام سیاسی و قانونی و همچنین نحوه تأمین مالی برنامه‌ها و ... به طور جدی کماکان تمرکز را پشتیبانی و تقویت می‌کنند. وجه مهم دیگر تمرکز در نظام برنامه‌ریزی، بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی و سایر مردم در طراحی،



اجرا، نظارت، ارزش‌یابی و تأمین مالی برنامه‌هاست. برنامه‌های عمرانی و توسعه به طور جدی با اعتقاد به قدرت توسعه‌آفرینی ملی توسط یک نظام آمرانه و متمرکز، طراحی و اجرا شده است و هیچ‌گاه مبتنی بر نیازها، منابع و توانایی‌های مخاطبان آنها نبوده است.

۱۱. نقش اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست ساله، سیاست‌های کلی نظام) و نحوه ارتباط آنها و چگونگی این ارتباط با برنامه‌های میان مدت پنج ساله، همواره یکی از نقاط ابهام برنامه‌ریزی در کشور بوده است.

۱۲. به سندی عنوان برنامه اطلاق می‌شود که میان اجزای آن، هماهنگی و انسجام وجود داشته باشد و تمامی مواد برنامه، عامدانه، مکمل یکدیگر و معطوف به اهداف مشخص تعریف شده باشند. اما معمولاً در برنامه‌های توسعه کشور، بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ...) و حتی بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیربخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی و ...) ارتباط منطقی و تعامل تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود.

۱۳. به طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف ارتباطی روشن، محتوایی و ساختاری پیدا کرد. به عبارتی برخلاف انتظار، برنامه‌های مختلف توسعه کشور به مثابه حلقه‌های یک زنجیر، در کنار همدیگر دیده نمی‌شوند و نمی‌توان مثلاً برنامه چهارم را دنباله و در امتداد برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن دانست. شاهد این مسأله تدوین برنامه‌های توسعه در فرآیندی منتزع از نتایج برنامه‌های پیشین و آسیب‌های شناخته شده است.

۱۴. هدف‌گذاری هر برنامه توسعه، باید در چارچوب توان اجرایی و امکانات واقعی کشور باشد. در واقع ارزیابی امکان‌سنجی، قبل از آغاز برنامه ضروری است. شرایط و موقعیت کشور از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی و نیز تحولات اجتماعی باید مد نظر قرار گیرد. در غیر این صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. برنامه‌ای باید تهیه شود که توان اجرای آن وجود داشته باشد و بتواند در بدنه اجرایی کشور اجماع ایجاد کند، که در صورت اجرای برنامه، وضع بهتر شود.

۱۵. پس از تدوین کلیات برنامه، ضروری است جزئیات عملیات اجرایی سالانه و تخصیص منابع، معلوم شود. به طوری که مجموع سیاست‌های سال‌های برنامه، مبین کل برنامه باشد. از شکستن برنامه به بودجه‌ها، به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی یاد می‌شود. این موضوع به معنای تبدیل اسناد برنامه به اسناد بودجه و به عبارت دیگر، تابعیت بودجه از برنامه است. تبلور جزئیات هر برنامه در ردیف‌های بودجه، به معنای اختصاص واقعی منابع محدود کشور به اولویت‌ها و سیاست‌های برنامه توسعه است.

۱۶. برنامه‌های توسعه غالباً شامل تخصیص منابع به بخش دولتی است. در بسیاری موارد، به ضرورت سیاست‌گذاری برای هدایت فعالیت بخش خصوصی، به عنوان یک عامل مهم اقتصادی، توجهی نشده است.

۱۷. در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق، یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی، هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی، سازوکار درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است. این امر، از یک سو بی‌توجهی و غفلت از امکانات، فرصت‌ها، و ظرفیت‌ها، و از سوی دیگر، محدودیت‌ها، تنگناها و نیازهای منطقه‌ای - محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است.

۱۸. در حالی که دستگاه‌های مختلف کشور دارای شرح وظایف و اساسنامه‌های مشخصی هستند، برنامه‌های توسعه به‌گونه‌ای تدوین می‌شوند که گویا در برخی موارد سعی در بیان مجدد وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌ها دارند. برخی برنامه‌ها، به نوعی در شرح وظایف دستگاه‌ها وجود دارند و نیاز به تصویب مجدد قانون و صرف هزینه و زمان اضافی ندارند. گذشته از آن، گاه منویات برنامه‌های توسعه آن قدر گسترده است که دستگاه‌ها از پی‌گیری سایر وظایف قانونی خود باز می‌مانند. در برخی موارد نیز مفاد برنامه با قوانین موجود و شرح وظایف دستگاه‌ها در تقابل است. ۱۹. بسیاری از مفاهیم اساسی و مهم برنامه‌ریزی، فاقد تعریف واحد، مشخص و روشن قانونی هستند. این نقص منجر به آن می‌شود تا کارشناسان و مجریان استنباط‌های خود را به کار برند.

۲۰. تحولات مداوم سیاسی کشور، سبب ضعف یا نا کارآمدی برنامه‌ها و سیاست‌های واحد در اداره امور کشور می‌شود. زیرا در هر تحول سیاسی مهم، برای به وجود آوردن یک ساختار اقتصادی تازه، به زمانی نسبتاً طولانی احتیاج است.

۲۱. از محدودیت‌هایی که به صورت منطقی در برنامه‌ریزی‌ها باید مورد توجه واقع شود امکانات و توان اجرایی دولت در پیاده‌سازی منویات برنامه است. گسترش بی‌رویه سند برنامه و افزودن لایه‌های مختلف به آن، حتی با فرض درست بودن این رویه، به دلیل محدودیت مدیریت و نظارت بر آن در بدنه اداری کشور یکی از دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه‌هاست.

۲۲. به رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف، یا فاقد تعریف و تعیین محدوده و ابزار نظارتی اند و یا دارای تداخل هستند.

۲۳. با بررسی برخی گزارش‌های عملکرد، مشخص می‌شود که در بعضی بخش‌ها نظیر صنعت، همان پیشنهادهای اصلاحی که در انتهای سال اول از سوی وزارتخانه اعلام شده، در سال بعد

نیز بدون تغییر تکرار شده است. این مسأله نشان دهنده عدم توجه مجریان به گزارش ها و نظارت حین اجراست.

۲۴. در برخی موارد عدم دریافت و درک مشترک مجریان و برنامه ریزان (اعم از دستگاه ها و افراد) از مواد قانونی، موجب برداشت های غلط مجریان از قانون و در نتیجه بی تفاوتی یا انحراف در عملکرد ایشان نسبت به منویات برنامه می شود.

۲۵. از آنجا که مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یکبار عوض می شوند و برنامه های توسعه نیز هر پنج سال یکبار تدوین و تصویب می شوند، لذا هر برنامه الزاماً با دو دولت و دو مجلس در ارتباط است.

۲۶. منطبق برنامه ریزی حکم می کند که جداول کمی و ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام و شاخص ها باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر، امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان فراهم آید.

به نظر می رسد، با توجه به آسیب های برشمرده، زمان آن فرا رسیده تا به طراحی نظام برنامه ریزی مطلوب و مناسب کشور اولویت داده شود و ضمن ارزیابی و بازنگری دائمی آن، الزامات اجرای دقیق و نظام مند برنامه های توسعه فراهم شود و دست اندرکاران به گونه ای قانون مند، پاسخگو باشند. با مرور وضعیت اجتماعی - اقتصادی پیش از آغاز توسعه نوین<sup>(۱)</sup> (شهریور ۱۳۲۰ - جنگ دوم جهانی)، سپس دوران دشوار تلاش کارشناسان توسعه برای تفهیم تفکر سیستمی و آشنا سازی مقامات دولت های پیش و پس از انقلاب ۱۳۵۷ با اهمیت برنامه ریزی و اجرای برنامه های توسعه، به دو پیام مهم می توان دست یافت:

**پیام اول** - نشان دهنده قابلیت، توان مندی و توسعه پذیری ایرانیان در خروج از ژرفای عقب ماندگی و توسعه نیافتگی دهه ۱۳۲۰ از طریق تدوین و اجرای برنامه های عمرانی سوم و چهارم و پنجم (تجدید نظر نشده) پیش از انقلاب است.

**پیام دوم** - نشان دهنده آشفتگی و ناکارآمدی سازمان اداری کشور با غلبه عناصر بی تفاوت و کم کار در یک نظام بوروکراسی دست و پاگیر، که علی رغم همه امکانات و توان مندی ها پس از ۶۵ سال برنامه ریزی توسعه، نتوانسته به گونه شایسته از منابع در دسترس برای رهایی از توسعه نیافتگی استفاده کند، و کشور هم چنان با اتکا به درآمدهای آسان نفتی، توسعه نیافته برجا مانده است.

۱- رجوع کنید به خاطرات دکتر غنی (صفحه ۴۰)، خاطرات دکتر سیاسی (صفحه ۴۰)، سخنان قوام السلطنه نخست وزیر در باره وضع بحرانی اجتماعی و اقتصادی کشور در جلسه مورخ دهم فروردین ۱۳۲۵ شورای عالی اقتصادی (صفحه ۶۰)، گزیده ای از گزارش های شرکت های مورسین نودسن (صفحه ۶۶) و کنسرسیوم ماوراء بحار (صفحه ۷۴) و اصل چهار ترومن (صفحه ۸۰ تا ۱۰۵).

### نشانه های توسعه نیافتگی

توسعه هنگامی تحقق می یابد که آگاهی و شناخت از مفاهیم توسعه و مزایای آن، بخش بزرگ تر جامعه را فرا گرفته باشد؛ خرد جمعی و کارگروهی به کار گرفته شده باشد؛ هماهنگی و همگرایی بین دولت پاسخگو و مردم به وجود آمده باشد؛ نهادهای مدنی و صنفی و تخصصی، کارگزاران دولتی، دانشگاهیان، بخش خصوصی، مراکز صنعتی و کارگران، کانون های اقتصادی و بانک ها، همگان از مفهوم توسعه درک مشترکی داشته و آزادانه در جهت توسعه پایدار مشغول فعالیت باشند. یکی از مهم ترین آثار توسعه، توان مندی جامعه برای حل و فصل مسائل و دشواری های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. جامعه ای که در حل و فصل مسائل خود ناتوان باشد، "توسعه نیافته" تلقی می شود. برخی نشانه های توسعه نیافتگی را می توان در سرخط های زیر خلاصه کرد:

ساختار متورم و حجیم دولت

- غلبه بحران آفرین اقتصاد دولتی
- فقدان استقلال دادگستری (اجرای قوانین با مصلحت اندیشی مقامات دولت و نه بر پایه صراحت قوانین)

● ضعف عدالت اجتماعی و شکاف عمیق بین فقیر و غنی

● نبود بخش خصوصی رقابتی

● فروش منابع طبیعی و مواد خام به قیمت ارزان

● محروم از استراتژی اقتصادی

● در آمد ناچیز سرانه

● رشد ناچیز و نا پایدار اقتصادی

● تورم بالا

● بیکاری فزاینده

● فقدان نهادهای مدنی فعال و پویا

● عدم درک مشترک مردم و دولت از توسعه و فقدان مشارکت مردم در توسعه

● سلطه بوروکراسی ناکارآمد ناشی از فرد محوری و کارکرد فردی به جای کارکرد سیستم و زیر

سیستم ها

● رشد فساد اداری، مالی، رانت خواری و اختلاس

● منش، خلیات و ادبیات ناشایست اداری و اجتماعی.

مقایسه فهرست بالا با فهرست موانع برنامه هفت ساله دوم، واقعیت تلخی را مشهود می‌سازد، و آن این است که موانع کلیدی و ساختاری برنامه هفت ساله دوم مانند برنامه ریزی اقتصادی، نبود هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی، تمرد و تکروی مجریان و مسئولان، کمبود مدیران دلسوز و کارآمد بعد از سپری شدن بیش از ۵۰ سال نه تنها بهبود نیافته، بلکه مطابق فهرست بالا بر شمار، ژرفا و سنگینی موانع و دشواری‌های سر راه توسعه نیز افزوده شده و در این راه پیشرفتی حاصل نشده است. تمامی ارکان بر شمرده توسعه نیافتگی، معلول کم بود نظم و انضباط، قانون‌گرا نبودن دولت، عدم رعایت اصول شایسته‌سالاری، پاسخگو نبودن مسئولان، عدم پیگرد متخلفان، نزدیک نبودن دولت با مردم و نخبگان جامعه، فعال نبودن نهادهای مدنی، ناتوانی بخش خصوصی و بی‌اثر بودن دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی، نبود فهم و درک مشترک مردم و دولت از مفهوم توسعه و نظایر آنهاست.

آنچه موضوع را اندوه بار تر می‌کند این است که اکنون (سال ۱۳۹۲) پس از ۶۵ سال از شروع برنامه ریزی و صرف صدها میلیارد دلار از درآمدهای منابع تجدید نشدنی نفت و گاز، و پس از اجرای انبوه وسیعی از طرح‌های بزرگ و کوچک توسعه در کشور، تا آستانه توسعه یافتگی و برابری با کشورهای که بعد از ایران به کاروان توسعه پیوستند، راه درازی در پیش است.

اگر سازمان برنامه و تفکر نظام‌مند برنامه ریزی به وجود نیامده بود، آیا همچنان ادامه دهنده دیوان سالاری حکومت‌های ایلی بودیم؟؟؟  
مخالفت‌های گوناگون با برنامه ریزی توسعه در ده سال اول جمهوری اسلامی را نباید به بهانه جنگ تحمیلی، تحریم‌های آمریکا، مصادره دارایی‌های ایران و فشارهای بین‌المللی غسل تعمید داد. برنامه‌های اول، دوم، سوم و از همه تکان‌دهنده‌تر چشم‌انداز ۲۰ ساله با آن همه آینده‌نگری‌های دل‌افروز و امیدوارکننده، به محاق فراموشی سپرده شده است.

هر آن چه به عنوان موانع توسعه یا آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه گفته شد، از درون نظام بوروکراسی ناکارآمد ناشی شده است. در این نظام که خود محصول استبداد کهن و شرایط اقلیمی است، اقتدار شخصی و اندیشه فرمایشی بر تفکر سیستمی و گروهی غلبه کرده است. در ذهن بیشتر نمایندگان مجلس، دولت‌مردان و مقامات مسؤول کشور، تجلی و تبلور توسعه در ساخت و سازها و سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی دیده شده است. به سخن دیگر، نگاه به توسعه، همواره به شکل سخت‌افزاری بوده، و به توسعه نرم افزاری، شامل زیرساخت‌های فرهنگی، دانشمند پروری،

نخبه پروری، رشد نهادهای مستقل و فعال مدنی، سامان دهی اقتصاد ملی، تقویت بخش خصوصی و کوچک تر شدن دولت های متورم و پرهزینه و از همه مهم تر، رهایی از اقتصاد تک محصولی منابع نفتی تجدید ناشدنی، عنایت کافی نشده است.

دستگاه برنامه ریزی باید بخشی از قدرت سیاسی و مدیریتی کشور باشد که در یک چارچوب پایدار و دور از تغییرات و جابجایی اداری، در نقش دیده بان آینده اقتصادی، اجتماعی کشور با هوشیاری، آگاهی، صبوری و دوراندیشی، راه اداره کشور را به صاحب منصبان سیاسی که مرتب در تغییر و جابه جایی مشاغل سیاسی و مأموریت های دولتی هستند، نشان دهد.

اما خیلی پیش از این که سازمان برنامه به مرحله یک سازمان هدایت کننده و راهنما ارتقا یابد، در همان مرحله قدیمی برنامه ریزی متمرکز و نظارت ناکافی، از رأس هرم امور اقتصادی کشور برداشته شد (تیرماه ۱۳۸۶).

با همه این اوصاف، در ایران چه گذشت؟ برنامه ریزی متمرکز ایران به شوربختی و فقر بعد از وقایع شهریور ۱۳۲۰، خاتمه داد و توانست در پنج برنامه عمرانی به رشد اقتصادی دورقمی (۱۱/۲)، توسعه کشاورزی مکانیزه، ایجاد صنایع داخلی، اصلاحات ارضی، اصلاحات اجتماعی، برنامه ریزی های توسعه منطقه ای، محلی، استانی، ایجاد سازمان های عمرانی، و آمایش سرزمین دست پیدا کند. ده سال بعد از انقلاب و از سال ۱۳۶۸، رفته رفته ماهیت برنامه ریزی ها از عمرانی به توسعه اقتصادی، اجتماعی ترفیع یافت. توجه به مدیریت، برنامه ریزی و تخصیص منابع، اهمیت عدالت و پیشرفت، بالندگی به اقتصاد ملی و... منجر به صدور منشور چشم انداز بیست ساله و دو فقره سیاست های کلی برنامه های چهارم و پنجم توسعه شد. اما حاصل کار نرسیدن به هدف های سند چشم انداز، اهداف برنامه ها و سیاست ها بوده است. نه تنها دوران برنامه ریزی متمرکز یا مختلط و متمرکز با موفقیت به پایان راه نرسید و دوران برنامه ریزی ارشادی (با تکیه بر رونق بخش خصوصی رقابتی)، آغاز نشد، بلکه غافلگیرانه و خودمدارانه سازمانی که متولی فکر و خالق برنامه و در رأس اقتصاد کشور قرار داشت، تعطیل و به جزئی از حوزه معاونت رییس جمهور ملحق شد. به سخن دیگر، این کانون اندیشه و آگاهی مقهور قدرت سیاسی شد. یعنی ما ایرانی ها توسعه پذیر نیستیم؟

یکی از مهم ترین موانع توسعه، تغییرات پی در پی مدیران اقتصادی، نبود انگیزه و امنیت شغلی، ترس از تصمیم گیری و اتخاذ تصمیمات غیراقتصادی است. عدم اصلاح ساختار اقتصادی، سامان نیافتن بهره وری (کارایی و اثربخشی) اقتصادی جامعه، از دیگر دلایل عدم دستیابی به شاخص های اقتصادی مورد نظر برنامه و سند چشم انداز بیست ساله شده است. علاوه بر این که فضا به گونه ای است که حضور مدیران کارآمد و لایق نیز نمی تواند نقش آفرین باشد. انقلاب، جنگ، انزوای

بین‌المللی، تحریم‌های آمریکا و تنش‌های داخلی همگی از مهم‌ترین موانع پیش‌روی رشد اقتصادی ایران طی سال‌های پس از انقلاب بوده‌اند، اما مهم‌ترین مشکل اقتصادی ایران در سال‌های پس از انقلاب، نبود یک رویه، استراتژی یا راهبرد منسجم نسبت به توسعه اقتصادی بوده است.

عدم اجرای صحیح و دقیق برنامه‌های پنج‌ساله مصوب توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی نمونه‌هایی از نبود انسجام در سیاست اقتصادی ایران است. با این‌که برنامه‌های توسعه اقتصادی پنج‌ساله با هدف حمایت از اصلاحات بازار، گسترش بخش خصوصی، تنوع اقتصادی و کاهش اتکا به نفت تدوین شده‌اند، اما ایران همچنان از اقتصاد بازار رقابتی محروم است؛ بخش خصوصی قوی ندارد؛ اقتصاد کماکان در کنترل دولت است؛ و همچنان این نفت است که ۸۰ درصد درآمدهای ایران را تأمین می‌کند. به این جهت افزایش درآمدهای نفتی خطری بالقوه برای اقتصاد ایران و در نتیجه عدم توجه به بخش خصوصی و صادرات غیرنفتی تلقی می‌شود. ایران چاره‌ای ندارد جز این‌که از خواب بیدار شود و از درآمدهای نفتی برای گسترش بخش غیرنفتی استفاده کند. این در حالی است که کشور با نرخ بیکاری بالا روبه‌رو و نیازمند اشتغال‌زایی میلیونی است.

از آنجا که ایران دارای یکی از قدیمی‌ترین سندهای برنامه ریزی توسعه در جهان است (زاهدی، ۱۳۱۰)، این پرسش مطرح می‌شود که چرا از بسیاری کشورهای توسعه‌یافته بسان کره جنوبی، ترکیه، اندونزی، مالزی، سنگاپور، تایوان، برزیل که بعد از ایران به فرایند توسعه گام نهاده‌اند، عقب مانده‌تر است؟ "روستو"<sup>(۱)</sup> در کتاب "اقتصاد جهانی" که در آن ۲۰ کشور از جمله ایران، مورد بررسی قرار گرفته‌اند، به این که ایران پیش از کره جنوبی وارد فرایند توسعه مدرن شده، اشاره کرده است. لذا این پرسش به ذهن هر پژوهش‌گری می‌رسد که پس چه شد؟ ما که زودتر شروع کردیم و بر دیگران تقدم داشتیم، پس چرا عقب مانده‌تریم؟؟ (عظیمی ۱۳۷۷، ص ۶۷)

دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و پژوهشی در ۲۰ سال اخیر رشد چشم‌گیر و باور نکردنی داشته‌اند. میلیون‌ها دانشجوی در دانشگاه‌ها مشغول تحصیل و فارغ‌التحصیل‌های دانشگاهی در طیف گسترده‌ای از رشته‌های گوناگون علمی و فنی ظرفیت و توان زیادی به کشور داده‌اند. ولی به سبب کمبود و یا نبود نهادهای مناسب، پرورش عناصر نوگرا، نوآور، نخبه و در کل بخش نرم‌افزاری توسعه مهجور مانده است. این نخبه‌ها، نوآورها و نوگراها هستند که به توسعه معنی و مفهوم می‌بخشند. اقتصاد دانان، کارآفرینان، استادان اندیشور دانشگاه‌ها و سیاست‌مداران متجدد و نوآور هستند که در فضای امن، تحول‌آفرین و تغییرساز می‌شوند. "کمال‌اطهاری" کارشناس اقتصادی و عضو کمیته تدوین بخش مسکن در برنامه‌های اول و دوم پس از انقلاب، سبب عدم تحقق توسعه را چنین بیان

۱ - Rostow، اقتصاددان معروفی که یکی از مشهورترین نظریه‌های اقتصادی در مورد رشد اقتصادی را در سال ۱۹۷۶ پیشنهاد کرده است.

کرده است :

«...ثمره این ۵۰ سال برنامه ریزی توسعه، گرد آمدن و انباشته شدن منابع انسانی و زیر بنایی و فراهم شدن زمینه فضایی (کالبدی) لازم برای رشد اقتصادی و توسعه پایدار است، اما شروط کافی برای تحقق این امر فراهم نیست. بدین ترتیب، هنگامی که شرایط مادی توسعه با برنامه ریزی فراهم شده باشد، عدم تحقق توسعه را باید ناشی از کاستی های معرفتی و نهادی و مدیریتی برنامه ریزی دانست و شناخت و رفع آنها را در دستور کار قرارداد...» (اطهاری ۱۳۷۷، ص ۷۳).

"مرتضی ایمانی"، استاد دانشگاه و کارشناس توسعه و اقتصاد، نیز بر این باور است که:

«دو طیف در نظام برنامه ریزی ایران وجود دارد: یکی بدنه کارشناسی و دیگری هرم مدیریتی. بدنه کارشناسی از پیش از انقلاب فرجه و غنی بوده و با آن مشکلی وجود ندارد، اما مشکل با هرم مدیریتی نظام برنامه ریزی است که منتخب نظام سیاسی است و نظام برنامه ریزی را تحت تأثیر و نفوذ قرار می دهد. برای مثال، نظام برنامه ریزی که پیش از انقلاب نسبتاً منطقی حرکت می کرد، در دهه ۱۳۵۰ در اثر دخالت های بی مورد از بالا دچار هرج و مرج و بی نظمی شد. چون نظام برنامه ریزی کشور مبتنی بر یک نظام مشارکتی و آزاد نبود. همان گونه که دانشگاه ها به نوعی به دولت متصل اند، برنامه ریزی هم به دولت متصل است و کسانی آن را تزریق فکری می کنند که به دولت متصل اند. لذا جهت گیری بر پایه نظارت نظری خاصی صورت نمی گیرد و به سویی می رود که مقتضیات سیاسی تعیین می کند. این جاست که برنامه ریزی تحت تأثیر شدید سیاست قرار می گیرد و هر لحظه امکان تغییر آن وجود دارد. مشکل اساسی در نظام برنامه ریزی کشور مشکل سیاسی است. به عبارت دیگر، به دلیل این که ساختارهای سیاسی در ایران ساختارهای غیر دموکراتیک بوده اند، طبعاً نظام برنامه ریزی که باید مبتنی بر مشارکت مردم باشد، از همان ابتدا متوقف می شود. با فقدان نظام های سیاسی دموکراتیک و وجود نظام سیاسی متمرکز و یک طرفه، نظام برنامه ریزی هم تحت تأثیر قرار می گیرد. برنامه های مالزی به عنوان یک سند منتشر می شود، برنامه های ژاپن پخش می شود، چرا؟ این برنامه ها از دو ویژگی برخوردارند: اول این که برنامه بر یک نظریه جامع استوار است و می داند کجا می رود و مصلحت های سیاسی مانع حرکت آن نمی شود؛ دوم این که از برنامه های گذشته درس گرفته می شود و این درس ها در برنامه های تازه منظور می شود. به گونه ای که هر برنامه تازه،



مکمل برنامه پیشین است. در نظام برنامه ریزی که نظریه و مفهوم برنامه با چارچوب سیاسی کشور سازگار باشد، کارشناس ها روز به روز فاخرتر، فخیم تر و نخبه تر می شوند و آثاری که از برنامه انتظار می رود، حاصل می شود» (ایمانی ۱۳۷۷، صص ۸۱ و ۸۲).

در همین راستا، منابع مالی برنامه های توسعه نیز باید مورد توجه قرار گیرد تا پیش از افزایش قیمت نفت (برنامه پنجم پیش از انقلاب - سال ۱۳۵۳) منابع مالی برنامه ها عمدتاً از طریق وام داخلی و خارجی تأمین می شد، در حالی که منابع مالی یک برنامه سالم باید متکی به پس انداز ملی باشد. پس از تعیین اهداف عملیاتی، باید سیاست ها و راهبردهای مناسب برای دستیابی به اهداف تدوین شود و براساس این سیاست ها، منابع مورد نیاز برنامه تعیین شود. تأمین مالی برنامه باید از منابع صحیح صورت گیرد. قسمتی از این منابع می تواند توسط بخش خصوصی یا با مشارکت بخش خصوصی تأمین شود. اتکای بیش از حد برنامه های کنونی به منابع تجدید نشونده نفتی و سایر منابع غیر قابل اطمینان، برنامه های توسعه و اداره امور جاری کشور را دست خوش سر درگمی، بی سامانی و تغییرات می کند.

متأسفانه از شرایط مناسب اجتماعی، همدلی و عزم همگانی برای توسعه فراگیر که پس از انقلاب به وجود آمد، استفاده نشد. شرایط اجتماعی پس از انقلاب، تجلی پیدایش وحدت و یکپارچگی مردم با مسؤولان و باور به درستکاری، پاکدامنی و عزم خدمت کردن بود. ولی متأسفانه بنا به چیرگی و غلبه دیرپای فرهنگ استبدادی و دیوان سالاری قرون گذشته و تداوم آن به شکل بوروکراسی بومی، امکان استفاده از این فرصت های بی نظیر فراهم نشد.

گفتمان ناکامی برنامه های پنج ساله توسعه و دست نیافتن به اهداف سند چشم انداز در برنامه چهارم و نیمی از برنامه پنجم، نفی و انکار کارهای عمرانی انجام شده در دوره جمهوری اسلامی نیست. توسعه شبکه راه ها، بزرگراه ها، راه آهن، فرودگاه های بین المللی، بندر، توسعه منابع آب، سدسازی ها، شبکه های آبیاری، شبکه آب شهری و روستایی، ارتباطات و مخابرات، شبکه های رادیو تلویزیونی، شبکه خدمات درمانی و بهداشتی، توسعه قدرت دفاعی و اقتدار منطقه ای، رونق دانشگاه های موجود و ایجاد دانشگاه ها و مؤسسات آموزشی جدید، حضور میلیون ها دانشجوی دختر و پسر پویا و کوشا، توسعه شبکه حمل و نقل دریایی، هوایی و زمینی، توسعه بخش کشاورزی و افزایش تولید انبوه و ... بخشی از پیشرفت های کشور در سی و سه سال گذشته بوده است.

مقصود از تحلیل ناکامی های برنامه های توسعه، یادآوری حضور استعداد های بکر و دست نخورده کشور و دست نیافتن به نیات سند چشم انداز و سیاست های تبیین شده برنامه های چهارم و پنجم و

عبرت برای ورود به برنامه های آینده است، تا شکاف در آمدی اقشار جامعه، نرخ رشد اقتصادی، نرخ بی‌کاری آشکار و پنهان، رشد اندک تشکیل سرمایه، تقویت بخش خصوصی، و سایر شاخص‌های اجتماعی، اداری و اقتصادی بهبود یافته و دست‌یابی به هدف‌های افق ۱۴۰۴ میسر شود.

«... حال دو برنامه اول و دوم جمهوری اسلامی سپری شده و ما باز به دنبال یافتن راه و روش جدید برنامه ریزی هستیم. پس به رغم سابقه ۵۰ ساله شاید در مجموع ۸ یا ۹ سال بیشتر ثبات نداشته ایم. نوسانات به طور مداوم ما را مجبور کرده است تا در راهی که رفته ایم، متوقف شویم یا تغییر مسیر دهیم. از دیدگاه من هنوز در مراحل اولیه برنامه ریزی هستیم. ما بعد از ۵۰ سال هنوز بحث "مفهومی" داریم که اساساً برنامه ریزی توسعه چیست؟ هنوز بحث "سازمانی" داریم که اساساً چه سازمانی برای برنامه ریزی مناسب است؟... سؤال‌هایی که قاعدتاً باید در ۵ تا ۱۰ سال نخست تجربه برنامه ریزی در ایران پاسخ داده و حل می‌شد. ما هنوز در ایران یک کتاب درسی دانشگاهی استاندارد در مورد برنامه ریزی نداریم... جریان توسعه در ایران در مراحل مختلف خود نتیجه تبعی فعالیت‌هایی است که ما به عنوان برنامه ریزی انجام می‌دهیم. به عبارت ساده تر، ما از نظر مفهومی نمی‌دانیم برنامه توسعه چیست و اساساً هر زمان فرصت پیدا کرده ایم، (همانند دوره ۱۳۷۴-۱۳۶۸) به سراغ سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی رفته ایم و آن را توسعه پنداشته‌ایم. از این رو، از هر جا منبعی پیدا کردیم خواستیم سد بسازیم، راه بسازیم، کارخانه بسازیم، نیروگاه بسازیم، بندر بسازیم. این کارهای فیزیکی معمولاً به صورت سرمایه‌گذاری انجام شده و تبدیل به موجودی سرمایه نشده‌اند. زمانی هم که به بهره‌برداری رسیده‌اند، کارایی‌شان خیلی کم بوده و اثر اقتصادی مؤثری در جامعه به جا نگذاشته‌اند...» (عظیمی ۱۳۷۷).

آنچه بر سازمان برنامه و تصمیم‌گیری‌هایش در حالت آرمانی باید حاکم باشد، منطق اقتصادی است. سازمان برنامه در کشور باید در نقش ناظم و سامان‌دهنده بین منابع و مصارف دستگاه‌ها و کشور به گونه‌ای بهینه انجام وظیفه کند و مراقب و ناظر بر رعایت منطق کلان‌نگری و سازگاری منابع و مصارف با هدف‌های توسعه پایدار کشور در قالب طرح آمایش سرزمین باشد. در عمل آنچه تا کنون در عرصه دولت، مجلس و کشور اتفاق افتاده، خارج از حیطه اختیار و اقتدار سازمان برنامه بوده و این سازمان نتوانسته با انواع گزارش‌ها و تحلیل‌های علمی، اقتصادی و اجتماعی، سبب اصلاح تصمیمات سیاسی و اداری مقامات شود، شاید این امر به دلیل رعایت مصالحی خارج از منابع و مصارف بوده

است.

صرف نظر از رشد اندیشه، هدفمند شدن اقتصاد، توسعه برنامه ریزی شده و جا افتادن آن میان کارشناسان سازمان برنامه و اغلب دولت مردان، متأسفانه در فرایند اجرای برنامه های مصوب توسعه، قدرت وزرا و نمایندگان مجلس، نفوذ مراکز قدرت در اجرا یا عدم اجرای برنامه ها بیش از مصوبات قانونی کاربرد داشته است. تکرار مکرر عدول از برنامه ها هیچ گاه با پرسش و پاسخ از دولت همراه نبوده است. به سخن دیگر، قانون برنامه ها پس از طی تشریفات طولانی به تصویب می رسد، ولی تغییر و عدول از برنامه ها به تصویب نمی رسد و دست خوش منویات و نظرات اقتدارگران می شد. برای توسعه ترکیبی از عزم سیاسی و عزم ملی لازم است. توسعه فراگیر با ساختن فیزیکی تأسیسات ولو حجیم و عظیم، حاصل نمی شود، بلکه با ظرفیت سازی و افزایش بهره وری نیروهای مولد، ترقی ارزش افزوده و رشد سطح اشتغال مفید اتفاق می افتد.

استقلال و اقتدار سازمان برنامه در طول عمر برنامه ریزی به شدت از فضای حاکم بر دولت ها تأثیر گرفته است. به سخن دیگر، استقلال سازمان برنامه، همواره تابعی از شکل تشکیلاتی دولت ها بوده، اگر در دوره ای دولت تکنوکرات بر سر کار بوده، سازمان برنامه بال و پر می گرفته و اگر بر عکس دولت جناحی و سیاسی زمام امور را در دست داشته، درجه استقلال سازمان برنامه با جناح سیاسی قوی تر پیوند پیدا می کرده است.

«... استقلال سازمان برنامه عامل بسیار مفیدی برای دولت ها و برای کل اقتصاد کشور بوده است. هرگاه به سازمان برنامه اختیارات و اعتماد به نفس داده شده، حداقل فایده اش این بوده است که به نفع دولت و کل اقتصاد کشور کار کرده، و هرگاه این استقلال و اعتماد به نفس از آن سلب شده، تعقیب برنامه ها امکان پذیر نبوده، چون فشار دستگاه های مختلف، مناطق مختلف و گروه های مختلف به سازمان برنامه وارد می شود... این وضعیت برای سازمان برنامه و دولت و اقتصاد کشور به هیچ وجه مفید نیست و خاصیتی ندارد...» (مردوخی ۱۳۷۷ ص ۷۸).

«... از سال ۱۹۰۸ که اولین چاه ایران به نفت رسیده تا امروز که ۱۹۹۸ است، ۹۰ سال از نفت بهره برداری می کنیم، پنجاه سال هم هست برنامه ریزی می کنیم، ولی خوب هنوز مشکلات عارضی و ساختاری داریم... مانند نرخ بالای تورم، نرخ بالای بیکاری، توزیع نسبتاً نابرابر در آمد و وجود فاصله غیر قابل قبول میان درآمدها و هزینه ها، نرخ رشد پایین تولید ناخالص داخلی، وجود علائم رکود در برخی از بخش های اقتصادی، حجم پایین سرمایه گذاری بخش خصوصی نسبت به تولید

ناخالص داخلی، حجم پایین تشکیل سرمایه کل نسبت به تولید ناخالص داخلی، گستردگی دولت به ویژه در امور اقتصادی، کسری مزمن تراز تجاری بدون نفت، وابستگی شدید ساختار مالی دولت به درآمدهای نفتی، بهره‌وری پایین عوامل تولید، فقدان یک نظام تأمین اجتماعی فراگیر، تمرکز بیش از حد امور، نظام اداری پریپیچ و خم با کارایی کم؛ این‌ها مشکلاتی بود که ما پنجاه سال پیش هم گرفتارشان بودیم، امروز هم باز گرفتار آنیم. بنا براین ما از این پنجاه سال تجربه برنامه‌ریزی چیزی نیاموختیم... در کشور ما خیلی شایع است که برنامه‌تعدیل اجرا کرده‌ایم، اما ما مطلقاً برنامه‌تعدیل اجرا نکردیم، اگر اجرا کرده بودیم، امروز ۷۰ درصد اقتصاد ما دست دولت نبود<sup>(۱)</sup>... در سال ۱۳۶۵ ما ۱/۵ میلیون نفر کارمند دولت داشتیم، این تعداد در سال ۱۳۷۲ به ۲/۲ میلیون نفر رسید. ما دولت را کوچک نکردیم، این اولین شرط تعدیل است. شرط دوم، ایجاد فضای مناسب برای فعالیت‌های بخش خصوصی است [که] ما چنین فضایی به وجود نیاوردیم... در آینده هیچ راه دیگری غیر از سیاست تعدیل وجود ندارد. هیچ کشوری بدون بخش خصوصی توانمند و تولیدکننده محال است بتواند مشکلاتش را حل کند، خصوصاً کشوری مثل ما که سال‌ها به کسب درآمد ۲۰ میلیاردی از راه‌های عادت کرده است» (شهیدی ۱۳۷۷، ص ۳۲ و ۳۳).

ضعف در اجرای برنامه‌های توسعه و کشورداری ناشی از کم‌ظرفیتی، کم‌هوشی و عوامل بیرونی نیست. مرور فرایند تاریخی برنامه‌ریزی در دوران پیش و پس از انقلاب، نشان داد که همواره ریشه‌های خودمداری، قانون‌گریزی، بی‌توجهی به مسؤولیت‌ها، پاسخ‌گو نبودن، تعلل در کارها و برنامه‌ها را باید در عوامل متعددی که ریشه در تاریخ کهن ایران زمین دارند، جستجو کرد. در جای‌جای متن این کتاب، در فرایند تحولات و افست و خیزهای برنامه‌های ۵ ساله، در محتوای ارزیابی تطبیقی عملکرد برنامه‌ها با اهداف آنها، در جستارهای چالش‌های کارشناسی، در چگونگی سربلندی مجریان و مسؤولان از اجرای برنامه‌ها (قوانین مصوب ابلاغ شده) و در اقتدارگرایی دولت‌مردان و کارگزاران، همواره سه عامل بازدارنده و ترمزکننده حرکت توسعه، خودنمایی و عرض‌انداز کرده‌اند:

● عامل استبداد نهادینه شده در جامعه (شخصی‌نگر، خودمحور، اقتدارگرا و جزمی)

● عامل بوروکراسی نا کارآمد و فاسد اداری بر پایه دیوان‌سالاری کهن

● عامل منشی و خلیقات ناشایست در رفتار، کردار و مناسبات اجتماعی و اداری.

اگر این سه عامل مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر ساختار اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایران باشند،

می توان ریشه آنها را در فرایندهای ناآرامی، ناامنی، بی ثباتی، حوادث و رویداد های پی در پی که بر ایرانیان رخ داده، جستجو کرد. ساختارهای سیاسی متشنج، بغرنج، آشفته، ناپایدار، توطئه گر، خودکامه و مستبد چند هزار ساله از یک سو، اقتصاد بی پایه و بی رمق و ناستوار همراه با فقر عمومی، حملات پی در پی بیگانگان و اغتشاشات و زد و خوردهای داخلی در عرصه اقلیم خشک و نیمه خشک ایران از دیگر سو، زمینه پیدایش این عوامل مزاحم را در فرایند توسعه و پیشرفت ایران به وجود آوردند. معیشت محدود و بخور و نمیر ایللیاتی و دهقانی در غیاب فعالیت های بازرگانی و تحرکات اقتصادی، انگیزه و جسارت توسعه و رشد را در فضای سیاسی ناپایدار از جامعه دریغ و توده مردم را به رکود، قناعت، توسل، شعر و غزل سوق داده است.

"مک لئود" از رؤسای گروه آمریکایی هاوارارد که در تنظیم برنامه سوم عمرانی پیش از انقلاب در ایران به سر برده بود، نوشته:

"استراتژیست های هاوارارد در گزارش خود آورده بودند که « در برخوردهای فکری در ایران آنچه راه حل مسأله به نظر می رسد، معمولاً راه حل نیست، بلکه نوعی سازش ناپایدار است، که با متقاعد شدن یا تغییر نگرش فرد چندان ارتباط ندارد. در این شرایط چون افراد با یکدیگر برخورد شخصی می کنند نه عقیدتی، برخوردها معمولاً با صفا آری و یارگیری علیه همدیگر حل می شود، نه با برهان و استدلال... از سوی دیگر، پرده ای از "تعارف" و "نزاکت خاص" ایرانی آن چنان ارتباطات جامعه را پوشانده که ارزیابی واقعی نگرش ها نا ممکن می شود... گروه دوم مشاوران هاوارارد در صدد رفع نقیصه های گوناگون برآمدند و همین آنان را به نتایجی رساند که نشان دهنده آن بود که نمی توان در ایران الگوی کشورهای شمال را پیاده کرد. زیرا نه تنها ساختار سازمانی و اجتماعی ناشناخته ای پیش روی آنها بود، بلکه حتی رفتار اجتماعی مردمی که قرار بود برنامه مورد نظر در آن جا اجرا شود، هم ناشناخته و هم غیر قابل پیش بینی بود. از نظر آنان عامل اساسی در نظام ایران رهبری است، نه تشکیلات سازمانی و روش های اداری. رهبری که دارای ویژگی های فرهنگی (کاریمایی) برجسته باشد، تنها عاملی است که می تواند شفافیت اهداف و انسجام عمل اداری را تامین کند».

وی در جای دیگر از قول کارشناسان هاوارارد که سه سال در ایران به سر برده بودند آورده که:

«...بیش از آنکه لازم باشد تا بر نگاه "تئوری توطئه" در امر توسعه نیافتگی یا بر نارسایی های فنی در ایران استناد کنیم، باید بر نا کار آمدی خصلت های فرهنگی ایرانیان صحنه نهیم...» (مک لئود، ۱۳۷۷).

دکتر "جهانگیر آموزگار"، از وزرای پیش از انقلاب نیز در باره دستگاه اداری (بوروکراسی) کشور این گونه نظر داده است:

« دستگاه اداری ایران علاوه بر ابتلاء به پاره ای ویژگی های منفی شخصیت و منش ایرانی، از یک رشته نارسایی های دیگر مانند بی ثباتی سازمانی، حالت تمرکز بیش از اندازه امور، کمبود کارمندان صاحب صلاحیت و کاردان، پیچیدگی تشریفات و استفاده نادرست از وجود نیروی انسانی در رنج بود. این نارسایی ها که مشخصاً شناخته شده بود و نیز به وجود آنها رسماً از طرف رژیم اعتراف می شد، نه انحصار به ایران داشت و نه لزوماً بیانگر عقب ماندگی سیاسی به شمار می رفت. اما در مورد ایران شدت و وخامت بیشتری داشت، زیرا که دستگاه رهبری غالباً و عمداً به یک کار عظیم کشورسازی دست زده بود. درگیری فزاینده دولت در کار اقتصاد به برنامه ریزی های وسیع و در خور، شیوه های بسیار بهتر اجرایی و به طور وضوح به کارمندانی به مراتب کاردان تر از آن چه که در امور معمول دولتی در سایر کشورهای جهان سوم مورد نیاز بود، احتیاج داشت» (آموزگار ۱۳۷۵، ص ۳۳۸).

مقوله ناهنجاری های اخلاقی در تشدید نابسامانی های بوروکراسی که موجب عدم رشد بهره وری، تعالی انضباط، ترقی فرهنگ سازمانی و کاستی های فضای اداری و محیط های کاری کشور شده، مقوله ای نیست که تعلق به قشر یا گروه خاصی داشته باشد. کاستی های مورد اشاره هم در دوران اول توسعه و هم در دوران دوم و سوم آن تجربه شده است. بررسی های تاریخی نیز نشان دهنده ژرفای ریشه های تاریخی و فرهنگی کاستی ها در تاریخ کهن سرزمین و دیوان سالاری دیرینه است. صاحب منصبان همه ادوار تاریخی گرایش خودمداری، خود شیفتگی و شخصی نگری داشته اند. مدیران و صاحب منصبان امروز و فردای ایران هم از کرات دیگر نیامده اند و از همین مردم و همین فرهنگ هستند. برعهده مورخان جامعه شناس و یا جامعه شناسان مورخ است که با ریشه یابی و آسیب شناسی این معضل کهنه، به چاره جویی و اصلاح بپردازند. مادام که اصلاحات ژرف فرهنگی و تغییرات بنیادین رفتاری درون خانواده ها و جوامع و اقشار صورت نگیرد، کاربرد علوم پیشرفته و فناوری های نوظهور به نیت توسعه پایدار و موزون، مصداق ضرب المثل "بی مایه فطیر است" خواهد بود.

در جلد دوم این کتاب که با موضوع "ریشه یابی علل تاریخی توسعه نیافتگی" در دست نگارش است، بیشتر به این مقوله خواهیم پرداخت.

## جستجوی چاره

همان‌گونه که در فصول پیش اشاره شد، هیچیک از اهداف اصلی مندرج در سند چشم‌انداز و قانون برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، پس از سپری شدن حدود ۳۵ درصد (۷ سال از شروع برنامه چهارم توسعه) دوره چشم‌انداز ۲۰ ساله (۱۴۰۴-۱۳۸۴) محقق نشده‌اند. مرور فشرده و کوتاه وضع کشور، نشان می‌دهد که تحت شرایط کنونی، دستیابی به اهداف مندرج در سند چشم‌انداز و دو منشور آرمانی سیاست‌های کلی برنامه چهارم و پنجم توسعه جمهوری اسلامی تا ۱۴۰۴ (افق برنامه) بدون دگرگونی‌ها و تحولات بنیادین در ساختار اداری کشور، ممکن نخواهد بود. لذا این پرسش به ذهن می‌رسد که:

- چرا ما ایرانی‌ها بعد از ۶۵ سال برنامه‌ریزی هنوز توسعه‌پذیر نشده‌ایم؟ و اگر نشده‌ایم چه باید

### کرد و چاره چیست؟

دلیل این پرسش آن است که پس از ده برنامه توسعه و گذشت ۳۴ سال از عمر جمهوری اسلامی، علی‌رغم همه برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات دولت‌ها، هنوز کشور به سختی وابسته به اقتصاد تک محصولی نفت است و هیچیک از نماگرهای اقتصادی نشان‌دهنده وضعیت رضایت‌بخشی نیستند. مردم سرزمین ایران همواره در طول تاریخ چند هزارساله خود گرفتار حکومت‌های خودکامه و مستبد بوده و طی نزدیک به یک هزار سال اخیر و تا پایان دوره قاجاریه، دست به دست شدن قدرت سیاسی از یک ایل و تبار به ایل و تباری دیگر که همواره با خشونت، خون‌ریزی و غارت همراه بوده است را نظاره کرده‌اند. در این جا به جایی‌های حاکمان، به گونه معمول ایل پیروز در منازعه برای

کسب قدرت راهی جز سرکوب، کشتار، شکنجه و حذف مخالفان و رقبا نداشته است. از این رو هیچیک از ایلات با شیوه مردم داری و مشارکت دادن مردم و نخبگان مستقل در کشورداری سازگاری و همسویی نداشته و همه امور کشور به فرمان مطلق سلطان و ایادی مخدوم، دست نشانده و سر سپرده او رتق و فتق می شده است. شاهان حکومت های ایلی و استبدادی اجازه ندادند مردم شکل دیگری از کشورداری را تجربه کنند. شرایط اقلیمی و اقتصادی هم تحت تاثیر غلبه استبداد از یک سو و پراکندگی شهرها و روستا در سرزمینی کویری و کوهستانی از سوی دیگر، امکان حضور نهادهای اجتماعی و اقتصادی قدرتمند موازی حکومت مطلقه را به وجود نیاورده است. به همین سبب تاریخ ایران مشحون از خشونت، بی رحمی، جنایت، شکنجه، زندان، عذاب، انزوا و مهاجرت بوده است. مرور تاریخ نشان داده که در طی بیش از ۲۵۰۰ سال، ایران در بیش از یک هزار جنگ اغلب بیهوده و از سر خودکامگی و نخوت، شرکت کرده و در همین مدت نزدیک نیمی از سلاطین و حکام به زندان افتاده، به قتل رسیده، فراری و یا تبعید شده اند. در نتیجه رفتار، کردار و منش مردم ایران در طول تاریخ متأثر از رفتار و عملکرد حاکمیت بوده، به طوری که فرهنگ خشونت، استبداد، فرد محوری، بی توجهی به رأی و نظر دیگران، مدارا نکردن، علاوه بر نفوذ در هرم حکومت شاهان، در دیوان سالاری دیروز و بوروکراسی امروز، در اقشار مردم، در خانواده ها و در روابط اجتماعی نیز عمیقاً نفوذ کرده است. البته کشورهای اروپایی هم پیش از دوره رنسانس و در طول نوزایی فرهنگی، فارغ از حکومت های استبدادی نبوده اند. ولی از قرن سیزدهم و آغاز رنسانس در ایتالیا و با پیدایش تدریجی علما و فلاسفه و توسعه خرد و عقلانیت، رفته رفته علم و هنر و صنعت و کشفیات جدید سبب پیدایش طبقه جدید و نیرومندی در جوامع اروپایی شد. حکومت های استبدادی نیز تدریجاً عقب نشینی کرده و تسلیم خواسته های طبقه نوظهور صاحب اندیشه و پیشه شدند. اما در ایران این اتفاق نیفتاد و نهادهای اجتماعی و اقتصادی به وجود نیامدند.

یکی از دلایل متعدد و گوناگون ناکامی های توسعه این بوده، که سازمان برنامه و بودجه در طول ۶۵ سال برنامه ریزی به علت بوروکراسی دست و پاگیر، و دخالت و نفوذ عوامل بیرونی خارج از کنترل نتوانسته استراتژی بلندمدت توسعه را به کار گیرد و هر از گاهی به طور موقت و مقطعی، ناگزیر به نظریه های گوناگون اقتصادی دست یازیده و هیچ برنامه ای به طور کامل به اهداف مندرج در قانون برنامه دست نیافته است.

شگفتی در این است با این که ایران زودتر از همه کشورهای در حال توسعه، با برنامه هفت ساله اول در سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۸ میلادی)، وارد عرصه توسعه شد، ولی از همه عقب مانده تر ارزیابی می شود. هند در سال ۱۹۵۱، چین در سال ۱۹۵۳، تایلند در سال ۱۹۶۱، کره جنوبی در سال ۱۹۶۲، ترکیه در سال



۱۹۶۳ و مالزی در سال ۱۹۶۶ به ترتیب وارد این عرصه شده‌اند.

پیشرفت سریع کره جنوبی نسبت به وسعت، جمعیت و پیشینه تاریخی آن، بیش از سایرین اذهان کارشناسان را به خود جلب کرده است. کره‌ای‌ها تنها در پی الگوبرداری توسعه از سایر کشورها برنیامدند، بلکه با اشراف به تاریخ و علل عقب‌ماندگی‌های اقتصادی، اجتماعی و فناوری خود، برای برون‌رفت از بحران عقب‌ماندگی، به برقراری تعامل و گفت‌وگو بین نخبگان، کارشناسان و دانشوران در فضایی پر از همدلی و همراهی پرداختند. آنها در این فرایند به این نتیجه رسیدند که هیچ عاملی به اندازه تولید نمی‌تواند زمینه و بستر رشد اقتصادی، انضباط، قاعده‌مندی، قانون‌گرایی و رشد سیاسی - اجتماعی کشور را فراهم کند. آنها بر این باور بودند که "تولید" گوهر و ماهیت یک ملت را جلا می‌دهد و برای شهروندان خود هویت و منزلت به بار می‌آورد. کره کشور استعمار زده، جنگ‌دیده، دوپاره شده با ۸۹ دلار در آمد سرانه در سال ۱۹۶۱، طی ۴۵ سال فعالیت توسعه، توانست در آمد سرانه خود را در سال ۲۰۰۷ به ۲۰۵۰۰ دلار، یعنی به بیش از ۲۰۰ برابر افزایش دهد. چرا ایران نتواند؟؟

"هوندا" بنیان‌گذار کمپانی هوندای ژاپن، چند سال پیش در پاسخ به "آلویین تافلر"، روشنفکر آمریکایی که پرسیده بود "چگونه ژاپن خاکسترنشین شده بعد از جنگ جهانی، توانست به سرعت خود را به یکی از قدرت‌های بزرگ جهان تبدیل کند؟" گفته بود: "ما در شورای برنامه‌ریزی برای برون‌رفت از بحران به این نتیجه رسیدیم که ژاپن نه نفت دارد، نه معادن طبیعی و نه کشاورزی وسیع، تنها چیزی که دارد، همان است که همه کشورها دارند و آن سرمایه انسانی است. ما تصمیم گرفتیم از این سرمایه با کار و اندیشه زیادتر، بیشتر از دیگران بهره بگیریم. اگر یک روز ژاپنی اختراع نکند و به دنیا چیزی نفروشد، گرسنه می‌ماند."

اما در ایران، در نتیجه بوروکراسی و مدیریت ناکارآمد توسعه، در پایان سال دوم (۱۳۹۲) برنامه پنجم توسعه، رشد اقتصادی به صفر، تورم به بیش از ۴۰ درصد و ارزش پول ملی به کمتر از یک سوم رسید. میزان نقدینگی کشور که در سال ۱۳۸۴ حدود ۹۸ هزار میلیارد تومان بود در آغاز سال ۱۳۹۲ به ۴۶۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافت و ۵ برابر ۸ سال پیش شد.

انتظارات مردم و کارشناسان توسعه از دولت‌ها، تنها رتق و فتق امور روزانه، مسافرت، مصاحبه و تشکیل جلسه نیست. کشور به شدت نیازمند تحولات دگرگون‌ساز است تا نقشه آرمانی راه توسعه با جدیت دنبال شود. از آنجا که توسعه فراگیر مستلزم وجود بستر مناسب و فضای مطلوب برای کار جمعی و همدلی دولت و مردم است، پیشرفت کشور ایجاب می‌کند که سازمان برنامه و بودجه بعد از تعطیلی در دولت نهم، با مدیریت نوین و به گونه‌ای مستقل و فارغ از اثرگذاری مدیریت دولتی، هم‌سو با توسعه کشور، بازگشایی شود. در این صورت، ضمن رعایت همه موانع توسعه‌نیافتگی که از سوی

کارشناسان و صاحب نظران مختلف تا امروز گفته شده، توجه مسوؤلان دولت و مدیریت جدید سازمان برنامه و بودجه به رعایت چند محور ساختاری و بنیادین لازم برای تحقق توسعه مطلوب در کشور، به شرح زیر جلب می شود:

### بازنگری بوروکراسی ناکارآمد و برقراری نگرش سیستماتیک (سامانه‌ای)

برای تحقق توسعه، پیشرفت کشور و برقراری عدالت اجتماعی، باید پذیرفت که دوران بوروکراسی دست و پاگیر، دولت متورم و حجیم با سازمان‌های مشابه و موازی سپری شده و ناگزیر باید با سیستم‌های کارآمد، نتیجه‌گرا و مؤثر جایگزین شود. زیرا بوروکراسی یا دیوان سالاری ناکارآمد، پذیرای هیچ عنصر نخبه، خیره، شایسته، توانا و با کفایت نیست و سعی بر آن دارد تا به هر شکل آنها را از جرگه خارج سازد و به محارم، اقربا و خودی‌ها تکیه کند. به همین سبب تاریخ ایران نمونه‌های بی‌شماری از نخبه‌کشی‌ها، در بند کشیدن‌ها، گوشه‌گیری‌ها و مهاجرت اندیشمندان و صاحبان دانش و تخصص را در حافظه خود دارد. در کشورهای توسعه نیافته، چهار ویژگی ناشایست، مهم و اثرگذار در نظام بوروکراسی آنها وجود دارد که عبارتند از:

- ۱- انتصاب افراد کوچک و فاقد شایستگی در مشاغل مهم تا در برابر فرا دستان فرمان بر و مطیع باشند، زیرا آنان حضور افراد قوی، دانا و مدبر را در کنار خود بر نمی‌تابند.
- ۲- تفویض دو یا چندین شغل به یک نفر، درحالی‌که افراد شایسته و با کفایت تری از عرصه خدمت محروم می‌شوند. مانند مدیرعامل مؤسسه‌ای که ضمن عضویت در هیأت مدیره چندین شرکت دیگر، از مزایای سمت‌های بازرسی، خزانه‌دار، و مشاور عالی و... در چند جای دیگر نیز برخوردار می‌شود.
- ۳- گسترش بی‌عدالتی و نبود فضای مناسب دادخواهی و رسیدگی به شکایات و گله‌های مردم که سبب سلطه و فشار طبقه‌ای از خواص بر عموم می‌شود. بیان نظریات مؤلف "قابوس‌نامه" به روایت "مرتضی‌راوندی" در کتاب "تاریخ اجتماعی ایران"، در زمینه اهمیت برقراری عدالت اجتماعی و رعایت انصاف در میان افراد جامعه در اینجا خالی از لطف نیست:

« سپاه را نگاه دار و بر رعیت مسلط مکن، همچنانکه مصلحت لشکر نگاه داری، مصلحت رعیت نیز نگاه دار، از بهر آنکه پادشاه چون آفتاب است، نشاید که بر یکی تابد و بر یکی نتابد. و نیز رعیت به عدل توان داشت، و رعیت از عدل آبادان باشد، که دخل از رعیت حاصل می‌شود. پس بیدار ادر مملکت راه مده، که خدای ملکان از داد بر جای باشد و قدیم گردد، و خانه بیداد گران زود نیست شود، از بهر

آنکه داد آبادانی بود و بی داد ویرانی».

۴- رواج فساد افسارگسیخته اجتماعی نظیر رشوه و ارتشاء، تبانی، رانت خواری، ربا و دروغ‌گویی، توطئه و دسیسه، پرخاش‌گری و ... که محصول سه عامل پیشین در جامعه است. رشوه‌خواری یکی از رایج‌ترین مقوله‌های فسادهای مالی در دیوان‌سالاری سنتی بوده است. اطلاعات تاریخی بیشتر در این موارد را می‌توان از متون تاریخی و سفرنامه‌های جهانگردان اروپایی به ایران به ویژه از زمان صفویه به بعد به دست آورد.

در بوروکراسی ایران با سازمان‌های عریض و طویل پر جمعیت، مردم به ناچار تلاش می‌کنند تا با تبانی، قوانین و مقررات را دور بزنند. با همه این احوال نباید منکر حضور اشخاص آزاده، فرزانه و شرافتمندی که عزت نفس، کرامت و منزلت انسانی خود را قربانی منافع غیر مشروع و خارج از اصول نکرده‌اند، شد. این قشر همچنان به موازین انسانی، اخلاق و شرافت، پای بند و از آنچه در پیرامونشان گذشته، در سکوت غم بارشان رنج برده‌اند.

توسعه در کشور تنها با برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت، تصویب قانون برنامه در مجلس و ابلاغ آن به دولت برای اجرا محقق نمی‌شود. همان‌طور که هیچ‌یک از برنامه‌های ۵ ساله توسعه، به ویژه برنامه چهارم و پنجم توسعه، علی‌رغم محتوای سند چشم‌انداز (۱۴۰۴-۱۳۸۴) و تأکیدات مکرر تا کنون محقق نشده‌اند.

در جهان پویا و متحول امروز، دوران حکمرانی، ریاست و فرماندهی فرا دستان به فرودستان و صدور دستورات اداری با میل و تلقی شخصی سپری شده است. اگر قرار باشد در ایران توسعه انجام شود، باید در چارچوب "نظام یا سامانه" (سیستم) و با نگرش سیستماتیک صورت گیرد.

سامانه یا سیستم مجموعه اجزای به هم پیوسته‌ای است که بین تمام اجزا، ارتباطات تنظیم شده‌ای با اثرات متقابل وجود دارد. به طوری که هر سامانه یا نظام (سیستم)، درون سامانه یا نظام (سیستم) بالاتر به گونه‌ای هدف‌دار کار می‌کند. به همین سبب جامعیت از ویژگی‌های هر نظام یا سامانه است. هر "زیر سامانه" مانند هر یک از اجزای بدن انسان و یا هر یک از بخش‌های یک کارخانه اتوماتیک، در چارچوب اهداف سامانه مادر، وظیفه خود را به صورت هدفمند و خودکار انجام می‌دهد. در چنین فرایندی جایی برای حکمرانی، شخصی‌نگری، خودمحوری و اعمال نظر و نفوذ فردی وجود نخواهد داشت. در چنین وضعیتی کلیه سازمان‌های دولتی از جمله سازمان برنامه و بودجه به صورت یک منظومه متشکل از اجزای متعادل و مرتبط سامان می‌گیرند که مهم‌ترین ویژگی آن رعایت وابستگی متقابل بین زیر سامانه‌ها و سامانه اصلی و فارغ از تأثیرپذیری خود مداری هاست. بدیهی است این شیوه کار سبب استقرار انضباط، قاعده‌مندی، قانون‌گرایی، وظیفه‌شناسی، مسؤ‌ولیت‌پذیری،

پاسخگویی و... در میان کلیه عوامل کار و افراد جامعه می‌شود. با اجرای چنین شیوه مدیریتی، متخلف بلافاصله معلوم و انگشت نشانه متوجه او می‌شود.

### بهبود اقتصاد کلان کشور با کوچک‌تر شدن دولت

دولت و سازمان برنامه و بودجه ملتزم به برقراری و استقرار نظام اقتصادی منسجم برای رونق اقتصاد کشور هستند. کوچک‌تر شدن اندازه دولت، انحلال سازمان‌های زائد و موازی و ترسیم چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی در دو سناریوی "با نفت" و "بی نفت" از طریق مشارکت فعال دانشگاهیان، نخبگان اقتصادی، نهادهای مدنی، صنفی، تخصصی و همراهی بخش خصوصی در چارچوب سند چشم‌انداز (افق ۱۴۰۴)، بخشی از این التزام است. امید می‌رود با طراحی و اجرای برنامه‌ریزی‌های استراتژیک منسجم، تقویت و رشد بخش خصوصی قدرتمند تا پایان دوره چشم‌انداز، برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت دستوروی - قانونی ۵ ساله پایان گرفته و از آن به بعد، سازمان برنامه و بودجه به برنامه‌ریزی‌های ارشادی و هدایتی بپردازد. کره جنوبی، مالزی، ترکیه، برزیل و... نمونه‌های موفق توسعه اقتصادی برنامه‌ریزی شده معرفی شده‌اند. چین از سه دهه پیش ناگزیر شد تا از اقتصاد دولتی فاصله گرفته و با اقتصاد آزاد بیشتر هماهنگ شود. چین در این فاصله زمانی توانست در جایگاه دومین اقتصاد جهان جای گرفته و بیش از ۶۰۰ میلیون نفر چینی را از فقر مطلق خارج کند.

علاوه بر شاخص‌هایی از قبیل رشد اقتصادی، نرخ تورم، نرخ بیکاری، ضریب جینی، دولت حجیم، اقتصاد دولتی، نبود مدیریت سیستماتیک، بخش خصوصی ضعیف و... که تا کنون از سوی دانشوران و کارشناسان برای بیان توسعه‌نیافتگی ایران عنوان شده، نظریه توسعه‌نیافتگی از منظر نقش منابع ملی و طبیعی که تحت کنترل دولت است، نیز جای تأمل جدی دارد. این نظریه دست کم در ۶ محور زیر با مقوله منابع ملی ایران مانند نفت و گاز پیوند دارد:

- ۱- تناسب ترکیب منابع و کاربری آنها در توسعه‌یافتگی
- ۲- تناسب ترکیب منابع و ناکارآمدی آنها در عقب‌ماندگی
- ۳- ساختار تصمیم‌گیری تخصیص منابع ملی در نظام سیاسی و اثرات آن در فرایند توسعه
- ۴- فراوانی منابع طبیعی و کاهش رشد اقتصادی ناشی از ضعف‌های مدیریتی و فقدان سیستم اداری

۵- تصمیم‌سازی و هدف‌گذاری برنامه‌های توسعه بر پایه منابع ملی

۶- نقش منابع ملی در اثرگذاری در تغییرات اجتماعی.

بررسی این محورها نشان می‌دهد که با دست‌کاری آنها می‌توان در بهبود کارکرد توسعه، مؤثر

افتاد. در کشورهای با منابع طبیعی اندک، همگان کم و بیش دریافته‌اند که کشور باید با دانش و مهارت شهروندان به پیش برود و این موضوع با کیفیت آموزشی و پژوهشی دانشگاه‌ها، استحکام و انسجام سیستم مدیریتی کشور مرتبط است. کشورهای سنگاپور، کره جنوبی، ژاپن و... از منابع طبیعی برای پیشرفت و توسعه بهره نگرفته‌اند. به همین سبب در این کشورها و سایر کشورهای توسعه یافته که بعد از ایران وارد فرایند برنامه ریزی شدند، توسعه توسط بخش خصوصی همراه با توسعه سرمایه انسانی صورت گرفت. اما در ایران این اتفاق نیفتاد، چون اقتصاد همواره دولتی بوده است.

بررسی‌های آماری مدل برآورد ثروت کل نشان داده که در کشورهای کم درآمد، سهم منابع طبیعی شامل مواد خام، معادن، جنگل‌ها و...، ۲۹ درصد، منابع طبیعی و تولیدی مثل صنایع پتروشیمی، فولاد، خانگی و...، ۱۶ درصد و منابع ناملموس از قبیل انواع صنایع، خدمات، اطلاعات و فناوری‌های نوین ۵۵ درصد است. در حالی که در کشورهای پر درآمد، سهم منابع طبیعی ۲ درصد، منابع تولیدی ۱۷ درصد و منابع ناملموس ۸۱ درصد است. شگفت آنکه در ایران منابع ملی نفت، تأمین کننده ۸۰ درصد درآمدهای کشور است. این رقم بهترین شاخص توسعه نیافتگی است که در عین حال نشان دهنده لزوم تقویت بخش خصوصی و کوچک‌تر شدن دولت نیز هست (دیو سالار ۱۳۹۱، صص ۱۰۲ تا ۱۰۹).

#### نگرش جدی به اصل ۴۴ قانون اساسی

انحصارات غلیظ و سنگین دولتی کوره راهی برای اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی باز نگذاشته است. از این روی شأن و جایگاه سرمایه‌های تخصصی و علمی کشور، این قشر کار آفرین مهجور و مغفول است. به این سبب، برنامه ریزی سازمان برنامه و بودجه برای حذف اقتصاد تمام عیار دولتی، کوچک‌تر شدن دولت و واگذاری اقتصاد کشور به بخش خصوصی و به عهده گرفتن سیاست‌های حمایتی و ارشادی از سوی سازمان برنامه و بودجه یک اجبار ملی و یک نیاز مبرم اقتصادی است. کنسرسیوم ماوراء بحار، در گزارش بررسی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور که در دی ماه ۱۳۲۷ تسلیم دولت ایران کرده بود، در باره اقتصاد دولتی زیان بار ایران، چنین نوشته بود: قسمت عمده‌ای از دستگاه‌های اقتصادی مهم ایران متعلق به دولت و تحت اداره آن است و وجود چنین وضعی در هر کشور که باشد موجب سوء اداره می‌شود و وجود مؤسسات بازرگانی یا صنعتی متعلق به دولت‌ها معمولاً منجر به این می‌شود که به تدریج رقابتی خصوصی از میدان عمل دور شوند. جای تأسف است که بعد از گذشت ۶۵ سال از نگارش گزارش مذکور و عرضه مکاتب اقتصادی و مدیریت پیشرفته به جهانیان و ایرانیان، ولی اقتصاد ایران نه تنها همچنان دولتی است، بلکه به تازگی اقتصاد نظامی هم

به آن افزوده شده است. نگاهی به روند مخارج دولت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ براساس برآوردهای صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که دولت ایران به طور متوسط سالانه مخارج خود را معادل ۲۱ درصد افزایش داده است، یعنی چیزی بالغ بر ۵ درصد بیش از متوسط نرخ رشد تورم (در همین دوره) که خود گویای تأثیر مضاعف نرخ تورم در هزینه‌های دولت است.

براساس گزارش منتشرشده از سوی صندوق بین‌المللی پول، میزان مخارج دولت در ایران از ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۸۳ به ۱۵۱ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ رسیده است، نکته جالب آنکه این روند رو به رشد هزینه‌های دولت در مقایسه با نرخ رشد هزینه چند کشور همسایه ایران نیز رشد بالایی بوده است.

در بین شش کشور افغانستان، عراق، امارات، کویت، پاکستان و ایران بالاترین رشد هزینه‌های دولت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ مربوط به کشور افغانستان است، که به طور متوسط سالانه ۲۷ درصد افزایش پیدا کرده و ایران با ۲۱ درصد در رتبه دوم، پاکستان با ۲۰ درصد رتبه سوم، کویت با ۱۷ درصد رتبه چهارم، امارات متحده عربی با ۱۴ درصد رتبه پنجم و عراق با ۱۳ درصد پایین‌ترین میزان رشد هزینه‌ها را داشته است.

تجارب جهانی نشان می‌دهد، کشورهایی توسعه یافته‌اند، که با بخش خصوصی و نهادهای مردمی تقسیم کار کرده، مشارکت آنها در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را پذیرفته و در هموار کردن دست اندازهای اقتصاد بازار و فراهم کردن بستر مناسب فعالیت‌های بازار و ایجاد شرایط مطلوب فعالیت بخش خصوصی موفق بوده‌اند. به عبارت دیگر، این‌گونه دولت‌ها از مشارکت نهادهای مردمی، بخش خصوصی، دانشگاهیان در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به منظور پیشرفت و ترقی کشورهايشان مضایقه نکرده‌اند.

#### دگرگونی و توسعه در نظام فنی اجرایی کشور

نظام فنی اجرایی کشور علی‌رغم بازنگری‌ها و چکش‌کاری‌های انجام‌شده همچنان با ماهیت تمام‌عیار دولتی در دست اجرا است. برای تحقق توسعه مطلوب، دگرگون‌سازی بخش عملیاتی و معاملاتی نظام فنی اجرایی (دولتی) کشور، شامل امور پیمانکاران، مشاوران و سازندگان و انطباق آن با رونق بخش خصوصی رقابتی، اجتناب ناپذیر به نظر می‌رسد. این اقدام خود گامی است در کوچک‌تر کردن دولت متورم و حرکت به سوی برقراری نظام اداری سیستماتیک.

با ایجاد سازوکار برقراری نظام بیمه حرفه‌ای شامل بیمه پیمانکاری، بیمه مهندسان مشاور، بیمه سازندگان و تسری آن تا حد بیمه کارگران و تکنسین‌های حرفه‌ای مانند لوله کش و برق‌کار و نجار و

بنا و آهنگر و ... نظام ناکارآمد کنونی تشخیص صلاحیت، تعیین ظرفیت ارجاع کار و درجه بندی پیمانکاران و مهندسان مشاور کان لم یکن شده و این شرکت‌های بیمه هستند که با تعیین سقف مبلغ بیمه هر شرکت، سبب طبقه بندی و درجه بندی واقعی (نه بر اساس مدارک ساختگی)، بر اساس توانمندی های فنی، تخصصی، حرفه ای، مالی و تجهیزاتی نهادهای مهندسی می شوند. در این نظام، شرکت های بیمه گذار خصوصی، ضامن حسن اجرای قراردادها از سوی پیمانکاران و مشاوران شده و در این رهگذر ساز و کارهای متداول جهانی را برای ارزش یابی و درجه بندی پیمانکاران و مشاوران به کار خواهند گرفت. تخصصی کردن مهندس مشاور در رشته های گوناگون در ایران، از پیشینه و تجربه جهانی برخوردار نیست. شایستگی مهندس مشاور به عنوان یک نهاد حقوقی بسیج و گردآوری نیروهای تخصصی و ماهر از داخل و خارج کشور برای انجام طرح های گوناگون است.

اگر چه تشکیل امور پیمانکاران و سازندگان در دوره برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) و تدوین پیمان و شرایط عمومی پیمان، دفاتر فهارس بهای عملیات و جداول تعدیل آحاد بها توسط دفتر فنی در آن سال های اولیه تحول تازه و نوینی محسوب می شد، اما ظرف ۵۰ سال اخیر، علی رغم تغییرات و تحولاتی که در حجم و اعتبار مالی طرح های توسعه (عمرانی) پیش آمده، ولی تغییرات لازم در اساس پیمان ها و قیمت های واقعی بازار و در سازگاری با شرایط روز صورت نگرفته است. جداول حق الزحمه مشاوران، دفاتر فهارس بها و جداول تعدیل قیمت های واحد عملیات اجرایی نیز با معیارهای جهانی و کشورهای پیشرفته سازگاری و همسویی ندارد. این امر به ویژه در سی سال اخیر سبب گران تر شدن طرح ها و اتلاف منابع مالی هنگفت شده است. تدوین صورت مجلس های صوری حین اجرای کار مانند صورت مجلس طبقه بندی خاک و سنگ یا صورت مجلس های صوری حمل خاک و مصالح و دیگر تصمیمات مالی پیمان ها، برای جبران زیان پیمانکاران و کمک به اتمام طرح های نیمه تمام از مصادیق ناکارآمدی نظام فنی اجرایی دولتی بوده است. دشواری ها و محدودیت های بعضی مواد شرایط عمومی پیمان سازمان برنامه و بودجه مانند ماده ۲۹، ماده ۴۶ و غیره سبب گرانی، کندی پیشرفت کار و تطویل مدت اجرای طرح های بسیاری شده است. جداول حق الزحمه مشاوران، دفاتر فهارس بها و جداول تعدیل قیمت های واحد عملیات اجرایی نیز با معیارهای جهانی و کشورهای پیشرفته سازگاری و هم سویی ندارد.

#### توسعه اجتماعی و توسعه سیاسی

توسعه هنگامی معنادار می شود و جامعیت پیدا می کند، که به موازات توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی و توسعه اجتماعی هم صورت پذیرد. ارزیابی کارشناسان و صاحب نظران نشان می دهد که در

طول مدت برنامه‌ریزی توسعه در ایران، هیچ‌گاه توسعه به شکل موزون در همه بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی صورت نگرفته است. به همین سبب، تفکیک سه مقوله مهم توسعه، یعنی جدایی توسعه اقتصادی از توسعه اجتماعی و توسعه سیاسی تا کنون برای کشور زیان‌های فراوان ملی به بار آورده است. لذا نادیده انگاشتن و بی‌بها تلقی کردن توسعه اجتماعی و سیاسی، به زیان و افت توسعه فراگیر منجر می‌شود، زیرا اهمیت توسعه سیاسی کمتر از قدر و منزلت توسعه اقتصادی نیست. در میان کشورهای توسعه‌یافته نیم‌قرن اخیر، کره جنوبی، مالزی، چین، هند، برزیل و ترکیه نمونه‌های موفق توسعه اقتصادی معرفی شده‌اند. اما ناآرامی‌های ترکیه و برزیل در نیمه اول سال ۲۰۱۳ میلادی نشانه عدم کفایت توسعه اقتصادی و لزوم تحقق توسعه سیاسی است، که بدون تردید سبب تجدیدنظرهای اساسی در استراتژی و سیاست‌های توسعه آینده این دو کشور می‌شود. چین مثال دیگری در موفقیت توسعه اقتصادی با دست‌کم گرفتن توسعه سیاسی - اجتماعی و برقراری عدالت است ولی آیا چین در وضع فعلی باقی می‌ماند؟

بررسی‌ها نشان داده که توسعه‌نیافتگی ایران معلول و محصول بی‌پولی و کمبود اعتبارات نیست. بلکه محصول عدم مشارکت و درک عمومی از توسعه و محصول تاریخ گذشته و فضای سیاسی، اجتماعی و جغرافیایی کشور است. فعال شدن نهادهای صنفی، حرفه‌ای و نهادهای مردمی بار دولت را سبک و ارتباط دولت و مردم را صمیمانه و همکاری بین آنها را نتیجه‌گرا می‌کند. مشارکت مردم در اداره امور کشور با احترام به هویت و منزلت مردم، ضامن پایداری سیاست‌های دولت‌ها و اقتدار منطقه‌ای کشور می‌شود.

### نظارت و ارزیابی

برنامه‌ریزی توسعه غالباً مراحل گوناگونی از قبیل: شناسایی کمبودها و تشخیص نیازها - شناسایی و برآورد منابع و اعتبارات - تهیه و تنظیم برنامه - بررسی‌های برنامه و اخذ مصوبات قانونی - اجرای برنامه - نظارت بر اجرای برنامه - ارزیابی تطبیقی برنامه (اهداف و عملکردها) را در بر می‌گیرد. معمولاً اعمال نفوذ، انجام تغییر و ایجاد‌کنندگی در برنامه در دو مرحله اتفاق می‌افتد: در مرحله بررسی و تصویب برنامه (مجلس)، و در مرحله اجرای برنامه (دستگاه‌های اجرایی). لذا این دو مرحله، حساس‌ترین مراحل برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند و در طی این دو مرحله است که نیاز به همدلی، هم‌سوئی و تعامل سازنده بین دولت و مردم، نهادهای مدنی و صنفی و رابطه آنها با بازار، بیش از هر موقع دیگر لازم، ضروری و سرنوشت‌ساز است.

همواره در سازمان‌های دولتی از نظارت و ارزیابی گفتگو شده و بسیاری از سازمان‌های دولتی هم



شیوه‌های پیشرفته و نوینی را برای نظارت و ارزیابی به کار گرفته‌اند. اما تجارب کنونی و عقب ماندگی سازمان‌های دولتی، گسترش فساد و رانت خواری، کندی کارها و غلبه بوروکراسی دست و پاگیر گواه بر عدم اجرای موازین و اصول نظارت و ارزیابی است. اگر در بعضی موارد هم نظارت نیم‌بندی صورت گیرد، با تنظیم گزارش‌های فرمایشی به بایگانی سپرده می‌شود.

یکی از علل عدم اجرای نظارت و ارزیابی‌ها، فقدان نظام اداری سیستماتیک، غلبه قانون‌گریزی و اقتدارگرایی برخی مدیران و مجریان دولتی و دیگری متعهد نبودن آنها به انجام وظایف و تمرد از پاسخگویی است. اگر نظارت را، سنجش و اصلاح عملکردها با کسب اطلاع از حدود کامیابی اهداف سازمان و مکمل برنامه‌ریزی و اصلاح‌کننده برنامه‌ها در حین اجرا بدانیم، به خوبی معلوم می‌شود که مدیر ناشایست و ناکارآمد تمایل به اجرای نظارت و عیان شدن ناکامی‌ها ندارد. به همین روی، ارزیابی تطبیقی که با ایجاد شاخص‌هایی حدود دستیابی به اهداف مورد انتظار را می‌سنجد تا به فرایند تصمیم‌گیری و بازنگری برنامه‌ها کمک کند، نیز نمی‌تواند مورد اقبال و حمایت این‌گونه مدیران واقع شود.

برای مثال، نظر به اهمیت دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، در ماده ۱۵۸ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف شد، تا نتایج عملکرد خود را از طریق سنجش و ارزیابی شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی کشور و مقایسه با شاخص‌های ۲۵ کشور منطقه همراه با پیشنهادهای اصلاحی تسلیم مقامات ذی‌ربط کند. اما چنین ارزیابی و مقایسه‌ای هرگز صورت نگرفت. بنابراین با استقرار دولت یازدهم و امید به بازگشایی فعال سازمان برنامه و بودجه، انتظار می‌رود این مهم، نزد همه مجریان و مسؤولان جایگاه ویژه‌ای داشته باشد و سازمان برنامه و بودجه، به رسالت خود در این باره و در چارچوب نگرش سیستماتیک (سامانه‌ای) اهتمام ورزد.

#### توسعه پایدار و آمایش سرزمین

ادامه و تقویت سیاست عدم تمرکز و پشتیبانی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای و استانی در چارچوب برنامه جامع آمایش سرزمین. در دوران پیش از انحلال سازمان برنامه و ادغام در نهاد معاونت راهبردی رییس‌جمهور (تیرماه ۱۳۸۶)، سازمان برنامه در رأس اقتصاد کشور قرار داشت و عهده‌دار تنظیم برنامه جامع آمایش سرزمین، همراه با اعمال مدیریت بودجه و تخصیص منابع در سطح کشور بود. ولی پس از انحلال سازمان و ادغام آن در یکی از معاونت‌های رییس‌جمهور، رفته‌رفته اختلال و بی‌نظمی در مدیریت مالی و هدر رفتن منابع عظیم مالی کشور آغاز شد. تورم چهل درصدی، بیکاری، تنزل رشد اقتصادی به صفر، آشفته‌گی و اختلال در معیشت مردم، گرانی سرسام‌آور، کاهش ارزش پول ملی،

عدم پرداخت مطالبات پیمانکاران و مشاوران، رکود و تعطیلی صنایع، کندی و توقف طرح‌های عمرانی از نتایج اسفبار این تصمیم شناخت شده‌اند.

### مشارکت دانشگاهیان و نخبگان در سیاست پژوهی کشور

دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و پژوهشی در ۲۰ سال اخیر رشد چشم‌گیری داشته‌اند. میلیون‌ها دانشجو در دانشگاه‌ها مشغول تحصیل و فارغ‌التحصیل‌های دانشگاهی در طیف گسترده‌ای از رشته‌های گوناگون علمی و فنی ظرفیت و توان زیادی به کشور داده‌اند. ولی به سبب کمبود یا نبود نهادهای مناسب، پرورش عناصر نوگرا، نوآور، نخبه و در کل بخش نرم‌افزاری توسعه مهجور مانده است. این نخبه‌ها، نوآورها و نوگراها هستند که به توسعه معنی و مفهوم می‌بخشند. اقتصاددانان، کارآفرینان، استادان اندیشوران دانشگاه‌ها و سیاستمداران متجدد و نوآور هستند که در فضای امن، تحول‌آفرین و تغییر ساز می‌شوند و به صلاح کشور است که در سیاست پژوهی‌ها مشارکت داده شوند. همان‌گونه که دانشگاه‌های اروپا و آمریکا در پروژه‌های پژوهشی دولت‌ها نقش مؤثری ایفا می‌کنند، دولت و سازمان برنامه و بودجه نیز به راحتی می‌توانند بسیاری از طرح‌های پژوهشی و مطالعاتی خود را به دانشگاه‌ها واگذار و از این پتانسیل مقتدر علمی نتایج کاربردی قابل‌اعتنا دریافت کنند. ایجاد و تشکیل اتاق فکر از دانشگاهیان، نخبگان، نهادهای مدنی، صنفی و بخش خصوصی در کنار هسته مرکزی وزارتخانه‌ها و به ویژه سازمان برنامه و بودجه برای مشارکت در تدوین برنامه‌های استراتژیک، برنامه‌ریزی‌های عملیاتی، بودجه‌ریزی و تخصیص اعتبارات و سرانجام نظارت و ارزیابی کارهای در دست انجام، سبب کاهش خطاها، بهبود عملیات، بهره‌وری بیشتر از منابع و کمک به فرایند توسعه می‌شود.

### قاعده مندی جامعه و قانون‌گرایی دولتیان

تجارب کنونی نشان داده که در فرایند اجرای برنامه‌های مصوب توسعه، قدرت وزرا و نمایندگان مجلس، نفوذ مراکز قدرت در اجرا یا عدم اجرای برنامه‌ها بیش از مصوبات قانونی کاربرد داشته است. تکرار مکرر عدول از برنامه‌ها هیچ‌گاه با پرسش و پاسخ از دولت همراه نبوده است، به سخن دیگر، قانون برنامه‌ها پس از طی تشریفات طولانی به تصویب مجلس می‌رسید، ولی تغییر و عدول از برنامه‌ها به تصویب مجلس نمی‌رسید و دستخوش منویات و نظرات اقتدارگران می‌شد. انتظار جدی مردم، کوشش و جد و جهد دولت یازدهم جمهوری اسلامی در ترویج قانون‌گرایی و بسط عدالت اجتماعی و التزام مجریان و مدیران به پایبندی به قانون و پاسخگویی شفاف متخلفان است.

یکی از نتایج قانون گریزی و وظیفه‌نشناسی برخی از عوامل اجرایی، تنزل اخلاقیات و منش اداری است، که در سال‌های اخیر از دشواری‌های عمده کشور شناخته شده است. تشکیل گردهمایی‌های اخلاق حرفه‌ای، تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای، تشکیل نهادهای مروج اخلاق حرفه‌ای، جملگی متأثر از ژرفای افت منش اخلاقی در قشرهای گوناگون جامعه بوده است. جا دارد در دولت جدید و در بازسازی سازمان برنامه و بودجه به ویژه به اهمیت اخلاق و منش حرفه‌ای و اداری توجه زیادی معطوف شود، تا اعتماد و باور از دست رفته مردم رفته‌رفته بازگردد. بدیهی است در این مورد، نقش فعال مدیران سطح بالای کشور، مطبوعات و رادیو تلویزیون نباید نادیده گرفته شود تا زیان‌های ملی به خدمت گرفتن ثروت و امکانات جامعه در راه مقاصد سیاسی اشخاص و رانت‌خواری را بین اقشار مختلف جامعه ترویج و تبلیغ کنند.

## پیوست شماره (۱)

### مروری بر تحول برنامه ریزی در ایران و چند کشور منتخب

#### برنامه ریزی در کشورهای مختلف

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی برای دست یابی به علل ناکامی برنامه ریزی و عدم موفقیت مطلوب در اجرای بیشتر برنامه های توسعه در ایران، به ویژه پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۸۷ تحولات برنامه ریزی در ایران و هشت کشور منتخب را در سه گروه متفاوت زیر، مورد بررسی قرار داد:

- گروه کشورهای توسعه یافته، شامل: فرانسه، هلند و بلژیک
- گروه کشورهای در حال توسعه، شامل: کره جنوبی، ترکیه و هندوستان
- گروه کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز، شامل: چین و شوروی سابق.

نتیجه کلی حاصل از بررسی این کشورها نشان داد که در بیشتر کشورهای مورد مطالعه، تلفیقی از برنامه ریزی ملی و استانی وجود داشته است، به طرح آمایش سرزمین توجه زیادی شده و از همه مهم تر به مشارکت نهادهای مردمی، انجمن ها و نیز حضور صاحب نظران در امر برنامه ریزی اهمیت وافر داده شده است (مرکز پژوهش ها، ۱۳۸۷، صص ۵ تا ۲۴). گزیده های پژوهش کارشناسی مرکز پژوهش ها درباره فرایند برنامه ریزی کشورهای منتخب در زیر آورده می شود:

#### فرانسه

در فرانسه تاکنون برنامه ملی تهیه نشده و برنامه ریزی بیشتر از نوع متعارف برای گروهی از استان ها موسوم به «مناطق بزرگ» صورت گرفته است. بدین ترتیب که با دعوت از رؤسای شوراهای

مناطق، برنامه‌های منطقه‌ای تهیه می‌شوند. تهیه برنامه‌های آمایش سرزمین نیز، هم به صورت ملی و هم به صورت استانی، شهرستانی (دپارتمان) یا محلی (مجموعه‌ای از شهرداری‌ها (کمون‌ها) تهیه می‌شود.

تاکنون در فرانسه ۱۱ برنامه میان مدت تهیه شده است. تا برنامه پنجم، برنامه‌ها چهار ساله بودند و بعد از آن برنامه‌های پنج ساله تهیه شدند. از سال ۱۹۹۷ به بعد که برنامه کنار گذاشته شد، مجموعه‌ای از قوانین پنج ساله حاوی سیاست‌های اقتصادی تهیه شده است.

برنامه اول (۱۹۵۳-۱۹۴۷) به بازسازی خرابی جنگ اختصاص داشت. این برنامه شبیه برنامه‌های شوروی سابق بود که نقش اصلی را دولت به عهده داشت. در برنامه‌های دوم تا نهم (۱۹۸۸-۱۹۵۴) بیشتر اهداف کلان مد نظر بود و برنامه‌ها بر افزایش رشد، افزایش اشتغال، افزایش تولید، بهبود کیفیت و رقابتی کردن با اولویت صنعتی و آمایش سرزمین و... تأکید داشتند. سرانجام از برنامه دهم (۱۹۹۲-۱۹۸۹) به بعد، برنامه‌ها کاملاً راهبردی شدند.

با گذشت زمان، جهت‌گیری برنامه‌ها از نوع ساختاری و هدف‌ها بیشتر به مقوله‌های کیفی معطوف شد، مانند: دست‌یابی به سطح بالای اشتغال، گسترش همبستگی اجتماعی، انطباق با بازار بزرگ اروپا. در برنامه نهم (۱۹۸۸-۱۹۸۴) دیگر هدف اصلی رشد نبود، بلکه هدف ایجاد دگرگونی فرهنگی-اجتماعی در جامعه بود. به سخن دیگر، برنامه به "برنامه همه فرانسوی‌ها" تبدیل شد.

ابتدا برنامه برای بخش‌های پایه و خدمات پایه و بر اساس الگوهای ریاضی تهیه می‌شد. از برنامه ششم (۱۹۷۵-۱۹۷۱) به بعد روش برنامه‌های لغزان و روش بودجه اقتصادی در تهیه برنامه مورد استفاده قرار گرفت. ابتدا برنامه‌ریزی برای طرح‌ها بود، ولی بعداً به برنامه جامع شامل موضوعات مختلف با جزئیات بیشتر تبدیل شد. در حال حاضر برنامه‌ها راهبردی است و تنها به راهبردهای آن اکتفا می‌شود، آمایش سرزمین نیز در سطح ملی، به صورت تهیه طرح‌های راهبردی خدمات گوناگون، انجام می‌شود.

از نظر تشکیلات برنامه‌ریزی، "کمیساریای برنامه فرانسه"، سازمان وسیعی نیست. در تهیه برنامه‌ها و آینده‌نگری‌ها علاوه بر دستگاه‌های دولتی مشخص، تعدادی از نهادها و سازمان‌های مستقل و خصوصی نیز مشارکت می‌کنند. از برنامه هفتم به بعد هم قرار شد که اولویت اقدامات با مشورت مناطق، نهایی و اجرایی شوند.

برنامه‌ریزی در فرانسه، از ابتدا بیشتر تلفیقی از برنامه‌ریزی ارشادی و اجباری بود. اما به سرعت به برنامه‌ریزی ارشادی و سپس به برنامه‌ریزی برای آگاه کردن کارگزاران اقتصادی و سرانجام به برنامه‌ریزی راهبردی تبدیل شد. هم‌اینک سازمان برنامه فرانسه بیشتر به آینده‌نگری و بررسی بازتاب

سیاست‌های گوناگون می‌پردازد. قراردادی کردن برنامه‌ها و مشارکت همه دست‌اندرکاران عمومی و خصوصی و انجمن‌ها در انتخاب‌های مهم، اساس برنامه‌ریزی نوین فرانسه تلقی می‌شود. ضمن این‌که اسناد قراردادها باید با هماهنگی کامل با اسناد نظیر برنامه‌ریزی اتحادیه اروپا تهیه شوند تا فرانسه بتواند از منابع ساختاری اتحادیه اروپا استفاده مطلوب ببرد.

موضوع آمایش سرزمین از همان ابتدای برنامه‌ریزی در فرانسه به وجود آمد. تا سال ۱۹۷۵ دوران سی ساله شکوهمند آمایش بود. طی این دوران برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دستور کار بود و در عین حال آمایش فضاهای روستایی نیز انجام می‌شد. در دهه ۱۹۹۰-۱۹۸۰ برنامه دچار افول شد و دوباره از اوایل دهه ۱۹۹۰ رونق گرفت. با تأسیس وزارت آمایش سرزمین و محیط زیست در سال ۱۹۹۵، موضوع آمایش سرزمین با نگاهی به چشم‌انداز سال ۲۰۱۵ و با سرعتی بیشتر به جلو گام نهاد. در سال ۲۰۰۳ نیز توسعه روستایی زیر پوشش آمایش سرزمین برای افق ۲۰۲۰ سیاست‌گذاری شد.

#### هلند

در هلند برنامه‌ها با پوشش همه مناطق کشور تهیه می‌شوند. برنامه‌ریزی با تهیه برنامه‌های سالانه شروع شد و از سال ۱۹۶۱ به بعد علاوه بر برنامه سالانه، دفتر برنامه‌ریزی گزارش دومی نیز برای میان مدت با عنوان «چشم‌انداز اقتصاد کلان» انتشار داده است. در سال‌های اخیر تواتر پیش‌بینی‌های کوتاه مدت و به روز شده دفتر افزایش یافته و هر سه ماه یک‌بار (فصلی) انجام می‌شود. در هر سال نیز دو نوع پیش‌بینی، یکی با دوره زمانی سال جاری و سال بعد و دیگری با دوره زمانی سه تا پنج سال صورت می‌گیرد.

در این کشور برنامه‌ها در قالب طرح‌های خاص و مشخصی ارائه می‌شدند. هدف‌های بسیار کلی مانند اشتغال کامل و تعادل داخلی و خارجی، از ویژگی‌های این برنامه‌هاست. در عین حال برنامه‌های اقتصادی، هدف‌های کمی خیلی دقیقی را دنبال نمی‌کنند<sup>(۱)</sup>.

۱- مسؤول تهیه برنامه‌ها در این کشور دفتر برنامه‌ریزی (تأسیس در سال ۱۹۴۵) است که به مباحث جدیدی می‌پردازد. مباحث جدید عبارت‌اند از: چگونگی اثر طرح‌های تأمین اجتماعی در میزان اشتغال، یا اثر سیاست دولت بر ارتقای بهره‌روی. در بسیاری از مباحث جدید که جنبه نهادی دارند، به تحلیل‌های کیفی بهای بیشتری داده شده است (از جمله در موضوع تنظیم بازار). هر ساله دو نوع پیش‌بینی توسط این دفتر انجام می‌شود:

۱. پیش‌بینی‌های کوتاه مدت در باره سال جاری و سال آینده (پیش‌بینی‌ها چارچوب اقتصاد کلان بودجه را فراهم می‌سازند که در واقع همان بودجه اقتصادی کشورهایی مانند فرانسه و بلژیک است).

۲. پیش‌بینی‌های میان مدت ۳ تا پنج ساله با فرض ثبات سیاست‌های اقتصادی، این پیش‌بینی‌ها شامل چندین سناریو هستند تا موارد نامطمئن در گزینه‌های گوناگون را در برگیرند.

دسته دیگر از مطالعات دفتر ارزیابی گزینه‌های سیاست‌گذاری است. هدف آن نشان دادن خطر تکانه‌های بین‌المللی برای هدف‌های اقتصادی کشور و چگونگی فائق آمدن بر آنهاست (این مطالعات در کنار مطالعات بلند مدت برای دولت یا احزاب سیاسی انجام می‌گیرند). نوع سوم مطالعات دفتر، کمی کردن برنامه‌های احزاب و بررسی پیامدهای اقتصادی آنهاست (این نوع مطالعات از ویژگی‌های منحصر به فرد دفتر مرکزی برنامه‌ریزی در هلند است).

دفتر در مطالعات خود از انواع الگوهای اقتصادی سنجی، تعادل عمومی و تحلیل‌های کیفی سود می‌جویند. الگوها برای بررسی آثار، پیش‌بینی کوتاه مدت، تحلیل‌های سیاست‌های اقتصادی در میان مدت و سناریوهای بلند مدت به کار می‌روند.

در هلند برنامه‌ها به خصوص برنامه‌های منطقه‌ای و محلی پس از رایزنی گسترده و ایجاد فرصت برای اظهار نظر همگان تهیه می‌شوند. برای تهیه و اجرای طرح‌های فضایی در همه لایه‌های حکومتی تشکیلات منظم و مشخص پیش‌بینی شده است. طرح‌ها به صورت عمودی میان سطوح مختلف حکومتی و به صورت افقی میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های هم‌تراز هماهنگ می‌شوند. بیشتر برنامه‌ها متکی به اظهار نظر بی‌طرفانه بوده و براساس آنها دولت می‌تواند گزینه‌های سیاست‌گذاری را ارزیابی کند. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی در هلند بیشتر از نوع پیش‌بینی و بررسی اثر است. تنها طرح‌های توسعه محلی برای شهروندان و صاحبان حرف و مشاغل دارای الزام قانونی هستند.

در این کشور تاکنون پنج برنامه آمایش سرزمین در سطوح ملی تهیه شده است که برخلاف آمایش سرزمین به شیوه فرانسوی‌ها، بیشتر به مباحث کالبدی و زیست محیطی پرداخته‌اند. تهیه برنامه‌های آمایش سرزمین با عنوان طرح‌های کالبدی (فضایی) در سطوح ملی - استانی از ویژگی‌های بارز برنامه‌ریزی در هلند است. آمایش سرزمین در هلند، در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی که اکثراً الزام‌آور نبوده و ارشادی است، انجام می‌شود.

### بلژیک

در بلژیک شروع برنامه‌ریزی ابتدا با تهیه طرح‌های توسعه منطقه‌ای همراه بود و بعدها با استفاده از الگوی یکپارچه منطقه‌ای - ملی ادامه یافت. در این کشور برنامه‌ها در دو مرحله تهیه می‌شد؛ در مرحله اول هدف‌های کلی برنامه انتخاب و در مرحله دوم به تهیه برنامه مبادرت و در آن راهبردها و اهداف کلی برنامه ذکر می‌شوند. در تهیه برنامه‌ها (در راستای استراتژی توسعه پایدار) از روند خاصی که در آن نظرات مردم، سازمان‌ها و همه نهادها دخالت دارند، استفاده می‌شود. در تهیه این برنامه‌ها توصیه‌های جامعه مدنی بی‌نهایت اهمیت دارند.

در بلژیک ابتدا دو طرح پنج ساله و بعد از آن سه برنامه میان مدت پنج ساله (۱۹۸۵-۱۹۷۱) تهیه شد. در برنامه سوم نیز سندی با عنوان «چشم‌انداز اقتصادی و استراتژی میان مدت» تهیه گردید. برنامه‌ریزی به شکل معمول در سال ۱۹۸۵ در بلژیک به پایان رسید و نظام برنامه‌ریزی اقتصادی ارشادی نیز در سال ۱۹۹۴ به شکل گذشته خود خاتمه داد. در حال حاضر دو بار در سال پیش‌بینی‌های لغزان (یا غلتان) اقتصادی برای پنج سال آینده تهیه می‌شود.

شروع برنامه‌ریزی با دو طرح توسعه مشخص همراه بود. سپس با تعیین اهداف کلان اقتصادی مشخص سه برنامه در طول سال‌های ۱۹۷۱ تا ۱۹۸۵ تهیه شد. طی سه برنامه اول، اهداف کلان

اقتصادی از قبیل رشد اقتصادی، رفع سه چالش مهم بی‌کاری، تورم و کسری مالی دنبال شدند و در عین حال در برنامه برخی طرح‌ها و بخش‌ها نیز که دارای اولویت بودند، ذکر می‌شدند. برنامه‌ریزی توسعه پایدار، نخست در مناطق (سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵) و سپس در سطح فدرال (از ۱۹۹۷ به بعد) مورد توجه قرار گرفت. در حال حاضر تصمیم‌گیری‌های آنی و مدیریت بحران جایگزین پیش‌بینی‌ها و برنامه‌ریزی میان مدت توسعه شده است. دو بار در سال نیز پیش‌بینی‌های لغزان (یا غلتان) اقتصادی برای ۵ سال آینده تهیه می‌شود.

در ابتدا نوعی برنامه‌ریزی ارشادی برای سراسر کشور، و سپس طرح‌های چند ساله برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی تهیه شد. برنامه‌ها برای بخش عمومی و آن دسته از شرکت‌ها که با اجرای برنامه موافقت داشته و به ازای آن کمک مالی یا هر کمک دیگر دریافت داشته‌اند، الزامی و در دیگر موارد ارشادی است.

شروع برنامه‌ها به صورت منطقه‌ای است، لکن از نکات مهم تجربه بلژیک پیدایش برنامه‌ریزی زیست محیطی با عنوان توسعه پایدار است که نخست در مناطق (۱۹۹۴ و ۱۹۹۵) و سپس در سطح فدرال (۱۹۹۷) ادامه یافت. در این کشور پیگیری برنامه‌ریزی زیست محیطی جدی است، زیرا هر چهار سال یک‌بار برنامه فدرال تهیه می‌شود و هر دو سال یک‌بار گزارشی درباره وضع توسعه پایدار در کشور انتشار می‌یابد، و پیشرفت برنامه نیز سالانه گزارش می‌شود.

### کره جنوبی

در کره جنوبی قبلاً برنامه به صورت ملی و فراگیر (شامل همه مناطق) تهیه می‌شده است، اما در سال ۱۹۹۷ دولت برنامه‌های ملی را تعطیل و بر نقش بیشتر بازار تأکید کرد. در عین حال برخی دولت‌های محلی به تهیه برنامه‌های خاص خود در قالب مناطق اقدام کردند. از سال ۲۰۰۳ با تصویب "قانون توسعه ملی متوازن" برنامه‌ریزی توسعه با توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای توسط دولت‌های محلی دنبال شده است.

در کره جنوبی برنامه‌ها به صورت میان مدت و پنج ساله تهیه می‌شدند. در طرح جامع سرزمینی از سال ۱۹۷۲ تا ۲۰۲۰، سه طرح ۱۰ ساله و یک طرح ۲۰ ساله تهیه شده است.

چون برنامه‌ها با اهداف مشخص بیشتر جنبه کلان و بخشی داشته‌اند، لذا استراتژی‌های معلوم و متناسب با شرایط زمان برای هر برنامه در نظر گرفته شده است. موضوع برنامه‌ها تا پایان برنامه چهارم (۱۹۸۱-۱۹۶۲) اهداف کلان شامل توسعه زیرساخت‌ها در صنایع سنگین، برق، فولاد و پتروشیمی و... با راهبردهای مشخص از جمله توسعه صنایع و استراتژی توسعه صادرات و... بوده



است.

از برنامه پنجم تا آخرین برنامه به سبک برنامه‌های قبلی (۱۹۹۷-۱۹۸۲) اهداف کلان با تأکید بر صنایع فناوری، الکترونیک، تکنولوژی‌های اطلاعات و فناوری‌های برتر در حوزه‌های مختلف انتخاب شد. در این برنامه‌ها ضمن توجه خاص به نقش بخش خصوصی در اجرای برنامه‌ها، علاوه بر جنبه‌های اقتصادی، جنبه‌های اجتماعی نیز مورد توجه بودند.

دولت کره جنوبی تهیه برنامه‌ها را با رایزنی با بخش خصوصی و با کمک به تأمین منابع مالی تقبل و اجرا کرده است. طرح‌های جامع در چارچوب "طرح جامع سرزمینی" تهیه و در حال اجراست. در کره جنوبی برنامه‌ها از ابتدا با رایزنی با بخش خصوصی و نه به صورت اجباری تهیه و اجرا شدند. از برنامه پنجم به بعد (۱۹۸۶-۱۹۸۲) دولت با تأکید بر برنامه‌ریزی ارشادی و نقش بیشتر بازار و درک این واقعیت در سال ۱۹۹۷ که اقتصاد کره و بازار جهانی چنان پیچیده است که دیگر مدیریت مستقیم اقتصاد از سوی دولت ناشدنی است، نقش خود را کمتر کرد.

برنامه‌های جامع سرزمینی در کره جنوبی از سال ۱۹۷۲ شروع شده و همچنان با وسعت شایان توجهی ادامه دارد. این طرح‌ها تقریباً معادل طرح کالبدی - فضایی ملی هستند. تاکنون در کره چهار برنامه از این دست تهیه و اجرا شده است، سه طرح ده ساله (۲۰۰۱-۱۹۷۲) و طرح چهارم بیست ساله (۲۰۲۰-۲۰۰۰) که هم اکنون در دست اجراست. اواخر سال ۲۰۰۳ مجلس ملی کره قانون توسعه ملی متوازن (در راستای ایجاد دولت مشارکتی) را تصویب کرد که نوعی برنامه‌ریزی توسعه یا برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به شیوه فرانسوی‌هاست. برنامه‌ریزی توسعه یا آمایش سرزمین از سال ۲۰۰۳ به عهده دولت‌های محلی برای اجرا گذاشته شد.

### هندوستان

در هندوستان به دلیل ساختار فدراتیو حکومت، برای تهیه برنامه رایزنی‌های زیادی با ایالت یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌شود. دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی نقشی مکمل دارند و در عین تهیه برنامه‌های ملی، برنامه‌های ایالتی نیز تهیه می‌شود. گاهی نیز برنامه‌های ایالتی بر حسب شهرستان‌های تابع ایالات، سرشکن می‌شوند.

در هندوستان سه نوع برنامه متفاوت، اما مرتبط با یکدیگر تهیه می‌شود: برنامه‌های بلندمدت و پرسپکتیو (چشم‌انداز) برای دوره‌های ۱۵ تا ۲۵ سال، برنامه‌های میان مدت معمولاً پنج ساله و برنامه‌های کوتاه مدت یک ساله (که با توجه به آخرین تحولات روز تهیه می‌شود و شامل برنامه تفصیلی سال آینده همراه با بودجه آن است). در نظام برنامه‌ریزی هندوستان، بین برنامه‌های بلندمدت و

پرسپکتیو تفاوت قائل شده اند. برنامه بلند مدت فقط با یک بخش سروکار دارد و به دنبال هماهنگی عمودی در طی زمان است، ولی برنامه‌های پرسپکتیو ناظر بر هماهنگی تمامی بخش‌هاست. در برنامه‌های میان مدت نیز سعی شده است پیوستگی میان آنها حفظ شود تا مرحله بندی چشم اندازها از بین نرود.

در برنامه‌های اولیه هندوستان (۱۹۶۷-۱۹۵۱) بر توسعه صنایع پایه و صنایع سنگین تأکید شد و در برنامه‌های بعدی، خود اتکایی و مبارزه با فقر، محور قرار گرفت. البته مفهوم خود اتکایی به معنای سیاست‌های خودکفایی نیست، بلکه به معنای اجتناب از کمک خارجی برای تأمین اعتبارات برنامه است. این هدف از برنامه سوم به بعد در لیست اهداف جای گرفت. در همه برنامه‌ها همواره بر رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی و کاهش فقر و بی‌کاری و ارتقای سطح زندگی و کیفیت آن تأکید شده است. از سال ۱۹۹۱ به بعد بخش عمده و مهم موضوعات برنامه، اقتصادی است. افزایش مشارکت مردم، رشد سریع اقتصادی همراه با عدالت، مبارزه با فقر و توسعه بخش خصوصی مهم‌ترین اهداف این برنامه‌ها به شمار می‌روند. در برنامه جدید انجام اصلاحات با هدف ایجاد کارایی به همراه موضوعات توسعه انسانی مورد توجه است. در عین حال بر مشارکت مردم در فرایند توسعه تأکید می‌شود. در برنامه دهم (۲۰۰۷-۲۰۰۲) علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های بخشی و طرح‌ها و پروژه‌ها، اصلاح سیاست‌ها و نهادهای هر یک از بخش‌ها هم در مرکز و هم در ایالات، در دستور کار قرار گرفته است. علاوه بر موضوعات اقتصادی، به مسائل اجتماعی و توسعه انسانی توجه بیشتری شده است. در سه برنامه اخیر و به خصوص برنامه دهم، محور سیاست توسعه، ارتقای کیفیت زندگی انسان‌ها قرار داده شده است. در هندوستان کمیسیون برنامه به ریاست نخست وزیر، نقشی اساسی در تهیه و حتی اجرای برنامه‌ها دارد. روند کلی تهیه برنامه به این شکل است که ابتدا رهنمودها و کلیات برنامه و در مرحله بعد جزئیات برنامه تهیه می‌شود. نقش ایالت‌ها در تهیه برنامه همواره پررنگ بوده و به خصوص در سال‌های اخیر نظرات سندیکاها، احزاب سیاسی و نمایندگان مردم نیز در خصوص برنامه اخذ می‌شود و برای تهیه برنامه‌ها رایزنی زیادی با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌گیرد. با این حال در مجموع در گذشته برنامه بیشتر در مرکز تهیه و در ایالات اجرا می‌شد، اما در برنامه‌های اخیر تمرکززدایی بیشتری در دستور کار قرار گرفته است.

در هندوستان به دلیل برخورداری از یک دموکراسی پارلمانی و بخش خصوصی فعال، دولت تنها می‌توانست از طریق اقناع و ارشاد و نه اجبار، بخش خصوصی را به اجرای هدف‌های برنامه وادار کند. در تهیه برنامه‌های اخیر کماکان نقش کمیسیون برنامه ریزی بیشتر تعیین جهات کلی سیاست‌ها و حرکت بخش عمومی و دولت‌های مرکزی و ایالات در جهت هدف‌های برنامه بوده است، اما برنامه

برای بخش خصوصی در محیطی مقررات زدایی شده، نقش ارشادی دارد. برنامه ریزی به صورت منطقه‌ای و ایالتی از ارکان نظام برنامه هند بوده است، لکن در خصوص آمایش سرزمین کار خاصی صورت نگرفته است.

### ترکیه

در ترکیه برنامه به صورت ملی تهیه می‌شود، هر چند برنامه‌های منطقه‌ای هم تهیه شده‌اند، اما به دلیل عقب ماندگی شدید آناتولی شرقی (شامل ۱۳ استان) و نابرابری‌های منطقه‌ای، دو برنامه منطقه‌ای، یکی برای آناتولی شرقی و دیگری برای منطقه دریای سیاه شرقی نیز تهیه شده است. در ترکیه از سال ۱۹۶۳ تا سال ۲۰۰۵، هشت فقره (۸) برنامه میان مدت پنج ساله تهیه و اجرا شده است. برنامه هشتم (۲۰۰۵-۲۰۰۱) حاوی یک برنامه بلند مدت برای افق بیست ساله (سال ۲۰۲۳) نیز بوده است.

برنامه ریزی در ترکیه با تجمیع طرح‌های مختلف آغاز شد. این طرح‌ها قبل از ایجاد تشکیلات برنامه ریزی در سال ۱۹۶۰، که با آغاز برنامه ریزی به شیوه متعارف همراه بود، تهیه شدند، اما پس از آن، برنامه‌های کلان طبق اهداف تعیین شده در دستور کار قرار گرفتند، که در برخی از آنها طرح‌های مشخصی از جمله طرح اصلاحات ساختاری نیز منظور شده بود. برنامه‌های اولیه (تا آخر برنامه پنجم ۱۹۹۰) شامل اولویت صنعت، جایگزینی واردات و توسعه بخش کالاهای واسطه (مواد اولیه و قطعات) بودند و در عین حال برنامه برای بخش‌های خاص با اهداف مشخص نیز تهیه می‌شد. اما از برنامه ششم (۱۹۹۵-۱۹۹۰) به بعد، اولویت به بخش خصوصی و توسعه صادرات داده شده است. در برنامه‌های بعدی، رشد اقتصادی و کاهش بدهی‌ها و اصلاحات ساختاری و ... اصول سیاست‌های توسعه قرار گرفت. در برنامه هشتم (۲۰۰۵-۲۰۰۱) بحث افزایش کیفیت زندگی مردم و یکپارچگی با اقتصاد جهانی در کنار عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا و اقدامات مشخص در راستای برنامه مطرح شد.

در ترکیه محل تشکیلات برنامه ریزی دولتی نخست وزیری این کشور است و این تشکیلات باید رهنمودهای خود را از شورای عالی برنامه دریافت کند. راهبردها و هدف‌های کلی از سوی شورای عالی تعیین می‌شود و تشکیلات برنامه ریزی دولتی باید ریز برنامه‌ها را تهیه کند. برنامه برای بخش عمومی الزام‌آور و برای بخش خصوصی ارشادی است. چند برنامه اول با اولویت صنعت و صنایع پایه تهیه شد، اما در طول زمان برنامه‌ها بیش از پیش حالت راهبردی یافته و به نحوی برنامه ریزی مشارکتی نیز تجربه شده است.

در ترکیه نقش دولت نظارت کلی بر اقتصاد تعیین شده و رسالت آن ترغیب بخش خصوصی جهت اجرای برنامه‌هاست. برنامه‌ها بجز اقدام‌های مشخصی که اجباری بودند، دارای جنبه ارشادی و تشویقی هم هستند.

در ترکیه سابقه برنامه‌ریزی منطقه‌ای طولانی است و به دلیل عقب‌ماندگی شدید آناتولی شرقی که شامل ۱۳ استان است، همواره موضوع نابرابری‌های منطقه‌ای مطرح بوده است. در سال‌های اخیر مجدداً دو برنامه منطقه‌ای یکی برای آناتولی شرقی و دیگری برای منطقه دریای سیاه شرقی تهیه شده‌اند.

### چین

در چین برنامه‌ها قبلاً به صورت ملی و فراگیر بودند، اما در طول زمان و با شروع اصلاحات به مرور از حالت فراگیر و کمی خارج و فقط به مناطق و تعیین راهبردها و رهنمودهای کلی و هدف‌های ارشادی پرداختند. برنامه‌ها در این کشور به صورت پنج ساله تهیه می‌شود. از سال ۱۹۵۳ تا ۲۰۰۵ تعداد ۱۰ برنامه تهیه و اجرا شد. تا سال ۲۰۰۵ برنامه پنج ساله یازدهم با عنوان "یازدهمین رهنمودهای پنج ساله توسعه" در حال اجرا بود.

در چین همانند اتحاد شوروی سابق، برنامه‌ریزی در ابتدا با تأکید بر صنایع سنگین و به روش مرکزی انجام گرفت (از سال ۱۹۵۳ تا سال ۱۹۷۹)، و به تدریج به تعیین راهبردها یا رهنمودهای کلی و هدف‌های ارشادی پرداخت و تشکیلات برنامه‌ریزی هم محدودتر شد.

رفته رفته اهداف برنامه‌ها از صنایع سنگین و زیرساخت‌ها به رشد محصولات کشاورزی و رشد اقتصادی و ایجاد محیط مناسب برای ادامه اصلاح بنیان‌های اقتصادی و برقراری تعادل میان کل تقاضا و عرضه و پایه‌گذاری اقتصاد سوسیالیستی به سبک چین متحول شد. در برنامه‌های اخیر مواردی همچون توازن میان اصلاحات، ثبات، توسعه، حفظ محیط زیست و توسعه پایدار به عنوان هدف انتخاب شدند (خصوصاً از برنامه نهم به بعد، سال ۱۹۹۶).

برنامه‌ها در چین، ابتدا در سطوح کلان، بخشی و حتی طرح‌های مشخص با اهداف معلوم تهیه می‌شدند. علاوه بر تعیین اهداف مهم کلان اقتصادی، برنامه ریزی بخش‌های مختلف با جزئیات بیشتری صورت می‌گرفت. برای مثال، برنامه ریزی مرکزی شامل کالاهای مهم مصرفی و تولیدی مانند غلات، روغن‌های نباتی، گوشت، کالاهای بادوام مصرفی، مصالح صنعتی و کالاهای سرمایه‌ای بود. راهبردهای برنامه‌ریزی هم غالباً از سوی مقام برنامه‌ریزی مرکزی و سازمان‌های ایالتی صادر می‌شدند. از سال ۱۹۷۸ به بعد اصلاحات عمیقی در نظام اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور چین به وجود

آمد و کم‌کم افکار نو و تغییر کارکردها به سمت افزایش نقش بازار در تخصیص منابع به کار گرفته شد. برنامه‌ها که در ابتدا به صورت جامع (شامل تمام جزئیات برنامه) و پیروی از الگوی سبک شوروی سابق تهیه می‌شدند، در طول اصلاحات تغییر ماهیت داده و خصوصاً در برنامه‌های اخیر به سمت منظور کردن راهبردها و اهداف مشخص اولویت دار، در مسائل مهم منتخب دولت حرکت کردند. حتی عنوان "برنامه‌ها" به "رهنمودها" تغییر کرده تا ماهیت راهبردی و نیز مشارکتی آن مورد تأکید جدی قرار گیرد. در تهیه برنامه‌های اخیر علاوه بر کارشناسان دولتی، از دانشگاهیان و پژوهش‌گران و حتی مراکز مختلف، احزاب، ایالات، مناطق و نظرات مردم استفاده شده است.

برنامه‌ها در ابتدا در یک نظام بسیار متمرکز و اجباری به سبک شوروی اجرا می‌شد. به دلیل فقدان سازوکار بازار، کمیته‌های حزب کمونیست که به موازات سازمان‌های دولتی تا کارخانه و کمون تشکیل شده بودند، در همه امور دخالت داشتند. در طول زمان با اقدام‌های سیاسی و اداری مانند "جهش بزرگ به جلو"، ضمن حفظ ایدئولوژی سوسیالیستی با رویکرد به موازین اقتصادهای بازاری، نظام سوسیالیست بازاری حکمفرما شد، و برنامه‌ها جنبه ارشادی و مشارکتی یافتند. در برنامه‌های اخیر رفته رفته از شدت اجبار در اجرای برنامه‌ها به سبک شوروی سابق کاسته شد و به ارائه راهبردها و ایجاد انگیزه در اجرای برنامه‌ها با ارشاد و تشویق تغییر ماهیت داد.

در چین برنامه ریزی منطقه‌ای نیز بعد از اصلاحات جای خود را به برنامه‌های فراگیر و ملی داد و از حیث فضا در برنامه‌های اخیر، برنامه‌ها به صورت برنامه‌های شهری و توسعه فضایی و به همراه ارائه رهنمودها تهیه شدند.

«نتایج اقتصادی اصلاحات چین حیرت آور بوده است. بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰، متوسط درآمد هر فرد چینی از ۱۳۹۴ دلار به ۳۹۷۶ دلار رسیده است. یعنی تقریباً سه برابر. حدود ۱۷۰ میلیون نفر به بالای خط فقر آمده‌اند. صادرات از طریق استان‌های ساحلی پر تحرک سر به فلک زده است. [شهر] شن ژن در ۱۹۸۱ هفده میلیون دلار صادرات داشت. ده سال بعد این رقم به ۵/۹ میلیارد دلار رسید و امروز به بالای ۳۰ میلیارد دلار رسیده است» (زکریا، ۱۳۹۰، ص ۹۳).

#### اتحاد جماهیر شوروی سابق

در شوروی سابق علاوه بر تهیه برنامه ملی برای کل کشور، برنامه به صورت منطقه‌ای و حتی استانی هم تهیه می‌شده است. به عبارت دیگر، برنامه ریزی در مقیاسی گسترده، فراگیر (شامل همه مناطق) و مرکزی انجام می‌شد، با وجود این در کنار برنامه‌های سراسری و فراگیر، گاهی برنامه‌های خاص بخشی یا منطقه‌ای تهیه و جایگزین بخش مربوطه در برنامه کلی می‌شد. تنها در دوره خروشچف

(۱۹۶۵-۱۹۵۷) با تبدیل رویکرد بخشی به نظام منطقه‌ای، تغییر مهمی در نظام برنامه‌ریزی به وجود آمد.

در شوروی سابق از اواخر دهه ۱۹۲۰ به بعد ۱۲ برنامه میان مدت تهیه و اجرا شد. برنامه‌های بلند مدت (پرسپکتیو) ۱۵ تا ۲۰ ساله در کنار برنامه‌های میان مدت پنج ساله (گاهی ۶ یا ۷ ساله) و کوتاه مدت یک ساله، شش ماهه، سه ماهه و ماهیانه تهیه شدند. در عین حال برنامه‌های بخشی میان مدت و بلند مدت نیز تهیه و اجرا می‌شد.

در شوروی سابق بعد از انقلاب ۱۹۱۷، نزدیک به تمام وسایل تولید (کارخانه‌ها، وسایل حمل و نقل، مخابرات، بانک‌ها، خدمات عمومی) ملی شده و در اختیار دولت قرار گرفته بود. دولت باید در برنامه‌ها هم منابع را تخصیص می‌داد و هم قیمت‌ها را تعیین می‌کرد. برنامه‌ها به صورت کلان برای کل کشور، قسمتی برای بخش‌ها و طراحی پروژه‌ها، تهیه شد. تأکید برنامه‌های ابتدایی بیشتر بر صنایع سنگین و زیرساخت‌ها و اشتراکی کردن بهره‌برداری‌های کشاورزی بود.

در شوروی سابق، دولت طبق برنامه‌ای که براساس اولویت‌های حزب کمونیست اتحاد جماهیر شوروی و به ویژه دفتر سیاسی یا "پولیت بورو" صادر می‌شد، همه چیز را تعیین و برنامه‌ها را تهیه می‌کرد. برنامه‌ها جامع، فراگیر و شامل طرح‌های گسترده بودند. برنامه‌ها به صورت جامع و برای همه اجزای اقتصاد و برای همه ارکان نظام تهیه می‌شدند. در طول زمان، برنامه‌ریزان نه تنها به هدف‌های کمی تولید کالاها، بلکه به هزینه، شیوه توزیع و نیاز به منابع نیروی انسانی، مواد و مصالح و انرژی نیز توجه کردند. در رأس دستگاه برنامه‌ریزی هیأت وزیران قرار داشت و کمیته دولتی برنامه‌ریزی یا "گوسپلان" زیر نظر آن فعالیت می‌کرد. این سازمان که از شوراهای کمیسیون‌ها، کارکنان رسمی و کارشناسان متعددی تشکیل شده بود، با همکاری کمیته آمار برای فرایند برنامه‌ریزی آماده می‌شدند. گوسپلان برنامه‌هایی را که شوراهای شهری، مسوولان جمهوری‌ها و کنفرانس‌های منطقه‌ای تهیه می‌کردند در یک برنامه فراگیر و سراسری برای سراسر کشور ادغام و به دستگاه‌ها ارسال می‌کرد. شوروی سابق نمونه کاملی از برنامه‌ریزی مرکزی با حذف بازار و اجرای اجباری برنامه‌ها در همه سطوح است. تخصیص همه منابع از طریق برنامه و تعیین قیمت‌ها انجام می‌گرفت و اقتصاد به طور کامل به صورت دستوری اداره می‌شد. در برنامه‌ها، اشتراکی کردن اجباری بهره‌برداری‌ها صورت می‌گرفت. در شوروی سابق نیز اگر چه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و استانی توسط جمهوری‌های مستقل و محلی انجام می‌شد، با وجود این درخصوص آمایش سرزمین کار ویژه‌ای انجام نشد.

## "اصفیا" در میانه اخلاق و عمل

مهندس "محمدعلی صفی اصفیا"، فرزند سلیم...، از نیای "صفی علیشاه"، متولد ۱۲۹۲ شمسی در تهران، در سال ۱۳۱۱ شمسی یکی از اعضای چهارمین گروه اعزامی محصلین ایرانی به فرنگ بود. او به دستور رضاشاه و به تأیید وزراء وقت حاضر در جلسه ۲۴ فروردین ۱۳۱۱ هیأت وزیران، "علی اکبر داور"، "علی منصور"، "سیدحسن تقی زاده" و "محمدعلی فروغی"، در ۱۳۱۱ ه.ش به همراه ۵۲ تن از دانشجویان ایرانی از جمله "محسن هشترودی"، "یدا... سحابی"، "مصطفی قریب"، "علی قلی بیانی"، "حسین پیرنیا"، "محمود اعتمادزاده (م. به آذین)" و "حسین جودت"، ۲ سال پیش از تأسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ شمسی، پذیرش تحصیل در فرنگ را گرفت و در سپتامبر همان سال عازم پاریس شد. او در ۱۳۱۶ شمسی در رشته مهندسی معدن دانشگاه پلی تکنیک پاریس با معدل ۱۷/۸۷ به اخذ مدرک مهندسی این دانشگاه نائل شد. "اصفیا" در مدرسه پلی تکنیک پاریس در همان دوره تحصیلی به مقام نخست این دانشگاه برگزیده شد و در جمع ۵۲ تن اعزامی به فرنگ پس از "محسن هشترودی"، (با معدل ۱۸/۷)، بالاترین نمره و درجه تحصیلی آن گروه را کسب کرد. "اسماعیل مرآت" سرپرست محصلین ایرانی در پاریس در یادداشتی، "صفی اصفیا" و "تقی ریاحی" -رییس ستاد ارتش دولت دکتر مصدق- را "یکی از کم نظیرترین محصلین ایرانی در مدرسه پلی تکنیک پاریس" دانست. "اصفیا" پس از عزیمت به ایران، در سال های نخست تأسیس دانشگاه تهران، جذب دانشکده فنی این دانشگاه شد و در رشته مهندسی مکانیک و معدن به تدریس پرداخت. بعد از اشغال ایران از سوی متفقین در

شهریور ۱۳۲۰، او به همراه "قدرت... تشکری" که با وی در دانشگاه پلی تکنیک به تحصیل مشغول بود، به مقاطعه‌کاری مشغول شد. در سال‌های پایانی دهه ۲۰ او به همراه "احمد علی ابتهاج"، برادر "ابوالحسن ابتهاج" و رییس کارخانه سیمان تهران، به احداث پروژه‌های عمرانی پرداخت. "صفی اصفیا" در سال ۱۳۳۴ شمسی به مدت سه ماه از تدریس در دانشگاه معذور و به توصیه "احمد علی ابتهاج" و به دعوت "ابوالحسن ابتهاج" و با سمت مشاور و معاون سازمان برنامه و بودجه فعالیت خود را در این نهاد برای یک مدت کوتاه ۳ ماهه آغاز کرد. اما علاقه و جهان بینی "ابتهاج" برای "اصفیا" آن چنان محرک و شورانگیز بود که او به فعالیت خود تداوم بخشید. "اصفیا" در سال‌های ریاست "ابوالحسن ابتهاج" بر سازمان برنامه، سمت معاونت او را بر عهده گرفت و پس از او نیز در سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۷ شمسی، رسماً ریاست سازمان برنامه و بودجه را بر عهده داشت. او در این سال‌ها و پیش از آن بر پروژه‌های سد دز، سد کرج، سد سفید رود، و برنامه عمران خوزستان نظارت جدی داشت و مراحل پیشرفت آن را به دقت و جدیت توأم با شکیبایی تعقیب می‌کرد. "اصفیا" در اجرای برنامه سوم توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی عصر پهلوی (۱۳۴۶-۱۳۴۱) و اوایل اجرای برنامه چهارم توسعه، ریاست سازمان برنامه و بودجه را بر عهده داشت. او ۱۴ سال در سازمان برنامه خدمت کرد و در همه این سال‌ها در مناصب بالای این سازمان قرار داشت و در سال‌های دهه ۴۰ شمسی در سازمان برنامه در جایگاه ریاست سازمان نقش چشم‌گیری ایفا کرد و مورد وثوق و اعتماد کم سابقه نخست وزیران عصر پهلوی دوم در سال‌های دهه چهل ("اسدا... علم"، "حسنعلی منصور" و "امیر عباس هویدا") بود و همین وثوق و اعتماد بعدها موجب رونق و موفقیت‌های درخشانی برای اقتصاد ایران شد. بنا به اسناد سفارت انگلیس در ایران، این سال‌ها یکی از درخشان‌ترین سال‌های اداره اقتصاد ایران در عصر پهلوی‌ها بود و تأثیر چند جانبه‌ای در تحولات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایران در سال‌های دهه پنجاه نهاد. به روایت این اسناد «مهدی سمیعی» در مقام ریاست بانک مرکزی ایران، "علینقی عالیخانی" به عنوان وزیر اقتصاد، "ابوالقاسم خردجو" در سمت رییس بانک صنعتی معدنی و "صفی اصفیا" در جایگاه رییس سازمان برنامه و بودجه هماهنگی حیرت‌انگیزی را از خود به نمایش گذاشتند».

"اصفیا" در سال‌های دهه ۴۰ به همراه "بهمن آبادیان"، "منوچهر گودرزی"، "رضا مقدم" و "سیروس سمیعی" با بصیرت، منطق و صبوری کم نظیرش مبادرت به تغییرات اساسی در نظام برنامه‌ریزی ایران نمود. او در دوران ریاستش این بختیاری را داشت که در دو نهاد مهم اقتصادی دیگر - وزارت اقتصاد و بانک مرکزی - کسانی بر مسند قدرت قرار گیرند که از اغلب جهات با او همسو و دارای حس مشترک معنوی بودند. خاصه همسویی او با "علینقی عالیخانی" - وزیر وقت اقتصاد - بستر مساعدی برای سرمایه‌گذاری خارجی و نیز سازوکار بهینه‌ای برای کار آفرینان اقتصاد ایران در سال‌های دهه ۴۰ فراهم



کرد. ستون نویسی معروف نشریه فرانسوی فیگارو، یک سال پس از پایان دوران ریاست "اصفیا" از سازمان برنامه، و نیز استعفای علینقی عالیخانی از وزارت اقتصاد این دورا «استوانه‌های اساسی اقتصاد ایران پس از جنگ بین الملل دوم» نامید.

مهندس "محمد صفی اصفیا" در طی ۶۰ سال از عمر سازمان برنامه و بودجه پس از "مسعود روغنی زنجانی"، طولانی‌ترین و پس از "ابوالحسن ابتهاج" کارآمدترین رییس سازمان برنامه و بودجه ایران بود.

«زمانی که آقای ابتهاج رییس سازمان برنامه و بودجه بود، من استاد دانشگاه دانشکده فنی تهران بودم. یکی از معاونان ایشان پست خود را ترک کرده و او را دست تنها گذاشته بود. در این بین از من خواسته شد به سازمان برنامه بروم، اما من چون علاقه اصلی‌ام به تدریس و حضور در دانشگاه بود، نپذیرفتم. اما بعد با توصیه دوستانم، مجبور شدم و قبول کردم که تنها مدت سه ماه با سازمان برنامه همکاری کنم. اولین حکمی که دریافت کردم، مدت آن سه ماه بود. پس از پایان سه ماه که قانون برنامه را نوشتند، به من پیشنهاد کردند که بمانم و من هم ماندم. ابتدا به صورت مشاور و بعد هم معاونت سازمان را به عهده گرفتم. در همه دوره‌ای که در سازمان بودم مشاور و معاون یا رییس سازمان بودم.»

مهندس "صفی اصفیا" روزهای نخست ورودش را به سازمان برنامه این گونه روایت می‌کند. او در سال‌هایی که سیطره و جبروت کلام "ابتهاج" بر سازمان برنامه سایه افکنده بود، در مقامی قرار گرفت که برای بسیاری از سرآمدان نظام پهلوی حتی تصورش هم ناممکن بود، اما این البته آغاز داستان است.

"ابوالحسن ابتهاج" آرمان بزرگی در سر داشت و برای این آرمان، هر مدیر و کارشناسی را از هر نقطه دنیا به تهران منتقل و او را در یکی از پروژه‌های ملی به خدمت می‌گرفت. او در سال‌های میانی دهه ۳۰ رنگین‌کمانی از مردان کارآمد، مدیران صاحب نفوذ و کارآفرینانی خلاق را در حلقه سازمان برنامه و بودجه قرار داد تا رؤیایش را محقق سازد. "یوجین بلاک" - رییس وقت بانک جهانی - در این راه برای "ابوالحسن خان ابتهاج" سنگ تمام گذاشت.

به توصیه "یوجین بلاک"، "ولتر بینگر" آلمانی، کارشناس فنی بانک جهانی در امور سد و بنادر،

"برایان کوهنا" اسکاتلندی، سرمهندس بانک جهانی به همراه "هکتور پرودم" آمریکایی، فارغ التحصیل دانشگاه هاروارد و عضو بلند پایه صندوق بین المللی پول و دستیار ارشد "یوجین بلاک" با اشتیاق وصف ناپذیری به ایران آمدند. کمی بعد رییس بانک بین المللی ترمیم و توسعه، "ژرژ ژیرار" فرانسوی، فارغ التحصیل پلی تکنیک پاریس و وزیر فوآند عامه دولت فرانسه در مراکش را به ایران منتقل کرد. "آلبرت دوسمال" بلژیکی، رییس شورای اقتصاد و وزیر نیرو بلژیک نیز کمی بعد به جمع این کارشناسان پیوست. "ابتهاج" البته بی کار ننشست و به ایالات متحده آمریکا رفت تا با وساطت "لیچفیلد"، مشاور کاخ سفید، امکان انتقال "خداداد فرمانفرمایان" (استاد تمام وقت دانشگاه پرینستون) را تسهیل کند و این نیز با سماجت و اصرار "ابتهاج" میسر شد. پس از "فرمانفرمایان"، نوبت به دیگران رسید. "منوچهر گودرزی" (استاد علوم سیاسی دانشگاه کالیفرنیا جنوبی)، "عبدالمجید مجیدی" (دکترای حقوق دانشگاه سوربن)، "مهدی سمعی" (لیسانس حسابداری انگلستان و ولز)، "شاپور راسخ" (دکترای علوم اجتماعی فرانسه و سوییس) نیز به همراه "بهمن آبدیان" (دکترای برنامه ریزی اقتصاد در دانشگاه دهلی نو)، "کنستانتین مژلومیان" (دکترای اقتصاد دانشگاه واندربیلت آمریکا)، "داریوش اسکوئی" (دکترای اقتصاد LSE انگلیس)، "رضا مقدم" (استاد دانشگاه استنفورد)، "سیروس غنی" (دکترای حقوق)، و "علیرضا رادپی" (دکترای امور اداری دانشگاه MIT) نیز صحنه گردان سیاست‌هایی شدند که "ابتهاج" اصول کلی آن را روی ذهنش و بعدها در اصول برنامه‌های اول و دوم توسعه کشور، حک کرده بود. اما در این بین مهندس "صفی اصفیا" مدیر و مدبر بی‌همتایی بود. بیش از همه آنان به ایران عشق می‌ورزید و خواهان رشد و توسعه آن بود.

در پیشبرد اهداف، او صبر و شکیبایی مثال‌زدنی داشت. "خداداد فرمانفرمایان" در تشریح خلیات و روحیات "اصفیا" می‌گوید:

«صفی ۱۴ سال در سازمان برنامه بود. در تحصیلات و عمق آگاهی همانند او بسیار معدود و کم بودند. از لحاظ فنی در این سال‌ها در اندازه‌های صفی اصفیا بسیار نادر دیدم. صفی اکونومیست نبود، ولی بسیار راحت این مطالب را می‌فهمید و راحت مصالح اقتصادی را تشخیص می‌داد. ولی نه پی قدرت سیاسی بود و نه می‌خواست آن را اعمال کند. اگر هم حس می‌کرد این قدرت را دارد، خودنمایی نمی‌کرد. سکوت و آرامشی مخصوص داشت. به هیچ وجه اصرار نمی‌کرد که حرف خودش را به کرسی بنشانند. می‌رفتیم قانعش می‌کردیم. در جلسات خیلی آرام، چند کلمه می‌گفت بعد کنار می‌کشید. البته یک چیزی به شما بگویم، من کم دیدم که در هیأت دولت، چه زمان امینی چه پس از امینی، کسی به اندازه صفی اصفیا محبوب باشد. هر وقت هر وزیر مشکل داشت همیشه نزد اصفیا می‌رفتند. برای این که صفی کدخدانشی بکند. در کدخدانشی اش همیشه با معتقداتش وارد بحث می‌شد و از این لحاظ بود که به ماها کمک می‌شد.»

اقدامات "اصفیا" در سال‌هایی که در مسند ریاست سازمان بود، غالباً بر اساس شناخت چندین ساله او در سازوکار اداری سازمان، پیشرفت پروژه‌ها، توسعه و اجرای دقیق برنامه در دستگاه‌های دولتی صورت می‌گرفت. پیشینه و تجربیات او گواه این حقیقت بود که سازمان برنامه برای پیشرفت کارها باید دامنه و گستره برنامه را در متن دستگاه‌های دولتی قرار دهد و آنان را برای جلب همکاری‌های بیشتر متقاعد سازد. نظام برنامه‌ریزی ایران از دوران "حسن مشرف نفیسی" - اولین رییس سازمان برنامه و بودجه - تا آن زمان تغییرات کیفی و کمی قابل ملاحظه‌ای در خود دیده بود، اما نیازمند یک شناخت کافی و وسعت نظر عمیق نسبت به همه لایه‌های اجتماعی و اقتصادی در ایران بود. "صفی اصفیا" این عمق و قابلیت تطبیق دهی در لایه‌های متعدد اجتماعی را در خود نهفته داشت و همه نیز بر این استعداد او آگاه بودند. "مک لئود" سخنگوی گروه مشاوران هاروارد که در سال‌های ۴۰ در تهران به سر می‌برد، آشکارا این بصیرت و شناخت را در گزارش خود مستند کرده است. او می‌گوید:

«تشکیلات سازمانی سازمان برنامه سبب شد که مسائل و خواسته‌های بخش‌های عملیاتی مقدم بر سایر بخش‌های مورد توجه مدیرعامل باشند و به آنها وقت بیشتر اختصاص یابد. علایق و تعلقات حرفه‌ای مدیرعامل نیز ویژگی‌های سازمانی این موقعیت را تشدید کرد. آقای اصفیا، مدیرعامل سازمان برنامه، مهندسی بود که مدارج عالی را در بخش‌های عملیاتی سازمان طی کرده بود و گرایش تقریباً اجتناب‌ناپذیری به برنامه‌ریزی و اجرای کارهای عمرانی داشت.»

میل و گرایش مصرانه "اصفیا" به برنامه‌ریزی ناشی از این شناخت بود که او اعتقاد داشت هزینه‌های کلان و هنگفتی در پروژه‌های دولتی صرف اموری می‌شود که چندان حاصلی برای دولت و ملت ندارد و مضافاً پیشرفت کار نسبت به توقع مدیران سازمان بسیار ناچیز است. بدیهی است که سازمان برنامه عمده توانایی و زمان خود را صرف عملیات اجرایی طرح‌ها می‌نمود و این به جهت فلسفه و منطق برنامه‌ریزی به زبان مهندسان برنامه‌ریزی، امر ناموجه و غیرقابل دفاعی بود. "اصفیا" در جایگاه تدوین‌کننده برنامه سوم توسعه منطق و بنیان فلسفی خود را چنین تشریح می‌کند:

«سازمان برنامه علاوه بر برنامه‌ریزی، کارهای اجرایی زیادی را نیز خودش انجام می‌داد و علت آن این بود که واقعاً در آن موقع وزارتخانه‌ها مجهز نبودند. این امر موجب وجود اختلاف شدیدی بین سازمان و وزارتخانه‌ها شد. این کار ادامه داشت تا زمانی که من رییس شدم و برنامه سوم تدوین شد. در برنامه سوم، اندیشه ما این بود که سازمان برنامه باید تنها به برنامه‌ریزی بپردازد و در مقابل،

دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را مجهز و تقویت کند که بتوانند کارها را انجام دهند. این تقویت، از راه‌های مختلف مانند اعطای اعتبار برای استخدام در طرح‌های عمرانی و تقویت مهندسان مشاور امکان‌پذیر بود. تا آن زمان فقط مهندسان مشاور خارجی در ایران بودند و در برنامه سوم، عذر همه آنها را خواستیم و مهندسان مشاور و پیمانکاران ایرانی را تشویق کردیم. به موازات آن هم سعی کردیم نیروهای متخصص و کاردان را در سازمان استخدام کنیم و پس از این که تعلیمات لازم به آنها داده شد و به امور برنامه‌ریزی وارد شدند، آنها را به دستگاه‌های اجرایی منتقل کنیم. همین کار را کردیم و به این ترتیب، از کارشناسان گرفته تا وزیر از سازمان برنامه بیرون رفت. پس ایده اصلی این بود که سازمان، تنها به برنامه‌ریزی بپردازد و به این خاطر، شاخه برنامه‌ریزی را در سازمان تقویت کردیم. این طرز فکر را که قبلاً در سازمان وجود داشت و عبارت از این بود که سازمان برنامه در مقابل دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گرفت، کم‌کم از بین بردیم و تهیه برنامه را نه تنها در سازمان، بلکه به کمک خود دستگاه اجرایی انجام می‌دادیم. به تدریج مدیران دستگاه‌های دولتی و کارشناسان آن می‌دیدند که برنامه‌ریزی به نفع خودشان است و مخالف آنها نیست، همکاری بسیار نزدیک و خوبی بین سازمان و دستگاه‌ها برقرار شد».

"صفی اصفیا" هم و غم خود را در برنامه سوم مصروف این داشت که بنیان اندیشه‌ای را در ایران پایه‌گذاری کند که میراث این نظام، نصیب آیندگان نیز شود. او بود که برای نخستین بار مفهوم شایسته‌سالاری را در گزینش مقاطعه‌کاران و مهندسان مشاور در سازمان برنامه بنیاد نهاد و نظام برنامه‌ریزی را از حیطه یک مجری حرفه‌ای به ناظری کاردان مبدل ساخت. او در تدوین برنامه سوم توسعه بود که شالوده "مطالعات اقتصادی" برای اجرای هر پروژه را بنیان نهاد و بر این امر صحنه نهاد که اگر نظامی درست و با شناخت پی‌ریزی شود نسل‌های آینده نیز از ادامه آن متابعت می‌کنند.

"عبدالمجید مجیدی" که در این سال‌ها رییس دفتر بودجه سازمان بود کیفیت برنامه سوم توسعه عصر پهلوی دوم را در مصاحبه‌ای این گونه تصویر کرده است:

«اول مهر ماه سال ۱۳۴۱، همان روز اول، اصفیا بدون این که قبلاً به ما چیزی گفته باشد، چند نفر را در اتاقش خواست، که من، "سیروس سمیعی" و "مهندس سدهی" بودیم. اصفیا گفت: امروز برنامه سوم آغاز می‌شود و این برنامه سوم همراه با تجدیدنظر در تشکیلات سازمان برنامه و تغییر وظایف این سازمان است. لذا من فکر می‌کنم که می‌بایست ما به سه جنبه کار اهمیت بدهیم: یکی مسأله

برنامه‌ریزی و مطالعات اقتصادی و تهیه برنامه سوم و اجرایش است. اجراییات به دستگاه‌های اجرایی منتقل می‌شود و مادر آینده نزدیک به یک دستگاه برنامه‌ریزی تبدیل می‌شویم. لذا در درجه اول، برنامه‌ریزی مهم است و در درجه دوم این که این برنامه چه جور اجرا می‌شود، و ما وقتی که اجراییات را به دستگاه اجرایی دادیم باید بتوانیم مثل رادار نظارت کنیم که این برنامه چطور اجرا می‌شود. لذا، من فکر کردم یک معاونت جدید در سازمان برنامه به اسم "معاونت نظارت و تعقیب عملیات" تأسیس کنیم. بنابراین از یک سو نظارت کنیم و از سوی دیگر هم پیگیری بکنیم که طرح‌های مصوب درست اجرا شود. چون دیگر مجری آنها سازمان نیست، مجری، دستگاه‌های اجرایی است.»

"اصفیا" از معدود کارشناسان اجتماعی و اقتصادی سازمان برنامه و بودجه بود که بسترهای اجتماعی و اقتصادی را به تقریب زودتر و دقیق‌تر از دیگران رصد می‌کرد و در پیشگیری از بحران‌های آینده نگاه تیزبینی داشت. شاه اما چندان به اصول برنامه، تحولات و اتفاقات آینده اعتقادی نداشت. او عمدتاً کارمندان رده بالای سازمان برنامه را چپ‌گرا می‌دانست و معتقد بود که تمایلات چپ‌گرایانه اینان روزی کشور را به سقوط خواهد کشاند. "عبدالمجید مجیدی" در گفت‌وگویی با تاریخ شفاهی هاوارارد می‌گوید:

«در دی ماه ۱۳۴۰ جلسه‌ای ترتیب داده شده بود که مسؤولان برنامه‌ریزی و بعضی مدیران سازمان برنامه در آنجا جمع بودیم که ایشان (شاه) تشریف‌آوردند. دکتر امینی نخست وزیر بود و در آن جلسه یک نوع مقابله ای بود بین همین گروه برنامه‌ریزان - که بعداً یک عده‌ای نام آن را «ماساچوستی‌ها» گذاشتند. ماساچوستی‌ها یک طرف و اعلیحضرت و دولت آن طرف که حتی دولت هم آن موقع خودش را از سازمان برنامه جدا می‌دانست. یعنی هنوز آن طور که می‌بایست همبستگی وجود نداشت. به این جهت یک صف‌آرایی بین دولت و بیشتر اعلیحضرت از یک طرف و کسانی که در کار برنامه‌ریزی بودند تشکیل شده بود. در آن موقع مدیرعامل سازمان برنامه اصفیا بود و خداداد فرمانفرماییان، معاون برنامه‌ریزی بود و من رییس دفتر بودجه بودم. بعضی از دوستان دیگرمان هم بودند. به هر صورت در آن جلسه کاملاً روشن بود که اعلیحضرت نظرات این برنامه‌ریزان را قبول ندارند. این دستگاه را به حساب نمی‌آورند.»

"صفی اصفیا" اما مطالعات خود را برای برنامه‌ریزی در توسعه کشور در دایره‌ای از حوزه‌های اجتماعی گسترش داد که جامعیت آن به همه حوزه‌ها تسری یابد. او بنیان‌گذار "برنامه جامع توسعه

ایران" بود و سعی داشت برای برنامه‌های توسعه همه زوایای پیدا و پنهان یک جریان اجتماعی و اقتصادی را مطالعه کند و در رد برنامه‌های اول و دوم استدلال می‌کرد:

«به نظر من برنامه‌ریزی هسته‌ای چندان مطلوب نیست. مثلاً رقمی را به وزارت راه بدهید و بگویید این رقم توست. کی باید جاده بسازد. جاده‌ای که می‌سازد با سایر طرح‌های عمرانی تطابق دارد یا خیر؟ ممکن است به میل خودش جاده بسازد، ولی فرض کنید جایی سدی ساخته می‌شود، این سد جاده می‌خواهد. یا در نقطه‌ای از کشور کارخانه ساخته می‌شود، و برای این کارخانه باید جاده هم فراهم شود. بنابراین، به این صورت نمی‌شود برنامه‌ریزی کرد، به نظر من این نوع پول دادن و دست‌باز گذاشتن صحیح نیست.»

اندیشه خصوصی کردن کارخانجات و مؤسسات دولتی نخستین بار پس از افول سیطره "ابوالحسن ابتهاج" که به تأسی از آموزه‌های "جان مینارد کینز" خواهان نظارت جدی دولت در دستگاه‌های دولتی بود، در اندیشه‌های "صفی اصفیا"، "علینقی عالیخانی"، "مهدی سمیعی" و "ابوالقاسم خردجو" شکل گرفت. اینان به جهت آن‌که با زیر و بم ساختار مالی کشور، اعطای بودجه‌های دولتی به دستگاه‌ها و مؤسسات تابعه دولت و وام‌های بی حساب و کتاب به کارخانجات مرتبط بودند، اعتقاد داشتند که بودجه‌ای که دولت صرف اداره کارخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌کند تنها هزینه است. "اصفیا" در گفت‌وگویی با اعضای سازمان برنامه گفته بود: "فکر استفاده از بخش خصوصی، در برنامه دوم به وجود آمد ولی خیلی محدود بود و چند مهندس مشاور خارجی بودند که کارهای کوچک مثل لوله کشی شهرهای کوچک را انجام می‌دادند. بعد در برنامه سوم آن‌ها را کنار گذاشتیم و کارمندان آن‌ها را تشویق کردیم که شرکت تأسیس کنند و کم‌کم عده آن‌ها زیاد شد."

این اندیشه‌ها از زمانی به تدریج در ذهن "صفی اصفیا" شکل گرفت که با ورشکستگی کارخانه‌ها و پاره‌ای از مؤسسات دولتی زیان ده مواجه شده بود. مضافاً این‌که هر از چند گاهی کارگران کارخانه‌ها به تظاهرات و اعتصاب گسترده‌ای رو می‌آوردند و این به اعتبار و حیثیت شاه به شدت آسیب می‌رساند. شاه در استمرار تحقق و شکل بخشیدن به "تمدن بزرگ" تنها به فعالیت کارخانه‌ها چشم داشت و به سوددهی آنان دل نبسته بود. او همه زیان‌های ناشی از ریخت و پاش‌های دوایر دولتی را از محل درآمد نفت پرداخت می‌کرد.

یک بار در تابستان ۱۳۴۴، کارگران پشم‌بافی کامگاران (نازک ریس) دست به اعتصاب گسترده‌ای در سطح شهر اصفهان زده و دولت نیز نسبت به عواقب آتی آن دچار نگرانی‌های هولناکی شد. این

تنها کارخانه‌ای بود که نخ پشم شانه زده و فاستونی تولید می‌کرد و از جمله کارخانه‌هایی بود که در زمان جنگ جهانی دوم، سهامدارانش را به نان و نوارسانده بود. اما در اثر بهره‌برداری نامتناسب و فقدان رسیدگی و ترمیم لوازم یدکی از فعالیت مستمر بازماند و کارگزارانش نیز برای سومین بار دست از کار کشیدند. در شهریور ۱۳۴۴ "صفی اصفیا" و "عالیخانی" گزارش مبسوطی را به شاه ارائه دادند و بر لزوم توقف این نوع کارخانه‌ها و جای کارگران آن به کارخانه‌های دیگر تأکید کردند. در بخشی از این نامه قید شده بود: "دیگر سازمان برنامه و بودجه با تزریق پول به این نوع کارخانه‌های زیان‌ده موافق نیست. دستور و اجازه فرمایید که عملیات این کارخانه متوقف و انتقال کارگران آن به یکی از کارخانه‌های دیگر فراهم شود." شاه در ابتدا پذیرفت.

یک هفته بعد وقتی کارگران کارخانه پشم بافی کامگاران به میدان ۲۴ اسفند اصفهان ریخته و طنابی به اسب رضاشاه آویخته و سر دیگر آن را به دست گرفته و دور آن تحصن نموده بودند، شاه بسیار هراسید و در لحظات اولیه صبح با دستور اکید و اعطای بودجه ۲۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال به "عالیخانی" خواهان آغاز به کار این کارخانه شد. شاه در تماس تلفنی از "عالیخانی" خواست "همین امروز کارخانه فعالیت خود را آغاز کند".

این آغاز آن راهی بود که "صفی اصفیا" و "علینقی عالیخانی" در سال‌های بعد به تداوم آن مایوس شدند. سه سال بعد هر دو نسبت به آنچه که در روزهای نخست به «پایه گذاری یک مجموعه از نهادهای مدرن» دل بسته بودند، دلسرد شدند و از فعالیت در پست‌های کلیدی و نهادهای تصمیم‌ساز سر باز زدند. "اصفیا" در سال ۱۳۴۷ برای همیشه از سازمان برنامه رفت و "عالیخانی" نیز یک سال بعد از وزارت اقتصاد استعفا کرد. آن دو در سال‌های دهه پنجاه حتی پس از شدت گرفتن وخامت اوضاع سیاسی در ایران به دایره سطوح تصمیم‌گیری مقامات عالی نظام بازنگشته و خود را از این نوع فعالیت‌ها باز داشتند.

اینان از تبار نسلی بودند که بر داشته‌ها و خواسته‌های خود اصرار می‌ورزیدند و برای دستیابی به آن از هیچ کوششی دریغ نداشتند. هر آنچه که می‌ساختند تدریجاً به جزء لاینفک وجود و به دغدغه‌های همیشگی آنان مبدل می‌شد. چندان‌که چند سال پس از کناره‌گیری و خداحافظی "ابوالحسن ابتهاج" از سازمان برنامه و بودجه، زلزله‌ای به قدرت ۸ ریشتر به مساحت چهار هزار کیلومتر مربع اطراف منطقه بوئین زهرا - حد فاصل بین دو سد سفیدرود و کرج - را لرزاند و بیست هزار تن را به کام مرگ کشاند و ۱۵۰ دهکده را در لحظات اول با خاک یکسان کرد. در میان همه و آشفتگی بسیاری از مردم ایران، عزای ملی و ماتم عمومی، ساعت هفت صبح روز بعد از وقوع زلزله، "ابوالحسن ابتهاج" به "صفی اصفیا" - مدیرعامل وقت سازمان برنامه - تلفن کرد و از آسیب‌های احتمالی دو سد کرج و سفیدرود جو یا شد.



مهندس اصفیا در سال‌های پایانی عمر در منزل مسکونی اش در تهران - ۱۳۸۴

اصفیا با خونسردی و رضایت خاطر پاسخ داد: "من هم دیشب پریشانی و آشفتگی شما را داشتم. در لحظات اولیه صبح آگاه شدم که خوشبختانه کار مجریان احداث سد رضایت‌بخش بود و هیچ‌گونه آسیبی به سدها وارد نشد" (یوسفی، ۱۳۸۶).



### سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران

#### امور فرهنگی، علمی و فناوری

- ۱- اعتلا و عمق و گسترش دادن معرفت و بصیرت دینی بر پایه قرآن و مکتب اهل بیت علیهم السلام استوار کردن ارزش‌های انقلاب اسلامی در اندیشه و عمل  
تقویت فضایل اخلاقی و ایمان، روحیه ایثار و امید به آینده  
برنامه ریزی برای بهبود رفتارهای فردی و اجتماعی.
- ۲- زنده و نمایان نگاهداشتن اندیشه دینی و سیاسی حضرت امام خمینی<sup>(ه)</sup> و برجسته کردن نقش آن به عنوان یک معیار اساسی در تمام سیاست‌گذاری‌ها و برنامه ریزی‌ها.
- ۳- تقویت وجدان کاری و انضباط اجتماعی و روحیه کار و ابتکار، کار آفرینی، درستکاری و قناعت و اهتمام به ارتقای کیفیت تولید، فرهنگ سازی برای استفاده از تولیدات داخلی، افزایش تولید و صادرات کالا و خدمات.
- ۴- ایجاد انگیزه و عزم ملی برای دستیابی به اهداف مورد نظر در افق چشم انداز .
- ۵- تقویت وحدت و هویت ملی مبتنی بر اسلام و انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی و آگاهی کافی درباره تاریخ ایران، فرهنگ، تمدن و هنر ایرانی - اسلامی و اهتمام جدی به زبان فارسی.
- ۶- تعمیق روحیه دشمن شناسی و شناخت ترفندها و توطئه‌های دشمنان علیه انقلاب اسلامی و منافع ملی، ترویج روحیه ظلم ستیزی و مخالفت با سلطه‌گری استکبار جهانی.

- ۷- سالم سازی فضای فرهنگی، رشد آگاهی‌ها و فضایل اخلاقی و اهتمام به امر به معروف و نهی از منکر.
- ۸- مقابله با تهاجم فرهنگی، گسترش فعالیت رسانه‌های ملی در جهت تبیین اهداف و دستاوردهای ایران اسلامی برای جهانیان.
- ۹- سازماندهی و بسیج امکانات و ظرفیت‌های کشور در جهت افزایش سهم کشور در تولیدات علمی جهان، تقویت نهضت نرم‌افزاری و ترویج پژوهش، کسب فناوری، به ویژه فناوری‌های نو شامل ریزفناوری و فناوری‌های زیستی، اطلاعات و ارتباطات، زیست محیطی، هوافضا و هسته‌ای.
- ۱۰- اصلاح نظام آموزشی کشور، شامل آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عالی و کارآمد کردن آن برای تأمین منابع انسانی مورد نیاز در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.
- ۱۱- تلاش در جهت تبیین و استحکام مبانی مردم‌سالاری دینی و نهادینه کردن آزادی‌های مشروع از طریق آموزش، آگاهی‌بخشی و قانونمند کردن آن.

#### امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی

- ۱۲- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقای سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارزه با فساد.
- ۱۳- ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی.
- ۱۴- تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان.
- ۱۵- تقویت هویت ملی جوانان متناسب با آرمان‌های انقلاب اسلامی، فراهم کردن محیط رشدفکری و علمی و تلاش در جهت رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان، توجه به مقتضیات دوره جوانی، نیازها و توانایی‌های آنان.
- ۱۶- ایجاد محیط و ساختار مناسب حقوقی، قضایی و اداری برای تحقق اهداف چشم‌انداز.
- ۱۷- اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت: افزایش تحرک و کارایی، بهبود خدمت‌رسانی به مردم، تأمین کرامت و معیشت کارکنان، به کارگیری مدیران و قضات لایق و امین و تأمین شغلی آنان، حذف یا ادغام مدیریت‌های موازی، تأکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی، پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز.

- ۱۸- گسترش و عمق بخشیدن به روحیه تعاون و مشارکت عمومی و بهره مند ساختن دولت از همدلی و توانایی های عظیم مردم.
- ۱۹- آمایش سرزمینی مبتنی بر اصول ذیل:
- ملاحظات امنیتی و دفاعی
  - کارایی و بازدهی اقتصادی
  - وحدت و یکپارچگی سرزمین
  - گسترش عدالت اجتماعی و تعادل های منطقه ای.
  - حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی.
  - حفظ هویت اسلامی - ایرانی و حراست از میراث فرهنگی.
  - تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور.
  - رفع محرومیت ها، خصوصاً در مناطق روستایی کشور.
- ۲۰- تقویت امنیت و اقتدار ملی با تأکید بر رشد علمی و فناوری، مشارکت و ثبات سیاسی، ایجاد تعادل میان مناطق مختلف کشور، وحدت و هویت ملی، قدرت اقتصادی و دفاعی و ارتقای جایگاه جهانی ایران.
- ۲۱- هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، بازآفرینی و روزآمدسازی معماری ایرانی - اسلامی، رعایت معیارهای پیشرفته برای ایمنی بناها و استحکام ساخت و سازها.
- ۲۲- تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی.
- ۲۳- اولویت دادن به ایثارگران انقلاب اسلامی در عرضه منابع مالی و فرصت ها و امکانات و مسوولیت های دولتی در صحنه های مختلف فرهنگی و اقتصادی.
- ۲۴- ارتقای توان دفاعی نیروهای مسلح برای بازدارندگی، ابتکار عمل و مقابله مؤثر در برابر تهدیدها و حفاظت از منافع ملی و انقلاب اسلامی و منابع حیاتی کشور.
- ۲۵- توجه ویژه به حضور و سهم نیروهای مردمی در استقرار امنیت و دفاع از کشور و انقلاب با تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفین.
- ۲۶- تقویت، توسعه و نوسازی صنایع دفاعی کشور با تأکید بر گسترش تحقیقات و سرعت دادن به انتقال فناوری های پیشرفته.
- ۲۷- توسعه نظم و امنیت عمومی و پیشگیری و مقابله مؤثر با جرائم و مفاسد اجتماعی و امنیتی از طریق تقویت و هماهنگی دستگاه های قضایی، امنیتی و نظامی و توجه جدی در تخصیص

منابع به وظایف مربوط به اعمال حاکمیت دولت.

#### امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی

۲۸- ثبات در سیاست خارجی براساس قانون اساسی و رعایت عزت، حکمت و مصلحت و تقویت

روابط خارجی از طریق:

گسترش همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی.

ادامه پرهیز از تشنج در روابط با کشورها.

تقویت روابط سازنده با کشورهای غیرمتخاصم.

بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی.

مقابله با افزون‌خواهی و اقدام متجاوزانه در روابط خارجی.

تلاش برای رهایی منطقه از حضور نظامی بیگانگان.

مقابله با تک‌قطبی شدن جهان.

حمایت از مسلمانان و ملت‌های مظلوم و مستضعف به ویژه ملت فلسطین.

تلاش برای همگرایی بیشتر میان کشورهای اسلامی.

تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل.

۲۹- بهره‌گیری از روابط سیاسی با کشورها برای نهادینه کردن روابط اقتصادی، افزایش جذب منابع

و سرمایه‌گذاری خارجی و فناوری پیشرفته و گسترش بازارهای صادراتی ایران و افزایش سهم

ایران از تجارت جهانی و رشد پرشتاب اقتصادی مورد نظر در چشم‌انداز.

۳۰- تحکیم روابط با جهان اسلام و ارائه تصویر روشن از انقلاب اسلامی و تبیین دستاوردها و تجربیات

سیاسی، فرهنگی و اقتصادی جمهوری اسلامی و معرفی فرهنگ غنی و هنر و تمدن ایرانی و

مردم سالاری دینی.

۳۱- تلاش برای تبدیل مجموعه کشورهای اسلامی و کشورهای دوست منطقه به یک قطب

منطقه‌ای اقتصادی، علمی، فناوری و صنعتی.

۳۲- تقویت و تسهیل حضور فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در مجامع جهانی و سازمان‌های

فرهنگی بین‌المللی.

۳۳- تقویت هویت اسلامی و ایرانی ایرانیان خارج از کشور، کمک به ترویج زبان فارسی در میان

آنان، حمایت از حقوق آنان و تسهیل مشارکت آنان در توسعه ملی.

### امور اقتصادی

- ۳۴- تحقق رشد اقتصادی پیوسته، با ثبات و پرشتاب متناسب با اهداف چشم انداز ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری.
- ۳۵- فراهم نمودن زمینه های لازم برای تحقق رقابت پذیری کالاها و خدمات کشور در سطح بازارهای داخلی و خارجی و ایجاد سازوکارهای مناسب برای رفع موانع توسعه صادرات غیرنفتی.
- ۳۶- تلاش برای دستیابی به اقتصاد متنوع و متکی بر منابع دانش و آگاهی، سرمایه انسانی و فناوری نوین.
- ۳۷- ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب، خاک و...) پشتیبانی از کار آفرینی، نوآوری و استعدادهای فنی و پژوهشی.
- ۳۸- تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تأکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی.
- ۳۹- مهار تورم و افزایش قدرت خرید گروه های کم درآمد و محروم و مستضعف و کاهش فاصله بین دهک های بالا و پایین درآمدی جامعه و اجرای سیاست های مناسب جبرانی.
- ۴۰- توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست محیطی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن. مهار آب هایی که از کشور خارج می شود و اولویت استفاده از منابع آب های مشترک.
- ۴۱- حمایت از تأمین مسکن گروه های کم درآمد و نیازمند.
- ۴۲- حرکت در جهت تبدیل درآمد نفت و گاز به دارایی های مولد به منظور پایدارسازی فرآیند توسعه و تخصیص و بهره برداری بهینه از منابع.
- ۴۳- توسعه روستاها، ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان و رفع فقر، با تقویت زیرساخت های مناسب تولید و تنوع بخشی و گسترش فعالیت های مکمل به ویژه صنایع تبدیلی و کوچک و خدمات نوین با تأکید بر اصلاح نظام قیمت گذاری محصولات.
- ۴۴- هم افزایی و گسترش فعالیت های اقتصادی در زمینه هایی که دارای مزیت نسبی هستند از جمله صنعت، معدن، تجارت، مخابرات، حمل و نقل و گردشگری، به ویژه صنایع نفت، گاز و پتروشیمی و خدمات مهندسی پشتیبان آن، صنایع انرژی بر و زنجیره پایین دستی آنها با اولویت سرمایه گذاری در ایجاد زیربناها و زیرساخت های مورد نیاز و ساماندهی سواحل و جزایر ایرانی خلیج فارس در چارچوب سیاست های آمایش سرزمین.
- ۴۵- تثبیت فضای اطمینان بخش برای فعالان اقتصادی و سرمایه گذاران با اتکا به مزیت های نسبی و رقابتی و خلق مزیت های جدید و حمایت از مالکیت و کلیه حقوق ناشی از آن.

- ۴۶- ارتقای بازار سرمایه ایران و اصلاح ساختار بانکی و بیمه ای کشور با تأکید بر کار آیی، شفافیت، سلامت و بهره مندی از فناوری های نوین، ایجاد اعتماد و حمایت از سرمایه گذاران با حفظ مسوولیت پذیری آنان. تشویق رقابت و پیشگیری از وقوع بحران ها و مقابله با جرم های مالی.
- ۴۷- توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که ابلاغ خواهد شد.
- ۴۸- ارتقای ظرفیت و توانمندی های بخش تعاونی از طریق تسهیل فرآیند دستیابی به منابع، اطلاعات، فناوری، ارتباطات و توسعه پیوندهای فنی، اقتصادی و مالی آن.
- ۴۹- توجه و عنایت جدی بر مشارکت عامه مردم در فعالیت های اقتصادی کشور و رعایت جهات زیر در امر واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به مردم:
- امر واگذاری در جهت تحقق اهداف برنامه باشد و خود هدف قرار نگیرد.
- در چارچوب قانون اساسی صورت پذیرد.
- موجب تهدید امنیت ملی و یا تزلزل حاکمیت ارزش های اسلامی و انقلابی نگردد.
- به خدشه دار شدن حاکمیت نظام یا تضییع حق مردم و یا ایجاد انحصار نیانجامد.
- به مدیریت سالم و اداره درست کار توجه شود.
- ۵۰- اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت.
- ۵۱- تلاش برای قطع اتکای هزینه های جاری به نفت و تأمین آن از محل درآمدهای مالیاتی و اختصاص عواید نفت برای توسعه سرمایه گذاری براساس کارایی و بازدهی.
- ۵۲- تنظیم سیاست های پولی، مالی و ارزی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات ملاحظه: شاخص های کمی و نحوه انطباق محتوای برنامه ها و بودجه های سالانه متناسب با سیاست های کلی برنامه چهارم تهیه و ارائه شود.

## سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

### امور فرهنگی

- ۱- تکمیل و اجرای طرح مهندسی فرهنگی کشور و تهیه پیوست فرهنگی برای طرح های مهم.
- ۲- زنده و نمایان نگه داشتن اندیشه دینی و سیاسی حضرت امام خمینی (ره) و برجسته کردن نقش آن به عنوان یک معیار اساسی در تمام سیاست گذاری ها و برنامه ریزی ها.
- ۳- تقویت قانون گرایی، انضباط اجتماعی، وجدان کاری، خودباوری، روحیه کار جمعی، ابتکار، درستکاری، قناعت، پرهیز از اسراف و اهتمام به ارتقای کیفیت در تولید.
- ۴- مقابله با جریانات انحرافی در حوزه دین و زدودن خرافات و موهومات.
- ۵- استفاده بهینه از فناوری های اطلاعاتی و ارتباطی برای تحقق اهداف فرهنگی نظام.
- ۶- ایجاد درک مشترک از چشم انداز بیست ساله و تقویت باور و عزم ملی برای تحقق آن.

### امور علمی و فناوری

- ۷- تحول در نظام آموزش عالی و پژوهش در موارد زیر:
  - ۱- ۷- افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به ۳ درصد تولید ناخالص داخلی تا پایان برنامه پنجم و افزایش ورود دانش آموختگان دوره کارشناسی به دوره های تحصیلات تکمیلی به ۲۰

درصد.

- ۲-۷- دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه و تثبیت آن در برنامه پنجم.
- ۳-۷- ارتباط مؤثر بین دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی با صنعت و بخش‌های مربوط جامعه.
- ۴-۷- توانمندسازی بخش غیردولتی برای مشارکت در تولید علم و فناوری.
- ۵-۷- دستیابی به فناوری‌های پیشرفته مورد نیاز.
- ۸- تحول در نظام آموزش و پرورش با هدف ارتقای کیفی آن بر اساس نیازها و اولویت‌های کشور در سه حوزه دانش، مهارت و تربیت و نیز افزایش سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان.
- ۹- تحول و ارتقای علوم انسانی با تقویت جایگاه و منزلت این علوم، جذب افراد مستعد و با انگیزه، اصلاح و بازنگری در متون و برنامه‌ها و روش‌های آموزشی، ارتقای کمی و کیفی مراکز و فعالیت‌های پژوهشی و ترویج نظریه‌پردازی، نقد و آزاداندیشی.
- ۱۰- گسترش حمایت‌های هدفمند مادی و معنوی از نخبگان و نوآوران علمی و فناوری از طریق: ارتقای منزلت اجتماعی، ارتقای سطح علمی و مهارتی، رفع دغدغه‌های خطرپذیری مالی در مراحل پژوهشی و آزمایشی نوآوری‌ها، کمک به تجاری‌سازی دستاوردهای آنان.
- ۱۱- تکمیل و اجرای نقشه جامع علمی کشور.

#### امور اجتماعی

- ۱۲- تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان.
- ۱۳- تقویت هویت ملی جوانان متناسب با آرمان‌های انقلاب اسلامی، فراهم کردن محیط رشد فکری و علمی و تلاش در جهت رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان، توجه به مقتضیات دوره جوانی و نیازها و توانایی‌های آنان.
- ۱۴- اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت: افزایش تحرک و کارایی، بهبود خدمت‌رسانی به مردم، تامین کرامت و معیشت کارکنان، به کارگیری مدیران و قضات لایق و امین و تأمین شغلی آنان، حذف یا ادغام مدیریت‌های موازی، تأکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی، پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز.
- ۱۵- هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، باز آفرینی و روزآمد سازی معماری ایرانی - اسلامی، رعایت معیارهای پیشرفته برای ایمنی بناها و استحکام ساخت و سازها.
- ۱۶- تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت تداخل



- میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی.
- ۱۷- اولویت دادن به ایثارگران انقلاب اسلامی در عرضه منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات و مسوولیت‌های دولتی در صحنه‌های مختلف فرهنگی و اقتصادی.
- ۱۸- اهتمام به توسعه ورزش و حمایت از گسترش فعالیت‌های گردشگری با تأکید بر سفرهای زیارتی.
- ۱۹- تأکید بر رویکرد انسان سالم و سلامت همه جانبه با توجه به:
- ۱-۱۹- یکپارچگی در سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ارزشیابی، نظارت و تخصیص منابع عمومی.
- ۲-۱۹- ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی.
- ۳-۱۹- کاهش مخاطرات و آلودگی‌های تهدیدکننده سلامت.
- ۴-۱۹- اصلاح الگوی تغذیه جامعه با بهبود ترکیب و سلامت مواد غذایی.
- ۵-۱۹- توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت و کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت به ۳۰ درصد تا پایان برنامه پنجم.
- ۲۰- ارتقای امنیت اجتماعی:
- ۱-۲۰- مبارزه همه جانبه با مواد مخدر و روان‌گردان و اهتمام به اجرای سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر.
- ۲-۲۰- سامان بخشی مناطق حاشیه‌نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از آن.
- ۳-۲۰- استفاده از ابزارهای فرهنگی، آموزشی و رسانه‌ها برای پیشگیری و مقابله با ناهنجاری‌های فرهنگی و اجتماعی.

#### امور اقتصادی

- الف) رشد مناسب اقتصادی با تأکید بر:
- ۲۱- تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸٪ نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی با:
- ۱-۲۱- توسعه سرمایه‌گذاری از طریق کاهش شکاف پس‌انداز - سرمایه‌گذاری با حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی حداقل در سطح ۴۰ درصد و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی.

- ۲-۲۱- ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک سوم در پایان برنامه.
- ۳-۲۱- بهبود فضای کسب و کار کشور با تأکید بر ثبات محیط اقتصاد کلان، فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی، حقوقی، علمی و فناوری مورد نیاز، کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی، ارائه مستمر آمار و اطلاعات به صورت شفاف و منظم به جامعه.
- ۴-۲۱- تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی.
- ۲۲- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم و برنامه ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین دستی وابسته به آن با رعایت:
- ۱-۲۲- واریز سالانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی.
- ۲-۲۲- ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی.
- ۳-۲۲- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه.
- ۳-۲۳- اصلاح ساختار نظام بانکی با اجرای کامل و روزآمد قانون بانکداری بدون ربا و نهادینه کردن نظام‌های قرض الحسنه، تأمین اعتبارات خرد و اعتبارات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ.
- ۴-۲۴- ارتقای کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارایی، شفافیت و سلامت.
- ۵-۲۵- تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و الزامات مربوط به هر یک از بندها با تأکید بر:
- ۱-۲۵- حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی.
- ۲-۲۵- ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت).
- ۳-۲۵- تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل (نهاد خانوار) به فعالیت‌های واحدهای حقوقی.
- ۴-۲۵- ایجاد بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی.

۲۶- توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.

۲۷- سرمایه‌گذاری در استحصال و استخراج گاز و نفت و معادن مشترک با کشورهای همسایه با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲۸- حفظ ذخایر راهبردی ارزی به مقداری که اطمینان از تأمین نیازهای اساسی کشور در مدت معین (بر اساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی) حاصل گردد.

۲۹- تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به ویژه در بخش خدمات با فناوری بالابه نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد گردد.

۳۰- گسترش همه‌جانبه همکاری با کشورهای منطقه جنوب غربی آسیا در تجارت، سرمایه‌گذاری و فناوری.

۳۱- ارتقا و هماهنگی میان اهداف توسعه‌ای: آموزش، بهداشت و اشتغال به طوری که در پایان برنامه پنجم، شاخص توسعه انسانی به سطح کشورهای با توسعه انسانی بالا برسد.

۳۲- تبدیل نظام بودجه ریزی کشور به بودجه ریزی عملیاتی.

۳۳- برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت.

ب) گسترش عدالت اجتماعی با:

۳۴- تنظیم همه‌فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد با تأکید بر موارد زیر:

۱- ۳۴- جبران نابرابری‌های غیرموجه در آمدی از طریق سیاست‌های مالیاتی، اعطای یارانه‌های هدفمند و ساز و کارهای بیمه‌ای.

۲- ۳۴- تکمیل بانک اطلاعات مربوط به اقشار دودهک پایین در آمدی و به‌هنگام کردن مداوم آن.

۳- ۳۴- هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار.

۴- ۳۴- تأمین برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی.

۳۵- اقدامات لازم برای جبران عقب‌ماندگی‌های حاصل از دوران‌های تاریخی گذشته با تأکید بر:

- ۱-۳۵- ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین و اصلاح نظام قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی.
- ۲-۳۵- گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور.
- ۳-۳۵- کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد.
- ۴-۳۵- انجام اقدامات ضروری برای رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد.
- ۵-۳۵- تأمین بیمه فراگیر و کارآمد و گسترش کمی و کیفی نظام تأمین اجتماعی و خدمات بیمه درمانی.
- ۶-۳۵- توسعه نظام‌های پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی.
- ۷-۳۵- حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار.
- ۸-۳۵- توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه به نحوی که تا پایان برنامه پنجم سهم تعاون به ۲۵ درصد برسد.

#### امور سیاسی، دفاعی و امنیتی

- ۳۶- تقویت حضور و مشارکت مردم در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی.
- ۳۷- جهت‌دهی جریان‌های سیاسی به پایبندی به ارزش‌های اسلامی - انقلابی، دفاع از منافع ملی، دشمن‌ستیزی، قانون‌پذیری و اصول اخلاقی.
- ۳۸- حمایت از آزادی‌های مشروع و صیانت از حقوق اساسی ملت.
- ۳۹- اعتلای شأن، موقعیت، اقتدار و نقش جمهوری اسلامی ایران در منطقه و نظام بین‌الملل به منظور تحکیم امنیت ملی و پیشبرد منافع ملی با تأکید بر:
  - ۱-۳۹- تقویت همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه.
  - ۲-۳۹- تقویت روابط سازنده با کشورهای غیرمتخاصم.
  - ۳-۳۹- بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی.
  - ۴-۳۹- مقابله با افزون‌خواهی و اقدام متجاوزانه در روابط خارجی.
  - ۵-۳۹- تلاش برای رهایی منطقه از حضور نظامی بیگانگان.
  - ۶-۳۹- حمایت از مسلمانان و ملت‌های مظلوم و مستضعف به ویژه ملت فلسطین.

- ۷-۳۹- تلاش برای همگرایی بیشتر میان کشورهای اسلامی.
- ۸-۳۹- تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل.
- ۹-۳۹- سازماندهی تلاش مشترک برای ایجاد مناسبات و نظامات جدید اقتصادی، سیاسی و فرهنگی منطقه‌ای و جهانی با هدف تأمین عدالت، صلح و امنیت جهانی.
- ۴۰- حضور فعال و هدفمند در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و تلاش برای ایجاد تحول در رویه‌های موجود بر اساس ارزش‌های اسلامی.
- ۴۱- ارتقای نقش مدیریتی ایران در توزیع و ترانزیت انرژی، افزایش فرصت‌های صادراتی، جذب سرمایه و فناوری‌های پیشرفته و کمک به استقرار نظام پولی، بانکی و بیمه‌ای مستقل با کمک کشورهای منطقه‌ای و اسلامی و دوست با هدف کاهش وابستگی به سیستم پولی نظام سلطه.
- ۴۲- تقویت تعامل فرهنگی، حقوقی، سیاسی و اقتصادی با جهان به ویژه حوزه تمدن اسلامی - ایرانی.
- ۳۳- تقویت هویت اسلامی و ایرانی ایرانیان خارج از کشور، کمک به ترویج خط و زبان فارسی در میان آنان، حمایت از حقوق آنان و تسهیل مشارکت آنان در توسعه ملی.
- ۴۴- تحکیم و ارتقای امنیت پایدار، فراگیر و تضمین‌کننده اهداف و منافع ملی با تأکید بر:
- ۱-۴۴- تقویت نقش مردم و اطلاعات مردمی در پیشگیری از تحرکات ضد امنیتی.
- ۲-۴۴- تقویت و تعامل مؤثر دستگاه‌های اطلاعاتی، انتظامی و قضایی و هماهنگی بین آنها برای تأمین اشراف اطلاعاتی و مقابله با هر نوع اختلال در امنیت عمومی، اقتصادی و اجتماعی و مقابله با تهدیدهای نرم.
- ۳-۴۴- ایجاد سامانه یکپارچه نرم‌افزاری اطلاعاتی، ارتقای سطح حفاظت از اطلاعات رایانه‌ای، توسعه علوم و فناوری‌های مرتبط با حفظ امنیت سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی به منظور صیانت از فضای تبادل اطلاعات، تقویت فنی برای مقابله با تخلفات در فضاهای رایانه‌ای و صیانت از حریم فردی و عمومی.
- ۴-۴۴- تقویت زیرساخت‌های انسجام و همبستگی ملی برای پیشگیری و مقابله با عوامل بروز گسست‌های هویتی، اجتماعی، فرهنگی و اعتقادی.
- ۴۵- ارتقای توانمندی‌های دفاعی و قدرت بازدارندگی به منظور دفاع از حاکمیت، تمامیت ارضی، منافع و امنیت ملی و مقابله مؤثر با تهدیدهای خارجی و ایجاد توازن منطقه‌ای با تأکید بر:
- ۱-۴۵- کسب دانش و فناوری‌های نو و نرم‌افزارهای پیشرفته دفاعی و نوسازی و بازسازی صنایع دفاعی، افزایش ضریب خودکفایی با توسعه تحقیقات و بهره‌مندی از همه ظرفیت‌های

صنعتی کشور.

۲-۴۵- اهتمام به حضور نیروهای مردمی در امنیت و دفاع از کشور و انقلاب با تقویت کمی و

کیفی بسیج مستضعفان.

۳-۴۵- گسترش پدافند غیرعامل.

۴-۴۵- امنیت پایدار مناطق مرزی و کنترل مؤثر مرزها.

(معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور ۱۳۸۹، صص ۹ تا ۱۶).



- انصاری، عبدالرضا، ۱۶، ۸۴، (۲)، ۹۶، (۲)، ۹۸، ۱۰۴، (۲).  
 انصاری، هوشنگ، ۱۶۰.  
 ایمانی، مرتضی، ۲۸۷، ۲۸۸.  
 آبادیان، بهمن، ۱۲، ۱۰۸، ۱۲۲.  
 آتی، ۲۵۸.  
 آجودانی، سرتیپ، ۸۹.  
 آخوندزاده، میرزا فتحعلی، ۳۷.  
 آدامز، لوسی، ۹۹.  
 آرامش، احمد، ۱۲۰، (۲)، ۱۲۱، (۲).  
 آگاه، منوچهر، ۱۴۱، (۲).  
 آل یاسین، احمد، ۱۱، ۱۳، ۱۴، (۳)، ۱۵، ۲۳، ۱۲۲.  
 آلون، وارد گولد نر، ۲۴.  
 آموزگار، جمشید، ۱۱۸، (۳)، ۱۴۱، (۲)، ۱۶۳.  
 آموزگار، جهانگیر، ۱۲، ۲۹۳، (۲).  
 اینشتاین، آلبرت، ۴۰.  
 باقرزاده، علی، ۲۵۴.  
 باقرخان، ۳۸.  
 بامداد، محمد علی، ۴۹.  
 بانکی، محمد تقی، ۱۹۰، (۳)، ۱۹۱، ۱۹۲، (۲)، ۲۳۰.  
 باهنر، محمد جواد، ۱۹۰.  
 بختیار، شاپور، ۹۲.  
 بدر، محمود، ۵۴، ۵۵، (۷).  
 برادران شرکاء، حمید رضا، ۲۰۹.  
 برقی، امیر منصور، ۲۱۸.  
 بشیر گنبدی، تیمور، ۸۴.  
 بنا رضوی، ۲۷۷.  
 بنی صدر، ابوالحسن، ۲۳۰.  
 بهادری، کریم پاشا، ۱۰۴.  
 بهبهانی، آیت الله سید عبدالله، ۳۸.  
 بهزادی، علی، ۱۱۶، ۱۱۷.  
 بهشتی، آیت الله سید محمد، ۳۳۱.  
 بهنیا، ابوالحسن، ۱۲۴، (۲).  
 بیات، سهام السلطان، ۵۹، ۶۰، (۵).  
 پازوکی، مهدی، ۲۳.  
 پناهی، ابوالقاسم، ۷۸.  
 پهلوی، عبدالرضا، ۷۱، ۷۲.
- تابش، احمد، ۱۱۱، ۳۵۳.  
 تجلی، سید آیت الله، ۱۱۲، ۱۲۷، ۱۷۴، ۱۹۷، ۱۹۹، ۲۰۳.  
 ترکان، علی اکبر، ۲۴۱.  
 ترومن، هاری، ۷۹، (۶)، ۸۰، (۵)، ۸۱، ۸۲، (۴)، ۸۳، (۲)، ۸۴، ۱۰۷، ۱۶۷، ۲۸۲.  
 تقی زاده، سید حسن، ۵۰، ۵۲.  
 تلگرافچی، عبدالله، ۴۹.  
 تودارو، میخائیل، ۲۴.  
 توفیق، فیروز، ۲۳، ۷۰، (۲)، ۱۱۹، ۱۴۱، ۱۷۱، ۱۹۷، ۱۹۸، ۲۰۲، ۲۱۶، ۲۱۷، ۲۶۳، ۲۷۷، (۲)، ۲۵۳، (۲).  
 تومانیانس، ۴۵، (۳).  
 تیمورتاش، عبدالحسین، ۴۹.  
 تیموری، ابراهیم، ۳۵، ۳۶، ۳۷.  
 جامعی، عباس، ۹۳.  
 جمال زاده، محمد علی، ۳۷.  
 جمشیدی، مژگان، ۲۶۶.  
 جنت، محمد صادق، ۱۰۸، ۱۲۱، ۱۴۱، ۱۴۶، ۱۸۵، ۱۹۳، ۲۰۳، ۲۰۹، ۲۱۸.  
 جودت، حسین، ۳۱۸.  
 حاج یوسفی، علی، ۱۷۳.  
 حسابی، محمود، ۴۷، (۲)، ۴۸.  
 حقوقی، مرتضی، ۲۳، ۱۲۲، ۱۳۰، ۳۵۳، (۲).  
 حکمت، علی اصغر، ۴۷، (۲)، ۴۸، ۸۵.  
 خاتم (خاتمی)، ارتشید محمد، ۱۶۴، (۲).  
 خاتمی، محمد، ۲۰۳، ۲۰۹، ۲۱۳، ۲۳۹، ۲۶۳.  
 خامنه ای، آیت الله سید علی، ۲۱۳، ۲۲۲.  
 خرسند، ۹۴.  
 خرد جو، ابوالقاسم، ۱۲۲، ۳۱۹، ۳۲۵.  
 خروشچف، نیکیتا، ۳۱۶.  
 خسروانوشیروان، ۳۹.  
 خشایار، علی اصغر، ۶۳.  
 خلعتبری، فیروزه، ۲۷۷.  
 خمینی، آیت الله سید روح الله، ۳۳۱.  
 خیر، موسی، ۱۸۹، ۱۹۰، ۲۳۶.  
 دادگر، یدالله، ۱۹۵، ۲۱۰، ۲۵۵.  
 داریوش (هخامنشی)، ۳۹.



- داور، علی اکبر ۳۱۸، ۴۷.
- درخشان، احمد ۴۹.
- درودیان، رضا ۱۳.
- درویش، محمد ۲۶۶.
- دورکیم، امیل ۲۴.
- دولت آبادی، یحیی ۴۹، ۵۲ (۲).
- راجی، ابوالحسن ۸۵.
- رادپی، علیرضا ۱۲.
- راس ۲۵۸.
- راسخ، شاپور ۱۲، ۱۲۲، ۳۲۱.
- رام، هوشنگ ۱۰۴.
- رجایی، محمد علی ۱۸۹.
- رزم آرا، حاجعلی ۷۱، ۷۹، ۸۰، ۸۲.
- رشید پور، امیر ۱۳.
- رضاشاه ۱۵، ۴۳ (۲)، ۴۴ (۴)، ۴۵ (۲)، ۴۶، ۴۷، ۴۸، ۴۹ (۳)، ۵۰ (۵)، ۵۱ (۲)، ۵۲، ۵۴ (۲)، ۵۷، ۵۸، ۵۹، ۷۱، ۷۳، ۸۴ (۲)، ۹۳، ۱۰۲، ۱۵۵، ۱۷۸ (۲)، ۳۱۸، ۳۲۶.
- سردار سپه، رضاخان ۳۸، ۴۳، ۴۴ (۲)، ۵۰.
- رضازاده شفق ۴۸.
- رضاقلی، علی ۳۴.
- روغنی زنجانی، مسعود ۱۹۴ (۳)، ۲۰۳.
- رومر، کریستینا ۲۶.
- رهبر، فرهاد ۲۱۸ (۲).
- رهنما، غلامحسین ۴۸.
- زاهدی، علی ۵۲ (۲)، ۵۳ (۲)، ۲۸۶.
- زاهدی، فضل الله ۷۱، ۱۰۹.
- زکریا، فرید ۲۵۷، ۳۱۶.
- زمان زاده، حمید ۲۴۳، ۲۵۰، ۲۵۱، ۲۵۸.
- زنگنه، احمد، ۷۸، ۸۵، ۸۹.
- زنگنه، عبدالمجید ۶۳.
- زوگا ۲۵۸.
- ژوبر ب. آ ۳۲ (۴)، ۳۳.
- ساعد مراغه ای، محمد ۵۸ (۲)، ۷۱ (۳).
- ساکس، جفری ۲۵۸.
- سپهسالار تنکابنی ۳۸.
- ستارخان ۳۸.
- ستاری فر، محمد ۲۰۹.
- سجادی، محمد ۷۸.
- سجایی، عزت الله ۱۸۵، ۱۸۹، ۲۲۷، ۲۲۸ (۲)، ۲۳۰ (۲)، ۲۳۱ (۵)، ۲۳۲.
- سدهی ۱۲۳ (۲)، ۱۵۷ (۳)، ۳۲۳.
- سردار اسعد بختیاری ۳۸.
- سریع القلم، محمود ۱۴۴.
- سمیعی، سیروس ۱۲، ۴۹، ۱۲۱، ۱۲۲، ۱۲۳.
- سمیعی، مهدی ۱۲، ۱۰۸، ۱۲۲، ۱۳۷ (۲).
- سمیعی، نصرالله ۴۹.
- سنجایی، کریم ۶۳.
- سیاسی، علی اکبر ۴۰، ۴۸، ۱۶۶.
- سید جمال واعظ اصفهانی ۳۷.
- شادمان، سید جلال ۶۳.
- شادمان، سید فخرالدین ۱۰۴ (۴).
- شاه عباس صفوی ۴۰.
- شاهزاده افسر ۴۹.
- شبییری نژاد، علی اکبر ۱۴۷.
- شریف امامی، جعفر ۷۲، ۷۸، ۱۱۴ (۲)، ۱۱۵ (۳)، ۱۲۰، ۱۲۱، ۱۴۱.
- شمس العلماء ۴۹.
- شوستر، مورگان ۱۴۴ (۷)، ۱۴۵.
- شهمیرزادی، حسن ۱۰۱.
- شهیدی، هوشنگ ۱۳۷، ۱۳۹، ۱۶۱، ۱۶۲، ۱۷۰، ۲۹۱.
- شیبانی، سرلشگر ۱۶۱.
- شیخ خزعل ۵۱.
- شیخ محمد خیابانی ۵۱.
- صادقی تهرانی، علی ۱۸۵، ۲۳۲ (۲).
- صالحی، مرتضی ۱۴۱.
- صدر (صدرالاشراف)، محسن ۵۹.
- صدیقی، کوروس ۱۹۵، ۲۳۸ (۲).
- صراف زاده ۹۸ (۲)، ۹۹ (۲).
- صفوی، حسن ۶۳.
- صفویان، مهدی ۱۲، ۱۶۰، ۱۶۱ (۵)، ۱۶۳ (۳)، ۱۶۴.
- صنیع الدوله، مرتضی قلی خان ۳۶، ۳۷ (۳)، ۱۴۳.
- طالبوف، عبدالرحیم ۳۷.

- طالقانی، خلیل ۸۵، ۱۰۵.  
 طباطبایی، آیت الله سید محمد صادق ۳۸.  
 طباطبایی، سید ضیاء الدین ۵۰.  
 طبیبیان، محمد ۲۶۲.  
 عارف، محمد رضا ۲۰۹.  
 عالیخانی، علینقی ۱۱۸ (۲)، ۱۱۹، ۱۲۲، ۳۱۹.  
 عامری، سلطان خلیل ۹۵.  
 عباس میرزا، ولیعهد قاجار ۳۲ (۳)، ۱۷۷.  
 عباسپور، حسن ۲۳۱.  
 عجمی، اسمعیل ۱۳.  
 عدل، احمد حسین ۷۸.  
 عصار، سید کاظم ۴۸.  
 عظیمی، حسین ۲۴، ۲۵، ۱۹۳، ۲۳۸ (۲)، ۲۳۸ (۲)، ۲۶۳، ۲۸۶، ۲۸۹.  
 علاء، حسین ۵۳، ۵۴ (۳)، ۵۵ (۳)، ۷۱ (۲)، ۸۹، ۱۰۳، ۱۰۵، ۱۰۹ (۲)، ۱۱۰.  
 علم، حسن ۱۰۸، ۱۵۴.  
 علم، اسدالله ۱۳، ۱۲۱، ۱۲۹، ۱۳۲، ۱۳۳ (۲)، ۱۶۵، ۳۱۹.  
 علی بیگی، اولیاء ۲۵۵.  
 غازان، خان ایلخان ۴۰.  
 غنی، سیروس ۴۰، ۱۶۶.  
 غنی، قاسم ۴۰ (۳)، ۶۶، ۲۸۲.  
 فاضل تونی، محمد حسن ۴۸.  
 فراستخواه، مقصود ۴۵ (۲)، ۴۶ (۲)، ۴۷ (۲)، ۴۸ (۲)، ۴۹، ۵۰، ۱۷۸، ۱۷۷ (۲).  
 فرمانفرمایان، خداداد ۱۱، ۱۳ (۲)، ۲۳ (۲)، ۱۰۷ (۲)، ۱۲۱، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۴، ۱۲۵، ۱۲۷، ۱۳۷، ۱۳۸ (۳)، ۱۴۹، ۱۵۲، ۱۵۳ (۳)، ۱۵۴ (۴)، ۱۵۶، ۱۵۸ (۲)، ۱۵۹ (۳)، ۱۶۲، ۱۶۵.  
 فروزانفر، بدیع الزمان ۴۸.  
 فروغی، محمد علی ۴۷، ۳۱۸.  
 فلاح، رضا ۱۲۰.  
 قاسمی، محمد ۲۷۷.  
 قائم الصباحی، عباس ۱۵، ۲۳، ۱۸۸، ۱۸۹، ۱۹۱، ۱۹۳.  
 قائم مقام فراهانی، میرزا ابوالقاسم ۳۳، ۳۴، ۳۶.  
 قریب گرکانی ۴۹.  
 قزوینی، محمد (دهخدا) ۴۸.  
 قوام، احمد (قوام السلطنه) ۶۰ (۱۰)، ۶۳، ۶۴، ۷۰، ۷۱، ۷۷، ۱۱۹، ۱۶۶، ۲۸۲.  
 قهرمان، فرهاد ۱۲، ۱۰۸.  
 کاتوزیان، محمد علی ۱۴۵.  
 کاظم زاده ایرانشهر ۵۰.  
 کاظمی، منوچهر ۹۲.  
 کرد بچه، محمد ۲۳، ۱۹۳.  
 کلانتری، موسی ۲۳۱.  
 کمال سرلشگر ۱۰۸.  
 کوروش هخامنشی ۳۹ (۲).  
 کیان، غلامرضا ۶۳.  
 گذار، آندره ۴۸.  
 گلشائیان، عباسقلی ۷۱.  
 گودرزی، منوچهر ۱۰۴، ۱۰۸، ۱۲۰، ۱۲۱، ۱۲۲، ۱۷۵، ۳۱۹.  
 گیلفاسون ۲۵۸ (۲).  
 لطفعلیان، اردشیر ۳۵۱.  
 لطیفی، غلامرضا ۱۲۷.  
 لکفر ۱۴۴.  
 لیاخوف ۳۸.  
 مارشال، جرج ۲۷ (۲)، ۸۱.  
 مارکس، کارل ۲۴، ۲۶.  
 مالدینوفسکی، برونیسلاو ۲۴.  
 متین دفتری، احمد ۵۵.  
 متوسلی ۲۷۷.  
 مجیدی، عبدالمجید ۱۴ (۴)، ۲۳، ۲۳، ۱۲۳، ۱۲۴، ۱۳۸، ۱۵۱ (۲)، ۱۵۲، ۱۵۴، ۱۵۷، ۱۵۹ (۲)، ۱۶۰، ۱۶۱، ۱۶۲، ۱۶۳ (۳)، ۱۶۹ (۲).  
 محمد شاه ۳۳، ۳۴.  
 محمد علی شاه ۳۷ (۲)، ۳۸ (۳)، ۴۳.  
 مدنی، علی اکبر ۶۳.  
 مراغه ای، زین العابدین ۳۷.  
 مرآت، اسمعیل ۳۱۸.  
 مردوخ، بایزید ۱۹۳، ۲۹۰.  
 مژلومیان، کنستانتین ۱۳۹، ۱۶۲، ۳۲۱.  
 مستوفی ۳۴، ۱۴۳.  
 مشایخی، علینقی ۱۹۸ (۲)، ۲۶۲.

- مشرّف نفیسی، حسن ۶۹ (۲)، ۷۰ (۳)، ۷۱، ۷۸.
- مصاحب، غلامحسین ۸۸.
- مصباحی مقدم ۲۴۱.
- مصدق، محمد ۷۱ (۲)، ۸۵ (۲)، ۸۷، ۹۲، ۱۶۷، ۳۱۸.
- مصدق الدوله ناصری ۱۰۸.
- مظفرالدین شاه ۳۸، ۲۴۱.
- معین فر، علی اکبر ۱۸۵ (۲)، ۲۲۸ (۲)، ۲۲۹ (۳)، ۲۳۰ (۴).
- مفخم، جمشید ۸۹، ۹۲.
- مقدم، رضا ۱۲، ۱۰۷، ۱۲۲، ۱۶۵، ۳۱۹، ۳۲۱.
- مک لئود ۲۹۲ (۲).
- ملک الشعرا بهار ۴۹.
- ملک المتکلمین ۳۷.
- منصور، حسنعلی ۸۹، ۱۲۱، ۱۳۳، ۳۱۹.
- منصور، رجبعلی ۷۱.
- منصور، علی ۳۱۸.
- منصور، علی اصغر ۴۹.
- موسوی، میر حسین ۱۸۹، ۱۹۳.
- مهدوی، حسین ۱۲، ۱۵۵.
- مهران، حسنعلی ۱۴۱، ۱۶۰.
- مهلم ۲۵۸.
- میچی ۳۴ (۲).
- میرزا آقاخان کرمانی ۳۷.
- میرزا رضا کرمانی ۳۷.
- میرزا رضا نائینی ۴۹.
- میرزا کوچک خان جنگلی ۵۱.
- میرزا ملکم خان ۳۵، ۳۶، ۳۷.
- میرزا یعقوب ۳۶.
- میرزاده، حمید ۲۰۳ (۲).
- میلانی، عباس ۱۲۹.
- میلسپو ۱۴۵ (۲).
- مینایی، احمد ۹۲، ۱۰۰.
- ناپلئون بناپارت ۳۲.
- ناصرالدین شاه ۳۴ (۳)، ۳۵، ۳۶ (۴)، ۳۷.
- نجفی، محمد علی ۲۰۳، ۲۳۲، ۲۳۳ (۳).
- نخعی، محمد ۷۸.
- نصر، تقی ۷۱ (۲)، ۷۸.
- نصر، ولی الله ۴۹.
- نظام السلطنه مافی ۱۰۸.
- نظام، وفا ۴۹.
- نظری، دوست علی ۲۶۵.
- نفیسی، سعید ۴۹.
- نوری نائینی، سعید ۲۶۲.
- نونزاد، مسعود ۱۳۶.
- نوری، آیت الله شیخ فضل الله ۳۸ (۲).
- نیک پی، منوچهر ۶۳.
- نیکپور، منوچهر ۹۲، ۱۰۰.
- وارن، ویلیام ۸۵ (۲)، ۹۰، ۹۱، ۹۸ (۳)، ۹۹، ۱۰۴ (۲)، ۱۱۸.
- وبر، ماکس ۲۴.
- وزیری، علی نقی ۴۸.
- هادی زنوز، بهروز ۱۷۲، ۲۷۷ (۳).
- هدایت، خسرو ۱۱۹، ۱۲۰ (۲).
- هریمن، اورل ۸۱.
- هژیر، عبدالحسین ۶۴، ۷۰ (۲).
- هشترودی، محسن، ۳۱۸ (۲).
- هندرسن، لویی ۸۵، ۸۶.
- هنری، رضا ۴۹.
- هویدا، امیر عباس ۱۳، ۱۲۱، ۱۳۳ (۲)، ۱۳۷، ۱۳۸، ۱۴۱، ۱۵۹، ۱۶۰، ۳۱۹.
- یاسمی، رشید ۴۸، ۴۹.
- یگانه، محمد ۱۴۱ (۲).
- یوسفی، مجید ۳۲۷.

## نمایه مفاهیم

- آرمان خواهی ۱۴۴.
- آزاد سازی اقتصاد ۲۹، ۳۱، ۱۹۶ (۲)، ۱۹۷، ۱۹۹، ۲۰۲ (۲)، ۲۰۳، ۲۰۴ (۲)، ۲۶۸.
- آزادگی انسان ۱۹۷.
- آسیب های اجتماعی ۲۵۸، ۲۵۹، ۳۲۹، ۳۳۵، ۳۳۹.
- آمار و اطلاعات ۶۶، ۹۳، ۱۱۳، ۱۴۱، ۱۶۲، ۱۷۵، ۲۶۴، ۳۳۷.
- آمایش سرزمین ۳۰ (۲)، ۱۱۴، ۱۲۶، ۱۴۲، ۱۷۲، ۱۷۶، ۱۸۲.
- (۳)، ۲۰۵، ۲۰۶، ۲۱۴، ۲۱۵ (۳)، ۲۱۸ (۵)، ۲۶۶، ۲۶۹، ۲۷۰ (۲)، ۲۷۳، ۲۷۵ (۵)، ۲۷۶ (۲)، ۲۸۱، ۲۸۵، ۲۸۹، ۳۰۴ (۳)، ۳۰۷، ۳۰۸ (۲۳)، ۳۰۹ (۴)، ۳۱۰ (۴)، ۳۱۲ (۲)، ۳۱۷، ۳۳۰، ۳۳۲.
- آموزشی ۲۴، ۴۲، ۴۵، ۴۸، ۷۷، ۷۹، ۸۹، ۹۱، ۹۴، ۹۵، ۱۲۳، ۱۳۲ (۲)، ۱۳۵، ۱۷۷ (۳)، ۱۸۳ (۲)، ۲۴۷، ۲۶۰ (۴)، ۲۶۱ (۴)، ۲۶۲، ۲۶۳، ۲۶۸، ۳۰۰، ۳۲۹.
- ارباب رعیتی ۷۶، ۹۰، ۱۲۸، ۱۲۹.
- ارتباطات ۲۸، ۵۳، ۹۵، ۱۱۰، ۱۲۶، ۱۳۵، ۱۳۸، ۱۸۷، ۲۰۶، ۲۸۸، ۲۹۲، ۳۲۹، ۳۳۳.
- ارزشیابی ۱۱۱، ۲۸۰، ۳۰۲.
- ارزیابی تطبیقی ۲۶۱، ۲۶۸، ۲۷۰، ۲۷۱، ۲۷۲، ۲۷۴، ۲۷۶ (۲)، ۲۹۱، ۳۰۳، ۳۰۴، ۳۳۶.
- استبداد ۳۵ (۲)، ۳۶، ۳۷، ۸۴، ۱۶۶، ۲۵۷، ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶، ۲۸۴، ۲۸۸، ۲۹۱ (۵)، ۲۹۵ (۵).
- استقلال اقتصادی ۱۸۷، ۱۹۱، ۱۹۲، ۲۳۶، ۲۷۱.
- اصلاح قوانین ۲۲۵ (۲)، ۳۳۰ (۲)، ۳۳۵.
- اصلاحات ۱۷، ۲۴، ۲۷، ۳۳، ۳۴، ۳۵ (۴)، ۶۲، ۷۰، ۷۱، ۷۲، ۸۲ (۲)، ۱۱۷ (۲)، ۱۲۱، ۱۴۴، ۲۰۳، ۲۰۵ (۲)، ۲۰۶ (۲)، ۲۴۷، ۲۰۹ (۲)، ۲۸۵، ۲۸۶، ۲۹۳، ۳۱۳، ۳۱۴ (۲)، ۳۱۵ (۳)، ۳۱۶ (۳).
- اصلاحات ارضی ۱۲۱، ۱۲۸ (۸)، ۱۲۹ (۴)، ۱۳۰ (۲)، ۱۳۱ (۲)، ۱۵۳ (۳)، ۱۶۸، ۱۶۹، ۲۰۵، ۲۸۵.
- اقتصاد اسلامی ۱۹۱.
- اقتصاد رقابتی ۲۰۹، ۲۳۵.
- اقتصاد کلان ۲۷، ۱۷۲، ۱۹۵، ۲۰۵، ۲۳۷، ۲۳۸، ۲۴۷، ۲۹۹، ۳۰۹، ۳۳۷.
- اکوسیستم ۲۲۹.
- امنیت ۳۳، ۳۵، ۴۱، ۴۴، ۴۶، ۸۱، ۸۶، ۱۰۳، ۱۹۷، ۲۰۱ (۲)، ۲۱۲ (۲)، ۲۱۴ (۵)، ۲۵۹، ۲۶۶ (۲)، ۲۸۵ (۳)، ۳۳۲، ۳۳۳ (۲)، ۳۳۶ (۲)، ۳۳۸، ۳۳۹ (۵)، ۳۴۰ (۵).
- امنیتی ۱۷، ۲۰۶، ۲۱۲، ۲۲۲، ۲۵۶، ۳۲۹، ۳۳۰ (۲)، ۳۳۲، ۳۳۳، ۳۳۸، ۳۳۹، ۳۴۰.

- انضباط اجتماعی ۳۲۸، ۳۳۴.
- انضباط مالی ۲۰۳، ۲۰۷، ۲۲۵ (۲)، ۳۳۳.
- الگوی توسعه ۲۸، ۱۳۶، ۲۲۱.
- ایل ۲۹۴ (۳).
- ایلات ۴۰، ۲۹۲، ۲۹۵، ۳۱۲.
- بخش خصوصی ۱۸، ۱۹ (۲)، ۲۶ (۲)، ۲۷، ۲۹ (۳)، ۳۰ (۳)، ۳۱، ۷۲، ۹۲، ۱۰۰ (۳)، ۱۲۷، ۱۳۴، ۱۳۷ (۲)، ۱۵۳، ۱۶۲، ۱۶۵، ۱۶۸ (۲)، ۱۷۰، ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۸ (۲)، ۱۸۰ (۲)، ۱۸۱، ۱۸۲، ۱۸۳ (۲)، ۱۸۴ (۲)، ۱۸۶، ۱۸۷، ۱۹۱، ۱۹۲، ۱۹۸ (۲)، ۲۰۹، ۲۱۰، ۲۱۴، ۲۱۵، ۲۳۵، ۲۳۶، ۲۴۳ (۲)، ۲۵۴، ۲۵۵ (۲)، ۲۵۷، ۲۵۸، ۲۶۱ (۲)، ۲۶۲، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۰ (۲)، ۲۷۱، ۲۷۳، ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶، ۲۷۸، ۲۷۹، ۲۸۱، ۲۸۲، ۲۸۳ (۲)، ۲۸۴، ۲۸۵ (۲)، ۲۸۶ (۳)، ۲۸۸ (۲)، ۲۸۹، ۲۹۰، ۲۹۱ (۲)، ۲۹۹ (۳)، ۳۰۰ (۳)، ۳۰۱ (۳)، ۳۰۵، ۳۱۲ (۳)، ۳۱۳ (۳)، ۳۱۴ (۳)، ۳۱۵، ۳۲۵، ۳۳۷.
- برنامه ریزی ارشادی ۱۸، ۲۶، ۲۳۵، ۲۷۳، ۲۸۵، ۲۹۹، ۳۰۸ (۲)، ۳۱۰، ۳۱۱، ۳۱۲.
- برنامه ریزی دستوری ۱۸، ۲۶، ۲۳۵ (۲)، ۳۰۸، ۳۱۷.
- بودجه برنامه ای ۱۴۵، ۱۴۶، ۱۴۷ (۲).
- بوروکراسی ۱۹، ۲۱ (۲)، ۲۲، ۷۹، ۱۴۷، ۱۶۰، ۱۶۴، ۱۶۵، ۱۷۸ (۲)، ۱۷۹، ۱۸۳، ۱۸۶، ۲۵۴، ۲۵۷ (۲)، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۱، ۲۷۳، ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶، ۲۸۲، ۲۸۳، ۲۸۴، ۲۸۸، ۲۹۱ (۲)، ۲۹۳ (۲)، ۲۹۵، ۲۹۶، ۲۹۷ (۲)، ۲۹۸، ۲۹۹.
- بی ثباتی ۳۹، ۴۰، ۴۳، ۷۹، ۱۰۶، ۲۴۲ (۴)، ۲۴۴ (۲)، ۲۴۷، ۲۹۳، ۲۹۲، ۲۴۸.
- بیسوادگی ۱۸، ۱۹، ۲۶، ۲۹، ۳۱، ۶۵، ۷۹، ۸۰، ۱۶۶، ۲۵۴ (۲).
- بیکاری ۱۸، ۱۹، ۲۶، ۳۱، ۵۸ (۲)، ۶۵، ۷۹، ۸۰، ۸۵، ۱۶۶، ۲۰۸، ۲۱۴، ۲۱۵ (۵)، ۲۱۶، ۲۲۲، ۲۴۰، ۲۴۱، ۲۴۹ (۵)، ۲۵۰ (۶)، ۲۵۱ (۸)، ۲۵۶ (۲)، ۲۵۸، ۲۵۹، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۱، ۲۷۲، ۲۷۳، ۲۸۳، ۲۸۶، ۲۹۰، ۲۹۹، ۳۰۴، ۳۱۱، ۳۱۳، ۳۳۲، ۳۳۹.
- پتروشیمی ۱۳۶، ۱۷۰، ۱۸۱، ۲۱۷، ۲۶۶ (۲)، ۳۰۰، ۳۱۱، ۳۳۲.
- پیمانکاران ۲۴، ۱۱۳، ۱۶۵، ۱۷۹ (۵)، ۱۸۰ (۳)، ۳۰۱، ۳۰۲ (۶)، ۳۰۵، ۳۱، ۳۰، ۲۷، ۲۵، ۲۴، ۲۵، ۲۷، ۳۱، ۳۶، ۴۳، ۴۶، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۶۹، ۷۷، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۱۰۰، ۱۰۵، ۱۱۱، ۱۱۲ (۲)، ۱۱۳، ۱۱۹، ۱۲۲، ۱۲۸، ۱۳۵، ۱۴۰، ۱۴۱، ۱۴۶، ۱۶۷، ۱۶۹ (۲)، ۱۷۷ (۲)، ۱۷۸، ۱۷۸ (۲)، ۱۹۲ (۲)، ۱۹۴، ۱۹۵، ۱۹۶ (۲)، ۱۹۸ (۲)، ۲۰۲، ۲۰۵، ۲۰۶، ۲۰۸، ۲۱۱، ۲۲۵، ۲۳۶، ۲۳۷ (۲)، ۲۳۷، ۲۵۷ (۲)، ۲۷۳ (۲)، ۳۰۲ (۲)، ۳۰۳ (۳)، ۳۱۳، ۳۱۹.
- توسعه اقتصادی ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۲۷، ۳۰، ۳۱، ۳۶، ۴۳، ۴۶، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۶۹، ۷۷، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۱۰۰، ۱۰۵، ۱۱۱، ۱۱۲ (۲)، ۱۱۳، ۱۱۹، ۱۲۲، ۱۲۸، ۱۳۵، ۱۴۰، ۱۴۱، ۱۴۶، ۱۶۷، ۱۶۹ (۲)، ۱۷۷ (۲)، ۱۷۸، ۱۷۸ (۲)، ۱۹۲ (۲)، ۱۹۴، ۱۹۵، ۱۹۶ (۲)، ۱۹۸ (۲)، ۲۰۲، ۲۰۵، ۲۰۶، ۲۰۸، ۲۱۱، ۲۲۵، ۲۳۶، ۲۳۷ (۲)، ۲۳۷، ۲۵۴، ۲۵۷، ۲۶۷، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۳، ۲۸۵، ۲۸۶ (۳)، ۲۹۹، ۳۰۲، ۳۰۳ (۵)، ۳۳۸.
- توسعه روستاها ۳۳۲.
- توسعه سیاسی ۱۸، ۲۵، ۵۰، ۱۷۸، ۲۵۶، ۲۶۱، ۳۰۳ (۵).
- توسعه فرهنگی ۱۸، ۴۷، ۶۹، ۱۷۷ (۲)، ۱۷۸ (۲)، ۱۹۲، ۱۹۳، ۱۹۴، ۲۱۴.
- توسعه موزون ۱۵، ۱۳۸، ۱۷۹، ۱۸۲، ۱۸۶، ۲۹۳، ۳۰۳.
- توسعه نیافتگی ۲۲ (۳)، ۲۴، ۳۲، ۲۵۷، ۲۵۹، ۲۸۲ (۲)، ۲۸۳ (۲)، ۲۸۴، ۲۹۲، ۲۹۳، ۲۹۶، ۲۹۹ (۳)، ۳۰۰، ۳۰۳.
- توسعه یافته ۲۶، ۲۹، ۳۰، ۱۷۲، ۲۱۱ (۲)، ۲۵۶، ۲۶۱، ۲۶۲، ۲۷۶، ۲۸۲، ۲۸۶، ۳۰۰، ۳۰۱، ۳۰۳، ۳۰۷.
- تولید ناخالص ۲۶، ۲۹، ۴۶، ۱۱۴ (۲)، ۱۷۱ (۲)، ۱۹۲، ۲۰۰، ۲۰۱، ۲۰۲ (۲)، ۲۰۶ (۲)، ۲۰۷، ۲۱۲، ۲۱۵، ۲۱۶ (۲)، ۲۳۹، ۲۴۰، ۲۴۳ (۲)، ۲۵۱ (۲)، ۲۵۲ (۵)، ۲۵۳ (۲)، ۲۵۶ (۲)، ۲۶۸، ۲۷۶، ۲۹۰، ۲۹۱ (۲)، ۳۳۴، ۳۳۶ (۲).
- جامعه آرمانی ۲۴، ۱۹۵ (۲)، ۲۷۴.
- جامعه بدوی ۲۴.

- جامعه صنعتی ۱۴۱.
- خانه های انصاف ۱۲۸، ۱۳۲، ۱۳۳، (۵) ۱۸۱.
- خدمات اجتماعی ۱۱۰، ۱۳۵.
- خردگرایی ۳۲.
- خود شیفتگی ۲۹۳.
- خود مدار (ی) ۲۲، ۴۹، ۱۸۲، ۲۳۲، ۲۷۳، ۲۷۶، ۲۹۱، ۲۹۸، ۲۹۳.
- خودکامگی ۲۱، ۲۲، ۴۹، ۱۷۹، ۲۷۳، ۲۵۷، ۲۹۵.
- خودکفایی ۱۴۲، ۱۹۷، ۳۱۳، ۳۳۲، ۳۴۰.
- درآمد سرانه ۲۵، ۲۷، (۲) ۱۷۲، (۲) ۲۱۲، (۲) ۲۱۶، ۲۴۷، ۲۵۵، ۲۵۶، ۲۶۸، ۲۹۶، (۲) ۳۲۹.
- دستگاه اجرایی ۱۸، ۱۱۰، (۳) ۱۲۳، (۳) ۱۲۴، (۲) ۱۵۳، ۱۵۷، ۱۶۰، (۲) ۱۷۵، ۱۷۶، ۲۲۲، ۲۲۹، ۲۳۱، ۲۳۴، ۲۶۰، ۲۷۸، ۲۷۹، ۳۰۳، ۳۲۳، (۳) ۳۳۴.
- دستگاه اداری ۷۰، ۱۲۱، ۲۹۳، (۲).
- دیوان سالاری ۴۵، ۱۷۸، ۲۷۴، ۲۸۴، ۲۸۸، ۲۹۱، ۲۹۳، ۲۹۸، ۲۹۷، ۲۹۵.
- رانت ۱۹۸، (۶) ۲۳۷، ۲۵۷، ۲۵۸، (۳) ۲۷۱، ۲۷۵، ۲۸۳، ۲۸۴، ۲۹۸، ۳۰۴، ۳۰۶.
- رشد اجتماعی ۷۳، ۱۷۰.
- رشد اقتصادی ۱۸، ۲۱، ۲۴، ۲۵، ۲۸، (۲) ۲۹، ۳۱، ۴۰، ۷۳، ۱۳۵، (۲) ۱۳۶، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۵۸، (۲) ۱۶۸، (۲) ۱۷۰، ۱۷۱، ۱۷۲، ۱۷۴، ۱۸۲، ۱۸۴، ۱۹۶، ۱۹۷، ۱۹۸، (۳) ۱۹۹، ۱۹۹، (۲) ۲۰۲، ۲۰۶، (۲) ۲۱۱، ۲۱۴، ۲۱۵، (۴) ۲۱۶، (۳) ۲۱۷، ۲۱۷، (۷) ۲۲۲، ۲۲۶، ۲۳۵، ۲۳۷، (۲) ۲۳۹، (۲) ۲۴۰، ۲۴۲، ۲۴۳، (۲) ۲۴۴، (۶) ۲۴۴، (۱۰) ۲۴۴، (۳) ۲۴۶، (۲) ۲۴۷، ۲۴۷، ۲۵۵، ۲۵۲، ۲۵۱، ۲۴۹، ۲۴۸، (۴) ۲۶۷، ۲۶۷، ۲۶۸، ۲۶۹، (۲) ۲۶۹، ۲۸۵، (۲) ۲۸۶، ۲۸۷، ۲۸۹، ۲۹۶، (۲) ۲۹۹، (۲) ۳۰۴، ۳۱۱، ۳۱۳، ۳۱۴، ۳۱۵، ۳۳۲، ۳۳۳، ۳۳۷.
- رشد اقتصادی دانایی محور ۲۱۱، ۲۱۴، ۲۶۷، ۲۶۸.
- رشد مستمر و پایدار ۲۱۶، ۲۱۷، (۲).
- رشوه خواری ۳۵، ۲۹۸.
- رفاه اجتماعی ۱۸، ۱۹، ۲۶، ۳۱، ۱۳۵، ۱۳۸، ۲۱۱، ۲۵۴، ۲۵۹، ۲۶۷، ۲۶۸.
- رقابت پذیری اقتصاد ۲۱۴، ۲۱۶، ۲۶۸.
- رکود بزرگ ۱۸، ۲۶.
- رنسانس ۱۷، ۳۶، ۲۹۵، (۲).
- روحانیان ۱۴۳، ۲۳۲، (۲).
- روستاییان ۸۴، ۸۷، (۲) ۸۸، ۹۵، ۱۰۰، ۱۲۸، (۳) ۱۲۹، ۱۳۲، ۱۳۳، (۲) ۱۳۶، ۳۳۲، ۳۳۹.
- روشن گری ۳۲.
- زیرساخت ۱۸، ۲۷، (۲) ۲۸، ۲۸، ۷۳، ۱۱۷، ۱۳۹، (۲) ۱۷۱، ۱۷۸، ۱۸۱، ۲۵۴، (۲) ۲۶۹، ۲۸۴، ۳۱۱، (۲) ۳۱۵، ۳۱۷، ۳۳۲، ۳۳۷، ۳۰۴.
- زیست محیطی ۳۰، (۲) ۳۰، ۲۰۶، ۲۲۹، ۲۶۳، ۲۶۴، (۳) ۲۶۶، ۲۶۷، ۳۱۰، ۳۱۱، (۲) ۳۲۲، ۳۲۹.
- ژئواستراتژیکی ۸۱.
- ژئوپلیتیکی ۸۱.
- سازمان موقت برنامه ۷۰، (۲) ۷۱.
- سپاه بهداشت ۱۲۸، ۱۳۲، ۱۳۳، ۱۸۱.
- سپاه ترویج و آبادانی ۱۲۸، ۱۳۳، (۳) ۱۸۱.
- سپاه دانش ۱۲۸، ۱۳۲، (۷) ۱۳۳، ۱۸۱.
- سرمایه انسانی ۲۰، (۲) ۳۴، ۱۳۹، ۱۶۸، (۲) ۱۷۱، ۲۵۸، ۲۹۶، ۳۰۰، ۳۳۲.
- سرمایه گذاری ۲۹، (۲) ۳۱، ۷۲، ۱۰۶، ۱۰۷، ۱۱۹، ۱۳۶، ۱۳۷، (۲) ۱۴۰، ۱۴۸، ۱۵۳، (۲) ۱۶۸، ۱۷۰، (۲) ۱۷۱، ۱۷۲، ۱۷۴، ۱۷۷، ۱۹۴، ۱۹۷، (۲) ۲۰۶، ۲۰۹، ۲۱۲، ۲۱۵، (۲) ۲۱۶، ۲۲۳، ۲۲۹، ۲۳۵، ۲۴۰، (۲) ۲۴۲، ۲۴۷، ۲۴۹، ۲۵۴، ۲۵۶، ۲۵۷، ۲۷۱، ۲۸۴، ۲۸۹، (۲) ۲۹۰، ۳۱۱، ۳۱۳، ۳۱۹، ۳۳۲، ۳۳۳، ۳۳۵، ۳۳۶، (۲) ۳۳۷، (۲) ۳۳۸.
- سند چشم انداز ۲۱۱، (۳) ۲۱۳، (۲) ۲۱۶، ۲۱۸، ۲۲۱، (۲) ۲۲۶، ۲۳۹، ۲۴۰، ۲۵۵، (۴) ۲۵۶، ۲۵۹، (۲) ۲۶۷، (۲) ۲۶۸، (۴) ۲۸۰، ۲۸۵، (۲) ۲۸۸، (۲) ۲۹۴، ۲۹۸، ۲۹۹، ۳۰۴، ۳۳۸.
- سندیکا ۳۱۳.
- سهامی زراعی ۱۳۰، (۵).
- سهیم کردن کارگران در سود ۱۲۸، ۱۳۱، (۲) ۱۶۸.
- شکاف اقتصادی ۱۷، ۲۴.
- شوراهای داوری ۱۲۸، ۱۳۳، (۳).
- شهرسازی ۲۸، ۱۲۳، ۱۸۱، ۲۵۴، ۲۵۷، ۲۶۴.

- شهروند ۱۸، ۲۵، ۳۲، ۳۶، (۲) ۳۸، ۴۵، ۷۹، ۸۰، ۲۰۸، ۲۵۷، ۲۹۶، ۳۰۰، ۳۱۰.
- صادرات ۱۸، ۲۶، ۲۸، ۶۱، ۶۲، (۳) ۸۹، (۳) ۹۲، (۵) ۹۳، (۴) ۹۴، (۳) ۹۶، ۹۷، ۱۱۱، ۱۲۷، ۱۳۵، (۲) ۱۳۵، (۴) ۱۷۴، ۱۹۶، ۱۹۹، ۲۰۱، ۲۰۲، (۲) ۲۰۴، (۲) ۲۰۸، ۲۱۰، (۲) ۲۱۰، ۲۱۶، ۲۱۷، ۲۲۰، ۲۳۷، ۲۵۴، ۲۷۱، ۲۸۶، ۳۱۱، ۳۱۴، ۳۱۶، (۲) ۳۱۶، ۳۲۸، ۳۳۱، ۳۳۲، ۳۳۷، ۳۳۸، ۳۴۰، ۳۱۱، ۳۱۴، ۳۱۶، ۳۳۵، ۳۴۰. صنعت نفت ۴۶، ۵۹، ۲۴۱.
- ضریب جینی ۱۰۰، ۲۱۶، ۲۲۲، ۲۴۰، ۲۵۲، (۵) ۲۹۹، ۳۳۹. طرح (های) عمرانی ۷۲، ۱۲۴، ۱۴۶، ۱۵۰، ۱۶۳، ۱۷۴، ۱۷۸، ۱۸۱، ۱۸۲، ۱۹۸، (۲) ۲۰۷، ۲۷۰، ۲۷۱، ۳۰۲، ۳۰۵، ۳۲۳، ۳۲۵.
- عدالت اجتماعی ۲۹، ۱۲۹، ۱۳۹، ۱۹۱، ۱۹۲، (۲) ۱۹۹، ۲۱۱، ۲۱۴، (۲) ۲۲۱، ۲۳۶، ۲۶۷، ۲۹۷، (۲) ۳۰۵، ۳۲۹، ۳۳۰، ۳۳۸، (۲).
- عدالت اجتماعی اسلامی ۱۹۷، ۲۲۱، ۲۶۷، ۲۸۳. عقب ماندگی ۵، ۲۲، ۳۳، ۳۶، (۲) ۷۴، ۱۷۹، ۲۶۸، ۲۷۴، ۲۸۲، ۲۹۳، ۲۹۶، (۲) ۲۹۹، ۳۰۴، ۳۱۴، ۳۱۵، ۳۳۸.
- علمی و فناوری ۹، ۳۱۱، ۳۱۱، ۳۱۸، ۳۲۸، ۳۳۴، ۳۳۵، ۳۳۷، (۲) ۳۳۵. عمران روستایی ۸۲، ۱۳۸، ۱۸۷، ۲۰۶. عمران شهری ۱۲۶، ۱۳۵، ۱۳۸، ۱۸۷، ۲۰۶. عمران منطقه‌ای ۱۳۶، ۱۳۹، ۱۶۸، (۲) ۱۷۰، ۱۷۳. فرایند توسعه ۲۵، (۲) ۲۸، ۳۱، ۱۷۷، (۲) ۱۷۸، ۱۸۱، ۲۸۶، (۲) ۲۸۶، ۳۱۳، ۳۰۵، ۲۹۹، ۳۳۲.
- فروش سهام کارخانجات ۸، ۱۲۸، ۱۲۹، ۱۳۱، (۲). فرهنگ انضباط ۱۷۵. فرهنگ صنعتی ۱۷۵. فرهنگ کار ۱۷۵. فساد اخلاق ۳۳. فساد اداری ۷۹، ۲۵۳، ۲۸۳، ۳۲۹، ۳۳۵. فهارس بها ۱۸۰، (۲) ۲۷۰، ۳۰۲، (۳). قانون برنامه ۱۱۰، (۲) ۱۱۱، ۱۱۲، ۱۱۶، (۳) ۱۳۴، ۱۳۶، ۱۳۷، (۲) ۱۳۷، ۱۵۷، ۱۶۷، ۱۸۲، ۱۹۰، (۲) ۱۹۶، (۴) ۱۹۶، (۲) ۲۰۸، ۲۰۲، ۱۹۹، ۲۰۳، (۲) ۲۰۵، ۲۰۶، ۲۱۱، ۲۱۶، ۲۳۹، ۲۴۰، (۲) ۲۲۵، ۲۲۴، (۳) ۲۲۲، (۳) ۲۶۸، ۲۶۶، ۲۹۴، ۲۹۵، ۳۰۴، ۳۰۵.
- قانون برنامه و بودجه ۱۳۶، ۱۴۵، ۱۴۶، ۱۷۰، ۲۲۴، ۲۳۰. قانون گریزی ۲۶۸، ۲۷۱، ۲۹۱، ۳۰۴، ۳۰۶. قدرت دفاعی ۲۸، ۲۹، ۲۸۸، ۳۳۰. کاپیتولاسیون ۳۳، ۴۲، ۴۴. کشت و صنعت ۱۳۰، ۱۷۳.
- کنسرسیوم ۷۴، ۷۷، (۳) ۱۶۲، ۱۶۶، ۳۰۰. گرانی ۵۸، ۸۵، ۱۷۹، ۲۱۸، ۲۲۶، ۲۳۹، ۲۵۶، ۲۷۰، ۳۰۲، ۳۰۴. گرسنگی ۵۷، ۸۴، ۱۶۶.
- مالاریا ۸۳، ۸۷، (۴) ۱۶۶. مالکیت ۱۸، (۲) ۲۶، (۲) ۳۰، ۷۶، ۱۰۱، (۲) ۱۲۸، ۳۰، ۱۳۱، ۱۳۴، (۴) ۱۸۷، ۲۵۸، (۲) ۳۳۲. مالیات ۳۳، ۳۵، ۴۴، ۷۶، ۱۰۱، ۱۰۲، (۶) ۱۴۳، ۱۴۴، ۲۰۶، ۲۴۲، ۲۵۵، ۲۵۷، (۴) ۲۶۲، ۳۳۳. متخصص ۲۳، ۶۳، ۸۶، ۹۲، ۱۱۰، (۲) ۱۱۳، (۲) ۱۶۶، ۱۷۲، ۱۷۳، ۱۷۵، (۲) ۱۷۷، ۱۷۹، ۱۸۰، (۲) ۱۸۸، ۱۸۹، ۱۹۴، ۲۲۵، ۲۲۷، (۲) ۲۳۶، ۲۶۲، ۲۶۳، ۳۲۳. متعهد ۱۸۸، ۲۱۲، ۲۲۸، ۲۳۶، ۳۰۴. محرومیت ۳۹، (۲) ۴۲، ۶۰، ۶۶، ۱۷۹، ۱۱۴، ۳۳۰، ۳۳۸.
- محیط زیست ۱۰، ۳۱، ۸۸، ۱۳۸، ۱۴۰، ۲۰۱، ۲۱۱، ۲۱۴، (۳) ۲۵۳، ۲۵۴، ۲۶۴، (۱۱) ۲۶۴، (۲) ۲۶۶، (۷) ۲۶۷، (۴) ۲۶۹، ۲۷۰، ۳۰۹، ۳۱۵، ۳۳۰. مستعمره ۲۴. مسؤولیت پذیر (ی) ۱۷۵، ۲۱۲، ۲۹۸، ۳۳۳. مشارکت ۱۲، (۲) ۱۵، ۲۵، ۳۰، (۲) ۳۰، ۷۲، ۱۰۸، ۱۴۲، ۱۴۶، ۱۵۴، ۱۶۸، ۱۶۹، ۱۸۳، (۲) ۱۸۷، (۲) ۲۰۱، ۲۰۵، ۲۰۹، ۲۱۴، ۲۱۶، ۲۱۸، ۲۳۶، ۲۵۱، (۳) ۲۵۷، ۲۵۹، ۲۶۳، ۲۷۱، (۲) ۲۷۵، ۲۸۳، (۲) ۲۸۷، ۲۸۸، ۲۹۵، ۲۹۹، ۳۰۱، (۲) ۳۰۳، (۲) ۳۰۵، (۲) ۳۰۷، ۳۰۹، ۳۱۳، (۲) ۳۳۰، (۲) ۳۳۱، ۳۳۳، ۳۳۹، ۳۴۰. مشروطیت ۲۵، ۳۶، ۳۷، (۲) ۳۸، (۴) ۴۲، ۵۰، (۲) ۱۰۸،

- ۱۱۴۳ (۲).  
 معیشتی ۱۷، ۴۰، ۲۰۶، ۲۴۳، ۲۶۸.  
 ملوک الطوائفی ۳۹، ۵۱، ۷۶.  
 ملی شدن آب‌ها ۱۲۸، ۱۳۳.  
 ملی شدن جنگل‌ها و مراتع ۱۲۸، ۱۳۰، ۱۳۱.  
 ملی‌گرایی ۳۲، ۴۸، ۷۳، ۱۰۷.  
 منابع طبیعی ۱۹، ۲۰، ۳۴، ۶۶، ۶۷، ۶۸، ۸۰، ۱۰۱، ۱۴۱، ۱۷۰، ۲۰۱، ۲۵۷ (۲)، ۲۵۸ (۲)، ۲۶۶، ۲۷۰، ۲۸۳، ۲۹۹، ۳۰۰ (۵)، ۳۳۰.  
 موانع توسعه ۳۱، ۳۶، ۱۱۲، ۱۹۳، ۲۵۴، ۲۷۳، ۲۷۴، ۲۸۴، ۲۸۵، ۳۳۲.  
 مهار تورم ۱۹۷، ۲۱۴، ۳۳۲.  
 مهندسان مشاور ۱۱۳ (۳)، ۱۶۵ (۲)، ۱۷۹ (۴)، ۱۸۰ (۳)، ۳۲۳ (۴)، ۳۰۲، ۳۰۱ (۴)، ۳۲۳ (۴).  
 مهندسين مشاور ۹، ۱۲۱، ۱۲۴ (۲)، ۲۱۸.  
 ناکارآمدی (ی) ۸۴، ۶۰، ۲۳۹، ۲۴۲، ۲۴۳ (۲)، ۲۴۷، ۲۵۷ (۳)، ۲۶۰، ۲۶۸، ۲۶۹، ۲۷۱، ۲۷۳، ۲۷۵، ۲۸۱، ۲۸۲، ۲۸۳، ۲۹۰، ۲۹۶، ۲۹۷، ۳۰۲ (۳)، ۳۰۴.  
 نخبه‌پروری ۲۵، ۱۷۴، ۱۷۸، ۱۸۳، ۲۶۱، ۲۷۹، ۲۸۵.  
 نظام اداری ۲۱، ۳۹، ۴۵، ۸۴، ۱۰۷، ۱۳۵، ۱۵۰، ۱۶۶، ۱۶۸، ۱۷۵، ۱۷۸، ۱۹۴، ۱۹۹ (۲)، ۲۰۶، ۲۲۲، ۲۲۷، ۲۴۳، ۲۷۰، ۲۷۴، ۲۹۱، ۳۲۹، ۳۳۵.  
 نفت و گاز ۵، ۱۰، ۲۲ (۲)، ۲۹، ۳۱ (۲)، ۶۹، ۱۳۵، ۱۸۱، ۲۰۰، ۲۲۲، ۲۳۵، ۲۵۶ (۲)، ۲۵۷ (۲)، ۲۵۸، ۲۷۱ (۲)، ۲۷۴، ۲۷۷، ۲۸۴، ۲۹۹، ۳۳۲، ۳۳۷ (۴).  
 نماگرهای اقتصادی ۲۴۰، ۲۴۳ (۲)، ۲۵۳ (۲)، ۲۵۸.  
 نهادهای مدنی ۲۱ (۲)، ۲۱ (۲)، ۱۸۳ (۲)، ۲۵۷، ۲۵۸، ۲۶۹، ۲۷۱، ۲۷۳ (۳)، ۲۷۴ (۳)، ۲۷۶، ۲۸۳ (۲)، ۲۸۴، ۲۹۴، ۳۰۳، ۳۰۵.  
 نهادهای مردمی ۳۰، ۳۱، ۱۷۸، ۱۸۳، ۲۵۵ (۲)، ۲۵۹، ۲۷۱، ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶، ۳۰۱ (۲)، ۳۰۳، ۳۰۷.  
 واسطه (ای - گری) ۱۷۴، ۱۹۸، ۳۱۴.  
 وجدان کار (ی - شناسی) ۱۷۲، ۲۰۱، ۳۲۸، ۳۳۴.  
 وزارت برنامه و بودجه ۱۹۰، ۱۹۲، ۱۹۳ (۳)، ۱۹۵ (۳)، ۲۳۷ (۲).  
 وظیفه شناسی ۱۷۵.



#### کتابنامه

- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۵)، *خاطرات*، انتشارات علمی، تهران.
- اتاق بازرگانی (۱۳۸۸)، *موقعیت شاخص های اقتصادی ایران در سال ۲۰۰۸*، گزارش شماره ۹۹۹۴ اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، آذر ۱۳۸۸، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، تهران.
- اعتدال، ۱۳۹۰، "آمار تاسف بر انگیز از اعتیاد در ایران"، پایگاه خبری اعتدال، ۴ بهمن ۱۳۹۰.  
<http://www.etedaal.ir>
- افخمی، غلامرضا (۱۳۷۳)، *عمران خوزستان - عبدالرضا انصاری - حسن شهیمیرزادی و احمد علی احمدی*، آرشیو تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران، آمریکا.
- افخمی، غلامرضا (۱۳۸۹)، *خاطرات عبدالرضا انصاری*، انتشارات بنیاد مطالعات ایران، آمریکا.
- الویری، مرتضی (۱۳۷۷)، *نگاه به برنامه از دو سو*، مجله ایران فردا، شماره ۵۰.
- انصاری، عبدالرضا (۱۳۸۸)، *خاطرات عبدالرضا انصاری*، آرشیو تاریخ شفاهی ایران، به کوشش دکتر غلامرضا افخمی، نسخه چاپ نشده.
- ایسنا (۱۳۹۱)، *خبرگزاری دانشجویان ایران*، بخش اقتصادی مورخه ۱۳۹۱/۳/۳۱،  
<http://isna.ir/fa/news/91033117680>
- آتی نیوز (۱۳۹۱)، *در آمد ۱۰۳ سال فروش نفت ایران*، شبکه خبری آتی نیوز، شهریور ۹۱۱۳،  
<http://www.atynews.com>
- آفتاب، ۱۳۸۸، "آخرین آمار اعتیاد کشور"، *ستاد مبارزه با مواد مخدر*، پایگاه خبری آفتاب نیوز، ۲۶ مرداد ۱۳۸۸،  
<http://www.aftabnews.ir>
- آموزگار، جهانگیر (۱۳۷۵)، *فراز و فرود دودمان پهلوی*، ترجمه اردشیر لطفعلیان، مرکز ترجمه و نشر کتاب، تهران.
- بانک مرکزی (۱۳۸۹)، *گزارش خلاصه تحولات اقتصادی کشور سال ۱۳۸۸*، بانک مرکزی، تهران.
- بانک مرکزی (۱۳۸۹)، *گزارش خلاصه تحولات اقتصادی کشور سال ۱۳۸۸*، مهر ۱۳۸۹، بانک مرکزی، تهران.

- بانک ملی ایران (۱۳۲۷)، تاریخچه تنظیم برنامه هفت ساله عمران و آبادی ایران، ضمیمه مجله شماره ۹۸، بانک ملی ایران، بهمن و اسفند. تهران.
- بشیرگندی، تیمور (۱۳۸۲)، اسنادی از اصل چهار ترومن در ایران (۱۳۲۵ - ۱۳۴۶)، (دو جلد)، مجموعه اسناد تاریخی، مرکز اسناد ریاست جمهوری، از انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
- بهزادی، علی (۱۳۷۵)، شبه خاطرات، علی بهزادی، انتشارات زرین، تهران.
- بیزنس (۲۰۱۳)، Iran Business Report, Business Monitor International،
- پازوکی، مهدی (۱۳۸۲)، تحولات استراتژی توسعه اقتصادی طی چهار برنامه بعد از کودتا ۸۳۳۲، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهران.
- تابش، احمد (۱۳۸۳)، اندیشه توسعه و برنامه ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- تحلیل جمعی، ۱۳۹۱، "تحلیل جمعی از اقتصاد دانان از شرایط و مشکلات اقتصادی کشور و راه های برون رفت از آن - اسفند ۱۳۹۱" نامه سرگشاده ۴۳ کارشناس و استاد اقتصاد دانشگاه های کشور.
- تجلی، سید آیت الله (۱۳۸۱)، مروری بر برنامه های توسعه پیش و پس از انقلاب، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره هفتم و هشتم، سال ۱۳۷۱، تهران.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، آمایش سرزمین، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران
- توفیق، فیروز (۱۳۸۵)، برنامه ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
- تیموری، ابراهیم (۱۳۶۳)، عصر بی خبری، انتشارات اقبال، تهران.
- تب نپوز (۱۳۹۱)، در آمد ۱۰۰ ساله فروش نفت ایران، پایگاه خبری صنعت حمل و نقل ایران، ۳۱ مرداد ۱۳۹۱، [www.tinn.ir](http://www.tinn.ir)
- جمشیدی، مژگان (۱۳۹۲)، "بی آب، بی خاک، بی جنگل"، سالنامه شرق ۱۳۹۲، تهران.
- جنت، محمد صادق (۱۳۸۶)، فرایند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه، روزنامه دنیای اقتصاد، بهمن ۱۳۸۶، تهران.
- جنت، محمد صادق (۱۳۸۶)، فرایند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۴۶۴، مورخه ۱۳۸۶/۱۲/۱، تهران.
- جنت، محمد صادق (۱۳۸۶)، فرایند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۴۶۵، مورخه ۱۳۸۶/۱۲/۲، تهران.
- جنت، محمد صادق (۱۳۸۶)، فرایند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۴۷۶۵، مورخه ۱۳۸۶/۱۲/۵، تهران.
- حاج یوسفی، علی (۱۳۷۷)، برنامه ریزی منطقه ای در ایران، مجموعه مقالات ۵۰ سال برنامه ریزی توسعه در ایران، دانشگاه علامه طباطبایی و سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- حقوقی، مرتضی (۱۳۸۸)، کشاورزی زیر بنای توسعه، مهندسین مشاور ویسان، تهران.
- حقوقی، مرتضی (۱۳۹۰)، شرکت های سهامی زراعی، انتشارات کند و کاو با همکاری جامعه مهندسان مشاور ایران، تهران.
- خاتمی، محمد (۱۳۸۴)، گزارش عملکرد برنامه سوم توسعه، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۶۱، ۱۳۸۴، تهران.
- خبرآنلاین (۱۳۹۱)، سه روایت از نرخ رشد اقتصادی ایران + نمودار، خبرگزاری خبر آنلاین، کد مطلب: ۲۰۱۴۰۶

تاریخ: ۱۰/۱۲/۱۳۹۰.

- خبر اقتصادی (۱۳۹۱)، نرخ تورم در ۳۴ سال بعد از انقلاب، سایت خبر اقتصادی، بیست فروردین ۱۳۹۱.
- دادگر، یدالله (۱۳۷۸)، نگاهی گذرا به برنامه سوم توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه حوزه و دانشگاه، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۷۸، قم.
- دنیای اقتصاد، روزنامه (۱۳۹۱)، رونمایی از رشد اقتصادی سال ۹۰، روزنامه دنیای اقتصاد، پنجشنبه ۱۰ اسفند ۱۳۹۲، تهران.
- دولت آبادی، یحیی (۱۳۸۷)، خاطرات یحیی دولت آبادی، انتشارات فردوس تهران.
- دیوسالار، عبدالرسول (۱۳۹۱)، مسأله منابع و موانع توسعه در ایران، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۲۹۰، زمستان ۱۳۹۱، تهران.
- روزنامه رسمی (۱۳۶۰)، رای اعتماد کابینه مهندس میر حسین موسوی، روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۰۷۰۱، شرح جلسه علنی دوشنبه ۱۱ آبان ۱۳۶۰ در مجلس شورای اسلامی، تهران.
- رومر، کریستینا (۱۳۸۷)، رکود بزرگ، ترجمه محمد رضا فرهادی پور، روزنامه دنیای اقتصاد، شنبه ۳۰ آذر ۱۳۸۷.
- رهبر، فرهاد (۱۳۸۱)، باز شناسی عارضه فساد مالی، جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، تهران.
- زاهدی، علی (۱۳۱۰)، لزوم پروگرام صنعتی، کتابخانه سازمان برنامه، تهران.
- زکریا، فرید (۱۳۹۰)، آینده آزادی، اولویت لیبرالیسم بر دموکراسی، ترجمه امیر حسین نوروزی، انتشارات طرح نو، تهران.
- زمان زاده، حمید (۱۳۸۹)، یک دهه عملکرد اقتصاد ایران در آئینه شاخص های کلان اقتصادی، فصل نامه تازه های اقتصاد، شماره ۱۲۹، پاییز ۱۳۸۹، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تهران.
- زمان زاده، حمید - صادق الحسینی (۱۳۹۱)، اقتصاد ایران در تنگنای توسعه، انتشارات مرکز، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷)، برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۱)، برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۳)، برنامه پنجم عمرانی (تجدید نظر شده ۱۳۵۶-۱۳۵۲)، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۶)، برنامه ششم و دورنمای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۸)، نظام اقتصادی - اجتماعی، سیاست ها و خط مشی ها، شوراهای برنامه ریزی در جمهوری اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۰)، اصول و مبانی تعیین هدف های توسعه اقتصادی - اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران، گزارش کارگروه ۱۰، تعیین هدف های توسعه اقتصادی - اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۱)، برنامه کلان توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی پنج ساله اول جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶-۱۳۶۲)، مصوب شورای اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۵)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۴، دفتر اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۵)، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶)، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

- ایران (۱۳۶۸-۱۷۲)، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
  - سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
  - سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، سابقه برنامه ریزی در ایران، دفتر اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
  - سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۶، دفتر اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
  - سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۷، دفتر اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
  - سازمان برنامه (۱۳۳۸)، سنجش پیشرفت برنامه هفت ساله دوم، دفتر امور اقتصادی، سازمان برنامه، تهران.
  - سازمان برنامه (۱۳۳۸)، سنجش پیشرفت و عملکرد برنامه عمرانی هفت ساله دوم ایران، نشریه شماره ۱۲، مدیریت امور اقتصادی سازمان برنامه، تهران.
  - سازمان برنامه (۱۳۴۳)، گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم، سازمان برنامه، تهران.
  - سازمان برنامه (۱۳۴۶)، ارزشیابی عملکرد برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۹)، دفتر اطلاعات و گزارش ها، سازمان برنامه، تهران.
  - سازمان برنامه (۱۳۴۶)، گزارش سنجش پیشرفت برنامه سوم، سازمان برنامه، دفتر اطلاعات و گزارش ها، سازمان برنامه، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۷۹)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۸، دفتر اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۲)، روسای سازمان برنامه و بودجه از آغاز تا تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، دفتر طرح و برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۲)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و پیشینه تاریخی تشکیلات آن، دفتر طرح و برنامه، معاونت امور پشتیبانی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۳)، گزارش ربع قرن عملکرد جمهوری اسلامی ایران، اداره کل روابط عمومی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۳)، مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۴)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، جلد اول، دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۵)، گزارش عملیات عمرانی در برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرح ها، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، تهران.
  - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۸۸)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و نظارت بر عمل کرد سه سال اول برنامه

- چهارم توسعه، جلد اول، معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظارت برنامه، تهران.
- سحابی، عزت‌الله (۱۳۷۷)، برنامه: اندیشه ای غریب!، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- سحابی، عزت‌الله (۱۳۸۹)، نیم قرن خاطره و تجربه، نشر فرهنگ صبا، تهران.
- سریع القلم، محمود (۱۳۸۶)، عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران، مرکز پژوهش های علمی و مطالعات استراتژیک، تهران.
- سریع القلم، محمود (۱۳۹۰)، عقلانیت و توسعه یافتگی ایران، نشر فرزاد، تهران.
- سیاسی، علی اکبر (۱۳۸۷)، گزارش یک زندگی، نشر اختران، تهران.
- شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۷۷)، نیم قرن برنامه، نیم قرن بودجه، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- شریف امامی، جعفر (۱۳۸۰)، خاطرات جعفر شریف امامی، طرح تاریخ شفاهی، دانشگاه هاروارد، به کوشش حبیب لاجوردی، انتشارات سخن، تهران.
- شهیدی، هوشنگ (۱۳۷۷)، نقطه پایان بلند پروازی کجاست؟ مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- طلوعی، محمود (۱۳۹۱)، ناگفته ها از روزگار پهلوی ها، خاطرات عبدالرضا انصاری، نشر علم تهران.
- صادقی تهرانی، علی (۱۳۷۷)، همزیستی تاریخی "فرمان" و "برنامه"، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- صدیقی، کوروس (۱۳۷۷)، برنامه سوم، برون رفت از وضع موجود، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- صفویان، مهدی (۱۳۷۷)، سانترالیزم خشن، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- عالیخانی، علینقی (۱۳۸۰)، خاطرات علینقی عالیخانی، طرح تاریخ شفاهی، دانشگاه هاروارد، به کوشش حبیب لاجوردی، نشر آبی، تهران.
- عظیمی، حسین (۱۳۷۶)، مصاحبه، روزنامه اطلاعات ۲۱ مهر ۱۳۷۶، تهران.
- عظیمی، حسین (۱۳۷۷)، از برنامه "چه می خواستیم" به "چه رسیدیم"؟، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- عظیمی، حسین (۱۳۷۷)، گزارش یک همایش، میز گرد همایش نیم قرن توسعه، مجله ایران فردا، دی ماه ۱۳۵۰، تهران.
- عظیمی، حسین (۱۳۹۲)، اقتصاد ایران: توسعه برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نور محمدی، نشر نی، تهران.
- غنی، سیروس (۱۳۷۷)، ایران، برآمدن رضاخان، برافتادن قاجار و نقش انگلیس ها، ترجمه حسن کامشاد، انتشارات نیلوفر، تهران.
- فارس، خبرگزاری (۱۳۹۱)، رئیس سازمان نهضت سوادآموزی در غرفه خبرگزاری فارس، تاریخ خبر ۱۳ آبان ۱۳۹۱، سایت خبرگزاری فارس (اخبار اجتماعی).
- فراستخواه، مقصود (۱۳۸۸)، سرگذشت و سوانح دانشگاه در ایران، موسسه خدمات فرهنگی رسا، تهران.
- فرج پور، مجید (۱۳۸۳)، فقر، فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران، خدمات فرهنگی رسا، تهران.
- فرمانفرمایان، خداداد (۱۳۸۱)، توسعه در ایران، ۱۳۵۷-۱۳۲۰، خاطرات شفاهی منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان، عبدالمجید مجیدی، به کوشش حبیب لاجوردی، نشر گام نو، تهران.
- قائم الصباحتی، عباس (۱۳۷۷)، تشویق ها و تلقی ها، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- کاتوزیان، دکتر محمدعلی همایون (۱۳۸۰)، دولت و جامعه در ایران، ترجمه حسن افشار، نشر مرکز، تهران.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۷۹)، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، نشر مرکز، تهران.
- گودرزی (۱۳۸۱)، توسعه در ایران، ۱۳۵۷-۱۳۲۰، خاطرات شفاهی منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان،

- عبدالمجید مجیدی، به کوشش حبیب لاجوردی، نشر گام نو، تهران.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۷۹)، نیم نگاهی به سابقه و نظام برنامه ریزی در ایران، اطلاعات سیاسی، شماره نهم و دهم ۱۳۷۹، تهران.
- ماوراء بحار، کنسرسیوم (۱۳۲۸)، گزارش کنسرسیوم ماوراء بحار، کتابخانه سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- مجمع جهانی اقتصاد (۲۰۱۳)،
- The Global Competitiveness Report, 2013-2014, World Economic Forum
- مجید زاده، رضا (۱۳۹۲)، معمای غازان خان، نشر علم، تهران.
- مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۵)، خاطرات عبدالمجید مجیدی، نشر گام نو، تهران.
- مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱)، توسعه در ایران، ۱۳۵۷-۸۳۲۰، خاطرات شفاهی منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمائیان، عبدالمجید مجیدی، به کوشش حبیب لاجوردی، نشر گام نو، تهران.
- مراغه ای، زین العابدین (۱۳۶۲)، سیاحتنامه ابراهیم بیک، نشر سپیده، تهران.
- مشایخی، علینقی (۱۳۷۷)، ضرورت تعدیل، تجربه تعدیل، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- مردوخ، بابزید (۱۳۷۷)، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۸۷)، مروری بر تحول برنامه ریزی در ایران و چند کشور منتخب، شماره مسلسل ۹۳۴۱، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۸۸)، بررسی وضعیت اقتصادی کشور با استفاده از مهم ترین شاخص های اقتصادی، شماره مسلسل ۹۶۸۵، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۸۹)، ارزیابی کلی برنامه های توسعه بعد از انقلاب، شماره مسلسل ۱۰۲۹۹، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۹۰)، سامانه قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- <http://rc.majlis.ir/fa>
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۹۱)، سامانه قوانین، پورتال مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۹۱)، مجموعه مطالعات الگوی برنامه ریزی برای ایران (ارزیابی و مقایسه تطبیقی مستندات برنامه های دوم و سوم و چهارم و پنجم توسعه)، شماره مسلسل ۱۲۸۲۴، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- مرکز پژوهش‌ها (۱۳۹۱)، مجموعه مطالعات الگوی برنامه ریزی برای ایران (برنامه ریزی در کشور فرانسه)، شماره مسلسل ۱۲۸۳۱، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۸۷)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵ و نظارت بر عملکرد دو ساله اول برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، تهران.
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۸۸)، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶ و نظارت بر عملکرد سه سال اول برنامه چهارم توسعه، جلد اول، معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظارت برنامه، تهران.
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۸۹)، مجموعه برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، انتشارات، موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، تهران.
- معین فر، علی اکبر (۱۳۷۷)، برنامه انقلاب؟، مجله ایران فردا، شماره ۵۰، تهران.
- مک لئود، تاس.اچ (۱۳۷۷)، برنامه ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در

- تهیه برنامه سوم عمرانی، ترجمه علی اعظم بیگی، نشر نی، تهران.
- موریسن نودسن (۱۳۲۶)، گزارش شرکت بین المللی موریسن نودسن، کتابخانه سازمان برنامه، تهران
  - موسسه (بی تاریخ)، موسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه، بروشور موسسه، تهران.
  - موسسه عالی (بی تاریخ)، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، بروشور موسسه، تهران.
  - میلانی، عباس (۲۰۰۸)، ناموران ایرانی، دانشگاه سیراکیوز، آمریکا، نسخه انگلیسی.
  - نونزاد، مسعود (۱۳۸۱)، مروری بر برنامه های توسعه پیش و پس از انقلاب، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره هفتم و هشتم سال ۱۳۷۱، تهران.
  - وزارت بازرگانی (۱۳۸۸)، بررسی تطبیقی نظام برنامه ریزی توسعه در ایران و کشورهای منتخب، دفتر مطالعات اقتصادی (احمد تشکینی - افسانه شفیعی - بهاره عریانی و علیزضا گرشاسبی) - معاون برنامه ریزی و امور اقتصادی، وزارت بازرگانی، شماره ثبت ۸۸/۸۰۸.
  - وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۴)، روش تهیه و تنظیم اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران، وزارت برنامه و بودجه، تهران.
  - هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران.
  - یگانه، محمد (۱۳۸۴)، خاطرات محمد یگانه، وزیر مشاور، طرح تاریخ شفاهی دانشگاه هاروارد به کوشش حبیب لاجوردی، نشر ثالث، تهران.
  - یوسفی، مجید (۱۳۸۶)، اصفیا در میانه اخلاق و عمل، روزنامه دنیای اقتصاد، چهارشنبه ۷ آذر ۱۳۸۶، تهران.

## سایر کتاب‌های نگارنده

عنوان	سال انتشار	ناشر
۱- راهنمای ساختمان ابنیه	۱۳۴۵	سازمان آب و برق خوزستان
۲- مشکلات و تنگناها	۱۳۵۶	سازمان آب و برق خوزستان
۳- منابع آب و خاک، (نشریه ۱۰۳)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۴- هیدرولیک کانال‌ها، (نشریه ۱۰۴)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۵- هیدرولیک لوله‌ها و مجاری، (نشریه ۱۰۵)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۶- اندازه‌گیری جریان، (نشریه ۱۰۶)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۷- نقشه‌های تیپ سازه‌های آبی، (نشریه ۱۰۷)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۸- مشخصات فنی عمومی شبکه‌های آبیاری و زهکشی، (نشریه ۱۰۸)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۹- خدمات فنی و بهره‌برداری و نگهداری، (نشریه ۱۰۹)	۱۳۶۸*	سازمان برنامه و بودجه
۱۰- سازه‌های بتنی مهندسی محیط زیست، (نشریه ۱۵۰)	۱۳۷۵	سازمان برنامه و بودجه
۱۱- مهندسی رودخانه‌های دز و کارون	۱۳۸۰	وزارت نیرو - کمیته ملی سدهای بزرگ
۱۲- زیر آسمان زمین	۱۳۸۲	نشر سمرقند
۱۳- بحران آب	۱۳۸۳	جامعه مهندسان مشاور ایران
۱۴- تقابل منابع سیاره زمین با الگوهای توسعه و مصرف	۱۳۸۶	جامعه مهندسان مشاور ایران





وظیفه خود می دانم نه تنها به خاطر تدوین این اثر ماندنی در باره تاریخچه برنامه ریزی اقتصادی در ایران، بلکه بخاطر سرگذشت برنامه ریزی از شما قدردانی کنم. هم چنین احساس وظیفه می کنم، جسارت کرده و با اجازه پیش کسوتانم که دیگر امروز با ما نیستند، از شما سپاسگزاری کنم. از همه مهم تر در میان آنان، آقای ابوالحسن ابتهاج که به نظر من پدر برنامه ریزی ایران، مرشد من و خدمتگزار بزرگ ملت ایران است.

نقل از یادداشت دکتر خداداد فرمانفرمایان

نگاشتن داستان توسعه و برنامه ریزی از ابتدا تا حال یکی از آرزوهای همه ما دست اندرکاران این تلاش میهنی بود که به دست شما صورت پذیرفته است. این داستان که با پیشنهاد ابتهاج شروع می شود، با تمام مشکلات و سرخوردگی هایی که داشت، موجب توسعه و پیشرفت میهنمان شده و همه ما را مفتخر می سازد. همانطور که شما به آن اشاره فرموده اید، بانک جهانی ایران را با متوسط رشد سالانه ۱۱/۲ درصد و با نرخ تورم ۴/۲ درصد، در ردیف اول کشورهای عضو در دهه ۱۹۶۳-۷۳ قرار داده است.

نقل از یادداشت دکتر عبدالمجید مجیدی



جامعه‌مندان مشاور ایران

ISBN: 978-964-6508-89-7



9 789646 60889 7

شابک: ۷-۸۹-۶۵۰۸-۹۶۴-۹۷۸

قیمت: ۱۴۰۰۰ تومان