

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)

دکتر بهروز مادی زئوز

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

هادی زنوز، بهروز

بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران: دوره قبل از انقلاب اسلامی / بهروز هادی زنوز. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۳۳۳ ص.: جدول، نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۸۳)

ISBN: 978-964-8427-63-9: ۷۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه: ص. ۳۲۹-۳۳۳.

مندرجات: ج. ۱. دوره قبل از انقلاب اسلامی.

۱. برنامه‌ریزی - ایران. ۲. ایران - سیاست اقتصادی. الف. مجلس شورای

اسلامی، مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات برنامه و بودجه. ب. عنوان.

HC ۴۷۵/۰۲ پ ۴

۱۳۸۹

عنوان: بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)

مؤلف: دکتر بهروز هادی زنوز

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۸۹

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۷۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
مقدمه	۵
فصل اول بیان مسئله، مبانی نظری و روش تحقیق	۱۵
۱-۱ بیان مسئله	۱۷
۱-۲ تعریف برنامه و نظام برنامه‌ریزی	۲۱
۱-۲-۱ تعریف برنامه و سطوح مختلف برنامه‌ریزی دولتی	۲۱
۱-۲-۲ تعریف نظام برنامه‌ریزی	۲۳
۱-۳ دوره زمانی مطالعه	۲۵
۱-۴ مفهوم دولت و تحول نقش آن در اقتصاد	۲۵
۱-۴-۱ تعریف دولت	۲۶
۱-۴-۲ روابط دولت با شهروندان	۲۷
۱-۴-۳ تحول نقش دولت در اقتصاد	۲۸
۱-۴-۴ چارچوب نظری برای تعیین نقش براننده دولت در اقتصاد	۳۲
۱-۵ برنامه‌ریزی به‌مثابه ابزاری برای مدیریت اقتصاد بازار	۴۳
۱-۵-۱ کارایی فرایندهای غیربازاری غیرمتمرکز	۴۶
۱-۵-۲ بهینه‌سازی و کارایی انتخاب‌های جمعی	۴۸
۱-۵-۳ فاصله گرفتن از نفع‌طلبی‌های خاص	۴۸
۱-۵-۴ توجه‌پذیری و قابلیت دوام بلندمدت	۴۹
۱-۵-۵ افزایش اعتبار سیاست عمومی	۵۰
۱-۵-۶ چارچوب نهادی، ابزارها و سازوکار برنامه‌ریزی	۵۱
۱-۶ روش تحقیق	۵۲
فصل دوم نقش دولت در اقتصاد و تحول برنامه‌ریزی (از انقلاب مشروطیت تا سال ۱۳۴۱)	۵۵
مقدمه	۵۷
۲-۱ نقش دولت در اقتصاد سیاسی ایران در دوران قاجار	۵۸

۶۳.....	۲-۲ بحران دولت و انقلاب مشروطیت
۶۷.....	۲-۳ ظهور دولت نوین و انباشت سرمایه در دوره میان دو جنگ جهانی
۷۰.....	۲-۳-۱ دولت و انباشت سرمایه در دوره ۱۳۲۰-۱۳۰۰
۷۴.....	۲-۳-۲ اصلاحات مالی در دوره میان دو جنگ جهانی
۷۵.....	۲-۳-۳ شکل‌گیری شورای اقتصاد
۷۷.....	۲-۴ تحول برنامه‌ریزی در دوره ۱۳۳۴-۱۳۲۰ و تدوین و اجرای برنامه هفت‌ساله اول
۷۹.....	۲-۴-۱ تشکیل کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی
۸۰.....	۲-۴-۲ تشکیل هیئت عالی برنامه
۸۲.....	۲-۴-۳ تهیه و تصویب برنامه هفت‌ساله عمرانی
۸۶.....	۲-۴-۴ شکل‌گیری سازمان برنامه
۹۲.....	۲-۴-۵ دلایل شکست برنامه اول
۹۵.....	۲-۵ برنامه هفت‌ساله دوم (مهر ۱۳۳۴ تا شهریور ۱۳۴۱)
۹۶.....	۲-۵-۱ ثبات سیاسی و تعامل با دنیای غرب
۹۸.....	۲-۵-۲ اهداف برنامه
۹۹.....	۲-۵-۳ اعتبارات برنامه و چگونگی تأمین مالی آن
۱۰۱.....	۲-۵-۴ موفقیت‌های برنامه در اجرای طرح‌ها
۱۰۲.....	۲-۵-۵ نظام برنامه‌ریزی ایران در دوره اجرای برنامه
۱۰۲.....	۲-۵-۵-۱ سازمان برنامه
۱۰۶.....	۲-۵-۵-۲ دستگاه‌های مسئول تولید آمار و اطلاعات
۱۰۸.....	۲-۵-۵-۳ نقش دستگاه‌های دولتی
۱۱۰.....	۲-۵-۵-۴ نقش مشاوران و پیمانکاران
۱۱۰.....	۲-۵-۵-۵ نقش قوه مقننه
۱۱۱.....	۲-۵-۶ برنامه عمران ناحیه‌ای
۱۱۱.....	۲-۵-۶-۱ برنامه عمران خوزستان
۱۱۲.....	۲-۵-۶-۲ عمران ناحیه جنوب شرقی
۱۱۲.....	۲-۵-۶-۳ عمران ناحیه کرمان
۱۱۲.....	۲-۵-۷ سیاست‌های اقتصادی دولت در برنامه عمرانی دوم
۱۱۵.....	۲-۶ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۱۸.....	پیوست

فصل سوم برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶) ۱۱۹

مقدمه ۱۲۱

۳-۱ رویکرد جامع به برنامه‌ریزی و سطوح مختلف برنامه ۱۲۳

۳-۲ روش تهیه برنامه ۱۲۶

۳-۳ مدت برنامه ۱۲۷

۳-۴ اهداف برنامه ۱۲۸

۳-۵ منابع مالی برنامه ۱۲۸

۳-۶ چگونگی تخصیص اعتبارات برنامه میان بخش‌ها ۱۳۰

۳-۷ تجدیدنظر در برنامه ۱۳۱

۳-۸ رابطه برنامه و بودجه ۱۳۱

۳-۹ عملکرد اقتصاد در دوران برنامه ۱۳۴

۳-۱۰ نقش دولت در تأیید برنامه ۱۴۰

۳-۱۱ نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه ۱۴۲

۳-۱۲ جایگاه قانونی سازمان برنامه ۱۴۳

۳-۱۲-۱ هیئت عالی برنامه ۱۴۴

۳-۱۲-۲ هیئت عامل برنامه ۱۴۶

۳-۱۲-۳ هیئت حسابرسی برنامه ۱۴۷

۳-۱۲-۴ تشکیلات سازمان برنامه ۱۴۷

۳-۱۲-۵ وضعیت آمار در برنامه ۱۴۹

۳-۱۲-۶ نقش سازمان برنامه در تهیه طرح‌های عمرانی ۱۵۰

۳-۱۳ نقش دستگاه‌های دولتی در برنامه ۱۵۱

۳-۱۴ مشلوران و پیمانکاران ۱۵۲

۳-۱۵ عدم تمرکز در تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها ۱۵۲

۳-۱۶ نقش بخش خصوصی و شیوه تعامل دولت با آن ۱۵۳

پیوست ۱۵۶

فصل چهارم برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷) ۱۶۱

مقدمه ۱۶۳

۴-۱ رویکرد سازمان برنامه در تهیه برنامه ۱۶۴

۴-۲	توجه به توسعه منطقه‌ای	۱۶۵
۴-۳	نظام برنامه‌ریزی	۱۶۷
۴-۴	روش برنامه‌ریزی	۱۶۹
۴-۵	دوره زمانی برنامه	۱۷۱
۴-۶	اهداف برنامه	۱۷۲
۴-۷	منابع مالی برنامه	۱۷۳
۴-۸	مصارف برنامه	۱۷۴
۴-۹	عملکرد اقتصاد ایران در برنامه	۱۷۶
۴-۹-۱	سیاست پولی و تورم در برنامه	۱۷۶
۴-۹-۲	سیاست مالی دولت در برنامه	۱۷۷
۴-۹-۳	سیاست تجاری در دوران برنامه	۱۷۸
۴-۹-۴	تحول جمعیت، نیروی کار و اشتغال در برنامه	۱۷۹
۴-۹-۵	سیاست کشاورزی و عمران روستایی در برنامه	۱۸۰
۴-۹-۶	سیاست صنعتی در دوره برنامه	۱۸۱
۴-۹-۷	تحول در بخش انرژی و امور زیربنایی	۱۸۳
۴-۹-۸	تحول در ساختار تولید داخلی	۱۸۳
۴-۱۰	عمران ناحیه‌ای در برنامه	۱۸۴
۴-۱۱	جایگاه قانونی سازمان برنامه در برنامه چهارم	۱۸۷
۴-۱۲	تحول تشکیلات سازمان برنامه در برنامه چهارم	۱۹۰
۴-۱۳	تحول نظام آماری کشور در برنامه	۱۹۰
	پیوست	۱۹۲
فصل پنجم برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶- ۱۳۵۲)		
	مقدمه	۱۹۷
۵-۱	تهیه و تصویب برنامه	۱۹۷
۵-۲	رؤیای شاه برای تمدن بزرگ و سند چشم‌انداز بلندمدت	۱۹۸
۵-۳	چگونگی تصمیم‌گیری درباره برنامه تجدیدنظر شده	۲۰۱
۵-۴	رول‌های برنامه‌ریزی	۲۰۴
۵-۵	اجرای برنامه	۲۰۸

۲۱۵.....	۵-۶ قانون برنامه و بودجه
۲۱۵.....	۵-۶-۱ تعاریف
۲۱۶.....	۵-۶-۲ شورای اقتصاد
۲۱۸.....	۵-۶-۳ سازمان برنامه و بودجه
۲۱۹.....	۵-۶-۴ چگونگی تعهد و پرداخت اعتبار عمرانی و جاری
۲۲۰.....	۵-۶-۵ نظارت
۲۲۲.....	۵-۶-۶ انتزاع تعدادی از سازمان‌ها و وظایف از سازمان برنامه
۲۲۲.....	۵-۷ اهداف برنامه
۲۲۵.....	۵-۸ سرمایه‌گذاری در برنامه
۲۲۷.....	۵-۹ سیاست مالی دولت در برنامه
۲۳۰.....	۵-۱۰ بازرگانی خارجی و وضع ارزی کشور در برنامه
۲۳۳.....	۵-۱۱ سیاست پولی و اعتباری در برنامه
۲۳۵.....	۵-۱۲ اتلاف منابع و تنگنایهای اقتصادی
۲۳۶.....	۵-۱۳ برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه
۲۴۱.....	۵-۱۴ تحول تشکیلات سازمان برنامه و بودجه در دوره اجرای برنامه
۲۴۷.....	پیوست

فصل ششم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۲۴۹

۲۵۱.....	مقدمه
۲۵۲.....	۶-۱ سازمان برنامه و ارکان آن
۲۵۴.....	۶-۲ وظایف سازمان برنامه
۲۵۵.....	۶-۳ انواع برنامه‌ها
۲۵۵.....	۶-۳-۱ برنامه بلندمدت
۲۵۶.....	۶-۳-۲ برنامه عمرانی
۲۵۶.....	۶-۳-۳ برنامه سالیانه
۲۵۷.....	۶-۳-۴ طرح‌های عمرانی
۲۵۷.....	۶-۳-۵ برنامه بخش‌ها
۲۵۸.....	۶-۳-۶ برنامه‌های جامع موضوعی
۲۵۸.....	۶-۳-۷ برنامه‌ریزی منطقه‌ای

۲۶۰.....	۶-۳-۸ برنامه‌ریزی محلی
۲۶۱.....	۶-۳-۹ برنامه آمایش سرزمین
۲۶۱.....	۶-۴ فرایند برنامه‌ریزی و جایگاه سازمان برنامه در نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دولت
۲۶۴.....	۶-۵ نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه و نظارت بر آن
۲۶۶.....	۶-۶ اجرای برنامه‌ها
۲۶۸.....	۶-۷ نظارت بر اجرای برنامه‌ها
۲۶۹.....	۶-۸ اجزای دستوری و ارشادی برنامه‌ریزی
۲۷۱.....	۶-۸-۱ جزء دستوری برنامه‌های عمرانی
۲۷۶.....	۶-۸-۲ جزء ارشادی برنامه و سازوکار اجرای آن
۲۸۰.....	۶-۹ ارزیابی موفقیت‌ها و ناکامی‌های برنامه‌ریزی در ایران
۲۸۱.....	۶-۹-۱ رشد بلندمدت اقتصادی
۲۸۲.....	۶-۹-۲ تحول در ساختار تولید
۲۸۴.....	۶-۹-۳ تحول سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور
۲۸۶.....	۶-۹-۴ تحول جمعیت، اشتغال و بهره‌وری نیروی کار
۲۹۰.....	۶-۹-۵ تعامل با دنیای خارج و رشد اقتصادی
۲۹۲.....	۶-۹-۵-۱ تعامل با آمریکا
۲۹۶.....	۶-۹-۵-۲ تعامل با اتحاد جماهیر شوروی
۲۹۸.....	۶-۹-۵-۳ سیاست نفتی ایران
۳۰۱.....	۶-۹-۵-۴ تجارت خارجی و سیاست‌های تجاری
۳۰۸.....	۶-۹-۶ سیاست مالی دولت
۳۱۱.....	۶-۹-۷ سیاست پولی و بانکی
۳۱۴.....	۶-۹-۸ فقر و نابرابری توزیع درآمدها
۳۲۰.....	۶-۹-۸-۱ هزینه‌های عمرانی دولت
۳۲۰.....	۶-۹-۸-۲ هزینه‌های مصرفی دولت
۳۲۳.....	۶-۹-۸-۳ یارانه‌های آشکار و نهان دولت به مصرف‌کنندگان
۳۲۳.....	۶-۱۰ برنامه‌ریزی و ماهیت تصمیم عمومی
۳۲۹.....	منابع و مآخذ

فهرست جدول‌ها

جدول ۱-۲ توزیع منابع براساس برنامه عمرانی اول	۸۶
جدول ۲-۲ نحوه تأمین درآمدهای لازم برای اجرای برنامه اول عمرانی	۹۲
جدول ۲-۳ تقسیم اعتبارات فصول برنامه عمرانی دوم	۹۹
جدول ۲-۴ چگونگی تقسیم کار در برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی	۱۰۴
جدول ۳-۱ پیش‌بینی منابع مالی برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)	۱۲۹
جدول ۳-۲ اعتبارات مصوب و پرداخت شده برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)	۱۳۰
جدول ۳-۳ ترکیب تولید ناخالص داخلی برحسب فعالیت‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۴۶ (به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹)	۱۳۸
جدول ۴-۱ اهداف کمی بخش‌های عمده اقتصادی در برنامه چهارم عمرانی (رشد سالیانه ارزش افزوده هر بخش)	۱۷۳
جدول ۴-۲ منابع مالی برنامه چهارم عمرانی کشور در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱	۱۷۴
جدول ۴-۳ مصارف برنامه چهارم عمرانی کشور در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱	۱۷۵
جدول ۴-۴ خلاصه وضع مالی دولت در دوره برنامه چهارم عمرانی در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱	۱۷۸
جدول ۴-۵ بازرگانی خارجی کشور (بدون نفت) در دوره برنامه عمرانی چهارم در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱	۱۷۹
جدول ۴-۶ تحول در ساختار تولید داخلی در سال‌های ۱۳۴۶ و ۱۳۵۱ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶	۱۸۴
جدول ۵-۱ اهداف کیفی برنامه پنجم عمرانی و برنامه تجدیدنظر شده	۲۲۳
جدول ۵-۲ اهداف کمی رشد سالیانه ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶)	۲۲۴
جدول ۵-۳ سرمایه‌گذاری ثابت در برنامه پنجم عمرانی	۲۲۶
جدول ۵-۴ پیش‌بینی و عملکرد منابع و مصارف دولت در برنامه پنجم عمرانی	۲۲۷
جدول ۵-۵ مصارف تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶	۲۲۹
جدول ۵-۶ خلاصه وضع ارزی کشور در برنامه پنجم عمرانی	۲۳۲
جدول ۶-۱ پیش‌بینی و عملکرد رشد اقتصادی در سه برنامه جامع عمرانی قبل از انقلاب	۲۸۲
جدول ۶-۲ تحول در ترکیب تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۶	۲۸۳

جدول ۳-۶ شاخص‌های سرمایه‌گذاری در برنامه‌های جامع ایران (۱۳۴۱-۱۳۵۶).....	۲۸۵
جدول ۴-۶ تحول جمعیت ایران در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵.....	۲۸۶
جدول ۵-۶ تحول جمعیت فعال، شاغل و بیکار کشور در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵.....	۲۸۷
جدول ۶-۶ تحول اشتغال برحسب فعالیت‌های عمده اقتصادی در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵.....	۲۸۸
جدول ۷-۶ تحول بهره‌وری نیروی کار در دوره ۱۳۴۵-۱۳۴۰ و ۱۳۵۵-۱۳۴۵.....	۲۸۹
جدول ۸-۶ مقدار استخراج و صادرات نفت خام ایران.....	۳۰۱
جدول ۹-۶ سهم درآمد نفت و گاز در درآمدهای ارزی کشور.....	۳۰۱
جدول ۱۰-۶ موازنه پرداخت‌های کشور در دوره برنامه عمرانی سوم و پنجم.....	۳۰۴
جدول ۱۱-۶ نرخ اسمی ارز، نرخ تورم و نرخ حمایت اسمی در دوره برنامه‌های عمرانی سوم و پنجم.....	۳۰۷
جدول ۱۲-۶ منابع و مصارف دولت در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی.....	۳۰۹
جدول ۱۳-۶ میانگین نرخ رشد نقدینگی، رشد اقتصادی و تورم در دوران ۱۳۴۱-۱۳۵۶.....	۳۱۲
جدول ۱۴-۶ ضریب جینی در مناطق شهری ایران در دوره ۱۳۳۸-۱۳۵۶.....	۳۱۵
جدول ۱۵-۶ سوء تغذیه در ایران، سال ۱۳۵۱ (درصد جمعیت).....	۳۱۷
جدول ۱۶-۶ توزیع هزینه‌های مصرف نهایی دولت، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶.....	۳۲۱

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۲	تشکیلات پیشنهادی هیئت مشاوران مؤسسه امور دولتی (۱۳۳۶).....	۱۱۸
نمودار ۲-۲	تشکیلات پیشنهادی مشاوران خارجی (۱۳۳۹).....	۱۱۸
نمودار ۳-۱	تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۲).....	۱۵۶
نمودار ۳-۲	تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۳).....	۱۵۷
نمودار ۳-۳	تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۵).....	۱۵۸
نمودار ۳-۴	تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۶).....	۱۵۹
نمودار ۴-۱	تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۷).....	۱۹۲
نمودار ۴-۲	تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۹).....	۱۹۳
نمودار ۴-۳	تشکیلات سازمان برنامه تا پایان برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۰).....	۱۹۴
نمودار ۵-۱	مراحل تهیه برنامه	۲۱۰
نمودار ۵-۲	اجرای برنامه عمرانی (فرایند تصویب پروژه).....	۲۱۴
نمودار ۵-۳	تشکیلات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۲).....	۲۴۷
نمودار ۵-۴	اصلاحی نمودار مصوب سال ۱۳۵۲ (از دیهشت ۱۳۵۶).....	۲۴۸

سخن ناشر

ایران از قدیمی‌ترین کشورهای است که نظام برنامه‌ریزی را پذیرفته است. گذشته از تفکر برنامه‌ریزی که آثار آن از سال ۱۳۱۶ به بعد در اسناد دولتی قابل مشاهده است، نخستین برنامه کشور در سال ۱۳۲۷ تقدیم مجلس شورای ملی شد و در همان سال به تصویب رسید. وجود چنین سند قانونی در سی‌ساله نخست نظام قانون‌گذاری در ایران دلالت بر تفکر پذیرش اثرگذاری برنامه‌ریزی در نظام مدیریت کلان دارد که خود نقطه اتکایی برای کشورمان محسوب می‌شود.

از میان کشورهای آسیایی، هند تنها کشوری است که از نظر سابقه برنامه‌ریزی می‌تواند با ایران برابری کند. پیروزی انقلاب اسلامی در سه دهه پایانی قرن بیستم نقطه عطفی در تجربه حکومت در نظام سیاسی جهانی به‌شمار می‌رود و تشکیل جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مدل جدید حکومتی تحولی عمیق را در ادبیات سیاسی جهان ایجاد کرده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقدمه خود مقرر داشته که در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل، رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست، نه همچون دیگر نظام‌های اقتصادی تمرکز و تکاثر ثروت و سودجویی ... با این دیدگاه برنامه اقتصاد اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است. از این رو تأمین امکانات مساوی و متناسب و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری برای استمرار حرکت تکاملی او برعهده حکومت اسلامی است.

توجه به این مبانی بیانگر آن است که نظام برنامه‌ریزی در جمهوری اسلامی نمی‌تواند فقط بر توسعه و رشد اقتصادی بسنده کند، بلکه برنامه‌ریزی برای رشد فردی و اجتماعی در جهت نیل به تکامل الهی و رشد معنوی انسان هم باید در بسته حکومت

اسلامی به کار گرفته شود، این رویکرد متفاوت به وظایف دولت در اصول قانون اساسی نیز تبلور دارد. در اصل سوم قانون اساسی مقرر شده که دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:

۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی؛

۲. بالا بردن سطح آگاهی عمومی در همه زمینه‌ها ...؛

۳. آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان ...؛

۴. تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی و فنی، فرهنگی و اسلامی ...؛

۵. طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب؛

۶. محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی؛

۷. تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون؛

۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش؛

۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی؛

...

۱۲. پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اساسی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و مسکن و بهداشت و تعمیم بیمه؛

...

۱۴. تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد ...؛

۱۵. توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم؛

...

توجه به این اصل قانون اساسی بیانگر نگاه جدیدی به حکومت و تئوری‌های دولت است که حکایت از وضع وظایف دیگری برای دولت در نظام جمهوری اسلامی دارد. اگر

فرض کنیم که برنامه‌های توسعه با هدف اصلی رشد و توسعه اقتصادی در تمامی کشورها طراحی می‌شود، ولی در جمهوری اسلامی ایران این مبنا باید با رویکرد رشد فضایل اخلاقی و تکامل مردم در تمامی ابعاد و عرصه‌ها مورد توجه قرار گیرد.

سابقه برنامه‌ریزی در کشورمان در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی نیز وجود داشته و در آن دوران پنج قانون برنامه به تصویب رسیده است. در خلال این مدت برنامه‌های متعددی از قبیل برنامه‌های میان‌مدت، کلان و بخشی، برنامه‌های منطقه‌ای، برنامه‌های آمایش سرزمین و آینده‌نگری در ایران تهیه و اجرا شده است. به‌رغم قدمت برنامه‌ریزی و تنوع آن در کشور، فقدان پژوهشی جامع در این زمینه به‌وضوح مشاهده می‌شود.

کتاب پیش رو حاصل یکی از پژوهش‌های تعریف شده در مجموعه مطالعات مربوط به «نظام مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران» است که به بررسی تجربه برنامه‌ریزی در ایران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی می‌پردازد. این کتاب ضمن تشریح مفهوم برنامه‌ریزی، تحول آن را در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب بررسی می‌کند و به ارزیابی آنها می‌پردازد. در فصل پایانی نیز دلایل موفقیت و ناکامی برنامه‌های عمرانی در این دوره بررسی می‌شود.

در ادامه این پژوهش، «تحول نظام برنامه‌ریزی در دوره پس از انقلاب اسلامی» و نیز «تحول نظام برنامه‌ریزی در چند کشور منتخب» بررسی شده است که به‌زودی نتایج آنها منتشر خواهد شد. البته توجه به این نکته بسیار ضروری است که این مطالعه صرفاً به ارزیابی نظام برنامه‌ریزی قبل از انقلاب اسلامی بر مبنای مدل‌های رایج می‌پردازد، بدون اشاره به جنبه‌های ضروری دیگر که باید در مدل حکومتی جمهوری اسلامی ایران بدان توجه شود.

ارزیابی کامل یک نظام برنامه‌ریزی به‌منظور طراحی مدل مناسب برای جمهوری اسلامی ایران بدون توجه به جنبه‌های مختلف انسان و جایگاه او در هستی به‌عنوان خلیفه خداوند در زمین که امانت‌دار اوست و باور به ولایت الهی دارد، میسر نیست. لذا باید بر این نکته تأکید کرد که دستاوردهای رایج نظام‌های برنامه‌ریزی در جهان اگرچه می‌تواند در جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرد، ولی به‌هیچ‌وجه نمی‌توان آنها را بدون قید و شرط و توجه به سایر ابعاد مبنایی مورد ملاحظه قرار داد. متأسفانه در

مطالعات جاری کشور به این نکته مهم در راستای فهمی جدید از تئوری حکومت در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک مدل حکومتی منحصربه‌فرد توجه نمی‌شود. لذا این قبیل مطالعات اگرچه فی‌نفسه دارای ارزش و اعتبار است، ولی تنها جزئی از مطالعات عمیق‌تری است که به دنبال درک تئوری جدید حکومتی ما باید تعقیب شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تلاش می‌کند تا با عرضه این ادبیات به‌عنوان مدخلی بر موضوعات مورد بحث، به قسمت‌های دیگر این مطالعات در راستای تبیین مبانی نظری تئوری حکومتی ویژه جمهوری اسلامی ایران بپردازد و امکان طرح ایده‌های جدید را بر مبنای وظایف دولت و در راستای تکلیف بر رشد مادی و معنوی انسان و تکامل الهی او فراهم آورد.

امید است انتشار این مطالعه موجب پیشبرد مباحث مقدماتی در برنامه‌ریزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت کلان در کشور شود؛ چرا که گسترش این ادبیات در باور عموم و بین مسئولان به‌منظور دستیابی به راهبردهای بلندمدت در وصول به سیاست کلان نظام بسیار مؤثر است.

مرکز پژوهش‌ها از هرگونه نقد و نظری در این باره استقبال می‌کند و بر ضرورت تعامل میان نخبگان تأکید بسیار دارد و تمامی صاحب‌نظران و نخبگان کشور را برای تکمیل مدل نظام برنامه‌ریزی به‌عنوان مدلی برای توسعه همه‌جانبه در جمهوری اسلامی ایران فرامی‌خواند.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

مقدمه

امروزه در محیطی که تحولات تکنولوژیکی سرعتی روزافزون یافته، فعالیت‌های اقتصادی به‌صورت فزاینده‌ای خصلت بین‌المللی پیدا کرده و عمدتاً از طریق نظام بازار سازمان‌دهی می‌شود و نقش مستقیم دولت در تخصیص منابع در همه کشورهای جهان رو به کاهش است، سخن گفتن از برنامه‌ریزی دشوار به‌نظر می‌رسد. اما اگر از این فرض بدیهی آغاز کنیم که در ایران با اقتصاد مختلطی سروکار داریم که در آن دولت به‌دلیل دسترسی به درآمدهای حاصل از استخراج منابع عظیم نفت و گاز و حدود مالکیت آن نقش مهمی در تخصیص منابع دارد، ضرورت برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور آشکار می‌شود. در کشور ما در غیاب برنامه‌ریزی، هماهنگی فعالیت‌های بخش عمومی و تخصیص بهینه منابع بین نسلی نفت به مصارف سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر نخواهد بود و راه‌حل عاقلانه‌ای برای حل تعارضات بر سر تصرف رانت حاصل از نفت به نفع استفاده برای رشد بلندمدت اقتصادی متصور نیست. اما این استدلال برای استمرار برنامه‌ریزی به شیوه‌ای که در گذشته مرسوم بوده کافی نیست.

در چارچوب یک اقتصاد مختلط، برنامه‌ریزی را می‌توان به‌مثابه نهادی در نظر گرفت که نه تنها برای بهبود عملکرد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در تخصیص منابع به‌کار می‌آید، بلکه برای حل معضلات حاصل از شکست بازار نیز می‌تواند مفید باشد. شکست بازار در همه اقتصادها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه حائز اهمیت است. امروزه ناتوانی اقتصاد بازار در حوزه هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی مرتبط، انتقال و توسعه فناوری، حفاظت محیط زیست و بهره‌برداری از منابع طبیعی و سامان‌دهی بازارهای مالی امری شناخته شده است. بدین ترتیب برنامه‌ریزی به یک معنی عبارت است از: ترتیبات نهادی برای کاهش پیامدهای منفی شکست بازار و دولت.

تجربه غنی برنامه‌ریزی اقتصادی در جهان به‌ویژه در کشورهای کره جنوبی، هند و ترکیه به‌روشنی گویای این مطلب است که هرچند به‌مرور زمان روش‌های کهن برنامه‌ریزی جای خود را به شیوه‌های نوین برنامه‌ریزی و تعامل دولت و بازار داده است، اما برنامه‌ریزی دولتی در هیچ کشوری به‌صورت کامل منسوخ نشده است. کتاب دوست دانشمند جناب آقای دکتر فیروز توفیق با عنوان تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی مؤید این ادعاست.

به‌صورت مشخص، برنامه دستور کاری برای آینده است. در برنامه همواره وسایلی برای دستیابی به هدف‌ها تدارک دیده می‌شود. اما هر دستور کاری لزوماً برنامه نیست. هنگامی می‌توان سندی را برنامه نامید که بخش‌های گوناگون آن با یکدیگر هماهنگ باشند. این هماهنگی باید در هدف‌ها، در وسایلی که برای رسیدن به هدف‌ها فراهم می‌شود و میان وسایل و هدف‌ها وجود داشته باشد (توفیق، ۱۳۸۵: ۶-۵). اگر سابقه برنامه‌ریزی در ایران را براساس این تعبیر پی‌جویی کنیم، ملاحظه می‌شود که لزوم تهیه برنامه اقتصادی در کشور برای اولین بار در سال ۱۳۱۶ مطرح شد. اما تا قبل از سال ۱۳۲۵ این فکر جامه عمل نپوشید. در دوره قبل از انقلاب پنج برنامه عمرانی تهیه، تصویب و اجرا شد. در دوره بعد از انقلاب نیز پس از یک دهه وقفه، ماشین برنامه‌ریزی کشور دوباره فعال و تعداد چهار برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه و تصویب گردید که برنامه‌های اول، دوم و سوم در دوره زمانی ۱۳۸۳-۱۳۶۸ به اجرا گذاشته شدند.

تجربه غنی ایران در زمینه برنامه‌ریزی فقط شامل تهیه و اجرای برنامه‌های کلان-بخشی نیست، بلکه در دوره قبل و بعد از انقلاب برنامه‌های چشم‌انداز بلندمدت توسعه، برنامه‌های بلندمدت بخشی شامل توسعه کشاورزی، حمل‌ونقل و انرژی؛ برنامه آمایش سرزمین، برنامه‌های توسعه منطقه‌ای نیز تهیه و به اجرا گذاشته شده است. در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی کشور چه قبل و چه بعد از انقلاب تهیه و اجرای پروژه‌ها (یا طرح‌ها) و برنامه‌ریزی برای پروژه‌ها امری متداول بوده است.

در سال‌های اخیر به‌رغم اجرای نسبتاً موفق برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تهیه سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه چهارم، نظام

برنامه‌ریزی کشور با چالش روبه‌رو شده است. نشانه‌های این چالش را می‌توان از جمله در عدم التزام دولت به احکام قانون برنامه، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ایجاد معاونت جدید نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی در ریاست جمهوری، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و انضمام تشکیلات مزبور به معاونت برنامه‌ریزی، استانداری‌ها مشاهده کرد. شیوه‌های جدیدی که دولت برای تهیه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تهیه لایحه بودجه کل کشور برای سال ۱۳۸۷ به بعد در پیش گرفته، حداقل گویای این واقعیت است که دولت این نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی را مانع تحقق برنامه‌های اقتصادی خود می‌داند و با روش خاص خود درصدد اصلاح آن برآمده است.

گفتنی است این موضوع از مدت‌ها قبل از روی کار آمدن دولت نهم مشهود بود. اجرای برنامه تعدیل اقتصادی از اواسط برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و ناکامی برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴) در دستیابی به اهداف خود، ناکامی دولت در زمینه اصلاح نظام مالی و اداری کشور و در نتیجه تخصیص سهم روزافزونی از درآمدهای بین‌نسلی نفت به مصارف جاری بودجه‌های سنواتی، تأخیرهای طولانی در اجرای طرح‌های عمرانی ملی و استانی، نبود ارتباط ارگانیک میان بودجه‌های سالیانه و برنامه‌های توسعه، ناتوانی دولت در تهیه بودجه دستگاه‌های دولتی به روش بودجه‌بندی عملیاتی، ناهماهنگی میان سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی و تکنولوژیکی دولت با راهبردها و سیاست‌های مندرج در برنامه‌های توسعه، همگی بیانگر بحران مزمن در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بخش عمومی است.

برای مقابله با چالش‌های نظام برنامه‌ریزی در ایران سه راه‌حل متصور است که هریک از آنها طرف‌داران خود را دارد. راه‌حل اول این است که برنامه‌ریزی مرده است و دم مسیحایی دولت‌ها نمی‌تواند به آن حیات دوباره بخشد. این دیدگاه برخی از محافل دانشگاهی است که در شمار طرف‌داران افراطی اقتصاد بازار قرار دارند.

راه‌حل دوم نادیده گرفتن این چالش‌ها و ادامه تجربه گذشته است. واقعیت این است که تکنوکرات‌های کهنه‌کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که در عمل هیچ نسخه بدیلی برای برون‌رفت از این بحران مزمن و اصلاح نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی کشور

در آستین نداشتند و خواسته یا ناخواسته به تکرار تجارب مألوف خود خو کرده بودند، عملاً از این راه حل جانب‌داری می‌کردند. هرچند اقدام دولت در انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۶، آنان را از این خواب غفلت بیدار کرد، اما بسیار دیر شده بود و کاری از متخصصان برنامه‌ریزی برنمی‌آمد.

راه حل سوم عبارت است از نوسازی نظام برنامه‌ریزی کشور در چارچوب الزامات و نیازهای اقتصاد کشور در دوران معاصر. دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس با پذیرش راه حل سوم، در سال ۱۳۸۴ این موضوع را از دیدگاه وظایف قوه مقننه در تصویب و ارزشیابی برنامه‌های پنج‌ساله دولت (و احیاناً در صورت نیاز اصلاح قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱)، در دستور کار خود قرار داد و برای نیل به این هدف کارگروهی را تشکیل داد. یکی از موضوعاتی که در این کارگروه تصویب شد، مطالعه تحول نظام برنامه‌ریزی ایران در دوره قبل و بعد از انقلاب بود. این وظیفه برعهده راقم این سطور قرار گرفت. حاصل این تلاش کتابی است که در پیش رو دارید. این کتاب تجربه کشور را در دوره قبل از انقلاب دربردارد. در ادامه این پژوهش، تحول نظام برنامه‌ریزی کشور در دوره بعد از انقلاب نیز مطالعه خواهد شد.

در این تحقیق تعریف ما از نظام برنامه‌ریزی عبارت است از: ترتیبات تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه‌های بخش عمومی در سطح ملی، منطقه‌ای و استانی. به همین دلیل موضوعات و نکات کلیدی مانند سطوح مختلف برنامه‌ریزی و انواع برنامه‌ها، مضامین و هدف‌های هریک از آنها، روش‌شناسی تهیه برنامه‌ها، چگونگی ارتباط انواع برنامه‌ها، مراحل مختلف تدوین برنامه، نحوه سازمان‌دهی تدوین برنامه‌ها، نحوه مشارکت انجمن‌های کارفرمایی و کارگری و نهادهای مدنی در برنامه‌ریزی در حدی که اطلاعات موجود اجازه می‌داده در دستور کار قرار گرفته است.

مطالب کتاب در شش فصل تنظیم شده است. در فصل اول پس از بیان مسئله، برنامه و نظام برنامه‌ریزی تعریف و سپس مفهوم دولت و تحول نقش آن در اقتصاد تشریح شده و چارچوب نظری برای نقش براننده دولت در اقتصاد معاصر فراهم آمده است. سپس تفسیری از برنامه‌ریزی به مثابه ابزاری برای مدیریت اقتصاد بازار ارائه شده است. روش اتخاذ شده در این تحقیق در انتهای همین فصل توضیح داده شده است.

از آنجا که برنامه‌ریزی اقتصادی مستلزم قدرت متمرکز دولت، دیوان‌سالاری نوین و عزم و اراده دولت برای نوسازی جامعه و بهبود عملکرد نظام اقتصادی است، در فصل دوم شکل‌گیری دولت نوین و به‌وجود آمدن دولت - ملت در ایران در اوایل سده سیزده هجری شمسی تبیین شده است. تحول ساختار دولت از دولت شه‌پدري دوران قاجار که ماهیت غارتی داشته به دولتی که درصدد نوسازی جامعه از بالاست تشریح شده است. مداخلات دولت نوین در اقتصاد برای تسهیل و تسریع رشد اقتصادی در این فصل بیان شده است. در واقع اصلاح مالیه کشور و فکر تنظیم نقشه اقتصادی به دهه دوم سده چهارده هجری شمسی بازمی‌گردد. بعد از پایان جنگ جهانی دوم بود که فکر برنامه‌ریزی از قوه به فعل درآمد. تشکیل کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی، تشکیل هیئت عالی برنامه، تهیه و تصویب برنامه عمرانی اول و تشکیل سازمان برنامه در فاصله سال‌های ۱۳۲۵ تا ۱۳۲۷ انجام شد. در این فصل ضمن تشریح تدابیر و اقدامات دولت در زمینه تهیه برنامه‌های اول و دوم به تشریح علل ناکامی برنامه اول و موفقیت برنامه دوم پرداخته‌ایم.

در سه فصل بعدی به تشریح تحول نظام برنامه‌ریزی در دوران برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی پرداخته‌ایم. از آنجا که هر سه برنامه فوق برخلاف برنامه‌های اول و دوم به‌صورت برنامه جامع اقتصادی - اجتماعی تنظیم شده بودند، در این فصول به‌ناچار نقش مکمل دولت و بازار و سیاست‌های اقتصادی دولت در دوران برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم ارزیابی شده است و نهادهای درگیر در سیاست‌گذاری اقتصادی و میزان تعامل آنها با سازمان برنامه مورد بحث قرار گرفته است. در این سه فصل برای ارزیابی میزان توفیق برنامه‌ها در دستیابی به اهداف تعیین شده، شاخص‌های عملکرد اقتصاد کشور را از دید رشد اقتصادی، تراز مالی بودجه دولت، تراز پرداخت‌ها، تورم و بیکاری ارائه کرده‌ایم. در فصول سه‌گانه فوق علل موفقیت برنامه‌های سوم و چهارم در دستیابی به اهداف تعیین شده و عدم توفیق برنامه پنجم به تفصیل بحث شده است.

در فصل پایانی کتاب تلاش شده است تصویر یکپارچه و روشنی از تحول نظام برنامه‌ریزی کشور و مزایا و معایب آن ارائه شود. در این فصل موضوعات ذیل توضیح داده شده است: سازمان برنامه و ارکان و وظایف آن، فرایند برنامه‌ریزی و جایگاه سازمان در نظام تصمیم‌گیری کشور، نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه‌های عمرانی و

نظارت بر آنها، شیوه اجرای برنامه‌های عمرانی و چگونگی نظارت‌های مالی، فنی و اجرایی بر برنامه، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی. در قسمت دیگری از این فصل اجزای دستوری و ارشادی برنامه‌های جامع کلان - بخشی و سازوکار پیش‌بینی شده برای تحقق هریک مشخص شده است. در انتهای این فصل موفقیت‌ها و ناکامی‌های برنامه‌ریزی در ایران در دوره قبل از انقلاب با امعان نظر به شاخص‌های زیر ارزیابی شده است: رشد بلندمدت اقتصادی، تحول در ساختار تولید، تحول سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و عمومی، تحول جمعیت، اشتغال و بهره‌وری نیروی کار، نحوه تعامل با دنیای خارج و تأثیر آن بر رشد اقتصادی، کم‌وکیف سیاست‌های مالی و پولی دولت و بالاخره فقر و نابرابری و توزیع درآمد.

این پژوهش نشان می‌دهد که رمز موفقیت برنامه‌ریزی توسعه و رشد اقتصادی در ایران علاوه بر رعایت نکات فنی در تنظیم برنامه‌ها، پایبندی به قواعد زیر است و هر جا که از این قواعد عدول شده برنامه‌ریزی توسعه شکست خورده و ناکام شده است:

اول آنکه ثبات سیاسی شرط لازم توسعه بلندمدت اقتصادی است، از جمله بی‌ثباتی اقتصادی و سیاسی ناشی از ملی شدن نفت و بحران سیاسی سال‌های اول دهه ۱۳۴۰ تأثیرات نامطلوبی بر اقتصاد کشور بر جای گذاشت. بحران اول ناشی از تقابل دولت ملی با کمپانی نفت و بحران دوم ناشی از تقابل دولت - ملت بود. بدیهی است نوسازی نهادهای سیاسی و فراهم آوردن زمینه مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش می‌تواند ضامن ثبات بلندمدت نظام‌های سیاسی باشد. اما در ایران بعد از کودتای سال ۱۳۳۲، فضای سیاسی کشور به سمت تصلب بیشتر رفت و دیکتاتوری فردی شاه به‌ویژه در اواخر این دوره به وجه غالب حکومت تبدیل شد.

دوم آنکه تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و تعامل سازنده با دنیای خارج در دوره مورد بررسی، نه تنها زمینه مناسبی برای تداوم صادرات نفت، انتقال فناوری، ورود سرمایه به کشور و تأمین کسری‌های مالی دولت به‌وجود آورد، بلکه موجب پرهیز از افتادن به دام درگیری‌های نظامی شد. اما در دوره برنامه پنجم عمرانی جاه‌طلبی‌های نظامی شاه موجب تخصیص منابع عظیم به مصارف نظامی و ائتلاف منابع کشور شد.

سوم آنکه وجود تقسیم کار روشن میان دولت و بازار و مکمل بودن این دو موجب تسریع رشد اقتصادی می‌شود و مداخله بیش از حد دولت در بازارهای کالا، کار، پول و

ارز موجب اختلال در عملکرد اقتصاد می‌شود. تجربه مثبت برنامه‌های دوم تا چهارم و تجربه منفی برنامه پنجم گواه این ادعاست.

چهارم آنکه ثبات اقتصادی یکی از عوامل مهم موفقیت برنامه‌های توسعه است. در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم تا حد زیادی شاهد اتخاذ سیاست‌های مالی و پولی مساعد برای تضمین ثبات اقتصادی بوده‌ایم. اما در برنامه پنجم که مقارن با دوره رونق نفتی بود این قاعده رعایت نشد. می‌توان گفت در دوره بررسی، اساساً ترتیبات نهادی مناسب برای هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی دولت با اهداف تعیین شده در برنامه به‌وجود نیلدم. پنجم آنکه وجود درآمدهای نفتی و انحصار مالکیت آن در دست دولت هم نعمت بود و هم مصیبت. درواقع درآمد نفت از آن جهت که اجازه می‌داد شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و شکاف ارزی کشور به‌راحتی پر شود مزیتی انکارناپذیر برای توسعه اقتصادی ایران به‌شمار می‌آمد. اما نفت با خود به‌طور هم‌زمان سه پدیده نامبارک را به همراه می‌آورد: نخست نوسانات پیش‌بینی نشده درآمدهای نفتی، دوم، به‌وجود آمدن دولت رانتیر و تشدید تمایلات رانت‌جویانه در بخش خصوصی، تکنوکرات‌ها و مردم و سوم، بیماری هلندی. هر سه این پدیده‌ها با رشد بلندمدت اقتصادی و رقابت‌پذیری اقتصاد ملی در سطح جهانی مغایرت دارد. برنامه‌ریزی اقتصادی هرچند ترتیبات نهادی لازم برای تبدیل ثروت نفتی به سرمایه‌گذاری عمرانی را فراهم آورد، ولی تمهیدات مناسبی را برای مقابله با آثار منفی درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور به‌کار نبست.

ششم آنکه ایفای نقش مهم فرابخشی در هماهنگی اقدام‌های دستگاه‌های دولتی و سامان دادن به امر تخصیص منابع در بخش عمومی توسط سازمان برنامه و بودجه مستلزم حمایت عالی‌ترین مقام سیاسی از این سازمان در مقابل تعرضات دستگاه‌های بخشی و پرهیز این مقام از دخالت بیش از حد در جزئیات برنامه‌ها بود. در برنامه پنجم شاهد بودیم به‌دلیل دخالت مستقیم شاه در تجدیدنظر برنامه عمرانی و تسلیم تکنوکرات‌ها به منویات وی موجبات شکست این برنامه را به‌وجود آورد.

هفتم آنکه با گذشت زمان مشخص شد که تفکیک وظایف خزانه‌داری و ادغام وظایف بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در نظام مالی و اداری کشور ضرورت دارد. به همین دلیل تقسیم کار روشنی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه

به‌وجود آمد. تخصیص اعتبارات و تصویب موافقت‌نامه‌های طرح‌های عمرانی به ابزار مهمی در دست سازمان برنامه برای ایجاد انتظام بیشتر در کار دستگاه‌های بخشی و شرکت‌های دولتی تبدیل شد.

هشتم آنکه به‌مرور ایام سازمان برنامه در تشکیلات خود واحدهای فنی، اقتصادی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی را به‌وجود آورد و روال‌های مشخصی را برای تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه انتخاب کرد. کسب مهارت در تعامل با دستگاه‌های بخشی و شرکت‌های دولتی و کسب توانایی‌های لازم برای ایجاد هماهنگی و درک مشترک کارشناسی در بدنه دولت به‌تدریج و در طول زمان به‌دست آمد و نقش مهمی در تخصیص بهتر منابع ایفا کرد.

نهم آنکه لازمه برنامه‌ریزی، نظام آماری و اطلاعاتی مناسب در کشور بود. در طول زمان با ایجاد مرکز آمار ایران، بانک مرکزی، سازمان نقشه‌برداری، سازمان هواشناسی و سازمان زمین‌شناسی، نیازهای کشور به آمارهای اقتصادی و داده‌های فنی مرتفع شد.

دهم آنکه لازمه کسب توفیق در برنامه‌ریزی، شکل‌گیری بوروکراسی نوین دولتی بود که مبتنی بر شایسته‌سالاری و تقسیم کار و تخصص باشد. مشکلات برنامه‌های اول و دوم تا حدود زیادی ناشی از نارسایی‌های جدی در این زمینه بود. اما برنامه‌های سوم تا پنجم، کشور شاهد شکل‌گیری و تکامل بوروکراسی دولتی بود که تاحدی مبتنی بر شایسته‌سالاری و تقسیم کار و تخصص بود. اما تشدید تمایلات رانت‌جویانه در برنامه پنجم این بوروکراسی را به‌سمت فساد اداری سوق داد و از آرمان‌های نوسازی اقتصادی و پیشرفت دور کرد.

دهم آنکه با پیشرفت اقتصادی کشور معلوم شد تنظیم و اجرای برنامه‌های کلان‌بخشی به تنهایی ضامن رفع نابرابری‌های منطقه‌ای و جلوگیری از تخریب منابع طبیعی و محیط زیست نیست. برای حل این معضلات برنامه‌ریزی آمایشی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دستور کار قرار گرفت و از نظر سازمانی نیز گام‌هایی برای عدم تمرکز اداری و مالی برداشته شد که ایجاد سازمان برنامه و بودجه استان‌ها یک نوآوری نهادی مناسب در این راستا بود.

اگر یافته‌های فوق را در بستر تجارب بعد از انقلاب ارزیابی کنیم، ملاحظه خواهد شد که بسیاری از ناکامی‌های نظام برنامه‌ریزی در دوران معاصر ایران نیز ریشه در بی‌توجهی به همین قواعد دارد. لذا می‌توان گفت بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران می‌تواند درس‌های مهمی برای اصلاح نظام برنامه‌ریزی دربرداشته باشد.

در پایان وظیفه خود می‌دانم که از همه کسانی که در تهیه این کتاب مرا یاری داده‌اند صمیمانه سپاسگزاری کنم. از آقای دکتر محمد قاسمی مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس به‌دلیل فراهم آوردن امکان تحقیق و کمک به انتشار نتایج آن تشکر می‌کنم. از آقایان دکتر محمد ستاری‌فر و دکتر حسن طایی که زحمت مطالعه پیش‌نویس کتاب را بر خود هموار و نکات ارزنده‌ای را برای رفع نواقص و کمبودهای آن مطرح کردند صمیمانه سپاسگزاری می‌کنم. مراتب امتنان خود را به دوستان ارجمندم جناب آقای کامران پورصفر و آقای رضا زمانی پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که بخش‌هایی از کتاب را مطالعه کرده‌اند و مرا از افتادن در دام لغزش‌های تاریخی رهانیده‌اند، ابراز می‌دارم.

امیدوارم کتاب حاضر گام کوچکی برای ارزیابی علل موفقیت و شکست برنامه‌ریزی توسعه در ایران باشد و به اصلاح نظام برنامه‌ریزی کشور کمک رساند. به رسم معمول مسئولیت تمام کاستی‌های موجود را برعهده می‌گیرم و از صاحب‌نظران دعوت می‌کنم مرا در اصلاح نارسایی‌ها و خطاهای احتمالی یاری رسانند.

فصل اول

بیان مسئله، مبانی نظری و
روش تحقیق

۱-۱ بیان مسئله

با شکل‌گیری دولت نوین در ایران، در دوره ۱۳۲۰-۱۳۰۳، دولت نقش جدیدی در حوزه اقتصادی برعهده گرفت. در سال ۱۳۱۶ برای اولین بار لزوم تدوین برنامه (یا به زبان آن روز نقشه اقتصادی) برای هماهنگی اقدام‌های عمرانی دولت مطرح شد، اما تا قبل از سال ۱۳۲۵ این فکر جامه عمل به خود نپوشید. بعد از پایان جنگ جهانی دوم و در دوره ۱۳۵۶-۱۳۲۷، پنج برنامه عمرانی تهیه، تصویب و به اجرا گذاشته شد. همگان بر این نکته توافق دارند که برنامه اول به‌دلیل کمبود منابع مالی و برنامه پنجم به‌دلیل وفور منابع مالی با ناکامی مواجه شدند، اما برنامه‌های دوم، سوم و چهارم قبل از انقلاب با توفیق نسبی همراه بودند.

در دوران ۱۳۶۷-۱۳۵۷ دولت فاقد برنامه مصوب بود. بدین‌معنی که نه برنامه ششم قبل از انقلاب که برای دوره زمانی ۱۳۶۱-۱۳۵۷ تنظیم شده بود مجال اجرا یافت و نه برنامه اولی که در دوره جنگ با اهتمام مدیران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه تهیه شده بود به تصویب رسید. درواقع شرایط انقلاب و جنگ در این دوره علت اصلی عدم تصویب و اجرای برنامه اقتصادی بود.

در اواخر جنگ ایران و عراق ضرورت برنامه‌ریزی به‌خصوص با هدف بازسازی اقتصاد کشور بعد از جنگ مطرح شد و تهیه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. هرچند این برنامه به تصویب مراجع قانونی رسید، اما در میانه راه اجرای برنامه تعدیل اقتصادی در دستور کار دولت قرار گرفت و برنامه اول بعد از انقلاب از اهداف و سیاست‌های اولیه خود منحرف شد. ناکامی برنامه تعدیل و اتخاذ سیاست‌های نادرست مالی، پولی و ارزی، اقتصاد کشور را

در پایان برنامه با مشکلات تراز پرداخت‌ها و فشارهای تورمی بی‌سابقه روبه‌رو کرد. به همین دلیل مجلس چهارم از تأیید لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سر باز زد و اقتصاد کشور در سال ۱۳۷۳ بدون برنامه مصوب اداره شد. در اواخر همان سال بالاخره برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۷۴-۱۳۷۸) با اصلاحات گسترده آن توسط کمیسیون برنامه و بودجه مجلس به تصویب رسید، متأسفانه این برنامه به دلیل پیامدهای منفی سیاست‌های اقتصادی قبلی به‌ویژه ضرورت بازپرداخت حدود ۳۰ میلیارد دلار بدهی‌های خارجی و بحران نفتی که در اواخر دوران برنامه گریبان‌گیر اقتصاد کشور شد، نتوانست به اهداف خود دست یابد.

دولت در برنامه‌های سوم و چهارم بعد از انقلاب بیشتر برای ایجاد بسترهای نهادی و قانونی اقتصاد بازار و انجام اصلاحات تجاری، ارزی، مالی و پولی در اقتصاد کشور گام برداشت. یعنی توجه اصلی این برنامه‌ها از تخصیص منابع به طرح‌های سرمایه‌گذاری بیشتر، به سمت اصلاحات نهادی و انجام اصلاحات در بازارهای مختلف معطوف شد. عملکرد برنامه سوم از نظر دستیابی به هدف رشد اقتصادی و توسعه صادرات غیرنفتی با موفقیت همراه بود و برخی از اصلاحات نهادی مدنظر برنامه تحقق یافت، اما برنامه چهارم سرنوشت متفاوتی پیدا کرد.

لایحه برنامه چهارم در سال ۱۳۸۲ تهیه و در اواخر دوره مجلس ششم، دولت هشتم برای بررسی و تصویب، آن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. مجلس با اصلاحات اندکی لایحه دولت را تصویب و به شورای نگهبان ارائه کرد. شورای نگهبان قانون اساسی، ایرادهای متعددی بر مصوبه مجلس وارد و آن را به مجلس عودت داد. از آنجا که دوره کار مجلس ششم در شرف پایان بود و زمان کافی برای بررسی دوباره این اشکال‌ها وجود نداشت و درعین حال مجلس ششم در موارد متعدد با شورای نگهبان اختلاف نظر داشت، تصمیم گرفت مصوبه خود را برای اظهار نظر نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع کند. با پایان یافتن دوره مجلس ششم و آغاز به کار مجلس هفتم، مجمع تشخیص مصلحت نظام تصمیم گرفت مصوبه مجلس ششم را به مجلس هفتم عودت دهد تا نمایندگان دوره هفتم آن را بازنگری کنند.

در زمان بررسی دوباره متن برنامه مشخص شد که تعداد درخور توجهی از نمایندگان

مجلس با روح حاکم بر برنامه چهارم و بسیاری از مواد آن موافق نیستند، اما برحسب وظیفه قانونی خود ناگزیر به بررسی و رفع ایرادهای شورای نگهبان بودند و تجدیدنظر در مواد دیگر برنامه را به بعد موکول کردند. هرچند با تصویب برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، سند برنامه شکل قانونی به خود گرفت، اما با روی کار آمدن دولت نهم و تفاوت دیدگاه درخصوص برنامه کشور این دولت در تنظیم لایحه متمم بودجه سال ۱۳۸۴ و نیز تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ به پیش‌بینی‌های برنامه پایبند نماند و در تخصیص منابع، سیاست‌گذاری‌ها و اقدام‌های خود، در عمل برنامه چهارم را نادیده گرفت.

مخالفت بیشتر نمایندگان مجلس هفتم با روح حاکم بر برنامه و محتوای آن را می‌توان به‌طور عمده به تفاوت دیدگاه آنها با دولت قبلی درباره جایگاه دولت و بازار در اقتصاد داخلی و نقش کشور در تقسیم کار بین‌المللی نسبت داد. همین اختلاف‌نظر در میان کارشناسان اقتصادی کشور که تعدادی از آنها نیز به مجلس هفتم راه یافته بودند دیده می‌شد. در آغاز کار دولت نهم، چنین به‌نظر می‌رسید که مجلس و دولت در موضوع مخالفت با برنامه چهارم اتفاق‌نظر دارند. از اینجا به غلط چنین استنباط می‌شد که نمایندگان مجلس هفتم و کابینه دولت نهم بر سر یک بسته دیگری از سیاست‌های اقتصادی همسو و همفکرند، اما با گذشت زمان، این نکته آشکار شد که اختلاف‌نظر مجلس هفتم با دولت نهم بر سر تخصیص منابع کماکان موجود و قابل تأمل است.

گفتنی است که اختلاف‌نظرها تنها محدود به مقامات سیاسی در دولت و مجلس نبود. با نگاه به واکنش‌هایی که لایحه برنامه چهارم حتی قبل از برگزاری انتخابات در میان محافل دانشگاهی و کارشناسی برانگیخت، می‌توان گفت اختلاف‌نظرها درباره این برنامه فقط به اختلاف‌نظر ایدئولوژیک و سیاسی افراد و گروه‌ها مربوط نمی‌شود، بلکه از نظر قانونی و فنی نیز ایراداتی بر برنامه چهارم وارد می‌شد که پاسخ قانع‌کننده‌ای به آن داده نشده بود.

این تجارب مثبت و منفی ذهن مقامات سیاسی و اداری و محافل کارشناسی را به این پرسش مهم جلب کرد که علل ناکامی‌های تجربه شده در برنامه‌ریزی اقتصادی کشور چیست؟ در این زمینه به‌صورت مشخص پرسش‌های ذیل طرح شده است:

اول - آیا امروزه با توجه به تحولات سریع علمی و فنی و ساختار اقتصاد ایران که به شدت وابسته به نفت است و تغییر جایگاه دولت و بازار در جهان معاصر، برنامه‌ریزی در سطوح مختلف آن برای کشور امکان‌پذیر و ضروری است؟

دوم - اگر برنامه‌ریزی ضرورت داشته باشد، آیا روال‌های اداری و سیاسی تهیه، تصویب، اجرا و نظارت آن در کشور به‌درستی تعبیه شده است؟

سوم - اگر پاسخ سؤال دوم منفی باشد، چه تدابیری می‌توان برای بهبود نظام برنامه‌ریزی در کشور اتخاذ کرد؟

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به نکات فوق بر آن شد تا با نقد و ارزیابی روال‌های تدوین برنامه در کشور برای یافتن پاسخ مناسب به سؤالات فوق تلاش کند. به همین دلیل و در همین راستا در سال ۱۳۸۴، کارگروهی مرکب از آقای دکتر فیروز توفیق، خنم دکتر فیروزه خلعتبری، آقای دکتر متوسلی، آقای دکتر بنارضوی و آقای دکتر بهروز هادی‌زنوز تحت نظر آقای دکتر محمد قاسمی (مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها) تشکیل شد. در جلسات این کارگروه تصمیم گرفته شد سه مطالعه به‌منظور تهیه مقدمات نظام مطلوب برنامه‌ریزی در کشور تحت عناوین زیر انجام شود:

اول - مطالعه در مورد ماهیت تصمیمات بین‌نسلی در مورد تخصیص زمانی درآمد حاصل از تولید و صدور نفت و گاز در اقتصاد کشور؛

دوم - مطالعه در مورد نظام برنامه‌ریزی در چند کشور منتخب.

سوم - مطالعه در باب نظام برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب قبل و بعد از انقلاب. مطالعه حاضر بخش سوم مطالعات نظام مطلوب برنامه‌ریزی در ایران را دربرمی‌گیرد. مطالعه حاضر برای فراهم آوردن چارچوب نهادی و قانونی نظام برنامه‌ریزی در ایران انجام شده است. نتایج این مطالعه در خدمت اصلاح نظام برنامه‌ریزی کشور قرار خواهد گرفت و هدف اصلی آن ارائه تصویری روشن و منجز از وضعیت نظام برنامه‌ریزی در ایران و تجزیه و تحلیل نقاط قوت و ضعف این نظام در پرتو تجارب گذشته و موجود در کشور است. در آغاز کار تصور نویسنده این سطور آن بود که می‌توان تجربه قبل از انقلاب را به‌صورت اجمال مرور کرد و وقت بیشتری را صرف مرور تجربه دوره بعد از انقلاب کرد، اما در عمل معلوم شد که نظام برنامه‌ریزی ایران و فراتر از آن نظام تصمیم‌گیری و

سیاست‌گذاری در کشور امروزه دچار همان آفات و چالش‌هایی است که در گذشته نیز با آن دسته‌گیربان بوده است. به همین دلیل تصمیم گرفته شد، این مطالعه در دو بخش انجام شود. بخش اول آن معطوف به بررسی تحولات و فراز و نشیب‌های نظام برنامه‌ریزی در کشور از آغاز تا پایان برنامه پنج‌ساله عمرانی در سال ۱۳۵۶ خواهد بود و بخش دوم مطالعه این تحولات را در دوره بعد از انقلاب پی خواهد گرفت.

۱-۲ تعریف برنامه و نظام برنامه‌ریزی

چنین به نظر می‌رسد که در گام نخست لازم است تعریف روشنی از برنامه و نظام برنامه‌ریزی ارائه شود. در متون رسمی کشور مانند قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ تعریف به نسبت روشنی از برنامه میان‌مدت و بلندمدت و نیز برنامه‌های ملی، بخشی و منطقه‌ای ارائه شده است. در اینجا به این تعاریف استناد نخواهیم کرد. درواقع درباره قانون برنامه و بودجه در جای دیگری از این تحقیق به تفصیل بحث خواهد شد. در اینجا هدف این است که به استناد تعاریف علمی درک و برداشت خود را از برنامه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی ارائه دهیم و این نکته را تأکید کنیم که در سراسر این مطالعه به این تعاریف وفادار خواهیم بود. قطعاً هر تعریفی از موضوع این تحقیق، پیامدهای مشخصی بر روش‌شناسی آن خواهد داشت.

۱-۲-۱ تعریف برنامه و سطوح مختلف برنامه‌ریزی دولتی

تعریف واحدی از برنامه و برنامه‌ریزی وجود ندارد. برخی برنامه‌ریزی را با الهام از گفته جولیوس نیرره رئیس‌جمهور فقید تانزانیا، انتخاب کردن تعریف کرده‌اند. عده‌ای برنامه‌ریزی را تخصیص منابع توسط برنامه (نه بازار) بیان می‌کنند. برخی برنامه‌ریزی را استفاده بهتر از منابع دانسته‌اند و گروهی نیز آن را تصمیم‌گیری درباره راه‌های متفلوت دستیابی به اهداف می‌دانند (توفیق، ۱۳۵۹: فصل اول). فیروز توفیق معتقد است که هرچند این تعاریف هریک جهاتی از برنامه‌ریزی را دربرمی‌گیرند، اما تعاریف ذیل بهتر می‌توانند معنای برنامه‌ریزی را به ذهن متبادر کند:

۱. برنامه همواره دستور کاری برای آینده است.

۲. برنامه برخلاف پیش‌بینی به دنبال دستیابی به هدف یا هدف‌هایی است. این هدف‌ها می‌تواند شامل اهداف آرمانی،^۱ اهداف جزئی^۲ و اهداف کمی^۳ باشد.

۳. در برنامه همواره وسایلی برای دستیابی به هدف‌ها در نظر گرفته می‌شود.

۴. بخش‌های گوناگون برنامه با هم هماهنگی دارند. این هماهنگی ابعاد گوناگونی دارد و هماهنگی در هدف‌ها (اولویت میان هدف‌ها)، هماهنگی در وسایل (جلوگیری از پیدایش تنگناها)، هماهنگی میان هدف‌ها و وسایل، هماهنگی در توالی زمانی اجزای برنامه و هماهنگی در توزیع مکانی فعالیت‌ها را دربرمی‌گیرد.

۵. بهینه‌یابی^۴ نیز هرچند عمومیت نیافته، اما بیش‌ازپیش مدنظر برنامه‌ریزان قرار گرفته است و آن عبارت است از: دستیابی به بهترین ترکیب عوامل برای رسیدن به اهداف (همان). برنامه‌ها را بنابر ملاحظات گوناگون می‌توان به ترتیب زیر طبقه‌بندی کرد:

- برنامه‌ها برحسب پوشش موضوعی شامل برنامه‌ریزی کلان، بخشی و طرح‌هاست.^۵

- برنامه‌ها برحسب پوشش سرزمینی به‌صورت برنامه ملی، منطقه‌ای و محلی طبقه‌بندی

می‌شوند

- برنامه‌ها از نظر افق زمانی به برنامه‌های کوتاه‌مدت (یک‌ساله)، میان‌مدت (۴ تا ۷

ساله)، بلندمدت (۱۰ تا ۲۰ ساله) و آینده‌نگری^۶ دسته‌بندی می‌شوند. برنامه‌ها از نظر چگونگی اجرا شامل برنامه دستوری،^۷ ارشادی^۸ و آگاهی‌دهنده^۹ هستند (همان).

تا جایی که به تجربه برنامه‌ریزی در ایران مربوط می‌شود از زمانی که برنامه‌ریزی جامع در کشور شروع شد (از برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب تا به امروز)، چون برنامه شامل هر دو جزء دستوری و ارشادی بود، سیاست‌های اقتصادی، شامل سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی، خواسته یا ناخواسته جزء لاینفک برنامه‌های ملی و بخشی

-
1. Goals
 2. Objectives
 3. Targets
 4. Optimization
 5. Programme Planning
 6. Forward Looking
 7. Imperative
 8. Indicative
 9. Informative

شد. در همان حال برنامه ملی افزون بر ابعاد اقتصادی، ابعاد اجتماعی و فرهنگی به خود گرفت. بدین ترتیب تحقق اهداف برنامه‌های ملی و منطقه‌ای دیگر فقط در گرو تجهیز منابع مالی در بخش عمومی و تخصیص آن به مصارف اولویت‌دار نبود، بلکه آمادگی بستر نهادی و سازمانی لازم برای برپایی اقتصاد بازار، رفع موانع ساختاری در پیشرفت کشاورزی، ایجاد نظام انگیزش‌های مالی مناسب برای جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی به فعالیت‌های مدنظر، اتخاذ سیاست‌های اقتصادی مناسب با هدف بهبود عملکرد نظام اقتصادی از اهمیت روزافزون برخوردار شد. به‌نظر می‌رسد به‌رغم اهمیت این مسائل، نظام برنامه‌ریزی هرگز نتوانست سازوکار روشنی برای تضمین هماهنگی میان اهداف و سیاست‌های مندرج در اسناد برنامه‌ای با سیاست‌های اقتصادی که در عمل دولت‌ها تعقیب می‌کنند بیابد. این موضوعی است که در این تحقیق به‌دقت واریسی خواهد شد.

نکته دیگر ارتباط انواع برنامه‌ها با یکدیگر است. در این زمینه اولاً، رابطه برنامه عملیاتی دولت که به‌صورت بودجه یک‌ساله تهیه و به تصویب می‌رسد و برنامه میان‌مدت ملی مطرح است و ثانیاً، رابطه میان برنامه ملی با برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای باید مدنظر قرار گیرد. به‌نظر می‌رسد تضمین هماهنگی میان سطوح مختلف برنامه‌ریزی در کشور هرگز خالی از اشکال نبوده است. این موضوع نیز در تحقیق حاضر پیگیری خواهد شد و حتی‌الامکان علل آن روشن خواهد گردید.

۲-۱-۲ تعریف نظام برنامه‌ریزی

در این تحقیق تعریف ما از نظام برنامه‌ریزی عبارت است از: ترتیبات تهیه، تصویب و اجرای برنامه و نظارت بر آن. جزئیات این تعریف در گزارش چارچوب بررسی نظام مطلوب برنامه‌ریزی ایران (دی ماه ۱۳۸۳) آمده است. برنامه‌ریزی توسعه دارای ابعاد اداری متعددی است که می‌توان به نکات زیر اشاره کرد (سازمان ملل متحد، ۱۳۶۶):

- ایجاد سازمان‌ها و مؤسسه‌های مناسب برای برنامه‌ریزی شامل تهیه، اجرا، ارزشیابی و اصلاح برنامه‌های توسعه،

- به‌کارگیری روش‌ها و رویه‌های مناسب برای تهیه، اجرا، ارزشیابی و اصلاح برنامه‌ها،
- تجهیز و بهسازی کارکنان دولت و دیگر جنبه‌های مدیریت برنامه‌ریزی،
- روابط میان برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین طرح‌ها،
- هماهنگی و سازگاری،
- گنجاندن برنامه‌ریزی اداری در برنامه‌های توسعه با هدف افزایش قابلیت اداری برای توسعه ملی،
- برنامه‌ریزی برای اجرای برنامه، به‌عنوان جزء لاینفک برنامه‌ریزی توسعه.
- نظام برنامه‌ریزی باید موضوعات و نکات کلیدی زیر را مشخص کند:
- تعیین سطوح برنامه و انواع برنامه‌های لازم،
- تعیین مضامین و هدف‌های هریک از برنامه‌ها،
- روش‌شناسی تهیه انواع برنامه‌ها،
- حد تفصیل هریک از برنامه‌ها،
- چگونگی ارتباط انواع برنامه‌ها،
- مراحل مختلف تدوین برنامه و شرح فعالیت‌های لازم در هر مرحله،
- چگونگی سازمان‌دهی تدوین هریک از برنامه‌ها شامل ارکان نظام برنامه‌ریزی و ترکیب اعضا و شرح وظیفه ارکان نظام برنامه‌ریزی. در اینجا باید نقش مقامات سیاسی و قانون‌گذاری، سازمان برنامه‌ریز، دستگاه‌های دولتی در سطح ملی و استانی و شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی بخش عمومی مشخص شود،
- تعیین چگونگی مشارکت انجمن‌های کارفرمایی و کارگری و نهادهای مدنی در برنامه‌ریزی،
- تشریح گردش کار نظام برنامه‌ریزی و تقویم زمانی آن،
- چگونگی بازنگری و اعمال اصلاحات در برنامه،
- چگونگی نظارت بر اجرای برنامه،
- انواع ارزشیابی عملکرد برنامه‌ها و مسئولیت سازمانی هریک از ارزشیابی‌ها.
- یک نکته اساسی هرچند به‌صورت ضمنی، در تعاریفی که از برنامه و نظام

برنامه‌ریزی ارائه شد پنهان است و آن این است که در ابتدا شاید چنین به نظر برسد که برنامه سندی فنی است که کارشناسان و تکنوکرات‌ها آن را تهیه می‌کنند و دستگاه‌های اجرایی دولت و بخش خصوصی آن را اجرا می‌نمایند، اما اگر به فرایند تصویب برنامه نگاه کنیم در خواهیم یافت که برنامه‌ریزان در ابتدای تهیه آن به استناد رهنمودها و سیاست‌های کلی دیکته شده مقامات سیاسی نسبت به تهیه برنامه اقدام می‌کنند و پس از تدوین برنامه آن را برای تصویب به مقامات سیاسی شامل هیئت دولت و مجلس تقدیم می‌کنند و در مرحله اجرا نیز گزارش‌های نظارتی را به مقامات سیاسی ارائه می‌کنند. بدین ترتیب برنامه‌ریزی در چارچوب مدیریت مالی و اداری دولت و ارکان سه‌گانه حکومت تهیه، تصویب و اجرا می‌شود. از این‌رو برنامه هرچند سندی فنی است، در عین حال حاصل چانه‌زنی‌های طولانی ارکان مختلف نظام است و به نوعی برآیند تصمیمات مجموعه دولت و حکومت را منعکس می‌کند.

قانون اساسی هر کشور، نظام سیاسی و اقتصادی آن را مشخص می‌کند و آرایش قوای ارکان مختلف حکومت و مناسبات آنها با یکدیگر و با شهروندان را تعیین می‌کند. بدیهی است که بدون توجه به این مسئله نمی‌توان، نقش بخش عمومی و خصوصی در اقتصاد و حدود وظایف دولت را به‌درستی ارائه کرد.

۳-۱ دوره زمانی مطالعه

دوره زمانی مطالعه حاضر از پیدایش اندیشه نقشه اقتصادی و تأسیس شورای اقتصاد در کشور در دوره قبل از جنگ جهانی دوم تا دوره معاصر را دربرمی‌گیرد، اما از آنجاکه بعد از جنگ جهانی دوم این تفکر از قوه به فعل درآمد، درواقع مطالعات به تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌های اول تا پنجم قبل از انقلاب و برنامه‌های اول تا چهارم بعد از انقلاب معطوف خواهد بود. این نوشته فقط دوره زمانی قبل از انقلاب را شامل می‌شود.

۴-۱ مفهوم دولت و تحول نقش آن در اقتصاد

برنامه‌ریزی دولتی از اشکال مدیریت بخش عمومی و مداخله دولت‌های جدید در اقتصاد است. به همین دلیل نظام برنامه‌ریزی را در اقتصادهای مختلط باید در چارچوب بستر وسیع تر نقش دولت و بازار در اقتصاد ارزیابی کرد. اما نکته در اینجا است که در ادوار

مختلف نقش دولت به دلایل مختلف دستخوش دگرگونی و تحول شده است، از این‌رو باید برنامه‌های اقتصادی دولت را در بستر تاریخی آن ارزیابی کرد. با توجه به این مقدمه در این قسمت ابتدا معنای مشخص دولت و حکومت به‌دست خواهد آمد. سپس اشکال متفاوت رابطه دولت و مردم ارائه خواهد شد. در قسمت سوم این بحث، تحول تاریخی نقش دولت در حوزه اقتصاد مرور خواهد شد و بالاخره در پایان، نقش مؤثر دولت در دنیای معاصر مطرح خواهد شد. طرح این مباحث چارچوب مفهومی سازگاری را برای ارزیابی نقش دولت در اقتصاد و سنجش موفقیت یا عدم موفقیت مدیریت بخش عمومی و مداخله دولت به‌صورت برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را به‌دست می‌دهد که از نظر روش‌شناسی حائز اهمیت است.

۱-۴-۱ تعریف دولت

وبر بر دو رکن متمایز تاریخ دولت مدرن یعنی مفهوم سرزمین و کاربرد قوه قهریه در تعریف دولت تأکید کرده است. به عقیده او دولت مدرن توانایی آن را دارد که در قلمروی معین به صورتی انحصاری به استناد مشروع از قوه قهریه اقدام کند. از دید او مشروعیت دولت مدرن عمدتاً در «اقتدار قانونی» یعنی تعهد به «مجموعه مقررات قانونی» ریشه دارد (هلد، ۱۳۸۶: ۱۰۵ و ۱۰۶)، وبر عقیده داشت که مهم‌ترین نهاد دولتی دستگاه اداری آن است. قوه انحصاری اعمال قهر است که به دولت امکان می‌دهد که حقوق مالکیت را تعریف کند، مالیات وضع کند، و از طریق مخارج بخش عمومی و سیاست‌های اقتصادی در زندگی اقتصادی و اجتماعی اتباع خود تأثیر بگذارد.

دولت در معنای وسیع کلمه به نهادهایی اطلاق می‌شود که دارای قدرت مشروع هستند و آن را بر قلمرویی مشخص، معین و جمعیتی که اجتماع نامیده می‌شود اعمال می‌کنند. دولت قدرت انحصاری برقراری نظم در محدوده قلمرو خود را از طریق حکومت سازمان‌یافته به‌دست آورده است (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۴۷). از واژه حکومت معمولاً برداشت‌های متفاوتی وجود دارد. اما به اختصار می‌توان آن را فرایند اداره یا اعمال قدرت دانست. بدین تعبیر در دولت‌های مدرن، حکومت دارای سه قوه مشخص مقننه، مجریه و قضائیه است.

در بخش عمومی زمانی که از دولت سخن به‌نحو کلی می‌گوییم، مراد ما جمهوری است و شامل مجموعه قوای عمومی یک ملت است که طبق قانون اساسی سازمان یافته‌اند بدین ترتیب دولت فقط قوه مجریه نیست و فقط شامل دولت مرکزی نمی‌شود، بلکه دولت‌های محلی و شهرداری‌ها را نیز دربرمی‌گیرد.

۲-۴-۱ روابط دولت با شهروندان

تجزیه و تحلیل نقش اقتصادی دولت ایجاب می‌کند که روابط آن را با دیگر عاملان اقتصادی بررسی کنیم. این عاملان شامل مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و شهروندان هستند. پروفیسور بنارد رابطه دولت و شهروندان را به‌صورت زیر طبقه‌بندی می‌کند:

۱. **دولت حاکم مطلق:** در این وضعیت دولت مافوق شهروندان و مفسر منافع عمومی است.
۲. **دولت جمهوری (دولت تعلق عام):** در دولت جمهوری، دولت منتخب شهروندان است و نیازهای جمعی شهروندان را تأمین می‌کند، درواقع دولت جایگاه تلاقی نظرهای شهروندان درباره انتخاب‌های سیاسی و اقتصادی است. گروه‌های خارج از دولت شامل سندیکاها، سازمان‌های صنفی، سازمان‌های اجتماعی و فرهنگی گروه‌های فشار هستند. در این وضعیت نمی‌توان گفت که دولت تابع رفاه اجتماعی را به حداکثر می‌رساند. تئوری دولت جمهوری تئوری تعادل عمومی است. تئوری بخش عمومی، بر تئوری دولت جمهوری و تعادل عمومی استوار است.

۳. **دولت طبقه اجتماعی:** در این وضعیت دولت نماینده منافع آن طبقه‌ای است که او را بر سر کار آورده و از او حمایت می‌کند.

۴. **دولت مجموعه تأثیرات ناهمگن:**^۱ در دولت نفوذهای ناهمگن با تحلیل بازی‌ها در شرایط الیگوپولیستی سروکار داریم که به‌شدت ناپایدار است.

در سایه تجربه ایران چنین به‌نظر می‌رسد که نمی‌توان مرز متمایزکننده روشن و دقیقی میان اجزای این تقسیم‌بندی ترسیم کرد. دولت قاجار را می‌توان دولت حاکم مطلق خواند. در دوره بعد از انقلاب مشروطه هرچند کشور صاحب قانون اساسی شد و قوای حکومت به‌موجب آن از یکدیگر مستقل شدند، اما در دوره پهلوی قواعد قانون

اساسی رعایت نشد و دولت به‌صورت دیکتاتوری فردی اداره شد. هم در دوره قاجار و هم در دوره پهلوی، دولت ضمن استقلال نسبی از طبقات اجتماعی، به‌نحوی مدافع منافع طبقات اجتماعی خاصی بود.^۱ در دوره بعد از انقلاب نیز با مفهوم جدیدی مواجه شدیم. بدین معنا که به‌موجب قانون اساسی، هرچند جمهوریت نظام بیانگر شکل‌گیری دولت تعلق عام یا جمهوری بود، اما اسلامی بودن این جمهوری و نقش فائقه ولایت فقیه، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در الگوی حکومت اسلامی، سبب می‌شود که مدل نظام جمهوری اسلامی با مدل‌های مرسوم در دموکراسی غربی متفاوت باشد. به‌نظر می‌رسد که در دوره بعد از انقلاب، شاهد درهم‌تنیدگی اشکال مختلف روابط دولت با شهروندان هستیم.

بدیهی است برحسب نوع روابط دولت و شهروندان انتظار رفتارهای متفاوتی با شهروندان از سوی دولت داریم، تلقی شهروندان از دولت و انتظارات آنان از دولت نیز تا حد زیادی به این نوع روابط بستگی دارد و تا جایی که به برنامه‌ریزی اقتصادی مربوط است نوع رابطه دولت با شهروندان است که میزان مشارکت نهادهای مدنی مانند انجمن‌های صنفی را در تهیه و تصویب برنامه تعیین می‌کند و درجه شفافیت و پاسخ‌گویی دولت را در برابر مردم مشخص می‌کند.

۳-۴-۱ تحول نقش دولت در اقتصاد

صرف‌نظر از شکل و ترکیب متفاوت دولت‌ها در قاره‌های مختلف از دیر باز در این باره که وظیفه تأمین کالاهای عمومی اساسی برعهده دولت‌هاست اتفاق نظر وجود داشته است. این مطلب در آثار کنفوسیوس، ابن خلدون و ماکیاوول قابل ردیابی است (همان: ۵۰). استفاده دولت‌ها از منابع عمومی و تهیه و ارائه کالاهای عمومی مهم و حساس یا استفاده از آن منابع برای افزایش بهره‌وری بخش خصوصی، بحث جدیدی نیست. هرچند که درباره این وظایف کم‌رنگ، مخالفتی وجود نداشت، اما باید گفت که

۱. محمدعلی (همایون) کاتوزیان عقیده دارد که در ایران دوره قاجار و بعد از آن دولت بر فراز طبقات اجتماعی و مستقل از آنها بوده است. لذا در ایران حکومت قانون و سیاست به معنایی که در غرب متداول است هرگز به‌وجود نیامده است و نظام سرمایه‌داری شکل نگرفته است (ن.ک.: کاتوزیان، ۱۳۷۲).

درباره نقش مناسب دولت برای اعتلای توسعه اقتصادی در میان مکاتب مختلف توافق زیادی وجود ندارد. مرکانتیلیست‌های قرن هفده میلادی برای دولت‌ها درباره هدایت تجارت نقش اساسی و عمده‌ای قائل بودند و تا پیش از انتشار اثر معروف آدام اسمیت در اواخر سده هجدهم، اینکه سازوکار بازار بهترین وسیله برای تأمین رشد و افزایش رفاه است، مطلب شناخته شده‌ای نبود. براساس این دیدگاه، مناسب‌ترین وظیفه دولت‌ها، که لازمه شکوفایی بازار است، ارائه کالاهای عمومی مانند دفاع، تأمین امنیت عمومی برای اشخاص و اموال، تعلیم و تربیت و اجرای قراردادهاست (همان). با وجود این تفکر حتی در آن زمان، مداخله دولت نقش مهم و اساسی را در توسعه و رشد بازارهای اروپا ایفا کرد.

هرچند اولین جرقه ضعیف دولت رفاه در اواخر قرن نوزده میلادی در آلمان مشاهده شد، یعنی زمانی که بیسمارک نخستین نظام بیمه اجتماعی را در سراسر کشور اجرا کرد، دولت‌ها تا قرن بیستم میلادی در مقایسه با استانداردهای جدید، همچنان کوچک باقی ماندند. وقوع حوادث و رویدادهایی مهم در دوران پس از جنگ جهانی اول، نقطه‌عطفی در مداخله دولت در اقتصاد به وجود آورد.

اولین رخداد، انقلاب اکتبر سال ۱۹۱۷، روسیه بود. این انقلاب، مالکیت خصوصی را در روسیه لغو کرد و دولت از طریق برنامه‌ریزی مرکزی تمام فعالیت‌های اقتصادی را به کنترل خود درآورد. پشتوانه نظری انقلاب روسیه را آرا و عقاید مارکس و انگلس در اروپا و بلشویک‌های روسیه به رهبری لنین تشکیل می‌دادند، اما برنامه‌ریزی مرکزی در دوره استالین شروع شد (ن.ک.: توفیق، ۱۳۸۳: ۵۵-۱۹).

دومین رویداد، بحران بزرگ اوایل دهه ۱۹۳۰ بود. این واقعه چنان رکود عمیق و بلندمدتی به بار آورد که بیکاری و فقر را در دنیای سرمایه‌داری به صورت بی‌سابقه‌ای گسترش داد و دولت‌ها را ناگزیر به اتخاذ سیاست‌های ضدادواری کرد. دولت آمریکا با اعلام برنامه نیودیل، سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی را آغاز کرد. جان مینارد کینز در اثر معروف خود با نام *نظریه عمومی اشتغال، بهره و پول* (۱۹۳۶)، ثابت کرد که اقتصاد سرمایه‌داری هیچ سازوکار خودکاری برای نیل به اشتغال کامل عوامل تولید ندارد. ازاین‌رو دخالت دولت‌ها برای مدیریت تقاضا ضروری است (ن.ک.: استوارت، ۱۳۶۸).

سومین حادثه به دلیل جنگ جهانی دوم به وقوع پیوست و آن جدایی مستعمرات از کشورهای اروپایی بود. در دوره بعد از جنگ، انقلاب‌های رهایی‌بخش موجب استقلال سیاسی بسیاری از مستعمرات شد. کشورهای تازه استقلال یافته و کشورهای عقب‌مانده به دنبال از بین بردن عقب‌ماندگی و فقر و نابرابری اجتماعی بودند. اما هر کدام راه متفاوتی را پیمودند و به نتایج متفاوتی نیز دست یافتند. تعداد زیادی از این کشورها سیاست جایگزینی واردات را اتخاذ کردند. در این گروه از کشورها سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت‌های فیزیکی و سرمایه‌های انسانی انجام شد و با حمایت بی‌دریغ دولت، صنایع جدیدی با همت بخش خصوصی و عمومی تأسیس شد. گروه دیگری از این کشورها راه اقتصاد سوسیالیستی را برگزیدند. در این کشورها نیز موفقیت‌نمایی در تسریع رشد اقتصادی و ریشه‌کنی فقر به وجود آمد و برخی از این کشورها گام‌های مهمی در راه صنعتی شدن برداشتند. تعداد کمی از کشورها نیز رویکرد بازار هدایت شده را اتخاذ کردند و با اولویت بخش‌های صادراتی و در مواردی اتخاذ سیاست‌های تجاری و صنعتی مناسب به معجزه اقتصادی دست یافتند. کشورهای تایوان، کره جنوبی و مالزی در این زمره بودند.

اقتصاددانان توسعه در دوره بعد از جنگ نظریه‌های گوناگونی درباره علل عقب‌ماندگی کشورهای در حال توسعه ابراز کردند. عده‌ای عامل اصلی عقب‌ماندگی را قدرت‌های امپریالیستی می‌دانستند و به نظریه‌پردازی درباره استعمار، وابستگی و مبادله نابرابر پرداختند. اینان عقب‌ماندگی را نتیجه عملکرد نیروهای بازار به نفع مراکز امپریالیستی یا متروپل‌ها و به زیان کشورهای پیرامونی می‌دانستند. بدیهی است در چارچوب این قبیل نظریه‌ها راه برون‌رفت از عقب‌ماندگی، تعقیب راه رشد غیرسرمایه‌داری و توجه به نقش پیشرو دولت در راه‌اندازی چرخ‌های توسعه بود. تعداد دیگری از اقتصاددانان توسعه که مواضع معتدل‌تری داشتند، به شکست‌های بازار و انعطاف‌ناپذیری قیمت‌ها توجه کردند و نقش دولت در اقتصاد را مهم می‌دانستند. این گروه سیاست جایگزینی واردات و حمایت از صنایع داخلی را تجویز می‌کردند.

بعد از جنگ جهانی دوم، در کشورهای پیشرفته صنعتی نه تنها مسئله اساسی و مهم بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ بر دوش دولت‌ها قرار گرفت، بلکه با به قدرت رسیدن احزاب چپ و سوسیال دموکرات و فشار توده‌های مردم به خصوص اتحادیه‌های

کارگری، مسئله تأمین اجتماعی و دولت رفاه در دستور کار، قرار گرفت. الگوی پس از جنگ، حول سه محور اساسی شکل گرفته بود که درباره آن اتفاق نظر همه جانبه یا دست کم وسیعی وجود داشت. این اتفاق نظر تا زمان وقوع شوک قیمت نفت (در سال ۱۹۷۳) تا حدود زیادی بدون خدشه بر جای خود باقی بود. این سه محور عبارت بودند از:

- لزوم ارائه خدمات رفاهی به کسانی که از نظر درآمدی یا سایر موارد مؤثر در محرومیت‌ها متحمل زیان موقتی می‌شوند.

- مطلوبیت اقتصاد مختلط که اغلب مفهوم ملی کردن طیفی از صنایع راهبردی در کشورهای صنعتی و ایجاد صنایع فوق توسط دولت در کشورهای در حال توسعه از آن مستفاد می‌شود.

- لزوم اتخاذ سیاست کلان اقتصادی برای تأمین اشتغال کامل عوامل تولید و جلوگیری از نوسانات اقتصادی.

اما در عمل عواملی در کار بود که این اتفاق نظر را خدشه دار کرد و به بازنگری اساسی نقش دولت‌ها در اقتصاد انجامید. در کشورهای پیشرفته صنعتی دولت رفاه با تغییر ترکیب سنی جمعیت و پیری آن، بار سنگینی برای مالیه عمومی داشت. در عین حال با تحولات تکنولوژیکی، ساختار صنعتی این کشورها دگرگون شد و کارگران یقه آبی و سپس اتحادیه‌های کارگری نقش پیشین خود را از دست دادند. دولت‌ها و شرکت‌ها در سایه آزادسازی سیاست‌های تجاری و سرمایه‌گذاری خارجی، در رقابت سختی با شرکت‌های بین‌المللی قرار گرفتند. از این رو کوچک شدن اندازه دولت و خصوصی‌سازی از دهه ۱۹۸۰ با روی کار آمدن دولت‌های محافظه کار در دستور کار قرار گرفت. بعد از بحران نفتی سال ۱۹۷۳، راه‌حل‌های اقتصاد کینزی، توصیه روشنی برای برون رفت از رکود تورمی که گریبان گیر کشورهای صنعتی شده بود ارائه نمی‌داد و به همین دلیل اجماع نظر قبلی درباره اثربخشی سیاست‌های مالی دولت از میان رفت.

در اردوگاه سوسیالیستی، دولت‌ها نتوانستند خواسته‌های مشروع طبقات اجتماعی را برآورده کنند و به رغم موفقیت‌های اولیه در توسعه صنعتی، فساد و ناکارآمدی حکومت‌ها و اقتصادهای متمرکز دولتی با گذشت زمان بیش از پیش آشکار شد و عاقبت

بحران مزمن سیاسی و اقتصادی این کشورها در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی به فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و دولت‌های اروپای شرقی انجامید. با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و کشورهای اقماری آن الگوی اقتصاد دولتی رنگ باخت. در گروه دوم کشور چین بعد از مرگ مائو درصدد اصلاحات اقتصادی برآمد و نمونه درخشان رشد سریع اقتصادی در آسیای شرقی شد.

در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، در کشورهای در حال توسعه — پس از افزایش قیمت نفت در بازار جهانی در سال ۱۹۷۳ — مشکل تراز پرداخت‌ها به مسئله‌ای جدی تبدیل شد. دولت‌ها ناگزیر به استقراض خارجی روی آوردند، اما سیاست جایگزینی واردات و بزرگ شدن حجم دولت در این اقتصادها، گسترش فساد مالی و رانت‌جویی غیرمولد را به دنبال داشت. در دهه ۱۹۸۰ با بحران بدهی‌ها معلوم شد اقتصادهایی که در آنها دولت بزرگ و دخالت دولت در امور مختلف اقتصادی گسترده است در مقایسه با گروه کشورهایی که دولت در آنها نقش سازنده‌ای ایفا کرده و برای توسعه صادرات و هدایت اقتصاد بازار گام برداشته بود، عملکرد ضعیف‌تری داشته‌اند.

جهانی شدن و فشار سازمان‌های بین‌المللی، کشورهای در حال توسعه را به‌سوی اقتصاد بازار راند. بسیاری از کشورها در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به سیاست‌های تعدیل ساختاری و تثبیت اقتصادی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تن دادند و عواقب وخیم آن را به‌صورت گسترش فقر و نابرابری چشیدند. فروپاشی برخی از دولت‌های آفریقایی و آمریکای لاتین که از این سیاست‌ها پیروی کرده بودند سبب گسترش فقر و نابرابری شد و خشم مردم و نارضایتی آنان از دولت‌ها را در پی داشت (استیگلیتز، ۱۳۸۵). این تجارب نشان داد که نه دولت حداکثر و نه دولت حداقل چاره کار نیست و باید چارچوب نظری جدیدی تدوین شود که نقش و قابلیت دولت‌ها در آن مجدد تعریف گردد.

۴-۱-۴ چارچوب نظری برای تعیین نقش برانزده دولت در اقتصاد

بوکانان در سخنرانی خود به مناسبت دریافت جایزه نوبل در سال ۱۹۸۶ این نکته را مطرح کرد که در قرن هجدهم آدام اسمیت این مطلب را کشف کرد که در یک چارچوب نهادی که موجب تسهیل مبادله داوطلبانه میان افراد می‌شود، فرایند مبادله در

بازار می‌تواند نتایج مثبتی خارج از عزم و اراده طرفین مبادله به بار آورد. این کشف سنگ بنای علم اقتصاد شد. بوکانان در آن سخنرانی به این نکته مهم اشاره کرد که بعدها زمانی که خود بازار به صورت کارکردی تفسیر شد، خصوصیت‌های نهادی این فرایندها به دست فراموشی سپرده شد. گویی که چیزی به نام اقتصاد برای حداکثر کردن سود وجود دارد. بدین ترتیب کارایی در تخصیص منابع مستقل از فرایندهایی که انتخاب‌های فردی از درون آنها اعمال می‌شود تعریف شد.

به گفته وی علم سیاست به دلیل به عاریت گرفتن مفهوم حداکثرسازی از علم اقتصاد دچار همین لغزش شد. غافل از اینکه در سیاست با ساختار سازگار با انگیزه بازار سروکار نداریم. نکته در اینجا است که ساختارهای نهادی متفاوت، خود بر رفتار انتخاب تأثیر می‌گذارند. بخش بیشتری از تئوری انتخاب عمومی امروزی این روابط را تبیین می‌کند (جمسی و دیگران، ۱۳۸۴). این نظریه در چند حوزه به کار گرفته شده است:

- تحلیل مبانی رفتار سیاسی در نظام‌های دموکراسی، براساس این دیدگاه اقتصاددانان در تحلیل تصمیم‌گیری دولت باید به هر دو جنبه اقتصادی و سیاسی توجه کنند.

- بررسی مبانی عمل جمعی.

- بررسی مسائل مربوط به بوروکراسی و تأثیر آن بر ساختار دولت.

در اینجا بر این نکته تأکید می‌شود که بوروکرات‌ها می‌توانند در تأمین کالاهای عمومی به دنبال حداکثر کردن منافع خود باشند، بنابراین ابزارهایی برای کنترل آنها ارائه می‌شود. کاربرد دیگر این نظریه به بررسی جوانب مختلف مالیه عمومی مربوط می‌شود. مجموعه این مباحث بیانگر آن است که سازمان‌های بوروکراتیک حتی در جوامع دموکراتیک این قدرت را دارند که از طریق اعمال نفوذ بر نهاد قانون‌گذاری، رهبران سیاسی منتخب مردم را تحت فشار قرار داده و آنها را به اتخاذ تصمیماتی وادارند که مدنظر رهبران نبوده است (همان: فصل اول).

دولت نئوکلاسیک برحسب تئوری، وظیفه مراقبت و نظارت بر سازوکارهای بازار را برعهده دارد. این دولت شکست بازار یا نواقص بازار را تنظیم می‌کند. دولت ترجیحات انفرادی را محترم می‌شمارد و فقط زمانی دخالت می‌کند که عملکرد بازار امکان تخصیص بهینه منابع را نمی‌دهد. در این وضعیت اقتصاد عمومی یعنی تعادل عمومی و موقعیت بهینه

پارتو، بر هم منطبق می‌شوند. به گفته راولز در اینجا کارایی و عدالت یکی می‌شوند (ن: راولز، ۱۳۸۴). وظیفه دولت نئوکلاسیک، پرکردن شکاف‌هاست که شامل پیلدهای خارجی، انحصار، اطلاعات ناقص، نبود بازارهای آینده و نابرابری توزیع درآمدهاست.

رهیافت نئوکلاسیکی به دولت، مبتنی بر نظریه قرارداد است. این دیدگاه بسط منطقی قضیه مبادله است که براساس آن دولت نقش بیشینه‌ساز ثروت را برای جامعه ایفا می‌کند. این رهیافت، تبیینی برای توسعه حقوق مالکیت کارا ارائه می‌دهد که سبب ارتقای رشد اقتصادی می‌شود، اما در عمل دولت‌ها به حقوق مالکیتی گرایش دارند که ناکاراست و به توسعه اقتصادی پایدار منجر نمی‌شود.

اقتصاددانان نئوکلاسیک که بیشتر در دانشگاه‌های غرب و مؤسسات بین‌المللی کار می‌کردند در دهه ۱۹۸۰ برتری بلامعارضی بر عرصه سیاست‌گذاری اقتصادی پیدا کرده بودند، اما با تجربه ناموفق سیاست‌های تجویزی آنها در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار - شامل روسیه و اروپای شرقی و همچنین مطالعات اقتصاددانان نهادگرا و ساختارگرا درباره راز معجزه کشورهای شرق آسیا - معلوم شد که اقتصاد بازار جهانی شدن به توسعه اقتصادی کشورهای عقب‌مانده نمی‌انجامد، بلکه نهادسازی برای اقتصاد بازار و اتخاذ سیاست‌های اقتصادی مناسب توسط دولت رمز موفقیت است.

نظریه نئوکلاسیکی که تصور می‌شود نظریه‌ای درباره انتخاب عمومی است، برای بررسی دولت حداقل رویکردی منظم و از لحاظ منطقی سازگاری فراهم کرده است. این نظریه ارائه گزاره‌های ابطال‌پذیر درباره تصمیم‌گیری‌های غیربازاری را نوید می‌دهد. علاوه بر این، بررسی سازمان اقتصادی و رابطه نزدیک آن با سازمان سیاسی را آشکار ساخته است.

اما به‌رغم این دستاوردها، به گفته داگلاس نورث درعین حال باید بدانیم که این نظریه محدودیت‌هایی نیز دارد. نظریه انتخاب عمومی به معنی کاربرد اقتصاد در علم سیاست، در بهترین حالت فقط تا حدی در تبیین تصمیم‌گیری‌های سیاسی موفق بوده است. دانش سیاسی گروه‌های ذی‌نفع، نمی‌تواند به‌صورت مؤثر رفتار رأی‌دهندگان را تبیین کند، به نظر می‌رسد ملاحظات عقیدتی، بسیاری از تصمیمات قضایی و سیاسی را تفسیر می‌کند (نورث، ۱۳۷۹: ۳۳).

شکست دولت و بازار در پرتو تجربه تاریخی، بازخوانی نقش دولت را در علم اقتصاد به ضرورتی مهم تبدیل کرد. این مسئله فقط علاقه محققان دانشگاهی را برنیانگیخت، بلکه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز – که از طرفداران و مبلغان ارتدوکس دیدگاه‌های نئوکلاسیکی بودند – ناگزیر شدند اشتباهات فاحش خود را در چارچوب سیاست‌های تعدیل اقتصادی، خصوصی‌سازی و کوچک کردن دولت پذیرا شوند.

اقتصاددانان نهادگرای جدید که با تلفیق اصول اقتصاد نئوکلاسیکی و اقتصاد سیاسی تلاش کردند در عرصه نظریه‌پردازی گام جدیدی بردارند، به تحلیل مارکس از دولت و نقش آن علاقه وافری داشتند و عناصر مهمی از نظریه خود را از او به عاریت گرفتند. دیدگاه مارکسیستی در تقابل آشکار با نظریه کلاسیکی و نئوکلاسیکی دولت است. در چارچوب الگوی مارکسیستی، دولت نماینده منافع طبقاتی است. در این الگو تعارض منافع در میان طبقات اجتماعی در نظر گرفته می‌شود. مارکس تغییرات فناوری – نه رشد جمعیت – را نیروی محرکه اصلی تغییرات می‌داند. در این الگو، تغییرات فنی باعث ایجاد فنون تولیدی می‌شود، فنونی که توان بالقوه آن در چارچوب سازمان اقتصادی قابل تحقق نیست، در نتیجه طبقه‌ای جدید پدید می‌آید تا نظام موجود را از بین ببرد و مجموعه جدیدی از حقوق مالکیتی را وضع کند که امکان تحقق توان بالقوه فنون جدید را به آن طبقه می‌دهد، توسعه دهد.

چارچوب مارکسیستی، به گفته داگلاس نورث، دارای قوی‌ترین گزاره‌های موجود درباره تغییرات بلندمدت است، زیرا تمام اجزای فراموش شده در چارچوب دیدگاه نئوکلاسیک یعنی نهادها، حقوق مالکیت، دولت و ایدئولوژی را شامل می‌شود. تأکید مارکس بر نقش قاطع حقوق مالکیت در سازمان اقتصادی کارآمد و نیز تأکید او بر تنشی که میان مجموعه موجود حقوق مالکیت و توان بالقوه تولیدی فناوری جدید ایجاد می‌شود، پیشبردی اساسی است (همان).

در تحلیل مارکسیستی، دولت به تحلیل ما افزوده نمی‌شود، یعنی برون‌زا نیست. در اینجا دولت خود محصول فرایندی است که طبقه حاکم کوشش دارد از طریق آن رابطه سلطه‌آمیز استثماری خود را تثبیت کند. پس دولت داور بی‌طرف نیست. در اینجا طبقات بر فرد اولویت دارند و تعلق طبقاتی است که منافع فردی را تعیین می‌کند.

عناصر سازنده نظریه نهادها (که به اعتقاد ما تلفیقی از نظریه مارکس و نظریه نئوکلاسیکی است) به گفته داگلاس نورث سه جزء دارد که عبارت‌اند از:

- نظریه‌ای درباره حقوق مالکیت که انگیزش‌های فردی و گروهی را در نظام مشخص می‌کند.

- نظریه‌ای درباره دولت، زیرا دولت است که حقوق مالکیت را تعریف و اجرا می‌کند.

- نظریه‌ای درباره ایدئولوژی که تعیین می‌کند چگونه ادراک‌های متفاوت از واقعیت بر عکس‌العمل افراد در برابر وضعیت عینی در حال تغییر تأثیر می‌گذارد. (همان: ۱۸).

از دیدگاه نهادگرایان جدید، دو مؤلفه ضروری برای فهم ساختار اقتصادی عبارت‌اند از: دولت و نظریه حقوق مالکیت.

نظریه دولت به این دلیل ضروری است که دولت حقوق مالکیت را مشخص می‌کند و مسئولیت کارایی ساختار حقوق مالکیتی را که تعیین‌کننده رشد، رکود یا افول اقتصادی است برعهده دارد. برای توضیح صورت‌هایی از سازمان اقتصادی که برای کاهش هزینه‌های معاملات و سازمان‌دهی مبادله طراحی می‌شوند به نظریه‌ای درباره حقوق مالکیت نیاز داریم. اگر بتوانیم دولتی بی‌طرف را در نظر بگیریم، آنگاه آشکال حقوق مالکیتی که در فضای کمیابی و رقابت پدید می‌آید، کارآمد خواهند بود. به این معنی که با توجه به فناوری موجود و نبود هزینه اطلاعاتی و بی‌اطمینانی، این راه‌حل‌ها راه حل کمترین هزینه‌اند و حقوق مالکیتی که به این ترتیب به وجود می‌آید، نتیجه تنش دائمی خواسته‌های فرمانروایان دولتی از یک طرف و تلاش طرفین مبادله برای کاهش هزینه‌های معاملات از طرف دیگر است.

از دیدگاه نورث نیز دولت سازمانی است که در خشونت، مزیت نسبی دارد و بر محدوده‌ای جغرافیایی فرمان می‌راند که حدود آن را قدرت اخذ مالیات تعیین می‌کند. جوهر حقوق مالکیت حق انحصار است و سازمانی که در خشونت از مزیت نسبی برخوردار باشد، در موقعیت تعریف و اجرای حقوق مالکیت قرار می‌گیرد. به گفته او در اینجا کلید شناخت دولت عبارت است از: توان بالقوه کاربرد خشونت در به دست گرفتن کنترل منابع. تحلیل دولت بدون توجه به حقوق مالکیت بی‌فایده است (همان: ۳۳).

از آنچه به اجمال مطرح شد می‌توان دریافت که مارکسیست‌ها قائل به نقش

حداکثری دولت در اقتصاد و کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها طرفدار دولت حداقل هستند. اقتصاددانان کینزی (اعم از کینزهای قدیم و جدید)، اقتصاددانان نهادگرا و ساختارگرا در میانه این دو طیف قرار می‌گیرند.

امروزه در تعیین نقش دولت به شکست‌های بازار و دولت هر دو توجه می‌شود. به‌صورت کلی وظایف دولت‌ها را می‌توان با توجه به انواع شکست‌های بازار تعریف کرد. عرضه کالاهای عمومی خالص (مانند دفاع ملی) و کالاهایی که تبعات مثبت دارند (فناوری‌های جدید) کمتر از حد تقاضاست. درحالی‌که کالاهایی با تبعات منفی (آلاینده‌ها) بیش از حد عرضه می‌شوند. نوع مهم دیگری از شکست بازار به‌دلیل نبود رقابت رخ می‌دهد. تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که فرض کارایی نتایج بازار در گذشته براساس وجود اطلاعات کامل بود. اما به‌دلیل اطلاعات ناقص و نامتقارنی اطلاعات، بازارها نتایج کارایی نخواهند داشت (استیگلیتز، ۱۳۷۹: ۹۸). در پرتو نظریه‌های جدید می‌توان اثبات کرد که در غیاب اطلاعات کامل، بازارهای مالی (شامل بورس، بیمه و بانک‌ها)، بازار کار و بازار کالاها با نارسایی‌های جدی مواجه می‌شوند. دو نتیجه مهم از ناکامل بودن اطلاعات حاصل می‌شود: مخاطره اخلاقی^۱ و انتخاب نامساعد.^۲ به گفته استیگلیتز، کمبود اطلاعات در کشورهای در حال توسعه غالب است، زیرا نهادهای (بازارهای) تولید و انتشار اطلاعات ضعیف هستند و نیز به این دلیل که رشد سریع با تغییرات چشمگیر همراه است، این تغییرات توانایی گردآوری اطلاعات و انتشار آن را محدودتر می‌کنند (همان: ۱۰۱). وجود بیکاری غیرارادی در اقتصاد کشورهای پیشرفته یکی از مهم‌ترین نمونه‌های شکست بازار است. بالاخره ناتوانی اقتصاد بازار در نیل به الگویی از توزیع درآمد که برای جامعه قابل قبول باشد نیز یکی دیگر از مسائل جدی دولت‌هاست.

نظریه شکست بازار با تبیین این شکست‌ها آغاز می‌شود و سپس راه‌های رفع آن توسط دولت را توصیف می‌کند که درواقع تبیین نقش دولت است. دولت باید چارچوبی بنا نهد که کارکرد بازارها در محدوده آن امکان‌پذیر باشد. بازارها نیازمند اعمال قراردادهای کارآمد و مؤثرند. یعنی نظام قانونی معینی با قواعد کاملاً تعریف شده که می‌تواند به‌سرعت تصمیم‌گیری کند. مسئولیت دولت در ایجاد و اعمال مجموعه‌ای از

1. Moral Hazard

2. Adverse Selection

حقوق مالکیت، پیش‌نیاز اعمال قراردادهاست. سایر جنبه‌های مهم مؤثر در زیربناهای نهادی، شامل مقرراتی است که بر زیربناهای فیزیکی، بخش مالی و ارتباطات تأثیر می‌گذارند و ساختار این مقررات به صورتی است که اثر قابل ملاحظه‌ای بر بازده و کفایت این بخش‌ها دارند. منطق اقتصاددانان در تأیید نقش دولت در هریک از این زمینه‌ها به شکست بازار بازمی‌گردد (همان: ۱۰۹).

ساختار نهادی، قواعد بازی را مشخص می‌کند قواعد بازی نیز به‌نوبه خود اثر قابل ملاحظه‌ای بر بازده و درعین حال بر برابری دارند.

اما نکته در اینجا است که در برابر شکست‌های بازار شکست‌های دولت قرار دارد. اقتصاددانان تلاش کرده‌اند عوامل نظام‌مند مؤثر در شکست‌های دولت را ترسیم کنند. درواقع با تحلیل این عوامل است که می‌توان درباره شرایط مداخله دولت و احتمال بهبود تخصیص منابع از طریق سازوکار بازار آگاهانه داوری کرد. بسیاری از عوامل شکست بازار مانند اطلاعات ناقص و مدیریت ناکارآمد در شکست دولت هم نقش دارند. افزون بر آن ماهیت تصمیم‌گیری جمعی در فرایندهای سیاسی نیز می‌تواند در شکست دولت مؤثر باشد. تعداد زیادی از اقتصاددانان به‌صورت خاصی تأثیر فعالیت‌های رانت‌جویی را در این شکست‌ها مؤثر می‌دانند. درواقع ائتلاف منابع نه فقط شامل مواردی می‌شود که با انحراف در تخصیص منابع همراه است، بلکه مواردی را هم دربرمی‌گیرد که منابع در جریان فعالیت‌ها هدر می‌روند.

علاوه بر آن، این نکته تأیید شده است که بسیاری از عوامل شکست دولت مشابه مسائلی است که در سازمان‌های بزرگ پدید می‌آید و جالب اینکه در هر دو، مشکلات مدیریتی از مهم‌ترین عوامل شکست هستند. در اصل، در سازمان‌های خصوصی نیز همانند سازمان‌های دولتی، رانت‌جویی رخ می‌دهد. به بیانی، برخی مطالعات نشان داده‌اند که چگونه مدیران سازمان‌های بخش خصوصی تصمیمات خود را توجیه می‌کنند تا توان خود را برای اخذ رانت افزایش داده و امکان رقابت ازسوی عوامل بیرونی را محدود کنند (همان: ۱۱۲).

هر تلاشی برای ارزیابی نقش مناسب دولت در توسعه را باید با توجه به محدودیت‌های دولت و بازار انجام داد. در کشورهایی که دولت ناکارآمد است دامنه فعالیت‌هایش نیز محدود خواهد بود. امروزه برای آنکه دولت‌ها نقش‌های محول شده را به‌خوبی انجام

دهند به کارگیری سازوکارهای بازار در بخش عمومی، فرایندهای شرکتی شدن فعالیت‌ها، خصوصی‌سازی و رقابت مدنظر قرار گرفته است. علاوه بر این در مطالعه بر روی صورت‌های مناسب مداخله دولت نیز پیشرفت‌های مهمی انجام شده است.

از اواخر دهه ۱۹۸۰ مطالعات مهمی درباره بررسی نقش دولت در اقتصادهای در حال توسعه انجام گرفت. مطالعات آمسدن درباره کره جنوبی (۱۹۸۹)، مطالعات وید درباره تجربه تایوان (۱۹۹۰)، مطالعات پیتر لوانز درباره نقش دولت در اقتصادهای در حال توسعه (۱۹۹۵)، مطالعات سنجایا لعل درباره سیاست‌های صنعتی و بالاخره مطالعات بانک جهانی درباره نقش دولت در جهان در حال تحول (۱۳۷۸)، نقش دولت در ایجاد نهادهای بازار (۲۰۰۲) و حکمرانی خوب از جمله مطالعاتی است که در این حوزه انجام شده است.

امروزه بیشتر اقتصاددانان درباره برتری نظام بازار اتفاق نظر دارند و اگر اختلاف‌نظری وجود دارد بر سر حدود دخالت دولت در زمینه هدایت بازار است. تجربه موفق کشورهای آسیای شرقی نشان داد که دولت می‌تواند با دخالت‌های سنجیده شده در نظام بازار و هدایت آن، به معجزه اقتصادی دست یابد. امروزه اهمیت برپایی نهادهای اقتصاد بازار و اتخاذ رویکرد صادراتی اهمیت ویژه‌ای در توسعه اقتصادی یافته است. بدین ترتیب دولت وظیفه دارد برای ایجاد محیط کسب‌وکار و فضای سرمایه‌گذاری مناسب برای بخش خصوصی اقدام کند.

نسخه واحدی برای دولت کارآمد نمی‌توان پیچید. اما این نکته بیش از پیش روشن شده است که برای بهبود رفاه مردم، قابلیت‌های دولت یعنی توانایی انجام و تشویق کارایی فعالیت‌های جمعی باید افزایش یابد. درواقع باید راهبردی اتخاذ شود که دولت به شریک کارآمد و قابل اعتمادی در توسعه کشور تبدیل شود. در این میان توجه به سازگاری نقش و قابلیت دولت نخستین عنصر این راهبرد است. اگر قابلیت‌های دولت کم باشد، چگونه می‌تواند در امور دخالت کند و این نقش را در کجا می‌توان با دقت تعیین کرد. بسیاری از دولت‌ها قصد دارند که با منابع اندک و قابلیت‌های کم، کارهای بزرگی را انجام دهند. البته در این راه همواره بیش از آنکه مفید واقع شوند به وخامت اوضاع کمک می‌کنند. تمرکز بیشتر بر زیرساخت‌ها کارایی را بهبود می‌بخشد، اما آنچه در اینجا مهم است گزینش انجام این یا آن کار نیست، بلکه فهم چگونگی انجام آن است (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۶).

قابلیت‌ها به خودی خود به دست نمی‌آیند. بنابراین دومین عنصر راهبرد توانمندسازی دولت برای ایفای نقش‌های جدید آن، افزایش قابلیت‌های دولت از راه تزریق نیروی کار تازه نفس در نهادهای عمومی است. این به معنای پی‌ریزی مقررات و قواعد محدودکننده کارآمد است که برای نظارت بر رفتارهای خودسرانه دولت و مبارزه با فساد وضع می‌شوند. به عبارت دیگر هدف عبارت است از: قرار دادن نهادهای دولتی در معرض رقابت بیشتر، با هدف افزایش کارایی آنها. یعنی افزایش کارکرد نهادهای دولتی، بهبود دستمزدها و انگیزه‌ها و سرانجام وادار کردن دولت به پاسخ‌گویی بیشتر در برابر نیازهای مردم و نزدیک‌تر کردن دولت و مردم از طریق مشارکت‌های گسترده‌تر و تمرکززدایی (همان: ۷). انطباق نقش و قابلیت فقط پیامی برای کاستن از قدرت اجرایی دولت نیست. در برخی موارد برای بهبود کارایی ناچار باید فشار بیشتری آورد. گزینش اینکه چه کاری باید انجام داد و از چه کاری باید پرهیز کرد امری ساده نیست، به این مسئله چگونگی انجام کارها را نیز باید افزود (چگونه باید خدمات اولیه را ارائه و زیرساخت‌ها را فراهم کرد و انضباط را در اقتصاد پدید آورد).

در کانون وظایف همه دولت‌ها پنج وظیفه زیر وجود دارد که بدون انجام آنها دستیابی به توسعه پایدار، فقرزدایی و تشریک مساعی امکان‌پذیر نیست:

- پی‌ریزی ساختار قانون،
- ایجاد فضای سیاست‌گذاری باثبات مانند ثبات اقتصاد کلان،
- سرمایه‌گذاری در خدمات اساسی اجتماعی و زیرساخت‌ها،
- پشتیبانی از گروه‌های آسیب‌پذیر،
- حفاظت از محیط زیست.

هرگاه برنامه‌های اقتصادی دولت دربردارنده عناصر فوق نباشد و دولت‌ها سازمان کارآمدی برای ایفای وظایف فوق نداشته باشند، قطعاً این برنامه‌ها با توفیق عجین نخواهند بود.

امروزه نگرش‌های نوینی درباره ترکیب مناسب بازار و دولت برای دستیابی به بنیان‌های یادشده در حال شکل‌گیری و ظهور است. از همه مهم‌تر این است که می‌بینیم بازارها و دولت‌ها مکمل یکدیگر هستند. به عبارت دیگر وجود دولت برای تأمین

مناسب بنیان‌های نهادین بازارها حیاتی است و پذیرش اجتماعی و اعتبار دولت‌ها (پیش‌بینی نقش‌ها و سیاست‌های دولت و وجود سازگاری در به‌کارگیری آنها) در جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی همان اهمیتی را دارد که محتوای این نقش‌ها و سیاست‌ها دارند (همان: ۹).

نکته درخور توجه دیگر این است که دولت‌ها سیاست‌ها و مقررات را در قلمرو حاکمیت خود وضع می‌کنند، اما رویدادهای جهانی و توافقات بین‌المللی به‌صورت روزافزونی بر تصمیمات دولت تأثیر می‌گذارند. درگیر شدن در اقتصاد جهانی، محدودیت‌های بیشتری را برای جلوگیری از رفتارهای خودسرانه دولت‌ها ایجاد می‌کند، توانایی دولت‌ها را در اخذ مالیات کاهش می‌دهد و سیاست‌های پولی و مالی با موشکافی بیشتر بازارهای مالی طراحی و اجرا می‌شوند. تأمل و درنگ دولت‌ها در پیوستن به اقتصاد جهانی قابل درک است. جهانی شدن همانند نیروی گریز از مرکز، خطرهای فرصت‌های جدیدی را در پی دارد. این امر نقش دولت‌ها را هم در اداره شوک‌های خارجی و هم در کمک به مردم و بنگاه‌ها در استفاده از فرصت‌هایی که بازارهای جهانی در اختیار آنها می‌گذارد حساس‌تر و حیاتی‌تر می‌نماید.

در دوره بعد از جنگ جهانی دوم، مسئله ضرورت اتخاذ سیاست‌های حمایتی و سیاست صنعتی یکی از موضوعات بحث‌برانگیزی بود که اقتصاددانان بر سر آن مجادله بسیار داشتند، اما مطالعات متعددی که در دهه هشتاد و نود میلادی درباره موفقیت کشورهای ژاپن، کره جنوبی، تایوان و چند کشور دیگر انجام شد بیانگر آن بود که در این کشورها دولت‌ها توانسته‌اند این سیاست‌ها را با موفقیت به اجرا گذارند و یکی از رمزهای موفقیت آنها در توسعه صنعتی اتخاذ این سیاست‌ها بوده است.

با توجه به مباحث فوق وظایف دولت در حوزه اقتصاد را در وسیع‌ترین شکل آن می‌توان به شرح زیر برشمرد، البته تعدادی از این وظایف در شمار وظایف بنیادین دولت است که قبلاً توضیح داده شده است، اما برخی از آنها فراتر از وظایف فوق است. بدیهی است برعهده گرفتن وظایف دشوارتر، مستلزم کسب توانایی‌های بیشتر است:

۱. **تأمین امنیت ملی:** که شامل حراست از مرزها و برقراری امنیت داخلی در کشور است (کالای عمومی).

۲. **تأمین قوانین حقوق مالکیت و تضمین ضمانت اجرایی برای آن:** شامل حقوق مالکیت خصوصی برای شرکت‌های داخلی و بین‌المللی و حقوق مالکیت معنوی (کالای عمومی).
۳. **تنفیذ حقوق نسل‌های آینده:** شامل توزیع بین‌نسلی عواید حاصل از منابع طبیعی و حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست.
۴. **وضع قوانین لازم برای رقابت و حمایت از حقوق مصرف‌کننده:** و اجرای آن (مقابلۀ با نبود رقابت).
۵. **تنظیم انحصارات طبیعی:** از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم یا تعیین ضوابط فعالیت آنها در بخش خصوصی (مقابلۀ با نبود رقابت).
۶. **وضع قوانین ناظر بر روابط کار:** شامل حقوق قراردادهای دسته‌جمعی، حق تشکیل سندیکا و رفع اختلافات کارگری از طریق مذاکره و وساطت دولت (کالای عمومی).
۷. **وضع قوانین ناظر بر نهادهای مالی و بازار سرمایه:** شامل قوانین ناظر بر بانک مرکزی، بانکداری، پول و اعتبار، بورس اوراق بهادار، بیمه و غیره (بازارهای غایب و اطلاعات نامتقارن در بازارهای مالی).
۸. **تأمین زیرساخت‌های فیزیکی:** شامل آب، برق، ارتباطات، راه‌های زمینی، بندر و غیره. در این باره گرایش به خصوصی‌سازی وجود دارد (تقسیم‌ناپذیری فنی، انحصار طبیعی، پیامدهای مثبت بیرونی).
۹. **تأمین سرمایه انسانی:** شامل آموزش و پرورش همگانی و کمک به آموزش عالی و فنی و حرفه‌ای (پیامدهای مثبت بیرونی).
۱۰. **ایجاد ثبات اقتصادی:** شامل حفظ ثبات قیمت‌ها و اشتغال از طریق سیاست‌های مالی و پولی مناسب (شکست بازار، کالای عمومی).
۱۱. **پشتیبانی از گروه‌های آسیب‌پذیر:** از طریق دریافت مالیات‌های تصاعدی، توزیع یارانه‌ها و تأمین اجتماعی (ناتوانی بازار در تأمین عدالت اجتماعی).
۱۲. **اعمال سیاست تجاری:** از طریق وضع تعرفه‌های گمرکی و یارانه‌های تولید و تعیین نظام ارزی مناسب برای حمایت از صنعت داخلی و توسعه صادرات (حمایت از صنایع نوزاد و پیامدهای مثبت بیرونی توسعه صادرات).

۱۳. سیاست در قبال سرمایه‌گذاری خارجی: با هدف جذب سرمایه‌گذاری خارجی به کشور در رشته‌های لازم (برای پرهیز از پیامدهای منفی آن).

۱۴. اعمال سیاست صنعتی: برای جلوگیری از رقابت افراطی، حمایت از شاخه‌های نویدبخش صنعتی و انتقال و جذب تکنولوژی خارجی به کشور (پیامدهای مثبت بیرونی).

دولت برای انجام وظایف فوق نیازمند منابع مالی، تشکیلات، روش‌ها و نیروی انسانی مناسب، تنظیم و اجرای قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های مناسب است. تعیین وظایف به تنهایی کافی نیست، بلکه چگونگی مداخله در هر مورد باید با توجه به مقتضیات زمانی و مکانی تعیین شود. درعین حال میان این فعالیت‌های متنوع باید نوعی سازگاری درونی پدید آید. ناگفته پیداست که مدیریت بخش عمومی امروزه پیچیده‌ترین امر سیاسی و اداری به‌شمار می‌رود و در میان کشورهای در حال توسعه تعداد معدودی از دولت‌ها در انجام وظایف خود موفق بوده‌اند.

امروزه بیش از هر زمان دیگر اقتصاددانان به این نتیجه رسیده‌اند که عامل تعیین‌کننده توسعه اقتصادی، با توجه به تجربه‌های متفاوت - کارآمدی دولت است. حتی طرفداران دیروز اجماع واشنگتنی به این نکته اذعان دارند که دولت کارآمد برای فراهم آوردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی دهد و مردم را به‌سوی زندگی سالم‌تر و سعادتمندتر سوق دهد، حیاتی است و بدون چنین دولتی، توسعه پایدار چه در زمینه‌های اقتصادی و چه در زمینه‌های اجتماعی غیرممکن است (بانک جهانی، ۱۳۷۸: مقدمه). پنجاه سال پیش نیز اقتصاددانان همین دیدگاه را بیان می‌کردند، اما در آن زمان آنان به توسعه دولت دولت‌مدار توجه داشتند. ولی امروز آنان به نقش دولت در برپایی نهادهای لازم برای اقتصاد بازار (World Bank, 2002) و ایجاد فضای مناسب سرمایه‌گذاری (Ibid., 2005) تأکید دارند.

۱-۵ برنامه‌ریزی به‌مثابه ابزاری برای مدیریت اقتصاد بازار

امروزه در محیطی که فعالیت اقتصادی به‌طور فزاینده‌ای خصلت بین‌المللی پیدا کرده و بیشتر از طریق نظام بازار سازمان‌دهی شده و نقش مستقیم دولت در تخصیص منابع

محدودتر شده است، سخن گفتن از برنامه‌ریزی در بخش عمومی قدری دشوار است. هرچند برنامه‌ریزی مرکزی دولت‌های سوسیالیستی دیگر به دوران گذشته تعلق دارد و به تاریخ سپرده شده، اما هنوز می‌توان از ضرورت اشکال دیگر برنامه‌ریزی در نظام‌های اقتصادی مختلط به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه سخن گفت.

همان‌طور که گفته شد، در سال‌های اخیر، نقش نهادها در توضیح اختلاف عملکرد اقتصادی و نرخ رشد، در کانون توجه مطالعات درزمینه رشد و توسعه اقتصادی قرار داشته است. درواقع بسیاری از نهادها را می‌توان ترتیبات یا سازوکارهایی تلقی کرد که برای مبارزه با موارد شکست بازار و بهبود عملکرد دولت به‌وجود آمده‌اند. به عقیده تعدادی از متخصصان، برنامه‌ریزی را می‌توان ترتیبات نهادی ارزشمند برای مدیریت اقتصادهای بازار دانست. ساختار یا فرایند نهادی را زمانی می‌توان درگیر برنامه‌ریزی عمومی دانست که با افزایش کارایی فرایندهای اقتصادی غیرمتمرکز در ارتباط باشد. درمجموع هدف این کارکردها کاهش شدت اثر پیامدهای شکست بازار یا دولت و یا هر دو است (نابلی، ۱۳۸۳: ۳۴۱).

برای ارزیابی اهمیت و محتوای برنامه‌ریزی فرض می‌کنیم که با نظام اقتصادی مختلطی سروکار داریم که در آن بازار و دولت نقش مهمی را در تخصیص منابع دارند. نقش دولت در این اقتصاد برحسب وظایفی که برعهده می‌گیرد و ما قبلاً آنها را برشمردیم مشخص می‌شود. البته وسعت مداخلات دولت در این اقتصاد علاوه‌بر نقش‌های محول شده به آن بستگی تام به حجم دولت و وسعت مالکیت دولتی نیز دارد. در چنین اقتصادی دولت شریکی عمده است و نقش برنامه‌ریزی دولتی را باید بخشی از دستگاه نهادی کلی برای مدیریت اقتصاد کشور در نظر گرفت.

برنامه‌ریزی در معنای محدود آن ابزاری ارزشمند برای بهبود عملکرد فعالیت‌های دولت است. در این معنای محدود بسیاری از مداخلات و سیاست‌های دولت در قالب برنامه نمی‌گنجد. فقط زمانی می‌توان مداخله‌ها و سیاست‌های دولت را فعالیت برنامه‌ریزی دانست که این سیاست‌ها در یک چشم‌انداز ملی کلی قرار گیرند، به صورتی که عمل متقابل سیاست‌ها با دیگر بخش‌ها سنجیده شود و نتایج سیاست‌ها از نظر عملکرد کلی اقتصاد در نظر گرفته شده باشد.

نظریه برنامه‌ریزی توسعه که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ تکامل یافت براساس دو

مقدمه مهم تدوین شده است. یکی موارد شکست بازار و دیگری بی کفایتی سازوکارهای مبتنی بر قیمت برای مقابله با آنها. در این زمینه سه نوع شکست بازار جلب توجه می کند. نخستین آنها مربوط به استدلال روزن اشتاین رودن (۱۹۴۲) است که ادعا می کند مواردی از قبیل عدم محذب بودن ها به دلیل تقسیم ناپذیری و صرفه های مقیاس و پیامدهای مالی خارجی، آن چنان که سایتوسکی (۱۹۵۴) مطرح کرده است یا آثار سرریزشونده تقاضای کل را در بر می گیرد. در این شرایط، سازوکاری که تحت هدایت قیمت ها باشد، لزوماً نتایج کارآمد ایجاد نمی کند، بنابراین تلاش هماهنگ (یا به تعبیر رودن، فشار بزرگ) می تواند ما را به تعادل بهتری برساند. این استدلال را بعدها مورفی، اشلايفر و ویشنی (۱۹۸۹) ضابطه مند کردند و کروگمن نیز دوباره به آن پرداخته است (۱۹۹۲). این دو مقاله نشان می دهند که وجود هم زمان صرفه های مقیاس و پیامدهای خارجی مالی می توانند تعادل های چندگانه به وجود آورند. خاصیت تکمیل کنندگی راهبردی موجب می شود که جایی برای برنامه های سرمایه گذاری هماهنگ شده که کارایی را بهبود می بخشد، باز شود. پیوندهای پیشین و پسین هیرشمن (۱۹۵۸) - که براساس صرفه های مقیاس و پیامدهای مالی خارجی قرار دارد - به این نوع شکست بازار مربوط است.

دومین استدلال مرتبط با بازارهای غیر کامل، هنگام رویارویی با عدم قطعیت مطرح می شود. بازارهای سلف غیر کامل و مشکل پیش بینی قیمت آینده، می تواند به نتایج سرمایه گذاری ناکارآمد بیانجامد. با دستیابی به پیش بینی های بلندمدت سازگار و هماهنگ در چارچوب برنامه ریزی می توان عدم قطعیت را کاهش داد (همان: ۳۳۴).

سومین استدلال، مبتنی بر پیامدهای خارجی مصرف است. این پیامدهای خارجی باعث اختلاف میان نرخ های تنزیل بازاری و اجتماعی می شوند. این اختلاف می تواند به پس انداز کمتر از بهینه و گرایش شدید به طرف طرح های زودبازده و بنابراین نرخ های رشد پایین تر منتهی شود.

مقدمه دیگر نظریه برنامه ریزی توسعه که کاکراواری (۱۹۷۳) به شدت طرفدار آن بوده است، این است که سازوکارهای مبتنی بر قیمت برای مقابله با شکست بازار ناکافی است. زمانی که تعادل های چندگانه وجود دارند، این پرسش هنوز هست که اگر بازارها به حال خود رها شوند اقتصاد را به سمت پاسخ بهتری هدایت می کنند یا خیر؟ داخلی کردن پیامدهای خارجی نیز به دلیل هزینه های بالای مبادلاتی با عدم امکان توسعه

بازارها یا نهادهای مناسب، مشکل است. همچنین ممکن است پیروزی بر پیامدهای خارجی، نیازمند اعمال محدودیت بر حقوق مالکیت باشد مشکلات اجرای این تغییرات قابل توجه است. همچنین تصور می‌شود اجرای مالیات‌ها و یارانه‌های پیگویی برای اصلاح برخی از شکست‌های بازار به دلیل مشکلات محاسباتی و دشواری‌های مدیریت آنها در کشورهای در حال توسعه مشکل ساز باشد.

در آثار ساختارگرایان نیز بر چسبندگی قابل توجه قیمت‌ها در نظام بازار تأکید می‌شود و چنین استدلال می‌شود که این چسبندگی‌ها موجب می‌شود که دستیابی به تخصیص‌های مطلوب از طریق علائم قیمتی بسیار کند باشد.

در برنامه‌ریزی توسعه، از ملاحظات مربوط به شکست بازار به عنوان مبنایی برای یک فرایند برنامه‌ریزی که مبتنی بر تعیین اهداف کلی برای تخصیص سرمایه‌گذاری بوده است، استفاده شده است. اما نکته قابل توجه این است که هیچ‌یک از الگوهای استفاده شده در برنامه‌ریزی را نمی‌توان با موارد شکست بازار انطباق داد.

عمل برنامه‌ریزی توسعه، برخلاف نظریه آن بیشتر با فعالیت دولت همراه بوده است. آرتور لوئیس (۱۹۶۶) به درستی بر این نکته آگاهی داشت. به گفته او اولین وظیفه برنامه توسعه برقراری نظم، اولویت‌بندی و آینده‌نگری مخارج دولت است. وظایف اصلی دیگر نیز با درگیری دولت همراه است مانند فراهم کردن زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی، کمک به ایجاد بازارهای بهتر و بیشتر و بهبود چارچوب‌های نهادی. از این منظر می‌توان برنامه‌ریزی را ابزاری برای مقابله با شکست‌های دولت دانست. به گفته مصطفی نابلی، با توجه به دامنه فعالیت دولت، آنچه را که باید در برنامه‌ریزی برای کاهش موارد شکست دولت مدنظر قرار داد متعدد است. این موارد را در زیر توضیح خواهیم داد:

۱-۵-۱ کارایی فرایندهای غیربازاری غیرمتمرکز

در کشورهای در حال توسعه و در اقتصادهای نوین، بخش عظیمی از منابع را دولت و نه سازوکارهای بازاری تخصیص می‌دهند. این منابع یک‌چهارم تا نیمی از محصول ناخالص داخلی را شامل می‌شوند. چنین فعالیت‌هایی از طریق تعداد زیادی از نهادها شامل وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، مقامات استانی و محلی به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شوند. تخصیص منابع در این سازمان‌ها از طریق تصمیمات سیاسی و اداری صورت

می گیرد. نهاد برنامه ریزی آن بخش از نظام اداری است که سعی دارد اصل کارایی اقتصادی در بخش عمومی رعایت شود.

این واقعیت مسلمی است که تخصیص منابع در بخش عمومی در معرض شکست دولت است. نظریه های مربوط به رانت جویی، بوروکراسی و انتخاب عمومی در توضیح دلایل شکست دولت، مطرح شده است. بنابراین حضور سازمان یا نهادی در درون نظام اداری دولت که به کارایی بپردازد ضروری است. سازمان برنامه ریزی می تواند وسیله ای مفید برای پشتیبانی از بهبود کارایی سیاست ها و تصمیم های دولت شود. این سازمان می تواند سه فعالیت اصلی داشته باشد: ایجاد هماهنگی و انسجام، بهینه سازی انتخاب های جمعی و دوری نتایج از منافع گروه های خاص (همان).

با توجه به اینکه عاملان دولتی تحت نظام بازار نیستند و انگیزه حداکثرسازی سود را ندارند، همکاری و هماهنگی میان آنها می تواند مفید باشد. زمانی که روابط متقابل قوی میان واحدهای مختلفی که در درون دولت فعالیت می کنند وجود داشته باشد، این هماهنگی اهمیت بیشتری می یابد. برای مثال باید میان برنامه های آموزش ابتدایی، متوسطه و دانشگاهی هماهنگی به وجود آید. هماهنگی میان سرمایه گذاری در زیرساخت های حمل و نقل با برنامه های تولیدی، توسعه شهری و حفاظت محیط زیست دارای اهمیت است. در اینجا از نظر کاربری اراضی ممکن است ادعاهای متعارضی وجود داشته باشد. تخصیص زمین به کاربری کشاورزی، توسعه شهری و حفاظت محیط از آن جمله است. برنامه ریزی در زیرساخت ها و عرضه تسهیلات عمومی مانند آب، برق، ارتباطات و حمل و نقل که بیشتر شرکت های دولتی آن را انجام می دهند باید به طور کامل هماهنگ شوند.

به طور کلی سیاست های دولتی مربوط به بخش ها و فعالیت های مختلف مانند سیاست های صنعتی و تجاری، سیاست های قیمتی و سرمایه گذاری ها، برنامه ریزی کاربری اراضی و امور زیست محیطی، بهداشت و آموزش، سیاست های منطقه ای و حمل و نقل باید از نظر اهداف و ابزارها با هم سازگار باشند.

سازمان های برنامه ریزی حتی می توانند مدیریت اصلاحات اقتصادی و تعدیل ساختاری را برعهده گیرند. مسائل سازگاری، زمان بندی و مرحله بندی برنامه های آزادسازی، در مرکز این وظیفه قرار دارند. در این باره، هدف عبارت است از: حداقل کردن

هزینه‌های اصلاحات و ایجاد بیشترین منافع از آن. از آنجاکه این قبیل اصلاحات شامل بازارهای داخلی و خارجی، بخش مالی و اعتباری، سرمایه‌گذاری و غیره می‌شود و روابط متقابل قوی میان اجزای آن برقرار است، وجود طرح و برنامه از پیش اندیشیده شده برای اصلاحات ضروری است.

۲-۵-۱ بهینه‌سازی و کارایی انتخاب‌های جمعی

بهینه‌سازی جنبه مهم فعالیت‌های برنامه‌ریزی است. گفتنی است که بهینه‌یابی از طریق الگوها در اینجا منظور ما نیست، اما می‌توان استدلال کرد که فرایندهای برنامه‌ریزی باید بخشی از سازوکارهای ملی برای آشکارسازی انتخاب‌های جمعی باشند. از آنجاکه درباره عرضه کالاهای عمومی ادعاهای رقیب بر منابع محدود اقتصادی وجود دارند، دستیابی به ترکیب بهینه‌ای از کالاهای عمومی در مرکز توجه برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد. حصول اطمینان از سازگاری برنامه‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی کافی نیست، بلکه جامعه باید بکوشد تا به سمت بهینه‌سازی انتخاب‌های جمعی حرکت کند. مشکل آشنایی که در پیش روی برنامه‌ریزان وجود دارد این است که چگونه منابع محدود را به امور مختلف مانند دفاعی، آموزشی و بهداشتی، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فیزیکی، کاهش فقر و ... تخصیص دهند. جامعه باید بتواند این تخصیص‌ها را به گونه‌ای انجام دهد که در وضعیت مطلوب، نرخ بازدهی نهایی اجتماعی آنها مساوی باشد. هرچند برنامه‌ریزان در عمل برای یافتن پاسخ درست به این پرسش خود را درگیر تحلیل هزینه - فایده اجتماعی نمی‌کنند، اما فرایند برنامه‌ریزی که شامل مباحثات و مشاوره‌های فراوان میان بخش‌های ملی است، می‌تواند در رسیدن تخصیص‌های اجتماعی به سمت یک بهینه اجتماعی مفید باشد. این فرایند مستلزم مقایسه طرح‌های سرمایه‌گذاری مختلف در داخل هر بخش و بین بخش‌هاست.

۳-۵-۱ فاصله گرفتن از نفع‌طلبی‌های خاص

نظریه‌های رانت‌جویی و انتخاب عمومی بیانگر آن است که سیاست‌ها و تصمیم‌های بخش عمومی حتماً جهت‌گیری کارآمد ندارند. گروه‌های ذی‌نفع از طریق بازار سیاسی، نقش مهمی در تخصیص منابع بودجه و در طراحی مقررات و سیاست‌ها ایفا می‌کنند. سیاست‌های تجاری یا صنعتی، نظارت‌های مربوط به رقابت یا محیط زیست و دیگر انواع سیاست‌ها

در معرض فشارهای مداوم گروه‌های ذی‌نفع قرار می‌گیرند و در مواردی به نفع آنها تغییر می‌کنند. به قول مصطفی نابی کنترل‌کنندگان اغلب در دام کنترل‌شوندگان می‌افتند و سیاستمداران در دام حمایت‌های خود از این گروه‌های ذی‌نفع قرار می‌گیرند. حتی در زمینه سیاست‌های پولی و نرخ ارز امکان اثرگذاری گروه‌های ذی‌نفع وجود دارد.

در جوامع مردم‌سالار و باز، ساختار نهادی جامعه ضامن حفظ منافع عمومی است. نهادهای برنامه‌ریزی می‌توانند بخشی از این دستگاه نهادی باشند که به دور از دسترس این گروه‌های ذی‌نفوذ و ذی‌نفع عمل می‌کنند. البته تا زمانی سازمان برنامه‌ریزی می‌تواند چنین نقشی را به‌درستی ایفا کند که مجموعه دولت را منافع خصوصی تصرف نکرده باشند. سوزو مورا (۱۹۹۷) در ارزیابی خود از قابلیت اجرای سیاست‌های صنعتی موجه، بر این نکته تأکید می‌کند و نقش تخصص حرفه‌ای و صداقت شخصی در نظام اداری دولت را در توفیق این سیاست‌ها خاطرنشان می‌کند. بانک جهانی (۱۹۹۳) در اسناد خود آورده است که یکی از عوامل توضیح‌دهنده موفقیت کشورهای آسیای شرقی، توانایی آنها در جداسازی تصمیم‌گیری و مداخله دولت از تأثیرات بیش از اندازه گروه‌های ذی‌نفع است. این امر هرچند به بخش‌های مختلف نظام اداری مربوط می‌شود، اما نهادهای برنامه‌ریزی بدون تردید در این میان نقش مهمی ایفا می‌کنند.

۴-۵-۱ توجیه‌پذیری و قابلیت دوام بلندمدت

یکی از نقش‌های سازمان برنامه‌ریزی آن است که به قابلیت توجیه نتایج و قابلیت حفظ سیاست‌ها و برنامه‌ها در بلندمدت بپردازد. در غیاب برخی از بازارها و یا در حضور نقص برخی از بازارها و نبود برخی از عاملان برای مشارکت در تصمیم‌گیری، این مسئله مهم‌تر می‌شود. یکی از وظیفه‌های مهم نهاد برنامه‌ریزی، پایداری سیاست‌های کلان اقتصادی در ارتباط با انباشت بدهی‌های خارجی و بدهی بخش عمومی است. بررسی و پیش‌بینی بلندمدت بدهی‌ها شامل پیش‌بینی بدهی‌های برنامه‌های تأمین اجتماعی از نظر مدیریت بخش عمومی حائز اهمیت است. درست است که در کشور ما وظیفه اداره بدهی‌های خارجی و داخلی به خزانه‌داری و وزارت امور اقتصادی و دارایی و وظیفه پیش‌بینی بدهی‌های بلندمدت سازمان‌های تأمین اجتماعی به خود آنها محول شده

است، اما چشم‌اندازهای نهاد برنامه‌ریزی از این نظر که با انتخاب و حکمیت میان نسل‌ها به شکل بین دوره‌ای در رابطه است، دارای اهمیت خاصی است. نهادهای برنامه‌ریزی معمولاً اقدام‌هایی درباره قابلیت حفظ و قابلیت توجیه سیاست‌ها اعمال می‌کنند. سازمان‌های برنامه‌ریزی می‌توانند نقش مهمی را در زمینه شناسایی چالش‌های مهم اقتصاد کشور و کمک به حل تضادها ایفا کنند و موجب تغییر در سیاست‌های جاری شوند که از جمله آنها می‌توان موارد ذیل را برشمرد: شناسایی کسری تراز پرداخت‌ها، کسری بودجه عمومی دولت، بیکاری و چشم‌انداز رشد اقتصادی کشور و ارتباط این مسائل با سیاست‌های جاری. بی‌دلیل نیست که سازمان‌های برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه آغازگر اصلاحات اقتصادی بوده‌اند. مدیریت شوک‌های وارده بر اقتصاد کشور از جمله تکانه‌های مثبت و منفی قیمت نفت در کشور نفت‌خیزی مانند ایران حوزه دیگری است که سازمان برنامه می‌تواند در آن زمینه نقش مهم و مثبتی ایفا کند.

۵-۵-۱ افزایش اعتبار سیاست عمومی

برنامه‌ریزی می‌تواند به شیوه‌های مختلفی به افزایش اعتبار سیاست‌های دولت کمک کند. اول آنکه چارچوبی مفید برای اعلام سیاست‌های بلندمدت دولت به‌خصوص سیاست‌هایی که بنیادهای سیاست عمومی را پی‌ریزی می‌کنند، فراهم کند. برای مثال بانک جهانی (۱۹۹۳) در این رابطه شش زمینه را فهرست می‌کند که می‌توانند مسائل اساسی در برنامه‌ریزی را تشکیل دهند که عبارت‌اند از:

- تضمین تورم پایین و نرخ‌های ارز رقابتی،
- تشکیل سرمایه انسانی،
- ایجاد نظام‌های مالی مطمئن و کارا،
- کاهش اختلافات قیمتی،
- جذب فناوری خارجی،
- کاهش بی‌توجهی به کشاورزی.

دوم آنکه اگر سیاست‌ها و انتخاب‌ها در معرض نظر بخش خصوصی قرار گیرند و به‌وسیله فرایندی سیاسی مانند تصویب در مجلس نمایندگان تأیید شوند، برنامه‌ریزی

می‌تواند به اعتبار بیشتری دست یابد. این فرایند به‌ویژه درباره اصلاحات بنیادی که خصلت میان‌مدت و بلندمدت دارند، مهم است. اگر فرایند برنامه‌ریزی شامل روال‌هایی برای رسیدن به توافق در چارچوب یک بحث سیاسی آزاد باشد، میزان اعتبار اصلاحات و سیاست‌های عمومی به‌نحو چشمگیری افزایش می‌یابد، هزینه اصلاحات کاهش پیدا می‌کند و کارایی آن بالا می‌رود. بدیهی است که تصمیم‌گیرندگان سیاسی به‌راحتی تن به انضباط تحمیلی نظام برنامه‌ریزی نخواهند داد، مگر آنکه ضرورت برنامه‌ریزی را قانون مطرح کرده باشد و مقامات ارشد نظام سیاسی از آن پشتیبانی کنند.

۶-۵-۱ چارچوب نهادی، ابزارها و سازوکار برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی با نقش و کارکردهای توصیف شده، از طریق سازوکارها و ابزارهایی اجرا می‌شود و نیازمند چارچوب سازمانی مناسبی است. در درون بخش عمومی سازمان برنامه‌ریزی باید درگیر انتخاب و نظارت بر طرح‌های سرمایه‌گذاری (از طریق تحلیل هزینه - فایده و دیگر مطالعات فنی و اقتصادی) و فرایند تصمیم‌گیری بودجه‌ای باشد. سازمان برنامه‌ریزی همچنین باید درگیر ارزیابی سیاست‌های عمومی شود و از این طریق میزان کارآمدی این سیاست‌ها را تعیین کند و مطابقت آنها را با اهداف بیان شده بسنجد. مجموعه دیگر ابزارهای برنامه‌ریزی شامل الگوسازی اقتصادی و مطالعات مقدماتی برای پیش‌بینی‌هایی است که گزینه‌های سیاستی و سناریوهای مختلف را نشان می‌دهد. سازوکاری که امروزه مفید بودن آن بیش‌ازپیش شناخته شده است، تفاهم و رسیدن به اجماع و تفاهم در فرایند برنامه‌ریزی است. این امر خواه از طریق هماهنگ‌سازی و مبادله اطلاعات و بحث درباره مسائل انتخاب جمعی باشد، خواه بحث درباره سیاست‌ها و نتایج آنها، در هر دو صورت فرایند برنامه‌ریزی می‌تواند به تشکیل سرمایه اجتماعی کمک کند، تصمیم‌گیری را بهبود بخشد و میزان اعتبار سیاست‌ها را افزایش دهد. تفاهم می‌تواند در حالت مطلوب از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی عبور کند و صاحبان کسب‌وکار و اتحادیه‌های کارگری و مؤسسات بانکی را شامل شود. تجربه برنامه‌ریزی ارشادی فرانسه و برخی از کشورهای آسیای شرقی فواید تفاهم میان بخش عمومی و خصوصی را به‌خوبی نشان می‌دهد. در تجربه آسیای شرقی در جریان اجرای سیاست‌های صنعتی، شوراهای تبادل نظر برای بهبود جریان اطلاعات و هماهنگ‌سازی

بنگاه‌ها و ارزیابی عملکردها نقش مهمی داشتند؛ اما رسیدن به اجماع از طریق برنامه‌ریزی در سطح ملی، فراتر از این تدابیر پیش می‌رود و به بهبود انسجام سیاست‌های دولت، تصمیم‌گیری اجتماعی و عملکرد اقتصادی کمک می‌کند. مجموعه نهادی برنامه‌ریزی شامل سه جنبه است: فرایند برنامه‌ریزی، نهاد برنامه‌ریزی و برنامه. به عقیده مصطفی نابلی اگر دولت در چارچوب چشم‌اندازی بلندمدت، بر فعالیت‌های افزایش‌دهنده کارایی نظام اقتصادی متمرکز شود، حتی بدون داشتن برنامه زمان‌بندی شده، می‌توان در مدیریت بخش عمومی نگرش برنامه‌ای داشت، البته این تفسیر از برنامه‌ریزی بسیار موسع است و ممکن است همگان آن را نپذیرند.

۱-۶ روش تحقیق

برنامه‌ریزی اقتصادی شکلی از مداخله دولت در اقتصاد است که می‌تواند طیفی از برنامه‌ریزی متمرکز و دستوری سوسیالیستی (مانند اتحاد جماهیر شوروی سابق) تا برنامه‌ریزی ارشادی سرمایه‌داری (مانند هلند) را دربرگیرد. برنامه‌ریزی اقتصادی مستلزم قدرت متمرکز دولت، دیوان‌سالاری نوین و عزم و اراده دولت برای نوسازی جامعه و بهبود عملکرد نظام اقتصادی است. مداخله موفق دولت در اقتصاد مستلزم سازگاری نقش و قابلیت‌های آن است. دولت‌هایی که می‌خواهند با قابلیت‌های اندک، کارهای بزرگ انجام دهند معمولاً با شکست مواجه می‌شوند، اما نکته در اینجا است که قابلیت‌ها به‌خودی‌خود به دست نمی‌آیند. این قابلیت‌ها در طول زمان با کسب تجربه و در جریان تعامل سیاسی میان دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تکوین می‌یابند. با توجه به نکاتی که در بالا به اختصار به آنها اشاره شد، می‌توان روش مناسبی را برای ارزیابی تحول نقش دولت و بازار در اقتصاد کشور اتخاذ کرد و تحول نظام برنامه‌ریزی را در چارچوب این بستر عمومی با توجه به اصول و شیوه‌های زیر واری کرد:

۱. در هر دوره، نقش‌ها و قابلیت‌های دولت و بازار باید به‌درستی ارزیابی شوند و درستی و نادرستی مداخلات دولت در حوزه اقتصاد بازبینی شوند. سازگاری نقش‌هایی که دولت‌ها در قالب برنامه در هر دوره برعهده می‌گیرند با قابلیت‌های آنها شرط ضرور و مهم توفیق برنامه‌هاست.

۲. نظام برنامه‌ریزی جزء جدایی‌ناپذیر نظام تصمیم‌گیری سیاسی و اداری در کشور است و جدای از آن، قابل ارزیابی نیست. ازاین‌رو ماهیت دولت، ساختار درونی آن و نوع مناسبات آن با طبقات اجتماعی در تحلیل برنامه‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

۳. در برنامه‌ریزی جامع، به ناگزیر سیاست‌های اقتصادی در کنار تخصیص منابع اهمیت می‌یابد و تحقق برنامه‌ها موقوف به سازگاری سیاست‌های اقتصادی با اهداف برنامه است. ازاین‌رو در ارزیابی هر برنامه باید به این نکته توجه شود.

۴. بررسی روال‌های اداری تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها به شرحی که در اینجا گذشت، خود حائز اهمیت است، اما بررسی این روال‌ها باید با توجه به رویکردهای اشاره شده در بالا انجام شود.

۵. اگر فرایند برنامه‌ریزی، سازمان یا سازمان‌های مسئول برنامه‌ریزی در سطوح مختلف و برنامه‌ها به‌درستی و به اقتضای زمان و مکان طراحی شده باشند، اهداف مدنظر برنامه‌ها با در نظر گرفتن شوک‌های بیرونی کم‌وبیش باید تحقق یابند. ازاین‌رو ارزیابی عملکرد برنامه‌ها سنگ محک مهمی برای سنجش کارایی فرایندهای برنامه‌ریزی، سازمان‌های مسئول تدوین و اجرای برنامه و خود برنامه‌هاست.

با توجه به نکاتی که اجمالاً در بالا مطرح شد، بررسی تحول برنامه‌ریزی در ایران بدون مرور نقش متفاوت دولت و بازار در اقتصاد ایران در دوره‌های مختلف نمی‌تواند بنیان معتبر علمی داشته باشد. شکل‌گیری قابلیت‌های جدید در دولت نوین در فرایندی طولانی به پیدایش ایده برنامه‌ریزی در کشور انجامیده است. در فصول بعدی تحول نظام برنامه‌ریزی را در هر دوره با توجه به مؤلفه‌های فوق ارزیابی خواهیم کرد و نتایج و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی برنامه‌ها را محک خواهیم زد.

فصل دوم

نقش دولت در اقتصاد و
تحول برنامه‌ریزی (از انقلاب
مشروطیت تا سال ۱۳۴۱)

مقدمه

با توجه به مباحثی که در فصل اول مطرح شد، بررسی تحول برنامه‌ریزی در ایران بدون مرور بر نقش متفاوت دولت و بازار در اقتصاد ایران در دوره‌های مختلف نمی‌تواند بنیان معتبر علمی داشته باشد. شکل‌گیری قابلیت‌های جدید در دولت نوین در فرایندی طولانی به پیدایش ایده برنامه‌ریزی در کشور انجامیده است.

در ادامه فرایند این تحولات مطالعه می‌شود. هدف این مطالعه این است که نشان دهیم تغییر مناسبات اقتصادی و اجتماعی در کشور به تغییر مناسبات دولت با طبقات اجتماعی انجامیده و در غیاب بخش خصوصی قوی در کشور برای حل معضلات ناشی از عقب‌ماندگی، دولت مرکزی نقش نسبتاً مستقلی از طبقات اجتماعی یافته و از بالا، اصلاحات اقتصادی و اجتماعی مدنظر خود را اعمال کرده است. اما با گسترش ابعاد مداخلات دولت در اقتصاد ضرورت تدوین نقشه اقتصادی در کشور مطرح شده است. بررسی افت‌وخیز تجربه برنامه‌ریزی در کشور بدون توجه به تحولات اقتصادی و سیاسی ادوار مختلف امکان‌پذیر نخواهد بود. در این مطالعه توجه ویژه ما به تحول نهادها و روال‌های سازمانی برنامه‌ریزی معطوف است.

در این بخش از مطالعه، سه دوره متمایز تاریخی را مدنظر قرار داده‌ایم. دوره اول ناظر به تحلیل تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است که به برآمدن، تثبیت و فروپاشی دولت سنتی قاجار مربوط می‌شود. در دوره دوم بحث ما مربوط به شکل‌گیری دولت نوین و اشکال جدید مداخله دولت در انباشت سرمایه در بین دو جنگ جهانی است، در اواخر این دوره بود که فکر برنامه‌ریزی در ایران مطرح شد. دوره سوم سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۲۰ را دربرمی‌گیرد. در دوره اخیر بود که فکر برنامه‌ریزی دوباره در ایران مطرح شد و این بار برخلاف دوره قبل جامعه عمل به خود گرفت.

۲-۱ نقش دولت در اقتصاد سیاسی ایران در دوران قاجار

ویژگی متمایز ایران در قرون وسطا رواج کوچ‌نشینی عشایر صحرانشین است (عیسوی، ۱۳۶۲: فصل دوم).^۱ همزیستی دو شیوه تولید گله‌داری و زمین‌داری در ساختار کلی اقتصاد سیاسی ایران در قرون وسطا تأثیر مهمی داشت.

در سطح سیاسی نیروی بالقوه نظامی و معمولاً پراکنده کوچ‌نشینان، ستون فقرات ظهور سلسله‌های قبیله‌ای مختلف را تشکیل می‌داد که از طریق ائتلاف گروه‌های مختلف قبیله‌ای به قدرت می‌رسیدند. ظهور و سقوط همیشگی سلسله‌های قبیله‌ای مختلف در طول این دوره، صورت‌بندی سیاسی بی‌ثبات خاصی را پدید می‌آورد که نوعی الگوی متمرکز و تمرکززدایی اقتدار سیاسی را در طول مراحل مختلف حکومت دودمانی به نمایش می‌گذاشت (کارشنس، ۱۳۸۲: ۵۹). این صورت‌بندی سیاسی بی‌ثبات، بر ساختار اقتصادی آثار مستقیمی داشت. تأثیر آن به‌ویژه در ساختار نظام نگهداری زمین و درجه کنترل بر مزاد اقتصادی به‌وسیله طبقات مختلف هیئت حاکمه به‌طور بارز ملاحظه می‌شد (همان: ۶۰).

تعامل میان شیوه زندگی مردم ساکن و کوچ‌نشین باعث قشربندی طبقات حاکمه در ایران قرون وسطا شده بود. بدین معنی که دسته‌بندی‌های وسیع در طبقات حاکمه به شرح زیر بود:

- اشرافیت نظامی قبایل کوچ‌نشین مغول، ترک، کرد و ...،
- نجبای مقیم در ایالات محلی که در خدمت دولت مرکزی نبودند،
- کارگزاران دولتی،
- روحانیون.

طبق نظر پتروشفسکی «این گروه‌ها که برای کنترل دولت با یکدیگر منازعه می‌کردند نماینده دو گرایش سیاسی موازی بودند: یکی پراکندگی قبیله‌ای همراه با یک نظام تیولداری نظامی^۲ و دیگری یک دولت متمرکز همراه با دستگاه دیوان‌سالاری چندشاخه

۱. هوتوم شیندلر (Hotum Shindler) در سال ۱۸۸۴ میلادی جمعیت ایران را ۷۶۵۴ هزار نفر و جمعیت عشایری را ۱۹۱۰ هزار نفر می‌داند زولوتولیف (Zolotoliv) در سال ۱۸۸۸ کل جمعیت کشور را ۶ میلیون نفر و جمعیت عشایری را ۱/۵ میلیون نفر تخمین زده است. کرزن (Corzon) در سال ۱۸۹۱ جمعیت ایران را در حدود ۹ میلیون نفر و جمعیت عشایری را ۲۲۵۰ هزار نفر می‌داند. مدردف (Medredey) در سال ۱۹۰۹ میلادی جمعیت ایران را ۱۰ میلیون نفر و جمعیت عشایری را ۲/۵ میلیون نفر برآورد کرده است.

(پتروشفسکی، ۱۹۶۸: ۵۱۵ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۰۲). این منازعه قدرت، به ظهور و سقوط سلسله‌های قبیله‌ای از قرن دهم تا پایان سده نوزده میلادی منجر شده است.

در فرایند ظهور و سقوط سه مرحله را می‌توان تشخیص داد که عبارت‌اند از:
۱. مرحله اول دوره فتح و گسترش بود. در این مرحله دیوان‌سالاری زیر سایه سنگین ساختار قبیله‌ای قرار می‌گرفت. با این حال ائتلاف سیاسی اولیه دوامی نداشت. یعنی با توسعه تدریجی دیوان‌سالاری اداری و نظامی، متحدان جدیدی جایگزین قدیمی‌ها می‌شدند و در نتیجه جایگزین فئودالیسم سرکش قبایل و دودمان‌های محلی می‌گردیدند (مینورسکی، ۱۹۸۰: ۱۴ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۰۲).

۲. دومین مرحله حکومت دودمانی، مرحله ایرانی کردن جامعه سیاسی قبیله‌ای ذکر شده است (لمبتون، ۱۳۶۲). در این مرحله می‌توان گذار اشرافیت صحرانشین را به نظام اداری ایران مشاهده کرد. دولت مرکزی در این مرحله تلاش می‌کرد تا حاکمان قبیله‌ای ایالتی را با انتصاب مستقیم سران قبایل و کم کردن استقلال آنان با سپردن بسیاری از کارکردهایشان به یک نظام اداری متمرکز تحت کنترل درآورد.

دستگاه مدنی و نظامی در مرحله متمرکز شدن، ویژگی‌هایی شبیه به مفهوم وبر یعنی نظام اداری سنتی شه‌پدري^۱ را به نمایش می‌گذاشت (وبر، ۱۹۷۸: ۱۰۷۱ - ۱۰۰۶ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۱). شاه برای از میان برداشتن نجبای محلی، سازمان اداری برای خود نیاز داشت که جایگزین آنها شود. استفاده از غلامان شاه که سرفرماندهی نظامی را داشتند و مجریان اداری که جایگزین نجبای قبیله‌ای می‌شدند بازتابی از این نیاز بود (مینورسکی، ۱۹۸۰: ۱۹-۱۲ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۱). بدین ترتیب برخلاف دیوان‌سالاری مدرن، موقعیت مقامات از طریق اطاعت محض آنان از مقام ارشدشان ناشی می‌شد. این امر موجب عدم تمایز مشخص میان قلمرو عمومی و قلمرو خصوصی حاکم بود که تعلقات شخصی خود را به‌عنوان رأس ادارات سیاسی واگذار می‌کرد. به‌علاوه حوزه قضایی هیچ مقامی، با هنجارهای غیرشخصی و مقررات تعریف نمی‌شد، بلکه به قدرت‌هایی که در اختیار شاه بود و به آنان بخشیده بود و همچنین ادعای دیگر

مقامات و سنت محدود می‌شد. نتیجه سیال بودن حوزه قضایی این نظام سنتی شه‌پدري، تضادی شدید با قوانین رسمی دیوان‌سالاری مدرن داشت.

۳. بازتولید این الگوی سیاسی در عمل بسیار ناپایدار بود. با توسعه قلمرو امپراتوری، نیروهای مرکزگرایز، چه آنهایی که داخل نظام اداری بودند و چه آنهایی که در خارج از آن قرار داشتند، به تدریج سبب از هم پاشیدگی قدرت سیاسی مرکزی می‌شدند. بدین ترتیب سومین مرحله حکومت دودمانی در دوره افست و از هم پاشیدگی سیاسی دولت شروع می‌شد. در این مرحله طبق نظر لمبتون کارکردهای استانداران، فرماندهان نظامی استان‌ها، مأمورین مالیات و تیول‌داران به تدریج در یک شخص جمع می‌شد (لمبتون، ۱۳۶۲: ۲۲-۲۱ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۲). این مرحله یا به شورش‌های شدید اجتماعی داخلی یا به تهاجم قبایل صحرانشین دوردست منجر می‌شد که با بازسازی صورت‌بندی سیاسی و آغاز دوره جدید همراه بود (کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۲).

سیال بودن قدرت سیاسی و تغییرات دوری آن به‌طور مستقیم در ماهیت زمین‌داری منعکس می‌شد که نشان‌دهنده نوعی بی‌ثباتی و سیالیت بود. سیال بودن مناسبات سیاسی و ضعف اشرافیت زمین‌دار باثبات که ناامنی ذاتی را در مناسبات مالکیت به‌وجود می‌آورد، زمین‌داران را وادار ساخت تا از حقوق موقت مالکیت خود حداکثر بهره‌برداری را بکنند و این امر به غفلت از کشاورزی منجر شد.^۱

می‌توان گفت تفاوت نظامی شیوه زندگی کوچ‌نشینی با کشاورزی یکجانشینی در استحکام موقعیت مسلط طبقات حاکم در مقابل رعایا و حفظ مناسبات رایج تولید، نقش عمده‌ای داشته است. تفوق سیاسی نظامی مطلق طبقه حاکم بر رعایا و در نتیجه استثمار بیش از حد روستائیان عامل مهمی در توضیح رکود بخش کشاورزی است به گفته لمبتون مالیات‌گیری

۱. به گفته خانم لمبتون در مواردی که قدرت و امتیازات طبقه مالک در مدتی طولانی نسبتاً دوام و ثبات یافته ترکیب این طبقه دستخوش تغییرات فراوان شده است گهگاه عناصر تازه‌ای وارد این طبقه شده و بعضی عناصر نیز از آن خارج شده‌اند. با این وصف هرگز اشرافیت ثابتی که مبنای آن بر مالکیت زمین باشد و وسیله انتقال املاک اشرافی از نسلی به نسل دیگر گردد به منصف ظهور نرسیده است. به عقیده وی علل این امر را باید در دو چیز جست‌وجو کرد. یکی قانون ارث در اسلام که موجب می‌شود پس از چند نسل املاک خواه‌ناخواه به قطعات کوچک‌تر تقسیم شوند. دوم هرج‌ومرج‌های مکرر و متوالی و تغییرات مستمری که در سلسله سلاطین روی داده است. روی کار آمدن هر سلسله جدید توأم با تغییراتی در ترکیب طبقه مالک بوده است.

بیش از حد و گرایش مقامات دولتی به اخذ مالیات، همراه با ناامنی از علل اصلی زوال کشاورزی بود که در فروپاشی امپراتوری عباسی آشکار شد و با وقفه‌های مشخص تا امروز ادامه یافته است (لمبتون، ۱۳۶۲: ۳۳۷، به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۶۷).

در قرن نوزدهم و دو دهه اول قرن بیستم تحت تأثیر سرمایه‌داری غربی مدرن، تحولات مهمی در نظام اقتصادی - اجتماعی قرون وسطایی ایران رخ داد. بنیادهای دولت سنتی تحلیل رفت و مجموعه‌ای جدید از نهادهای دولتی و شکل جدیدی از رابطه متقابل دولت و اقتصاد ایجاد شد. سازوکار اساسی این فرایند تحول ادغام اقتصاد ایران در درون بازار جهانی بود که به‌صورت ریشه‌ای در وضعیت طبقات اجتماعی مختلف در جامعه ایران تأثیر گذاشت.

ایران در اوایل سده نوزده میلادی دچار انحطاط اقتصادی و جمعیتی شده بود. به قدرت رسیدن سلسله قاجار درواقع بیانگر مرحله اول به قدرت رسیدن نیروی جدید سلسله‌ای و قبیله‌ای را نشان می‌داد.

رقابت دو دولت استعماری روس و انگلیس در سده نوزده میلادی برای برتری سیاسی بر دولت قاجار، موجب پدید آمدن وضعیت نیمه‌مستعمره در کشور شده بود و دولت مرکزی را تضعیف می‌کرد. نخبگان سیاسی سنتی متفرق و غیرمتحد در راستای علایق رقابتی دو قدرت روسیه و انگلیس قطب‌بندی شدند. بدین ترتیب تأثیر آنی دخالت قدرت‌های استعماری، تعمیق ضعف ساختاری موجود دولت مرکزی و محدودیت بیشتر قلمرو نفوذ آن بود.

در نخستین واکنش به این وضعیت، مقامات دولتی سعی کردند در مقابل تهدید نظامی و برتری فناوری غرب، سازمان‌دهی نیروهای نظامی را به شیوه غربی و با استفاده از اسلحه آتشین وجهه همت خود قرار دهند و دیوان‌سالاری سنتی را تقویت کنند (لمبتون، ۱۳۶۲: ۴۵۹-۴۵۸).^۱ در مرحله دوم جنبش اصلاحی، در طول نیمه دوم قرن نوزدهم، طرح آگاهانه و از پیش طراحی شده‌ای برای بازسازی کل دستگاه دولتی مطرح

۱. شایان ذکر است که ایرانیان از زمان روی کار آمدن صفویه با اسلحه آتشین آشنا شده بودند، اما در مقابل توپخانه ارتش تزاری به زانو درآمده بودند. به این دلیل تلاش بسیاری برای ایجاد صنعت توپ‌سازی و مهمات آن انجام دادند.

کردند. این اصلاحات را که گروه کوچکی از نخبگان دیوان‌سالار و تحت حمایت شاه نظریه‌پردازی و عملی کردند، به‌منزله نتیجه فرایند تراکم ارتباط با غرب طی نیمه اول قرن نوزده بود. این ارتباط از یک‌سو بحران سیاسی و مالی جدیدی برای دولت ایجاد کرده و ازسوی دیگر امکاناتی برای سازمان‌دهی دوباره زندگی اجتماعی - اقتصادی ارائه داده بود. این اصلاح‌طلبان، اساسی‌ترین و ابتکاری‌ترین ویژگی نظام سرمایه‌داری غرب را در شکل نهادهای دولت می‌دانستند. بنابراین، نوسازی دستگاه‌های اجرایی دولت، ابداع اصلاحات دیوان‌سالاری جدید، تفکیک قوا و ترویج نظام‌نامه قانونی، مفهوم محوری اصلاحات در این دوره بود، اما این برنامه اصلاحی نیز به‌دلیل مقابله بدنه دیوان‌سالاری کهن قرین موفقیت نشد.

شکست این تلاش‌ها برای بازسازی دستگاه اداری دولت که فرایند گسست سیاسی را متراکم کرد تا پایان قرن به فروپاشی کلی اقتدار دولت مرکزی و مشروعیت آن انجامید. مشکل مالی دولت و تغییرات اساسی اقتصادی در این فرایند متراکم، نقشی محوری داشت. از ابتدای به سلطنت رسیدن ناصرالدین شاه تا انقلاب مشروطیت، دولت مرکزی به‌طور دائم کسری داشت که در طول زمان بیشتر نیز می‌شد. با گسترش تجارت خارجی، ایران به صادرکننده مواد خلم کشاورزی بدل شد. با توسعه کشاورزی تجاری، مالکیت زمین، منبع اصلی انباشت ثروت می‌شد. در این وضعیت غصب وسیع زمین‌های دولت و تیول‌ها را مقامات دولتی و قدرتمندان محلی رواج دادند. علاوه بر آن مالیات جنسی به نقدی تبدیل و به شکل مبالغ کلی خاص (تسعیر) در هر روستا درآمد. ناتوانی دولت در بالا بردن این نرخ‌های خلص به همراه نرخ‌های بالای تورم، سهم زمین‌داران از مازاد ارضی را به قیمت کاهش عواید دولت افزایش داد (جمالزاده، ۱۳۶۲: ۱۲۴). به‌علاوه به‌نظر می‌رسد در این دوره تغییر اساسی در سهم مازاد ارضی رخ داد به این صورت که از سهم حصل از زمین طبقات حاکمه سنتی کاسته و به سهم سرمایه‌داران تجاری که با تجارت خارجی مرتبط بود افزوده شد. فرایند انباشت اولیه تحت اختیار بازرگانان بزرگ که از درجه بالایی از انحصار در تجارت خارجی بهره‌مند بودند، در بالا رفتن صادرات در سال‌های ۱۹۰۶-۱۸۶۰ میلادی شایان توجه بود، زیرا دولت مرکزی قدرت نداشت تا مالیات مستقیم یا غیرمستقیمی را به تاجران تحمیل کند (گیلبر، ۱۹۷۷ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۷۲).

تشدید بحران مالی دولت و شکست اصلاحات در تشکیلات اداری در رفع این بحران از یک‌طرف به اجرای منظم فروش پست‌های اداری و عناوین، واگذاری امور به افراد حقیقی و از طرف دیگر به اعطای امتیازات به خارجی‌ها منجر شد. تا آخرین دهه قرن نوزدهم در عمل همه اداره‌های دولتی به انحصار خصوصی درآمد، یعنی اشخاصی که هدف اصلی آنها کم کردن هزینه اولیه و افزودن بر منافعشان با سرعت بیشتر بود.

در دوره قاجار دولت ایران دولتی حداقل بود که دستگاه دیوانی محدودی داشت و اصلی‌ترین فعالیت آن محدود به حفظ امنیت داخلی و حراست از مرزهای کشور بود. در تأیید این نکته باید گفت که لرد کرزن نمونه‌ای از بودجه سنتی دولت را برای سال ۱۲۶۷ ه. ش آورده است. تفکیک هزینه‌های بودجه دولت بیانگر آن است که چهارپنجم مخارج دولت در آن زمان به هزینه‌های نظامی، مخارج دربار و رشوه‌دهی قانونی به مقامات بلندمرتبه و نجبای کشور اختصاص داشت (خلعتبری، ۱۳۶۸: ۴). از دست رفتن سرزمین‌های ایران و ناامنی در درون مرزهای ملی در این دوره بیانگر این واقعیت است که دولت سنتی قاجار حتی از ایفای وظیفه دولت حداقل در آن دوره، باز مانده بود تا چه رسد به ایفای نقش مثبت در زمینه توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور.

۲-۲ بحران دولت و انقلاب مشروطیت

در نیمه دوم قرن نوزدهم به دلیل توسعه تجارت خارجی دو تحول عمده در اقتصاد ایران رخ داد: یکی پیدایش نظم بزرگ‌مالکی در بخش کشاورزی ایران بود و دیگری ورشکستگی صنایع دستی سنتی ایران بر اثر رقابت مصنوعات صنعتی وارداتی به ویژه منسوجات. کشت محصولات نقدی برای صادرات به قیمت کاهش کشت محصولات معیشتی، سبب بروز کمبود محصولات غذایی و قحطی در کشور می‌شد. مهاجرت روستائیان به چند مرکز شهری بر خیل بیکاران شهری افزوده بود.

با توجه به میزان بالای رشد تجارت و افزایش سطح پولی شدن اقتصاد، چارچوب قانونی موجود برای تجارت هنوز توسعه نیافته بود. در مواردی بازرگانان ایرانی به تابعیت دو کشور روسیه یا انگلستان درمی‌آمدند تا هم از اعمال خودسرانه حاکمان و دادگله‌ها فرار کنند و هم از امتیازات تبعیض‌آمیزی که بازرگانان خارجی از آنها بهره می‌بردند استفاده

کنند (اشرف، ۱۳۵۹: فصل چهارم). بانکداری مدرن وجود نداشت و کمبود پول نقره، وضعیت حادی را به‌خصوص در فصل برداشت محصول که زمان اوج فعالیت‌های صادراتی بود پدید می‌آورد. نظام حمل‌ونقل نیز وضعیت بدی داشت. با سرمایه‌گذاری بازرگانان در فعالیت‌های صنعتی، آنان خود را در محیط پر هرج‌ومرج کشور و ترتیبات نهادی و زیرساختی ناکافی، دست‌بسته می‌یافتند (کارشناس، ۱۳۸۲: ۸۵). تضاد میان سرمایه‌داران تجاری و دولت قاجار — زمانی که مظفرالدین شاه برای جمع‌آوری پول برای انجام فعالیت‌هایی در خارج از کشور به شیوه مالیت‌گیری از بازرگانان از راه به رهن گذاشتن عواید گمرک متوسل شد — به‌صورت دشمنی آشکار درآمد. با سازمان‌دهی دوباره گمرکات در اوایل دهه اول قرن بیستم به کمک مجریان بلژیکی تحت حمایت روسیه این تضاد به اوج رسید (گیلبر، ۱۹۷۶ به نقل از کارشناس، ۱۳۸۲: ۸۶).

تحوالات اقتصاد ایران طی سده نوزده، به‌صورت آشکار نیاز به وظایف جدیدی را در سطح ملی نشان داد که دولت سنتی با نهادهای نیمه‌قبیله‌ای — نیمه‌دیوان‌سالاری نمی‌توانست آن را عملی کند. شکست و ناکامی دولت قاجار در نوسازی دستگاه دولتی به فروپاشی سریع دولت سنتی انجامید. دولت با شکست در عملی کردن کارکردهای سنتی، خود سرچشمه اصلی بی‌نظمی و ناامنی شده بود. درباره نیازهای عمومی در حال ظهور، دولت حتی قادر به تهیه نیازهای زیربنایی اقتصادی نیز نبود تا چه رسد به آرام کردن ابعاد آشکار بحران اقتصادی شدید در حال ظهور. انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵-۱۲۸۸) بر ضد این زمینه‌های کلی اقتصادی — اجتماعی و سیاسی شکل گرفت، اما نجات از بحران اقتصادی غالب که دارای علت‌های ساختاری و ریشه‌دار بود به دولتی نیاز داشت که کارکردهایش بیش از مفهومی باشد که قانون اساسی نیمه‌لیبرالی سال ۱۲۸۵ مشروطیت و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۲۸۶ از دولت انتظار داشت.

اهداف انقلاب مشروطیت عبارت بود از: کوتاه کردن دست کشورهای استعماری از ایران و ایجاد حکومتی مبتنی بر قانون. افزایش نفوذ و اعتبار طبقه تاجر در ربع آخر سده نوزدهم و پیوندهای عمیق آن با روحانیت و مراجع تقلید در شکل‌گیری اهداف این انقلاب و سازمان‌دهی مردم برای مقابله با دستگاه استبداد قاجار بی‌تردید عاملی تعیین‌کننده بوده است.

واقعیت این است که انقلاب مشروطیت قدرت طبقات حاکمه مسلط در روستاها را تضعیف نکرد و در مناسبات زمین‌داری مسلط، تغییری اندک ایجاد کرد. ساختار راکد اقتصاد ایران حاکی از آن بود که هیچ‌یک از طبقات موجود در جامعه ظرفیت حل این بحران اقتصادی را ندارند و اینکه دولت باید دیر یا زود نقش مستقیمی را در بازسازی اقتصاد برعهده گیرد.

انقلاب مشروطیت پدیده‌ای کاملاً شهری بود و توده‌های منزوی جمعیت روستایی در آن نقشی نداشتند. بازرگانان توانستند سلطه خود را در مجلس اول اعمال کنند. این قضیه در اولین لایحه اقتصادی عمده مجلس یعنی تأسیس بانک ملی با سهام‌داری بازرگانان بزرگ منعکس شده است. اصلاح قانون انتخابات و ارائه حق رأی عمومی بعد از مجلس سوم، پایان تسلط بازرگانان را در مجلس مشخص ساخت.

تلاش دو دوره اول مجلس شورای ملی — پس از انقلاب مشروطیت — برای بازسازی دستگاه دولتی متمرکز و یکپارچه، که قدرت متمرکز انقلابی را عمدتاً در مجلس نهادینه کند، به جایی نرسید. مجلس اول به‌دست محمدعلی شاه به توپ بسته شد و مجلس دوم با دخالت روسیه که بخش‌های شمالی کشور را اشغال کرده بود به ناگزیر از اصلاحات خود دست برداشت و در سال ۱۲۹۰ تعطیل شد. دولت با موافقت کامل این مجلس، یازده افسر سوئدی را برای تشکیل ژاندارمری و شانزده کارشناس مالی آمریکایی را به ریاست مورگان شوستر برای سازمان‌دهی امور مالی استخدام کرد، اما انتظارات بزرگی که برای اصلاح ارتش و دستگاه مالی به‌وجود آمده بود به‌زودی به‌دلیل شدت درگیری‌های داخلی و فشارهای خارجی از بین رفت (آبراهامین، ۱۳۷۷: ۱۲۹ - ۱۲۸).

در فاصله سال‌های ۱۲۹۰ و ۱۳۰۰ کشور درگیر آشوب سیاسی شدید و از هم گسیختگی اقتصادی بود، اما در این دوره دو تحول مهم رخ داد که در شکل‌گیری دولت نوین در ایران نقش مهمی داشتند. یکی انقلاب اکتبر (۱۲۹۶ ه. ش) روسیه و دیگری کشف و استخراج نفت در ایران.

چه در دوره قبل از انقلاب مشروطه و چه بعد از آن، دولت ایران برای سامان‌دهی به وضع مالی وخیم خود به استخدام مستشاران خارجی مبادرت ورزید. در سال ۱۲۷۹ اداره گمرکات ایران به کارشناسان خارجی سپرده شد و در سال ۱۲۸۲ مسیو نوز بلژیکی

که رئیس کل گمرک ایران بود، مدت کوتاهی امور مالی دولت را نیز اداره می‌کرد. در سال ۱۲۸۶ مسیو بیزو^۱ فرانسوی به سمت مشاور امور مالی دولت منصوب شد و برای دو سال در این سمت خدمت کرد، ولی در این مدت، نه دارای قدرت قانونی بود و نه از کار او نتیجه مثبتی عاید شد (میلیسپو، ۱۳۵۶: ۳۵).

در سال ۱۲۹۰ مورگان شوستر همراه عده‌ای از دستیاران آمریکایی‌اش به ایران آمد و پس از ورود او به ایران، مجلس قانونی تصویب کرد که او به‌عنوان خزانه‌دار کل مملکت، دارای اختیارات و قدرت فراوانی شد. اما کار او در ایران بیش از هشت ماه دوام نیاورد و با اولتیماتوم دولت روسیه تزاری، ناگزیر به ترک ایران شد.

به دنبال انقلاب مشروطیت اولین قانون بودجه کشور با کمک مورگان شوستر برای سال مالی ۱۲۹۰ تهیه شد. در بودجه مزبور برخلاف بودجه‌های قبل از مشروطیت، هزینه‌های وزارتخانه‌ها به تفکیک درج شده بود. مخارج مجلس، وزارت دربار، مالیه، عدلیه، وزارت خارجه، وزارت معارف، اوقاف و امور عمومی، وزارت داخله، وزارت جنگ، وزارت پست و تلگراف و وزارت فلاحه، صنعت و تجارت در این بودجه درج شده بود. این بودجه بیانگر آن است که دستگاه دیوانی جدید در اواخر دوره قاجار به‌صورت ظاهری در حال شکل‌گیری بود و دولت حوزه وظایف خود را در امور زیربنایی، آموزش و پرورش و امور تولیدی باز شناخته بود، اما درگیری‌های سیاسی بعد از انقلاب مشروطه تلاش در راه تنظیم بودجه به شیوه جدید را عقیم گذاشت (خلعتیری، ۱۳۶۸: ۴ - ۳). جنگ اول جهانی نیز بر وخامت اوضاع اقتصادی و سیاسی کشور تأثیر گذاشت و اصلاح امور کشور را با وقفه روبه‌رو ساخت.

بعد از جنگ جهانی اول، آرمیتاژ اسمیت انگلیسی مشاور مالی دولت ایران شد (میلیسپو، ۱۳۵۶: ۳۶). در قانون اساسی مشروطیت، تنظیم امور مالی، تهیه و اجرای بودجه، عقد مالیات‌های جدید، معافیت‌های مالیاتی، فروش یا انتقال املاک و منابع ملی، واگذاری امتیاز برای امور تجاری، صنعتی و کشاورزی، عقد قراردادهای وام، ساختمان، راه‌آهن و جاده موکول به تصویب مجلس شده بود.

در قانون اساسی مشروطیت همچنین تصریح شده بود که بودجه هر وزارتخانه باید

تا ۱۵ روز قبل از پایان سال مالی تنظیم شده باشد و به خصوص مخارج دربار و هزینه قوای نظامی باید هر ساله به تصویب مجلس برسد.

در قانون اساسی قید شده بود که هیچ حواله‌ای با نام خزانه‌داری کل برای پرداخت مقرری و یا انعام قابل اجرا نخواهد بود و برای رسیدگی به اجرای قانون و رسیدگی به حساب‌های دولتی باید دیوان محاسبات تشکیل شود. در سال ۱۲۹۴ ه. ش قانون تشکیلات مالی کل مملکت ایران به تصویب مجلس رسید. بنابراین قانون وزارت مالیه شامل دایره وزارتی و ۸ اداره کل و کمیسیون بود. به موجب این قانون از وظایف مهم ادارات محاسبات کل مالیه، تمرکز و نگاهداری تمامی محاسبات اعم از عایدات و مخارج، تهیه و تنظیم بودجه کل سالیانه برای تقدیم به مجلس و تهیه لایحه تفریغ بودجه برای تقدیم به مجلس بود (یکتایی، ۱۳۵۲: ۱۶۷)

قانون محاسبات عمومی که در سال ۱۲۸۹ ه. ش (۱۹۱۱-۱۹۱۰ میلادی) از تصویب مجلس گذشت به صورت مشروح ترتیب تنظیم بودجه و پرداخت‌ها، وضعیت و مراحل محاسبات دولتی و کنترل اموال دولت را توصیف کرده بود، ولی این قانون به دلیل ضعف دولت به اجرا درنیامد.

در مدت دوازده سالی که از تصویب قانون محاسبات عمومی گذشت، هیچ بودجه‌ای برای کشور تهیه نشد و بودجه مالی وزارتخانه‌ها در سال مالی ۱۳۰۱ نیز به علت بالا بودن هزینه‌ها به تصویب مجلس نرسیده بود (میلیسیو، ۱۳۵۶: ۸۱). به گفته میلیسیو کسری بودجه دولت در این سال در حدود ۲۰ درصد درآمد بودجه بوده است. حقوق کارمندان دولت چندین ماه به تأخیر افتاده بود که نتیجه آن کم شدن درآمد دولت به علت رکود خدمات کارمندان وزارت مالیه و عدم فعالیت مأمورین وصول مالیات بود (همان: ۷۸).

۲-۳ ظهور دولت نوین و انباشت سرمایه در دوره میان دو جنگ جهانی

در بین دو جنگ جهانی و به دنبال انقراض سلسله قاجار اولین دولت نوین در ایران تشکیل شد. تمرکز قدرت سیاسی در دولت مرکزی، ایجاد ارتش منظم، برپایی دستگاه دیوانی گسترده، محول کردن وظیفه قضاوت و آموزش به دستگاه دولتی، همگی از نشانه‌ها و پیامدهای شکل‌گیری دولت نوین در ایران است. این دولت نوین به دنبال

انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ میلادی (۱۲۹۶ ه. ش) و با کمک انگلستان در ایران شکل گرفت. جلوگیری از نفوذ کمونیسم به سرزمین‌های شرقی و مستعمرات انگلیس و حفظ منافع انگلیس در نفت ایران دو نقش مهمی بود که به این دولت محول شده بود.

دولت سید ضیاءالدین طباطبایی که به دنبال کودتا و با پشتیبانی دولت انگلیس بر سر کار آمده بود بعد از مدت کوتاهی جای خود را به دولت جدید با رئیس‌الوزرای رضاخان داد. رضاخان در مدتی کوتاه دستگاه دیکتاتوری خود را در کشور مستقر ساخت و تا شهریور ۱۳۲۰ بر ایران حکم راند.^۱

کودتای رضاخان در سوم اسفند ۱۲۹۹ ه. ش برای ایجاد دستگاه دولتی متمرکز و پایان دادن به دوره‌ای از هرج و مرج و تعدد مراکز قدرت سیاسی در کشور بود. ترس از توسعه کمونیسم روسی در زمان ازهم‌گسیختگی نظم و قانون در کشور، به برقراری ائتلافی سست میان نیروهای مسلط در مجلس چهارم (روحانیون، ملاکان و تجار) به حمایت از یک دولت قوی در ایران کمک کرد (آبراهمیان، ۱۳۷۷: فصل سوم). این قضیه هم‌زمان در زمانی اتفاق افتاد که دولت انگلستان نیز آن را به مصلحت حفظ منافع خود در ایران می‌دید.

بعد از کودتا دولت مرکزی اقدام‌های متعددی برای توسعه دستگاه اجرایی مرکزی انجام داد. محور این اصلاحات یک ارتش ملی یکدست و متمرکز بود که بتواند به راهزنی گسترده و استقلال سیاسی حاکمان محلی و سران عشایر پایان دهد. در زمان سلطنت رضاشاه (۱۳۲۰-۱۳۰۴) شمار نیروهای مسلح از ۴۰.۰۰۰ نفر به ۱۲۷.۰۰۰ نفر رسید و بودجه دفاعی سالیانه بیش از پنج برابر شد (همان: ۱۶۹).

همچنین رضاشاه این نظام جدید را با بوروکراسی نوین دولتی تقویت کرد. او به‌تدریج تجمع گاه‌به‌گاه مستوفیان سنتی، میرزاهای موروئی و وزرای بدون ادارات ایالتی را به حکومتی با حدود ۹۰۰۰۰ نفر کارمند تمام‌وقت مستقر در ده وزارتخانه داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه (دارایی)، معارف (فرهنگ)، تجارت و بازرگانی، پست و تلگراف، اداره فلاحه (کل کشاورزی) و راه و صناعت (پیشه و هنر) و جنگ تبدیل کرد. در این دوره تقسیمات کشوری قدیمی منسوخ شد و به جای آن یازده استان، چهل‌ونه شهرستان و

۱. بعد از سقوط سیدضیاءالدین طباطبایی، میرزا احمد قوام‌السلطنه به صدارت رسید. دستیابی رضاخان به این مقام بعد از قوام‌السلطنه و مشیرالدوله و در سال ۱۳۰۲ انجام شد.

تعداد زیادی بخش و دهستان به‌وجود آمد و برای نخستین بار در دوران جدید، دولت به شهرهای استانی و حتی برخی از روستاهای بزرگ دسترسی یافت (همان: ۱۷۰). در نیمه دوم دهه ۱۳۰۰، با کمک مشاوران خارجی، امور مالی دولت دوباره سازمان‌دهی شد و اقدام‌های مؤثری برای قانونمندی خدمات اداری با برقراری استانداردهای آموزشی، ارائه وضعیت زندگی و فراهم آوردن جدولی از مقررات رده و ردیف برای ارتقای شغلی با حقوق‌های ثابت انجام شد. همین معیار دیوان‌سالاری برای مشاغل قضایی و آموزشی نیز به کار گرفته شد.

در این دوره بود که برای اولین بار قانون مدنی، قانون تجارت، قانون مجازات عمومی، قانون ثبت اسناد و املاک به تصویب رسید و عرفی کردن دستگاه قضایی انجام گرفت. عرفی کردن آموزش و نوسازی نهادهای آموزشی که از دو دهه آخر سده نوزده میلادی در ایران و در دوره قاجار شروع شده بود، در این دوره با شدت و وسعت بی‌سابقه تحقق یافت. عقلانی کردن دستگاه اجرایی دولت با تفکیک کارکردی و ساختاری دستگاه دولت که همراه با ایجاد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تخصصی بود، به دولت امکان داد تا در فعالیت‌های اقتصادی نقش فعال‌تری ایفا کند.

در سال ۱۳۰۴ بانک سپه تأسیس شد. در سال ۱۳۰۷ بانک ملی تأسیس گردید و دو سال بعد حق انحصاری انتشار اسکناس را از بانک شاهی خریداری کرد. تعداد بانک‌های کشور که در سال ۱۳۰۰ دو واحد بود، در سال ۱۳۱۷ به ۸ واحد رسیده بود. شعب و نمایندگی این واحدها از ۲۱ واحد به ۱۰۷ واحد افزایش یافت (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: ۶۲).

دیوان‌سالاری کردن دستگاه دولت تفکیک نهادی دولت از اقتصاد وابسته به زمین قرون وسطایی بود. به گفته مسعود کارشناس، این امر پیش‌شرط استقلال نسبی دولت از طبقات مسلط اقتصادی بود (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۰۸). نبود ساختارهای طبقاتی محکم و منافع طبقاتی که در سطح ملی به هم پیوسته باشد، درجه بالایی از استقلال را برای دولت ایجاد می‌کرد. به همین دلیل رضاشاه توانست با اتکا به قدرت ارتش، بوروکراسی و دربار به تدریج از حامیان اولیه خود فاصله گیرد و با کمک همین نیروها، ترکیب مجالس مختلف را — از مجلس ششم تا سیزدهم — تعیین کند. در این دوره نقش اصناف و روحانیون در زندگی اجتماعی و سیاسی کاهش یافت. دولت با سرکوب

عشایر، تلاش فراوانی برای انضمام آنها به اقتصاد ملی انجام داد. ملت‌سازی از طریق ضدیت با اقوام مختلف ایرانی و تلاش دولت برای ملتی واحد با زبان و فرهنگی واحد از یک امپراتوری چندقومیتی با شدت فراوان ادامه یافت (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۷). خط‌مشی اجتماعی دولت فقط محدود به وحدت مدنی ملت نبود، بلکه هر منبع مستقل قدرت سیاسی در جامعه مدنی سرکوب می‌شد.

اما رژیم با توجه به سازمان اداری و نظامی گسترده و به‌دلیل نبود حمایت مدنی، در برابر بزرگ مالکان ضعف نشان داد. روند تحکیم قدرت مالکان غایب که از نیمه سده نوزده میلادی آغاز شده بود در میان دو جنگ جهانی ادامه یافت و آنان را بی‌هیچ قید و شرطی از مالکیت زمین‌های تحت قیمومت شاهزادگان به مالک خصوصی بدون زمین، تبدیل کرد.^۱ در این دوره، اصلاحات ارضی محلی از اعراب نداشت. به‌علاوه مالیات‌های زمین و عواید اجاره آن لغو شد و هزینه‌های دولت که تا آن زمان بر مبنای مالیات بر زمین تأمین مالی می‌شد به سمت منابع درآمدی جدیدی سوق داده شد.

۱-۳-۲ دولت و انباشت سرمایه در دوره ۱۳۲۰-۱۳۰۰

در این دوره، دولت ایران با توجه به تجربه برنامه‌ریزی متمرکز در اتحاد جماهیر شوروی، اصلاحات آتاترک در ترکیه و ضرورت‌های ناشی از بحران بزرگ سال‌های ۱۹۳۳-۱۹۲۹ و الهام از خواست‌های مردم ستمدیده ایران در زمینه برقراری نظم و آرامش در کشور و رهایی از ورطه فقر و عقب‌ماندگی، تلاش کرد نقش فعالی در امور اقتصادی ایفا کند و به همین دلیل اقدام‌های زیر را انجام داد:

- حمایت تجاری از تولید داخلی،
- احداث راه‌های شوسه و راه‌آهن در کشور،
- گسترش آموزش و پرورش نوین به سبک مدارس غربی،
- ایجاد دانشگاه تهران که در سال ۱۳۱۳ مشتمل بر هفت دانشکده بود،
- انضباط به امور مالی و بودجه کشور به کمک میلیسپوی آمریکایی،

۱. به گفته خانم لمبتون، به‌طور کلی جریان وقایعی که از زمان اعطای مشروطیت در ۱۲۸۵ با لغو تیول‌داری و ادامه تغییراتی در دستگاه اداری شروع شده بود در واقع برای تغییر وضع عمده مالکان و تبدیل آنان از امرای محلی به مالکان عادی سیر کرده است.

- ایجاد بانک سپه، بانک ملی ایران و بانک فلاح در کشور،

- تنظیم قوانین مدنی، ثبتی و قانون تجارت،

- عمران شهری،

- ایجاد شرکت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در امور بانکی، تجاری و تولیدی.

در سایه نظم و امنیت داخلی و اقدام‌های دولت مرکزی، اقتصاد ایران در این دوره شاهد رونق کسب‌وکار و شکل‌گیری صنایع ماشینی بود. اهمیت درآمدهای نفتی در این دوره دست دولت را در اجرای برنامه‌های اصلاحی خود بازتر کرد.^۱

بودجه دولت در دوره ۱۳۱۹-۱۳۱۱، نشان‌دهنده شروع فعالیت‌های دولت در راه صنعت، و اوج‌گیری فعالیت‌های زیربنایی است (کارشناس، ۱۳۸۲: ۳۲). در این دوره بودجه کشور وضع متعادلی داشت.

سیاست اقتصادی دولت در این دوره براساس ایدئولوژی اقتصادی منسجم و نظام‌مندی نبود. گرایش کلی دولت، همانند خط‌مشی اجتماعی آن معطوف به اقتصاد ملی و فراهم کردن بنیان‌های حقوقی - سیاسی و نیازهای زیربنایی آن بود.

دولت در دهه اول به‌طورکلی نقش نظارتی را در اقتصاد در پیش گرفته بود. نظام تجارت آزاد تا سال ۱۳۰۷ به قوت خود باقی ماند و به احیای تجارت خارجی با همان الگوی قبل از دوره جنگ جهانی اول منجر شد. تلاش‌های دولت در این دوره بیشتر حول اصلاح نهادهای سیاسی و حقوقی و بهبود وسایل حمل‌ونقل متمرکز بود، اما این اقدام‌ها نتوانست موجب جذب سرمایه داخلی و خارجی در حد انتظار به فعالیت‌های اقتصادی شود. درواقع سرمایه تجاری ایران در ارتباط با رکود جنگ اول جهانی و پیامدهای آن صدمه جدی خورده بود و از سرمایه خارجی، به‌جز در صنعت نفت ایران که تحت مالکیت انگلستان بود چیزی عاید کشور نشد.

به‌رغم اصلاحات سازمانی که در دهه ۱۳۰۰ انجام شد در این دوره وضع اقتصادی ایران اسفبار بود. رابطه مبادله کالاهای صادراتی ایران در دوره ۱۳۰۸ و اواسط دهه

۱. نقش عواید نفت از دهه ۱۳۱۰ به بعد تغییرات بسیاری یافت. در اواسط دهه اول ۱۳۰۰ حق امتیاز مستقیم حدود ۱۰ درصد کل بودجه عمومی را تشکیل می‌داد. این رقم در سال‌های ۱۳۰۸ تا ۱۳۱۱ به حدود ۳۰ درصد افزایش یافت و در سال‌های ۱۳۱۳ تا ۱۳۱۷ همراه با مالیات بنزین سطح ۲۵ درصد را به خود اختصاص داده بود (باریر، ۱۳۶۳: ۲۳۴).

۱۳۱۰ قبل از رکود جهانی دهه ۱۹۳۰ میلادی افت قابل توجهی را تجربه کرد. در همان حال صادرات تا زیر سطح قبل از جنگ پایین آمده بود (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۱۳). در این دوره ۸۰ درصد واردات ایران مربوط به کالاهای مصرفی شامل منسوجات، کتان، نفت، شکر و چای بود. کسری دائم در حساب جاری تراز پرداخت‌ها در دهه ۱۳۰۰ تا آخر دهه به حداقل ۳۰ میلیون دلار بالغ می‌شد که بیشتر با فروش فلزات قیمتی تأمین می‌شد و این بدان معنی بود که حتی دستیابی به استاندارد پایین زندگی نیز امکان نداشت. رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ میلادی این مشکلات را بیشتر کرد و نیاز فوری برای بازسازی ریشه‌ای اقتصاد را پیش آورد. در این دوره دولت سیاست خود را تغییر داد و خود را متعهد به دخالت مستقیم در انباشت سرمایه در کشور کرد.

رکود بزرگ اوایل دهه ۱۹۳۰ میلادی و اجرای اولین برنامه پنج‌ساله اتحاد جماهیر شوروی که دسترسی آزاد بازرگانان ایرانی به بازارهای روسیه را در تنگنا قرار می‌داد، مانند کاتالیزوری برای جهت‌گیری جدید اقتصادی دولت عمل کرد. در این میان، سقوط ارزش قران نقره به دلیل کاهش قیمت نقره در بازار جهانی وضع کشور را وخیم‌تر کرد و دولت ایران ناگزیر شد ابتدا کنترل‌های ارزی را به اجرا درآورد و بعد قانون انحصار تجارت خارجی را در سال ۱۳۱۱ به اجرا درآورد. در سراسر دهه ۱۳۱۰ نظام چندنرخه ارز، همراه با کنترل‌های مقداری واردات و سیاست افزایش تعرفه‌های گمرکی دنبال شد. در دوره ۱۳۲۰-۱۳۱۰ درآمدهای دولت به قیمت جاری از ۳۷۳/۳ میلیون ریال به ۳۶۱۳/۸ میلیون ریال افزایش یافت و از رشد متوسط سالیانه ۲۵/۵ درصد برخوردار شد. در این مدت سهم منابع مختلف درآمد نیز در بودجه تغییر کرد. سهم درآمد گمرکات از ۲۷/۶ درصد به ۱۱/۷ درصد کاهش یافت، ولی سهم درآمد انحصارات دولتی از ۲۶/۱ درصد به ۲۸/۱ درصد رسید. در همین مدت سهم مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم در درآمد دولت از ۲۵/۴ درصد به ۱۶/۱ درصد کاهش یافت (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳، فصل بودجه دولت).

هزینه‌های عادی بودجه دولت در دوره ۱۳۲۰-۱۳۱۰ از ۳۷۳/۳ میلیون ریال به ۴۳۲۳/۹ میلیون ریال افزایش یافت. گفتنی است که هزینه ایجاد راه‌آهن سراسری تا سال ۱۳۱۴ از محل یک ریال عوارض قند و شکر و چای که جزء بودجه دولت نبود تأمین می‌شد،

اما از این سال علاوه بر آن دولت از محل بودجه عمومی مقدار لازم را تأمین کرده است. در دهه ۱۳۱۰ به علت نبود سازمان‌های نوینی که اعتبارات بلندمدت اعطا کنند و نبود انباشت وسیع سرمایه پولی در دست تاجران ایرانی، تمرکز وجوه از طریق بودجه دولت و شرکت‌های بازرگانی انحصاری نقش مهمی در تأمین سرمایه ثابت داشت. تشکیل سرمایه به خصوص در نیمه دوم این دهه تشدید شد. قسمت عمده سرمایه‌گذاری در این دوره را بخش دولتی انجام داد. بیش از ۴۰ درصد هزینه‌های دولت در این دهه بیشتر در حمل‌ونقل و صنعت سرمایه‌گذاری شد. حدود ۶۰ درصد سرمایه‌گذاری دولت در جاده‌ها و راه‌آهن به کار گرفته شد که تا حد زیادی به یکپارچگی بازار ملی کمک کرد تا آخر دهه ۱۳۱۰ میانگین مدت مسافرت به یک‌دهم آنچه قبل از جنگ جهانی اول بود رسید و هزینه حمل‌ونقل به سه‌چهارم کاهش یافت (عیسوی، ۱۳۶۲: ۳۷۵). حوزه مهم بعدی، سرمایه‌گذاری دولت در صنعت بود. تا سال ۱۳۲۰ سرمایه‌گذاری صنعتی به رقم تقریبی ۵۸ میلیون پوند بالغ شده بود که ۲۸ میلیون پوند آن را دولت انجام داد. سرمایه‌گذاری خصوصی در صنعت فقط در نیمه دوم دهه ۱۳۱۰ انجام شد. بازار داخلی که به شدت تحت حمایت گمرکی بود همراه با تشویق دولت به صورت معافیت گمرکی، حق استفاده از ارز ترجیحی و معافیت از هزینه حمل‌ونقل برای ماشین‌آلات وارداتی انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فراهم می‌آورد. تا اواخر دهه ۱۳۱۰ بیش از ۲۶۰ کارخانه، با حدود ۴۸ هزار نفر کارگر شاغل، احداث شده بود.

بخش عمده انباشت سرمایه در دهه ۱۳۱۰ را منابع داخلی تأمین مالی کردند و کمک خارجی فقط محدود به کمک‌های فنی بود. در وضعیتی که رشد انباشت سرمایه سریع‌تر از رشد تولید داخلی بود و حجم واردات نیز چندان افزایش نیافته بود، می‌توان استنباط کرد که رشد سرمایه‌گذاری به قیمت کاهش مصرف داخلی انجام شده است. متأسفانه بار مالیات تورمی و مالیات‌های غیرمستقیم بیشتر بر دوش توده مردم ایران بود، نه اربابان زمین که دولت سیاست مماشات و سازش با آنها را در پیش گرفته بود.

در وضعیتی که هزینه‌های دولت به سرعت افزایش می‌یافت و دیگر قادر نبود با وضع مالیات‌های غیرمستقیم بیشتر و استفاده از قدرت انحصارات خود بیش‌ازپیش کسب درآمد کند، دولت به فکر افزایش عایدات خود از محل امتیاز نفت افتاد، اما قدرت

چانه‌زنی آن در مقابل شرکت نفت انگلیس به دلیل تعقیب سیاست کشتی‌های توپدار و قدرت انحصاری کامل آن شرکت، چندان زیاد نبود. هرچند تجدیدنظر در قرارداد نفت در سال ۱۳۱۲، موجب افزایش درآمد دولت ایران از این محل شد، اما این درآمد در مقایسه با سودی که عاید شرکت نفت انگلیس می‌شد اندک بود.

۲-۳-۲ اصلاحات مالی در دوره میان دو جنگ جهانی

در سال ۱۳۰۰ در زمان ریاست‌الوزرای مشیرالدوله طرحی برای سیاست مالی مملکت پیشنهاد شد که شامل ترتیب استخدام مستشاران آمریکایی برای وزارت مالیه و فواید عامه و بلدیہ تهران، اعطای امتیاز استخراج نفت ایالات شمالی ایران به کمپانی‌های نفتی آمریکایی، جلب سرمایه‌های آمریکایی و اخذ وام از آمریکا بود. مجلس شورا در جلسه چهارم مرداد ماه ۱۳۰۱ در زمان ریاست‌الوزرای قوام‌السلطنه لایحه پیشنهادی دولت درباره استخدام هیئت مستشاری آمریکا را به تصویب رساند. به موجب قانون مذکور دکتر میلیسپو با سمت ریاست کل مالیه ایران برای مدت پنج سال به استخدام دولت ایران درآمد. رئیس کل مالیه موظف شد زیر نظر وزیر مالیه به کار پردازد و تهیه بودجه و اصلاح تشکیلات وزارت مالیه و تمام شعب آن و ادارات دیگر دولتی را که به صورت مستقیم با جمع و محاسبه و پرداخت وجوه عمومی ارتباط دارند برعهده گیرد.

میلیسپو با حمایت رضاخان، که ابتدا وزیر جنگ بود و سپس به سمت نخست‌وزیری رسید و بعد پادشاه ایران شد، برنامه خود را با کمک هیئت مستشاری که به همراه آورده بود پیش برد. در پایان دوره خدمت میلیسپو تحولات زیر در مالیه کشور مشهود بود:

- درآمد دولت افزایش یافته بود و با کنترل مخارج، میزان صرفه‌جویی نیز افزایش یافته بود؛

- عواید دولت به تدریج صرف اموری می‌شد که باعث توسعه اقتصادی و رفاه جامعه

می‌گردید؛

- کسری بودجه دائمی و اجتناب‌ناپذیر و عادت استقراض از میان رفته بود؛

- پرداخت و تسویه مطالبات مختلف شروع شده بود؛

- اعتبارات دولت افزایش یافته بود؛

- فساد موجود در امور اداری تا حدی کاهش یافت؛^۱
- قوانین مختلف اجرا شده بود؛
- دو اصل توازن بودجه و تأمین مخارج اضافی از راه افزایش مالیات را، مجلس تأیید کرده بود.

در مجلس چهارم در سال ۱۳۰۱ به پیشنهاد میلیسپو قانونی به تصویب رسید که به موجب آن تا پایان قرارداد وی با دولت ایران، خزانه‌دار کل ایران باید یک نفر آمریکایی منتخب او باشد.

مجلس پنجم مشروطه در دوره نخست‌وزیری رضاخان برای هماهنگی در تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی مملکت، کمیسیونی با عضویت ۷ نفر از وکلا به ریاست حسن تقی‌زاده به نام «کمیسیون اقتصادیات» تشکیل داد که اولین کار آن تنظیم برنامه بلندمدت برای امور راه‌سازی و پیشنهاد مالیات‌های جدید برای انجام این برنامه‌ها بود. دولت وقت این اقدام مجلس را تأیید کرد، در این کمیسیون میلیسپو همراه وزیر مالیه شرکت می‌کردند (میلیسپو، ۱۳۵۶: ۲۰۹).

بعد از میلیسپو در زمان وزارت مالیه تقی‌زاده و علی‌اکبر داور تشکیلات وزارت مالیه تغییر کرد و قوانین جدید مالیاتی به تصویب رسید. در سال ۱۳۰۹ قانون مالیات بر شرکت‌ها و تجارت به تصویب رسید و این قانون نخستین قانون اخذ مالیات از درآمدها بود. در سال ۱۳۱۵ قانون تعرفه گمرکی تصویب شد، این قانون برای حمایت از صنایع داخلی اهمیت بسیار داشت. در آبان ۱۳۱۶ قانون مالیات بر ارث و نقل و انتقالات بلاعوض تصویب شد و این نخستین قانون مالیات بر ارث است که در ایران وضع شده است (یکتایی، ۱۳۵۲: ۱۸۶).

۳-۳-۲ شکل‌گیری شورای اقتصاد

از عوارض منفی دیکتاتوری رضاشاه این بود که او به تمرکز و هماهنگی کارهای عمرانی اعتقادی نداشت و سعی می‌کرد تمام کارهایی را که در راه اصلاحات صنعتی و اقتصادی

۱. واقعیت این است که فساد اداری نمی‌توانست - در شرایطی که آزادی سیاسی وجود نداشت و به نوشته حاج مخبرالسلطنه هدایت نخست‌وزیر معروف دوران رضاشاه، امنیت قضایی در حداقل آن قرار داشت - زایل شود. در آن دوره افسران فاسد ارتش از طریق اختلاس و ارتشا به ثروت‌های کلان دست یافتند و تصرف اراضی دهقانان و مالکان مازندران، گرگان، کرمانشاهان، قزوین و چندین نقطه دیگر جزء از طریق سلب امنیت قضایی میسر نبود.

در کشور انجام می‌شود، به ابتکار و دستور شخص خودش باشد (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۰۴). ابتهاج چند نمونه از تصمیمات شتاب‌زده و غیرکارشناسی دولت را درباره سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و کشاورزی برای اثبات ضرورت طرح و نقشه اقتصادی بیان کرده است. به گفته او انعقاد قرارداد احداث ذوب‌آهن با کروب آلمان بدون تعیین منابع مالی چنین طرحی، احداث سد کرخه برای مهار و توزیع آب رودخانه کرخه — که قبل از احداث سد نیز در مزارع توزیع می‌شد — و احداث کارخانه قند شاهی در مازندران که برای کشت چغندر قند نامناسب بود، نمونه‌ای از اتلاف منابع اقتصادی به دلیل نبود برنامه منسجم اقتصادی است.

هیئت وزیران در جلسه یازدهم فروردین ماه ۱۳۱۶ برحسب پیشنهاد شماره ۵۹۵ اداره کل تجارت، اساسنامه شورای اقتصاد را تصویب کرد. طرح و تصویب این پیشنهاد بیانگر آگاهی هیئت وزیران از بی‌نظمی و تداخل وظایف دستگاه‌ها در اقدام‌های عمرانی بود. در اساسنامه شورای اقتصاد نکات مهم زیر گنجانیده شده بود:

- برای تمرکز مطالعات اقتصادی و برای اینکه کلیه مسائلی که در زندگانی اقتصادی کشور مؤثر است با استفاده از نظریات و اطلاعات اشخاص بصیر و با صلاحیت مورد بررسی کامل واقع شده و طبق برنامه معین جریان یابد، هیئتی به نام شورای اقتصادی تشکیل می‌یابد که ریاست آن با رئیس‌الوزرا خواهد بود
- کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل مکلف‌اند نسبت به مسائل اساسی که مستقیماً مربوط به امور اقتصادی بوده و یا در امور اقتصادی کشور مؤثر باشد، قبل از اتخاذ تصمیم و پیشنهاد به هیئت دولت نظریات شورای اقتصادی را کسب نموده و گزارش شورا را نسبت به مسائل مزبور توأم با پیشنهاد خود به اطلاع هیئت دولت برسانند.

به گفته ابتهاج وظایف شورای اقتصادی به قرار زیر بوده است:

- مطالعه تمام طرح‌های اقتصادی که وزارتخانه‌ها و ادارات مربوطه آن را تهیه می‌کنند
- اظهارنظر در تمام لوایح قانونی و نظام‌نامه‌های مربوط به امور اقتصادی کشور.
- طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه روش اجرای آنها.
- موافقت با اقدام‌های اقتصادی که وزارتخانه‌ها، ادارات و مؤسسات مختلف انجام می‌دهند.
- انجام هر وظیفه دیگر اقتصادی که ازطرف دولت محول می‌شود (همان: ۲۹۹).

ابتهاج به ریاست دبیرخانه شورا برگزیده شد و پس از دهمین جلسه شورای اقتصادی که در اول تیر ماه سال ۱۳۱۶ در حضور رضاشاه برگزار شد، شورا تصمیم گرفت برای تهیه

نقشه اقتصادی تلاش بیشتری انجام دهد (همان: ۳۰۳ - ۳۰۲). اما این تدابیر با مخالفت وزیر مالیه مواجه شد. با توجه به خلق و خوی شخصی رضاشاه و عدم اعتقاد او به برنامه‌ریزی و مخالفت وزیر مالیه، فکر تهیه برنامه برای کارهای کشور از بین رفت و شورای اقتصاد هم دیگر تشکیل نشد.

در آبان ماه ۱۳۱۸ احمد متین دفتری مأمور تشکیل کابینه شد. در دوم آذر ۱۳۱۸ ابوالحسن ابتهاج نامه‌ای به نخست‌وزیر نوشت و در آن علت مغشوش بودن وضع اقتصادی کشور را نداشتن برنامه و نبود مرکزیت در کارهای اقتصادی عنوان کرد. وی درباره لزوم تهیه نقشه اقتصادی چنین استدلال کرد:

«با تهیه کردن نقشه اقتصادی دولت خواهد توانست کلیه کارهایی را که باید در طول مدت نقشه انجام شود به ترتیب اهمیت تعیین و هزینه هریک را معین نماید به‌طوری که معلوم گردد مدت انجام هریک از تأسیسات و مجموع هزینه برنامه چیست. سپس آن قسمت از درآمد دولت در مدت نقشه که باید به مصرف سرفصل‌های مختلف برنامه برسد، تعیین شده و معلوم خواهد شد که انجام تمام نقشه با درآمد دولت امکان‌پذیر می‌باشد یا نه و اگر درآمد کافی نیست آیا باید از برنامه کاست یا آنکه کسری را به وسایلی فراهم کرد» (همان: ۳۰۶). دکتر متین دفتری نامه را به شاه نوشت، ولی از دفتر مخصوص، جوابی به وی داده نشد.

با آغاز جنگ جهانی دوم، دولت ایران به‌رغم اعلام رسمی سیاست بی‌طرفی، به توصیه‌های متفقین درباره فاصله گرفتن از سیاست‌های آلمان نازی عمل نکرد و در شهریور ۱۳۲۰ کشور به اشغال نیروهای متفقین درآمد و طومار سلطنت رضاشاه درهم پیچید و به نقطه پایان خود رسید.

۲-۴ تحول برنامه‌ریزی در دوره ۱۳۳۴-۱۳۲۰ و تدوین و اجرای برنامه هفت‌ساله

اول

حضور متفقین در ایران و تبعید رضاشاه، خلأ قدرتی در کشور به‌وجود آورد و در این فضای جدید، احزاب و گروه‌های متعددی شکل گرفتند و با استفاده از ضعف دولت به فعالیت پرداختند. جنگ سبب اختلال در تجارت خارجی کشور شد و اثبات سرمایه در کشور مختل گردید. تضعیف ارزش پول ملی به دلیل انتشار اسکناس برای رفع نیازهای

ریالی نیروهای اشغالگر موجب تورم افسار گسیخته و وخیم‌تر شدن توزیع درآمد در کشور شد. شاخص هزینه زندگی در سال‌های ۱۳۲۰، ۱۳۲۱ و ۱۳۲۲ به ترتیب ۹۵/۵۰، ۹ و ۱۱۰/۷ درصد رشد کرد (خاوری‌نژاد، ۱۳۸۱: ۳۳). میزان تولید گندم که در سال ۱۳۱۸ در حدود ۲۳۱۱ هزار تن بود در سال ۱۳۲۱ به ۱۴۰۰ هزار تن کاهش یافت. هرچند در سال ۱۳۲۴ تولید گندم به ۲۱۰۰ هزار تن رسید، اما تا سال ۱۳۳۰ به سطح سابق خود نرسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: ۱۰۲). کاهش تولید قند و شکر نیز درخور توجه بود. تورم بالا و کمبود کالاهای اساسی، مردم را به ورطه فقر و مصیبت انداخته بود.

در این دوره، از قدرت حکومت مرکزی کاسته شده بود، شهرهای بزرگ کشور کانون فعالیت سیاسی افشار مختلف مردم شده بود، اما روستاها که تحت سیطره بزرگ مالکان اداره می‌شد کم‌وبیش از این تحولات دور ماندند. مبارزات مردم که از یک‌سو در ضدیت با دیکتاتوری دربار و برای برقراری دموکراسی در کشور و از سوی دیگر در مخالفت با سلطه انگلیس بر منابع نفتی کشور بود، شکل مبارزات ملی را به خود گرفته بود. فقر و نکبتی که در اثر جنگ دامن‌گیر کشور شده بود نیز بر توقعات مردم از دولت برای بهبود وضعیت معیشت آنها می‌افزود.

در ۲۳ مرداد ماه سال ۱۳۲۳ پس از شکست آخرین مأموریت میلیسپو در دولت محمد ساعد، دوباره شورای عالی اقتصاد مطابق الگوی سال ۱۳۱۶ برپا شد. این شورا مرکب از ۲۴ نفر بود که ۱۸ نفر به انتخاب هیئت وزیران و ۶ نفر بعدی را ۱۸ نفر مذکور انتخاب می‌کردند و ریاست شورا برعهده نخست‌وزیر بود. در ماده (۹) اساسنامه شورا، وظیفه اصلی آن «تهیه برنامه اقتصادی» برای مقاصد ذیل عنوان شده بود:

- تثبیت نرخ‌ها (تثبیت قیمت‌ها)،

- تثبیت ارزش پول کشور، تعدیل نشر اسکناس و برگشت اسکناس به بانک ملی

ایران که در آن زمان نقش بانک مرکزی را ایفا می‌کرد،

- تشویق تولید و افزایش محصولات کشاورزی و صنعتی،

- مطالعات کامل در کشاورزی و آبیاری کشور از روی اصول فنی و تهیه نقشه‌های سودمند،

- سازگار کردن اداره کارخانجات دولتی با اصول بازرگانی،

- تقویت و تکثیر نفوس و ازدیاد نیروی کار و تربیت اقتصادی افراد،

- تأمین حداقل هزینه زندگی و تعمیم بهداشت،
- اصلاح وضع عمومی تجارت داخلی و خارجی،
- تکمیل وسایل باربری داخلی و تنظیم امور راه و ارتباطات،
- جلب سرمایه‌های لازم برای استفاده از منابع زیرزمینی،
- اجرای برنامه‌های بیمه و ایجاد رابطه بین کار و سرمایه،
- بازگرداندن کشور به وضع عادی پس از خاتمه جنگ.

با مرور وظایف محول به شورای عالی اقتصاد مشخص می‌شود که، دخالت گسترده دولت، برای ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی، تقویت سرمایه انسانی، تشویق تولید داخلی و تثبیت اقتصادی به‌عنوان دیدگاه اقتصادی حاکم در آن زمان، پذیرفته شده بود. اما در عمل دولت‌های آن زمان به‌دلیل بی‌ثباتی سیاسی در کشور و دخالت بیگانگان، نتوانستند گام‌های مؤثری برای تحقق آرزوهای فوق بردارند.

در ۸ فروردین ۱۳۲۴ در کابینه بیات در اساسنامه شورای اقتصاد تجدیدنظر شد، ولی کاری از پیش نرفت. باین‌حال در اسفند ماه همان سال کمیسیونی در بانک ملی برای تهیه برنامه تشکیل شد و رئیس بانک، آقای ابتهاج، پیشنهاد کرد کمیسیون مشابهی در وزارت مالیه نیز تشکیل شود.

۱-۴-۲ تشکیل کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی

به‌دلیل مخارج نیروهای متفقین در ایران در سال‌های جنگ، ذخایر خارجی قابل توجهی به‌صورت طلا، نقره و ارز به‌دست آمده بود. ارزش این اندوخته‌ها به نرخ بین‌المللی آن زمان به ۵۸۰۰ میلیون ریال یعنی به ۱۸/۵ برابر ذخایر ارزی کشور در سال ۱۳۱۹ بالغ می‌شد. چنین اندوخته ارزی هم‌زمان با وضع نامطلوب اقتصاد کشور، بار دیگر فکر ترمیم و توسعه اقتصادی و طرح برنامه‌های عمرانی را تقویت کرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳: ۱).

قوام‌السلطنه در ۲۵ بهمن ۱۳۲۴ کابینه خود را معرفی کرد. او با پیشنهاد ابتهاج در زمینه تهیه نقشه اقتصادی موافقت کرد و اولین جلسه کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی در ۸ فروردین ۱۳۲۵ در دفتر وزیر مالیه تشکیل شد. در ۱۷ فروردین همان سال از هیئت وزیران مصوبه‌ای گذشت. در این مصوبه نکات مهمی به‌شرح زیر مطرح شده بود:

- برای تهیه و تنظیم برنامه چندساله اصلاحاتی که در وزارتخانه‌ها و امور عام‌المنفعه کشور لازم است به‌عمل آید، هیئتی به نام هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور به انتخاب و تحت ریاست عالی‌ه شخص وزیر دارایی تشکیل می‌شود.
- وزارتخانه‌ها و ادارات و بنگاه‌های دولتی و بانک‌ها و شرکت‌ها موظف خواهند بود هرگونه اطلاعاتی که ازطرف هیئت نامبرده خواسته می‌شود در اسرع اوقات و با نهایت دقت تهیه نموده و در اختیار هیئت بگذارند و در صورت لزوم سازمان مخصوصی برای انجام مقاصد فوق تشکیل دهند.
- هیئت پس از مطالعه کامل در اصلاحاتی که طرف احتیاج کشور است، نتیجه مطالعات و پیشنهاد خود را به‌وسیله وزیر مالیه برای اطلاع و تصویب هیئت وزیران ارسال خواهد نمود.
- این هیئت گزارش خود را در پایان خرداد ۱۳۲۵ به نخست‌وزیر تقدیم کرد. این گزارش را می‌توان نخستین پیش‌نویس برنامه هفت‌ساله اول ایران به حساب آورد. هیئت دولت در جلسه ۱۱ مرداد ۱۳۲۵ این پیش‌نویس را تصویب کرد. هیئت در گزارش خود به مشکلات تهیه برنامه اشاره کرده است که عبارت‌اند از:
 - فقدان اطلاعات منظم مورد اطمینان و مبانی صحیح آماری در وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی.
 - تزلزل روحیه متصدیان و کارمندان ادارات و عدم حسن انضباط و مسئولیت و علاقه به کار که ناشی از کمی حقوق کارمندان دولت و تغییر و تحولات پی‌درپی و ثابت نبودن وضع کارمندان دولت است.
 - بی‌سابقه بودن موضوع تهیه برنامه‌های چندساله در وزارتخانه‌ها و آشنا نبودن متصدیان و کارمندان به این‌گونه افکار و اقدام‌ها.
 - وقت کمی که برای تهیه برنامه هفت‌ساله اصلاحی عمرانی تعیین شده بود.
 - مشخص نبودن خط‌مشی و حدودی که هیئت مأمور تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور باید در تهیه هریک از برنامه‌ها مورد نظر قرار دهد (بانک ملی ایران، ۱۳۲۷: ۲۲).

۲-۴-۲ تشکیل هیئت عالی برنامه

براساس گزارش فوق، هیئت وزیران در تاریخ ۱۹ مرداد ۱۳۲۵ تصویب‌نامه‌ای صادر کرد

که به‌موجب آن هیئتی به نام هیئت عالی برنامه ایجاد شد. به‌موجب ماده (۱) این تصویب‌نامه، هیئت عالی برنامه مرکب خواهد بود از اعضای هیئت تهیه برنامه عمرانی و اصلاحی کشور و 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 نخست‌وزیر انتخاب خواهند شد.

به‌موجب ماده (۲) مصوبه، کلیه وزرا و رئیس کل بانک ملی ایران و مدیرعامل بانک صنعتی و معدنی به دعوت هیئت و یا در مواردی که شخصاً لازم بدانند در جلسات هیئت شرکت خواهند نمود.

هیئت تحت ریاست عالی‌ترین شخص نخست‌وزیر انجام‌وظیفه می‌نماید و اداره امور آن به عهده دبیر کل هیئت خواهد بود. وظایف و اختیارات هیئت به شرح زیر تعیین شد:

- تعیین توانایی مالی کشور در مدت اجرای برنامه.

- مطالعه و پیشنهاد طرق تأمین وسایل مالی برای اجرای برنامه از قبیل تهیه وجوه لازم در داخل کشور از راه مالیات، قرضه داخلی و غیره و جلب سرمایه‌های خارجی و دریافت اعتبارات از خارج به هر نحوی که ممکن و مقتضی باشد.

- تطبیق ارقام هزینه برنامه با توانایی مالی کشور و اعتبارات ممکن‌الحصول داخله و خارجه، اصلاح و تغییر برنامه‌ها.

- تفکیک آن قسمت از برنامه که دولت انجام آن را مستقیماً عهده‌دار می‌شود، از کارهایی که ممکن است به کمک و راهنمایی دولت توسط افراد انجام می‌شود.

- تهیه قانونی که فعلاً به تصویب هیئت وزیران و بعد به تصویب مجلس شورای ملی خواهد رسید دایر بر اینکه کلیه اعتبارات مربوط به اجرای برنامه باید صرفاً برای این منظور مصرف و هیچ‌گونه هزینه دیگری از محل اعتبارات مزبور قابل پرداخت نباشد.

- تهیه طرح قانونی برای تشکیل هیئتی برای نظارت در اجرای برنامه.

- مطالعه و پیشنهاد هرگونه اقدامی که برای پیشرفت اجرای برنامه لازم باشد.

ملاحظه می‌شود تدوین‌کنندگان مصوبه به چند نکته حائز اهمیت توجه داشته‌اند

که عبارت‌اند از:

یکم آنکه به دلیل محدودیت منابع مالی کشور به شیوه‌های تأمین مالی برنامه توجه داشته‌اند،

دوم آنکه ضرورت تفکیک جزء ارشادی و دستوری برنامه را درک کرده‌اند،

سوم آنکه اهمیت نظارت بر برنامه را درک کرده‌اند.

در ماده (۵) مصوبه نگاه یکپارچه به تعهدات مالی دولت مدنظر قرار گرفته است. به همین دلیل به آن دسته از اقدام‌ها و تعهدات دستگاه‌های دولتی که با توانایی مالی کشور ارتباط دارد و در اجرای برنامه می‌تواند مؤثر باشد توجه شده است و مقرر شده وزارتخانه‌ها، ادارات، بنگاه‌ها، شرکت‌ها و بانک‌های دولتی تا زمان تنظیم برنامه قطعی از این قبیل اقدام‌ها بدون اطلاع و موافقت قبلی هیئت عالی برنامه خودداری کنند.

در ماده (۶) یکبار دیگر به اهمیت آمار و اطلاعات برای تدوین برنامه عنایت شده و مقرر گردیده است وزارتخانه‌ها، ادارات، بنگاه‌ها، شرکت‌ها و بانک‌های دولتی، اطلاعاتی را که از طریق هیئت درخواست می‌شود را در اسرع وقت و با نهایت دقت تهیه و در دسترس هیئت بگذارند و همچنین برای ادای توضیحات مربوط به اطلاعات مزبور در صورت تقاضای هیئت، نماینده آگاهی بفرستند. در ماده (۸) نیز اداره کل آمار و بررسی‌های وزارت مالیه از حیث انجام وظیفه تابع هیئت عالی برنامه و از حیث سازمان از ادارات تابعه وزارت مالیه شناخته شده است.

۳-۴-۲ تهیه و تصویب برنامه هفت‌ساله عمرانی

اولین جلسه هیئت عالی برنامه در ۵ شهریور ۱۳۲۵ به ریاست قوام‌السلطنه تشکیل شد. دکتر علی‌امینی دبیر کل هیئت تهیه نقشه، هژیر وزیر مالیه و ابتهاج و سایر اعضای دیگر هیئت در این جلسه حضور داشتند. در این جلسه اعضای هیئت عالی برنامه به پنج کمیسیون به شرح زیر تقسیم شدند:

- کمیسیون بهداشتی، فرهنگ و دانشگاه،
- کمیسیون کشور، جنگ و خارجه،
- کمیسیون کشاورزی و پیشه و هنر،
- کمیسیون راه و پست و تلگراف،
- کمیسیون دارایی، بازرگانی و شرکت‌های دولتی.

هیئت عالی برنامه، از ۹ شهریور ماه همان سال شروع به کار کرد. وظیفه کمیسیون‌های هیئت عالی برنامه عبارت بود از: رسیدگی به نقشه و برنامه‌های تنظیمی وزارتخانه‌ها و تجدیدنظر در اقلام مبالغ اعتبارات پیش‌بینی شده.

مدت و مبلغ لازم برای اجرای برنامه در آن زمان به‌درستی مشخص نبود. مدت برنامه بین ۵ تا ۷ سال و منابع لازم برای آن به‌طور سرانگشتی در حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال تعیین شده بود. با توجه به نرخ برابری دلار و ریال که در آن زمان ۳۲/۵ ریال بود، هزینه کل برنامه در حدود ۴۶۱ میلیون دلار برآورد شده بود.

در آن زمان فقر گسترده عمومی و عقب‌ماندگی کشور چنان بود که نیازهای کشور بی‌پایان، ولی منابع مالی کشور برای اجرای نقشه اصلاحی و عمرانی، بسیار اندک بود. استفاده از ذخایر ارزی کشور که در زمان جنگ انباشته شده بود، تجدیدنظر در میزان پشتوانه اسکناس و استقراض از بانک جهانی برای تأمین مالی برنامه توجه دولتمردان را به خود جلب کرده بود. اما مجموعه این منابع نیز نمی‌توانست جواب‌گوی گوشه‌ای از نیازهای فراوان کشور باشد. دولت در سوم آبان ۱۳۲۵ از طریق سفارت ایران در آمریکا از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار وام درخواست کرد. در پی آن بانک به دولت ایران اطلاع داد که در چنین مواردی کشور متقاضی وام باید دلیل تقاضای وام، نوع عملیات، هزینه به ریال و ارز، ترتیب زمانی استفاده از اعتبار و مدت استهلاك وام را به بانک گزارش دهد. برای تهیه این گزارش در ۲۶ آذر ۱۳۲۵ قراردادی میان دولت ایران و یک شرکت مشاور آمریکایی به نام موريسن نودسن^۱ منعقد شد. کارشناسان این شرکت پس از سفر به ایران و چند ماه بررسی، با استفاده از آمار و اطلاعاتی که هیئت عالی برنامه جمع‌آوری کرده بود، در مرداد ماه ۱۳۲۶ گزارش خود را با عنوان «برنامه توسعه و عمران ایران» تسلیم دولت ایران کردند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴: ۷). شرکت مزبور دو برنامه عمرانی جداگانه تهیه کرد که هزینه یکی ۵۰۰ میلیون دلار و دیگری ۲۵۰ میلیون دلار بود.

دولت برای آنکه از نظر و ملاحظات کلی متخصصان درباره برنامه عمرانی مطلع شود، یکبار دیگر برنامه‌ای که دستگاه‌های ایرانی به کمک مشاوران خارجی تهیه کرده

بودند را با دقت رسیدگی کرد و نواقص آن را رفع نمود، دولت، در شهریور ۱۳۲۷ درصدد برآمد با شرکت مشاوره ماورای بحار که ازطرف بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه معرفی شده بود پیمانی منعقد کند. این قرارداد در ۱۵ مهر ۱۳۲۷ منعقد شد. هیئت پنج نفره شرکت مزبور پس از مطالعه اوضاع اقتصادی ایران و بازدید از فعالیت‌های اقتصادی، در ۲۲ دی ماه ۱۳۲۷ گزارش خود را درباره برنامه هفت‌ساله به دولت ایران تقدیم کرد. در این گزارش هیئت خارجی بر این امر تأکید داشت که پیشرفت برنامه هفت‌ساله فقط با تمهیدات مندرج در آن برنامه تأمین نخواهد شد، بلکه موفقیت بیشتر منوط به مهارت و صلاحیت اداره امور و استفاده از تسهیلات پیش‌بینی شده در لایحه مزبور خواهد بود. در این گزارش همچنین بر واگذاری کار به اشخاص لایق و درست‌کار تأکید شده است و این امر مستلزم هیئت برنامه‌ای مقتدر و دارای اختیارات تام است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲: ۲۲ - ۲۱).

در ۱۱ آبان ماه همان سال دکتر حسن مشرف نفیسی از اعضای هیئت عالی برنامه، ازطرف قوام‌السلطنه مأموریت یافت که با سمت وزیر مشاور و معاون نخست‌وزیر، با کمک هیئت عالی برنامه و با توجه به گزارش شرکت مورسین نودسن، برنامه‌ای که قابلیت اجرایی داشته باشد تهیه کند. گزارش مشرف نفیسی در دهم آخر آماده و به نخست‌وزیر ارائه شد (نفیسی، ۱۳۲۶). در این گزارش هزینه اجرای برنامه ۲۱ میلیارد ریال (در حدود ۶۵۰ میلیون دلار) برآورد شد که پیش‌بینی شده بود برای تأمین مالی ۶/۷ میلیارد ریال آن (در حدود ۲۰۰ میلیون دلار) از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه وام گرفته شود. در این گزارش تملک عایدات ایران از محل نفت به مخارج عمرانی تخصیص داده شده و به دولت اجازه داده می‌شد ۴/۵ میلیارد ریال از بانک ملی قرض کند.

سرانجام براساس این گزارش در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ لایحه قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور ازطرف دولت (کابینه حکیم‌الملک) به مجلس شورای ملی ارائه شد و فوریت لایحه در همان جلسه تصویب و به کمیسیون مخصوص ارجاع شد. لایحه مزبور در ۴ شهریور ۱۳۲۷، با اصلاحاتی که ازطرف کمیسیون و با موافقت دولت در آن به‌عمل آمده بود با پیوست گزارش کمیسیون برای تصویب به مجلس شورای ملی، تقدیم شد.

قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ یعنی در زمان کابینه محمد ساعد به تصویب مجلس رسید. براساس این قانون دولت مکلف شد گزارش شماره ۱ مورخ ۴ شهریور ۱۳۲۷ کمیسیون برنامه را در زمان مقرر به اجرا گذارد و برنامه عملی هفت‌ساله را در مدت سه ماه به تصویب کمیسیون برنامه برساند.

تاریخ شروع برنامه اول مهر ماه ۱۳۲۷ و تاریخ پایان آن آخر شهریور ۱۳۳۴ پیش‌بینی شده بود. این برنامه مشتمل بر مجموعه‌ای از طرح‌ها بود و هدف رشد اقتصادی در آن تعیین نشده بود.

در ماده (۱) قانون برنامه عمرانی اول به اهداف آن اشاره شده است. این اهداف را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- توسعه صادرات،
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور،
- ترقی کشاورزی و صنایع،
- اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی به خصوص نفت،
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط،
- اصلاح امور بهداشت عمومی،
- بالا بردن سطح معلومات،
- بهبود وضع معیشت عمومی،
- پایین آوردن هزینه زندگی.

اهداف فوق به‌صورت کیفی ارائه شده و هیچ تلاشی برای کمی کردن آن انجام نشده است. شاید تنها حسن تعیین اهداف کیفی به‌صورت فوق این بوده است که اهداف مزبور به قدری کلی بیان شده بود که در سطح تصمیم‌گیری سیاسی حصول توافق درباره آن سهل و مخالفت با آن دشوار بود. همچنین ماهیت برنامه که به‌صورت مجموعه‌ای از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و اقدام‌های اصلاحی است، با اهداف فوق هرچند مغایر نیست، اما برقراری ارتباط نزدیک میان اهداف کلی فوق و اجزای برنامه دشوار است.

در قانون برنامه اول، کل هزینه‌های برنامه همانند گزارش مشرف نفیسی ۲۱ میلیارد ریال تعیین شده بود، اما توزیع آن مقداری متفاوت بود (جدول ۱-۲).

جدول ۱-۲ توزیع منابع براساس برنامه عمرانی اول

(میلیون ریال - درصد)

فصول برنامه		طرح مشرف نفیسی		برنامه مصوب مجلس	
مبلغ	سهم	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم
۵۰۰۰	۲۳/۸	۵۲۵۰	۲۵/۰		
۵۰۰۰	۲۳/۸	۵۰۰۰	۲۳/۸		
۳۰۰۰	۱۴/۳	۳۰۰۰	۱۴/۳		
۱۰۰۰	۴/۸	۱۰۰۰	۴/۸		
۷۵۰	۳/۶	۷۵۰	۳/۶		
۶۲۵۰	۲۹/۸	۶۰۰۰	۲۸/۶		
۲۱۰۰۰	۱۰۰	۲۱۰۰۰	۱۰۰		
جمع					

مأخذ: مشرف نفیسی «برنامه هفت‌ساله قانون برنامه اول عمرانی»، ۱۳۲۶، ص ۱۵.

ملاحظه می‌شود، مجلس شورای ملی تغییر عمده‌ای در برنامه پیشنهادی مشرف نفیسی نداده است. سهم بخش‌های تولیدی در برنامه شامل کشاورزی، صنایع و معادن و نفت ۴۴/۱ درصد تعیین شده است. سهم زیرساخت‌های فیزیکی شامل راه‌ها، لوله‌کشی آب و تأمین برق شهرها ۲۸/۶ درصد و سهم امور اجتماعی شامل ساختمان‌های ارزان‌قیمت، اشتغال بیکاران، آموزش فنی و حرفه‌ای و عملیات عام‌المنفعه ۲۷/۳ درصد تعیین شده بود.

۴-۴-۲ شکل‌گیری سازمان برنامه

در ۲ شهریور ۱۳۲۷ ضمن تصویب ماده واحده مربوط به اعتبار یک‌دوازدهم بودجه کشور برای مرداد ماه، اعتباری به مبلغ ۲۵ میلیون ریال، برای اجرای برنامه ازطرف دولت (کابینه هژیر) تقاضا شد. پس از تصویب این اعتبار، دولت در پنجم مهر ماه همان سال، اداره‌ای با نام اداره کل برنامه به ریاست مشرف نفیسی تأسیس کرد که وظیفه آن تهیه برنامه تفصیلی هفت‌ساله برای تقدیم به دولت و همچنین فراهم کردن مقدمات اجرای برنامه بود. این اداره بعداً سازمان موقت برنامه نامیده شد که هنگام تصویب قانون

برنامه هفت‌ساله و تأسیس سازمان برنامه دایر بود (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۲۶). گفتنی است که در ۳۰ دی ماه ۱۳۲۷، مشرف نفیسی از سمت خود برکنار شد. در قانون برنامه عمرانی اول، وظایف سازمان برنامه و ارکان آن تعیین شده بود به‌موجب ماده (۸) این قانون «نظارت و مراقبت در اجرای برنامه به‌وسیله سازمان مخصوصی که به اسم سازمان برنامه تأسیس می‌شود انجام خواهد گرفت. وظایف این سازمان به‌موجب همین ماده به‌شرح زیر تعیین شده بود:

اول - تهیه نقشه‌ها (که در آن زمان به معنای برنامه به‌کار می‌رفت)، طرح‌ها، بودجه‌های تفصیلی، آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی طبق برنامه عملی که قبلاً به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده باشد و نظارت در اجرای عملیاتی که جزء برنامه قرارداد شده از لحاظ فنی و مالی و مراقبت در هماهنگی و همکاری بین دستگاه‌های اجراکننده
دوم - تمرکز وجوهی که تخصیص به برنامه داده شده و پرداخت هزینه‌هایی که از محل بودجه و برنامه انجام می‌گیرد و تنظیم ترازنامه عمل هر سال».

در این قانون عملیات اجرایی برنامه تا جایی که مربوط به دولت بود باید با رعایت وظایف سازمان برنامه توسط وزارتخانه‌ها یا ادارات یا بنگاه‌ها یا شرکت‌های دولتی انجام می‌شد، اما در اموری که اجرای برنامه توسط افراد و مؤسسات خصوصی بیشتر به مصلحت بود، سازمان برنامه طبق قانون مکلف بود با موافقت هیئت دولت از طریق تهیه طرح‌ها و فراهم کردن اعتبارات لازم و راهنمایی‌ها و سایر کمک‌های فنی موجبات تشویق آنها و انجام سرمایه‌گذاری خصوصی در این قبیل امور را فراهم کند (ماده ۸).

طبق قانون برنامه سازمان مرکب از سه قسمت بود که عبارت بودند از: شورای عالی، مدیرعامل و هیئت نظارت.

اساسنامه سازمان برنامه طبق ماده (۹) قانون برنامه هفت‌ساله در ۲۵ آذر سال ۱۳۳۱ در چهار فصل و هشت ماده به تصویب کمیسیون سازمان برنامه مجلس شورای ملی رسید و نایب رئیس مجلس آن را برای اجرا به دولت ابلاغ کرد.

شورای عالی مرکب بود از یک هیئت هفت نفری که طبق فرمان شاه برای هفت سال انتخاب می‌شدند. وظیفه این شورا در ماده (۹) قانون برنامه چنین تشریح شده است:

«شورای عالی عهده‌دار تصویب نقشه‌ها و طرح‌ها و بودجه‌ها در حدود برنامه عملی که به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده می‌باشد و نیز عهده‌دار تدوین آیین‌نامه‌ها و تصویب قراردادها و به‌طور کلی مراقبت در انجام کلیه وظایفی است که به عهده سازمان برنامه قرار داده شده است».

از مفهوم این ماده چنین استنباط می‌شود که شورای عالی در داخل سازمان وظیفه قوه مقننه را داشته است و برنامه‌ها، بودجه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مقررات عمده را تصویب کرده و بر چگونگی اجرای آنها توسط دستگاه عامله نظارت کلی دارد.

در اساسنامه سازمان برنامه، وظایف شورای عالی به شرح زیر بیان شده بود:

- مراقبت در انجام یافتن وظایفی که قانوناً بر عهده سازمان برنامه قرار دارد.

- تصویب نقشه‌ها و طرح‌ها و بودجه‌ها و هزینه‌های اجرایی در حدود برنامه عملی که به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده باشد.

- تصویب قراردادها طبق آیین‌نامه مربوط.

- تدوین آیین‌نامه‌های مذکور در مواد (۹) و (۱۰).

- همکاری در تهیه گزارش عملیات اجرایی سه‌ماهه و ترازنامه عمل سالیانه سازمان

که توسط مدیرعامل تهیه می‌شود.

- شرکت در مجمع عمومی صاحبان سهام شرکت‌های تابعه سازمان.

مدیرعامل، طبق قانون بر تشکیلات سازمان برنامه ریاست داشت و در مقابل دولت و وزارتخانه‌ها و سایر مقامات نماینده مسئول سازمان بوده و امور سازمان به عهده او بود. مدیرعامل با فرمان شاه برای مدت سه سال انتخاب می‌شد. وظایف مدیرعامل در اساسنامه سازمان برنامه در ۱۹ بند تشریح شده بود که اهم آن به شرح زیر است:

- تهیه بودجه و تعیین تشکیلات اداری سازمان و تغییر آن با تصویب شورای عالی.

- استخدام و عزل و نصب و ترفیع و تنزل رتبه کارمندان برنامه طبق آیین‌نامه

استخدامی که پس از کسب نظر مشورتی هیئت نظارت به تصویب شورای عالی سازمان رسیده باشد.

- تمرکز وجوه برنامه و پرداخت هزینه‌های عملیات اجرایی طبق برنامه‌ها و بودجه‌های

تفصیلی مصوبه

- امضای اسناد و اوراق بهادار و نامه‌های صادره از طرف سازمان.
- امضای قراردادها به نام سازمان برنامه و برطبق آیین‌نامه معاملات سازمان برنامه.
- تدوین برنامه‌های عملی و تهیه نقشه‌ها و طرح‌ها و تنظیم بودجه‌های تفصیلی عمرانی و اداری برای پیشنهاد به شورای عالی برنامه و هیئت وزیران و کمیسیون برنامه.
- تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی و نظارت‌های فنی و مالی و ارسال آن پس از جلب نظر هیئت نظارت به شورای عالی برای تصویب.
- هیئت نظارت هیئتی ۶ نفری بود که طبق تشریفات خاص از سوی مجلس شورای ملی برای مدت دو سال انتخاب می‌شدند. هیئت نظارت طبق ماده (۹) قانون برنامه حق رابطه مستقیم با هیئت دولت را داشت و مکلف بود در اموری که از طرف هیئت دولت به آن مراجعه می‌شود رسیدگی کرده و نتیجه عملیات خود را به صورت مستقیم گزارش دهد. اعضای این هیئت در سوم تیر ماه ۱۳۲۹ به فرمان شاه انتخاب شدند. وظایف این هیئت در اساسنامه سازمان در ۷ بند تشریح شده بود که اهم آن به شرح زیر است:
- هیئت نظارت، نظارت به عمل خواهد آورد که مخارج و مصارف برطبق قانون و طرح‌ها و بودجه‌های مصوب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی و شورای عالی و آیین‌نامه‌های سازمان برنامه به عمل آید و موارد اعتراض را به مدیرعامل کتباً اطلاع دهند.
- تصمیمات اساسی سازمان و آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که باید در شورای عالی به تصویب برسد را قبلاً مدیرعامل برای کسب نظر به اطلاع هیئت نظارت خواهد رساند.
- هیئت باید ظرف پنج روز پاسخ خود را به مدیرعامل ارائه دهد.
- هیئت نظارت حق رابطه مستقیم با دولت را دارد و در اموری که از طرف دولت به آن مراجعه می‌شود، مکلف است رسیدگی نماید و نتیجه کار خود را مستقیماً به دولت گزارش دهد.
- هرگاه هیئت نظارت در ضمن رسیدگی مشاهده نماید که عملی برخلاف مقررات و به طور غیرعادی واقع شده، مراتب را به مدیرعامل با ذکر دلایل اعلام خواهد کرد تا در صورت وقوع تخلف یا جرم، ترتیب تعقیب از طرف مدیرعامل داده شود و در مواردی که عدول از مقررات برحسب دستور مدیرعامل باشد و عملی انجام شده یا بعد از تذکر رفع اشکال نشود، مراتب را هیئت نظارت به دولت گزارش خواهد داد و رونوشت آن را به

کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی و شورای عالی ارسال خواهد داشت.

- هیئت نظارت گزارش عملیات یک‌ساله سازمان برنامه را که طبق ماده (۱۲) قانون به آن تسلیم می‌شود، از حیث درآمد و هزینه و افزایشی که در نتیجه اجرای برنامه در امر تولید و درآمد حاصل شده، رسیدگی کرده و اگر ایرادهایی به آن داشته باشد به مدیرعامل تذکر داده و پس از رفع آن، گزارش و ترازنامه مزبور را برای تصویب به هیئت دولت ارسال خواهد کرد.

اعضای شورای عالی برنامه و مدیرعامل تقریباً سه ماه پس از تصویب قانون برنامه — یعنی روز ۱۸ اردیبهشت ۱۳۲۸ — ازطرف شاه انتخاب و مأمور اجرای برنامه هفت‌ساله شدند. اما سازمان تازه تأسیس برنامه در آن زمان قادر به کار کردن نبود، زیرا قانون، شروع به کار را منوط به تصویب برنامه عملی سازمان ازطرف کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی کرده بود و این برنامه عملی هم حاضر نبود. بالاخره در تاریخ ۱۳ تیر ماه ۱۳۲۸ مجلس شورای ملی با تصویب ماده واحده‌ای به دولت اجازه داد عملیاتی را که سازمان برنامه در ظرف یک سال از آن تاریخ مفید و به تدریج قابل اجرا می‌داند در حدود اعتبارات قانونی مصوب، برای سال‌های ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ اجرا کند (مجلس شورای ملی، ۱۳۲۹: ۱).

ازاین‌رو می‌توان تاریخ اجرای برنامه را تیر ماه ۱۳۲۸ به حساب آورد، ولی در این تاریخ ازیک‌طرف سازمان برنامه فاقد تشکیلات اداری متناسب بااهمیت کار بود و ازطرف دیگر برنامه‌هایی که نوع عملیات را در هر سال و هر رشته و هر استان به تفصیل معین کند در دست آن نبود. گزارش مشاورین ماورای دریاها که دربردارنده نوع عملیات سالیانه و پروژه بود در مهر ماه ۱۳۲۸ به سازمان برنامه واصل شد.

مشکل دیگر پیش آمده این بود که در ابتدای کار سازمان برنامه، دولت نمایندگی سهام خود در بانک کشاورزی و بانک صنعتی و معدنی را به سازمان برنامه واگذار کرد (همان: ۳). این بانک در سال ۱۳۲۵ با هدف سامان‌دهی شرکت‌های دولتی تأسیس شده بود. زمانی که سازمان برنامه اداره امور بانک صنعتی و معدنی را برعهده گرفت، تعداد کارمندان فنی آن کمتر از بیست نفر بود. با این تعداد سازمان نمی‌توانست دستگاهی را که فقط در مرکز، بیش از ۱۵۰۰ کارمند داشت اداره کند. تصدی سازمان برنامه در امور بانک صنعتی اگرچه مانع ازهم‌پاشیدگی صنایع دولتی شد، ولی در مقابل سازمان را از توجه حداکثری به امور دیگر باز داشت (همان).

طبق گزارش عملیات یک‌ساله سازمان برنامه که در ۲۴ آبان ماه ۱۳۲۹ به چاپ رسیده، تشکیلات سازمان در آن زمان مشتمل بر چهار معاونت به شرح زیر بوده است که زیر نظر مدیرعامل فعالیت می‌کرده‌اند:

- معاون اداری و مالی که مسئول کارگزینی، کارپردازی، خرید، حسابداری و رسیدگی، ممیزی حساب‌ها، امور حقوقی و تنظیم قراردادهای، حفظ اموال سازمان و امور تسویه بانک صنعتی بود.

- معاون فنی که مسئول امور راه‌های شوسه، راه‌آهن، بنادر، فرودگاه‌ها، پست و تلگراف و تلفن، ساختمان‌ها و کارخانجات، معادن و شرکت نفت بود.

- معاون کشاورزی که عملیات مربوط به آبیاری، کشاورزی، امور جنگل‌ها، دفع آفات نباتی و حیوانی، دامپروری، اعتبارات کشاورزی، منع کشت خشخاش، صنایع روستایی، فرش و اجرای برنامه چای و پنبه تحت نظر او بود.

- معاون اقتصادی و اجتماعی که امور مربوط به اعتبارات صنعتی، واردات و صادرات کشور، سایر امور اقتصادی و بهداشتی، مبارزه با مالاریا، آموزش فنی، ایجاد شرکت‌های تعاونی و مهمانخانه‌ها و آسایشگاه‌ها زیر نظر او بود.

با هدایت معاونان چهارگانه فوق رؤسای قسمت‌ها و ادارات تابعه امور مربوطه را انجام می‌دادند.

انجام وظایف فنی که سازمان برنامه در آن زمان برعهده گرفته بود، بدون شور و مشورت با کارشناسان خارجی میسر نبود، زیرا در آن زمان در بسیاری از رشته‌ها متخصصین لازم در کشور وجود نداشتند و یا اگر افرادی دارای تحصیلات در آن رشته‌ها بودند تجربه کافی نداشتند، پس سازمان ناگزیر بود از کارشناسان خارجی بهره گیرد. مؤسسه مشاورین ماورای دریاها که مرکب از یازده شرکت بزرگ آمریکایی بود و برای ارائه چنین خدماتی ایجاد شده بود، برای این هدف در نظر گرفته شد. این مؤسسه قبلاً در دو نوبت با سازمان موقت برنامه همکاری کرده بود و گزارش‌های مفیدی برای سازمان تهیه کرده بود. در زمان تهیه گزارش پنج ماه بود که دوازده نفر از متخصصان این شرکت با سازمان برنامه نوبنیاد ایران همکاری می‌کردند؛ علاوه بر کارشناسان مؤسسه فوق تعداد چهارده نفر مشاور فنی دیگر برای انجام وظایف خاصی ازطرف سازمان برنامه دعوت شده بودند و

هفت نفر متخصص دیگر نیز از اتباع سوئیس در شرکت نفت فعالیت می‌کردند. در سال ۱۳۲۹ چگونگی همکاری سازمان برنامه با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به این صورت بود که سازمان برنامه نقشه کار را تدوین می‌کرد و اجرای طرح‌ها برعهده وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی بود (همان: ۱۷ - ۱۵).

۲-۴-۵ دلایل شکست برنامه اول

دو سال اول از برنامه هفت‌ساله اول صرف اجرای این مقاصد شد: ایجاد تشکیلات سازمان برنامه، اصلاح وضع و تجدید سازمان صناعی که از بانک سابق صنعتی و معدنی ایران به سازمان برنامه انتقال یافته بودند. منابع تأمین مالی برنامه ۲۱ میلیارد ریالی، که به تصویب مجلس شورای ملی رسید، در جدول ۲-۲ آورده شده است.

جدول ۲-۲ نحوه تأمین درآمدهای لازم برای اجرای برنامه اول عمرانی

(میلیون ریال)

منبع درآمد	مبلغ
از محل پرداخت‌های شرکت نفت	۷۸۰۰
از محل تحصیل اعتبار از بانک ملی ایران	۴۵۰۰
از محل فروش دارایی‌های دولت	۱۰۰۰
از محل مشارکت‌های خصوصی	۱۰۰۰
از محل دریافت وام از بانک بین‌المللی	۶۷۰۰
جمع	۲۱۰۰۰

مأخذ: همان، ص ۱۴.

درباره منابع درآمدی فوق توضیحاتی به شرح زیر در گزارش نفیسی آمده است:
- تمامی درآمدهای نفتی کشور که پیش‌بینی می‌شد در دوره اجرای برنامه به ۲۴۰ میلیون دلار برسد باید در اختیار دولت برای هزینه‌های عمرانی قرار داده شود. به گفته آقای نفیسی «اصولاً درآمد نفت چیزی نیست که بتوان به آن عنوان عایدی داد. آن را به مصارف جاری رسانید. این پولی که شرکت نفت به دولت ایران می‌دهد بهای نفتی است

که از ایران صادر می‌کند یعنی بابت قیمت ثروتی است که روز به روز از مقدارش کاسته می‌شود» (همان: ۹). در قانون برنامه مقرر شد در سال اول ۶۰۰ میلیون ریال و در سال‌های بعد تمام درآمدهای نفتی، به اجرای برنامه تخصیص یابد. اما از کل مبلغی که به این ترتیب تأمین مالی خواهد شد سخنی به میان نیامده بود (ماده (۵)).

- از محل تجدیدنظر در پشتوانه اسکناس از ۱۰۰ درصد به ۵۰ درصد. مشرف نفیسی در گزارش خود پیش‌بینی کرده بود که بانک ملی می‌تواند ۳۰۰۰ میلیون ریال از این پشتوانه را به سرمایه تبدیل کند و سرمایه خود را به ۳۳۰۰ میلیون ریال افزایش دهد با توجه به بازپرداخت وام‌ها در طول برنامه، بانک ملی می‌تواند ۴۵۰۰ میلیون ریال از حواجی برنامه را تأمین کند (ماده (۶)).

- در گزارش مشرف نفیسی پیش‌بینی شده بود کارخانجات دولتی در دو سال اول برنامه نوسازی و در ظرف پنج سال بعد به فروش برسد و به این صورت ۱۰۰۰ میلیارد ریال درآمد عاید شود، اما در قانون برنامه به این نکته اشاره نشده است.

- در گزارش نفیسی از محل مشارکت سرمایه‌داران خصوصی نیز ۱۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود، اما در قانون برنامه این نکته مطرح نشده است.

- در گزارش مشرف نفیسی ثلث باقی‌مانده اعتبارات لازم یعنی ۶۷۰۰ میلیون ریال نیز قرار بود از محل وام بانک جهانی تأمین شود. در قانون دریافت ۲۵۰ میلیون دلار از بانک مذکور پیش‌بینی شده بود (ماده (۶)).

برنامه اول در فضای بسیار متشنج سیاسی ایران تهیه، تصویب و اجرا شد. درباره بی‌ثباتی سیاسی کشور باید گفت، از شهریور ۱۳۲۴ تا بهمن ۱۳۲۷، دوره‌ای که تفکر برنامه‌ریزی در کشور بعد از جنگ جهانی دوم مجدداً مطرح و به تصویب قانون برنامه اول منجر شد، شش کابینه بر سر کار آمد و هشت‌بار وزیر مالیه تغییر کرد. در حین اجرای برنامه نیز کشور شاهد تشدید تشنجات سیاسی، ملی شدن صنعت نفت، تحریم خرید نفت ایران و تیرگی مناسبات دولت ایران با انگلستان و آمریکا و کودتای ۲۸ مرداد بود.

در اوایل سال ۱۳۳۰ بحران نفت و قطع درآمد آن دولت را به مضیقه شدید مالی دچار کرد و در عمل نه تنها موجب رکود و وقفه در اجرای طرح‌ها شد، بلکه باعث شد

قسمت عمده‌ای از وجوه برنامه، صرف بودجه مستمر دولت شود. این وضع تا سال ۱۳۳۳ ادامه یافت (گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم، ۱۳۴۳: ۳).

در پنج سال (۱۳۲۹-۱۳۳۴)، بدهی دولت به بانک ملی و سایر بانک‌ها به ۱۱/۹ میلیارد ریال افزایش یافت که از این مبلغ ۵ میلیارد ریال به افزایش بدهی دولت به بانک ملی مربوط بود (همان: ۳). هرچند این مبلغ بیش از رقم پیش‌بینی شده در برنامه است، اما شواهد بیانگر آن است که تمام این وجوه صرف برنامه عمرانی نشده است. بی‌ثباتی سیاسی و اختلاف‌های ایران با قدرت‌های بزرگ آمریکا و انگلیس مانع از اعطای وام بانک جهانی به ایران شد.

مجموعه این شرایط منجر به این شد که کل درآمد برنامه در طول دوره به یک‌سوم رقم پیش‌بینی شده کاهش یابد. براساس گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله اول که سازمان برنامه آن را تدوین کرده بود در دوره ۱۳۲۸-۱۳۳۴ از ۲۱ میلیارد ریال اعتبارات مصوب فقط ۵/۱ میلیارد ریال پرداخت شد و ۹ میلیارد ریال نیز وجوه معوق به‌وجود آمد. نسبت تحقق به برنامه ۶۷ درصد بود، اما اگر مبنا را برنامه تجدیدنظر شده در نظر بگیریم، که کل اعتبار آن ۲۶/۳ میلیارد ریال بود، این نسبت به ۵۳/۶ درصد تنزل می‌یابد. تحریم نفتی ایران، برنامه هفت‌ساله را مدت سه سال به حالت تعلیق درآورد و سرانجام در شهریور سال ۱۳۳۴ پرونده آن بسته شد.

ناکامی برنامه هفت‌ساله اول نه تنها تحت تأثیر مضیقه مالی دولت و کمبود منابع مالی بود، بلکه نوپا بودن سازمان برنامه و بی‌سابقه بودن برنامه‌ریزی در کشور، آماده نبودن دستگاه‌های دولتی برای پیشبرد برنامه‌های عمرانی و اصلاحی و فقدان توان مشاوره و پیمانکاری داخلی در کشور نیز مزید بر علت بود.

در دوره بررسی شده به‌رغم ناموفق بودن برنامه اول، عملکرد بخش کشاورزی رضایت‌بخش بود. گفتنی است که در آن زمان تولید محصولات کشاورزی سهم بالایی در محصول ناخالص داخلی داشت. بخش مهمی از تولید کشاورزی نیز به غلات مربوط می‌شد. در سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۳۴ تولید گندم از ۱/۹ میلیون تن به بیش از ۲/۷ میلیون تن رسید، تولید جو از ۶۹۴ هزار تن به یک میلیون تن افزایش یافت و تولید برنج شلتوک از ۵۷۴ هزار تن به ۶۵۹ هزار تن در سال ۱۳۳۲ رسید، ولی در دو سال بعد کاهش یافت و در سال ۱۳۳۴ به ۴۴۳ هزار تن رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: ۱۰۳).

اما برخلاف کشاورزی، تولید و صادرات نفت ایران به دلیل ملی شدن نفت و تحریم نفتی کشور دستخوش نوسانات زیان‌باری شد. تولید نفت ایران که در سال ۱۹۵۰ میلادی (۱۳۲۹ هجری شمسی) در لوج خود بود و به ۲۴۲ میلیون بشکه می‌رسید، پس از ملی شدن نفت، در سال ۱۹۵۱ میلادی به ۱۲۸ میلیون بشکه کاهش یافت و در سه سال متعقب آن تقریباً متوقف شد. بدین معنی که در ظرف سه سال (۱۹۵۴-۱۹۵۱) میانگین سالیانه تولید در حدود ۱۴ میلیون بشکه بود. تولید نفت در سال ۱۹۵۵ و پس از قرارداد کنسرسيوم به ۱۲۰ میلیون بشکه افزایش یافت که تقریباً نصف سال ۱۹۵۰ بود (همان: ۴۹).

کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت بر موازنه بازرگانی ایران تأثیر منفی گذاشت و مضيقه ارزی مانع از واردات کالاهای سرمایه‌ای و انباشت سرمایه در بخش صنعت شد. درعین حال با کاهش درآمدهای دولت از محل صدور نفت خام منابع مالی دولت برای تأمین مالی برنامه عمرانی کفایت نمی‌کرد. تحریم اقتصادی ایران نیز مانع اخذ وام از بانک جهانی شده بود.

۲-۵ برنامه هفت‌ساله دوم (مهر ۱۳۳۴ تا شهریور ۱۳۴۱)

هرچند با کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، مبارزه مردم ایران برای کسب آزادی‌های سیاسی و خلع ید از شرکت نفت انگلیس، شکست خورد، اما فکر نوسازی اقتصاد و جامعه ایران که درخواست طبقه متوسط جدیدی بود که در مناطق شهری و در دوره رضاشاه شکل گرفته بودند و در مبارزات دهه قبل قدرت خود را نشان داده بودند، از میان نرفته بود. این تفکر که می‌توان از درآمدهای نفتی برای رشد و توسعه اقتصادی استفاده کرد، در میان بخش‌هایی از نخبگان سیاسی و تکنوکرات‌ها زنده بود. همچنین تجربه به رژیم پهلوی آموخته بود که نمی‌توان فقط با زور سرنیزه و سرکوب پلیسی و جو ارباب و تهدید حکومت کرد. پایداری سیاسی نظام مستلزم برآورده کردن حداقل نیازهای اقتصادی جامعه بود. اکنون که شاه روزهای سخت دوران ۱۳۳۲-۱۳۲۰ را پشت سر گذاشته بود، شخصاً از تفکر برنامه‌ریزی حمایت می‌کرد و وزن و اعتبار خود را برای حفظ استقلال سازمان برنامه از نفوذ بوروکراسی فاسد و قوه مجریه قرار داده بود. درواقع بدون پشتیبانی بی‌قیدوشرط شاه از ابوالحسن ابتهاج، وزارتخانه‌ها و دستگاه نظامی

آمادگی داشتند که درآمدهای نفتی را صرف گسترش بوروکراسی و ارتش کنند و آن را از طریق بودجه‌های عادی به مصرف برسانند.

۱-۵-۲ ثبات سیاسی و تعامل با دنیای غرب

بعد از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، جنبش ملی نفت سرکوب شد و ثبات سیاسی زیر یوغ حکومت نظامی به کشور بازگشت. مناسبات دولت شاهنشاهی با انگلستان و آمریکا بهبود یافت و تحریم نفتی از میان برداشته شد. در سال ۱۳۳۳ قرارداد آمینی - بیج درباره تشکیل کنسرسیوم نفت به امضا رسید که براساس آن ۴۰ درصد سهم کنسرسیوم به شرکت انگلیسی بریتیش پترولیوم، ۴۰ درصد به شرکت‌های نفتی آمریکایی، ۱۴ درصد به شرکت نفت هلندی- انگلیسی شل و بقیه به شرکت‌های کوچک‌تر فرانسوی و ایتالیایی رسید.

همان‌طور که قبلاً گفتیم یکی از دلایل شکست و ناکامی برنامه اول عمرانی، تنش در مناسبات بین‌المللی و تحریم اقتصادی ایران توسط کشورهای غربی بود. بانک جهانی که در آن زمان به‌شدت تحت نفوذ آمریکا بود از دادن وام به ایران استنکاف کرد و صادرات نفت ایران نیز برای مدت چند سال متوقف شد. این دو، ضربه‌های مهلکی بر دولت دکتر مصدق وارد آورد و بنیان‌های اقتصادی شکست آن را فراهم کرد. اما ایالات متحده بعد از کودتا رویکرد دوستانه‌ای در برابر دولت - برآمده از کودتا - اتخاذ کرد و کمک‌های نظامی و اقتصادی خود به دولت ایران را به میزان چشمگیری افزایش داد. مجموع کمک‌های نظامی آمریکا به ایران که در سال‌های ۱۳۳۱-۱۳۲۸ از ۱۶/۷ میلیون دلار تجاوز نکرده بود، در دوره ۱۳۴۰-۱۳۳۲ به ۴۳۶ میلیون دلار رسید. همچنین مجموع کمک‌های اقتصادی که در دوره ۱۳۳۱-۱۳۲۸ فقط ۱۶/۵ میلیون دلار بود، در سال‌های ۱۳۴۰-۱۳۳۲ به ۶۱۱ میلیون دلار افزایش یافت که ۴۳۵ میلیون دلار آن به‌صورت کمک بلاعوض و بقیه آن به شکل وام بود (مهدوی، ۱۳۶۸: ۱۴۹). آمریکاییان که برای نخستین بار از طریق کنسرسیوم در نفت ایران شریک شده بودند با امضای قراردادهای مشارکت با شرکت ملی نفت ایران منافع خود را در صنایع نفت ایران گسترش دادند و در بسیاری از صنایع سرمایه‌گذاری کردند.

در ۲۳ مرداد ۱۳۳۴، ایران سیزدهمین کشوری بود که بعد از جنگ جهانی دوم عهدنامه مودت و روابط اقتصادی و کنسولی با ایالات متحده منعقد کرد (همان). در قرارداد

دیگری که در ۴ آذر سال ۱۳۳۶ منعقد شد معادل ۲۵۰ هزار دلار در سال برای مبادله دانشجو و استاد و پژوهشگر و کارشناس بین دو کشور اختصاص یافت که هر سال قابل تمدید بود.

با روی کار آمدن جان اف کندی در آمریکا و اعلام سیاست جدید مرزهای نو — که در آن به گسترش آزادی توجه شده بود — رژیم شاه متأثر شد. در دوره دمکرات‌ها دیگر حمایت بی‌دریغ جمهوری‌خواهان از او سلب شده بود. دولت کندی در سال ۱۹۶۱ پرداخت ۳۵ میلیون دلار کمک آمریکا را منوط به روی کار آمدن دولت امینی کرد (همان: ۱۶۳-۱۶۲). امینی تعدادی از سران نظامی و غیرنظامی را از کار برکنار کرد و تعدادی از آنها را به اتهام فساد مالی به پای میز محاکمه کشاند. او ابوالحسن ابتهاج را به اتهام حیف‌ومیل ۶۹ میلیون دلار از کمک‌های آمریکا تحت تعقیب قرارداد (همان). امینی از آمریکا یک وام بلندمدت ۷۵۰ میلیون دلاری برای سامان بخشیدن به وضع وخیم اقتصاد کشور تقاضا کرد که دولت آمریکا پرداخت آن را موکول به انجام اصلاحات ارضی کرد و با عزیمت چستر بولس معاون وزارت خارجه آمریکا به ایران و مذاکرات او با امینی و شاه، سرانجام زمینه برای اصلاحات ارضی فراهم شد. آمریکا نیز قرار شد کمک‌های مالی خود را به صورت اقساط بپردازد.

در ۲۱ فروردین ۱۳۴۱ شاه رهسپار واشنگتن شد و با کندی ملاقات کرد. اما کندی با وی به سردی برخورد کرد و از او خواست که تعداد نیروهای نظامی ۲۴۰ هزار نفری خود را در ظرف یک دوره دو تا سه ساله به ۱۵۰ هزار نفر برساند. پذیرش این تعهد برای شاه سخت بود، اما او به ظاهر این خواسته را تمکین کرد تا بعدها از زیر بار آن شانه خالی کند. در عوض او توانست موافقت کندی را برای برکناری دکتر امینی از نخست‌وزیری کسب کند. دولت آمریکا به دنبال این زدوبند از پرداخت کمک مالی به دولت امینی خودداری کرد و او نتوانست کسری بودجه ۷۰ میلیون دلاری ایران را تأمین کند و این امر — پس از سه ماه — به سقوط حکومت وی منجر شد. شاه در ۱۶ تیر ماه ۱۳۴۱ امیر اسدالله علم را به پست نخست‌وزیری گماشت و هم او بود که بساط جبهه ملی دوم را برچید و جنبش ۱۵ خرداد را به خاک و خون کشید و زمینه را برای تحکیم پایه‌های دیکتاتوری شاه برای ۱۶ سال بعد فراهم کرد.

شکل‌گیری جبهه ملی دوم و تزلزل ارکان حکومت دیکتاتوری شاه رابطه نزدیکی با سیاست خارجی دمکرات‌های آمریکا در دوره کندی داشت.

در سال‌های دهه ۱۹۶۰ ایران تلاش‌های دائمی و همه‌جانبه برای به‌دست آوردن جنگ‌افزارهای هرچه پیشرفته‌تر از آمریکا کرد. در فاصله ۱۳۳۲-۱۳۴۰ خریدهای نظامی ایران به بیش از ۴۳۰ میلیون دلار بالغ گردید. اما همین که جان کندی زمام امور را در واشنگتن در دست گرفت دولت آمریکا رغبت کمتری به اعطای کمک نظامی زیاد و همچنین کمک مالی بلاعوض به دولت ایران نشان داد، زیرا دستگاه حاکمه جدید آمریکا عقیده داشت کشورهایی مانند ایران به اصلاحات اجتماعی نیاز بیشتری دارند تا تجهیزات نظامی (همان: ۲۰۳).

۲-۵-۲ اهداف برنامه

برقراری ثبات سیاسی، افزایش درآمدهای نفتی کشور با توجه به رعایت اصل ۵۰-۵۰ در قرارداد کنسرسیوم و کمک‌های مالی ایالات متحده، زمینه مساعدی برای از سرگیری برنامه عمرانی فراهم آورد. بعد از کودتا ابتهاج که سفیر ایران در فرانسه بود به ایران بازگشت و سرانجام به شرط آنکه استقلال سازمان برنامه ازسوی دولت رعایت شود، ریاست آن را در شهریور سال ۱۳۳۳ به‌دست گرفت. ابتهاج برنامه اول را خاتمه یافته اعلام کرد و تصمیم گرفت که برنامه جدیدی را جانشین آن کند (توفیق، ۱۳۸۲: ۲۸-۲۷). او تا تهیه کامل برنامه دوم، برنامه موقتی را به تصویب مجلس رسانید که شامل احداث راه‌های درجه یک، بهبود وضع فرودگاه‌ها و بنادر، عمران شهری و احداث دو کارخانه سیمان بود.

قانون برنامه هفت ساله دوم در هشتم اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. اهداف این برنامه که در ماده (۱) آن آمده، مشابه برنامه اول و به شرح زیر بود:

- افزایش تولید،
- بهبود و تکثیر صادرات،
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور،
- ترقی کشاورزی و صنایع،

- اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی،
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط،
- اصلاح امور بهداشت عمومی،
- بالا بردن سطح فرهنگ کشور،
- بهبود وضع معیشت عمومی مردم.

۳-۵-۲ اعتبارات برنامه و چگونگی تأمین مالی آن

اعتبارات اولیه که ضمن این قانون به تصویب رسید، بالغ بر ۷۰ میلیارد ریال بود که مبلغ ۱۷/۲ میلیارد ریال آن به تعهدات طرح‌های نیمه‌تمام برنامه عمرانی هفت‌ساله اول مربوط بود و ۵۲/۸ میلیارد ریال بقیه برای اجرای طرح‌های عمرانی جدید برنامه هفت‌ساله دوم در نظر گرفته شد. تقسیم اعتبارات فصول چهارگانه برنامه دوم به شرح جدول ۳-۲ در نظر گرفته شد.

جدول ۳-۲ تقسیم اعتبارات فصول برنامه عمرانی دوم

(میلیون ریال)

شماره فصل	عنوان فصل	اعتبار اولیه برنامه	اعتبار برنامه بعد از افزایش ۲۰ درصد	آخرین اعتبار مصوب برنامه	سهم (درصد)	عملکرد مالی برنامه
۱	کشاورزی و آبیاری	۱۸۲۱۸	۲۱۸۶۲	۲۵۱۰۰	۲۹/۹	۲۳۴۶۴
۲	زیرساخت و مخابرات	۲۲۸۲۱	۲۷۳۸۵	۳۴۰۰۰	۴۰/۵	۲۹۹۴۰
۳	صنایع و معادن	۱۰۵۶۰	۱۲۶۷۲	۹۴۰۰	۱۱/۲	۸۸۲۳
۴	امور اجتماعی	۱۸۴۰۱	۲۲۰۸۱	۱۵۵۰۰	۱۸/۵	۱۳۰۰۶
۵	تنخواه طرح‌ها	-	-	-	-	۱۸
جمع		۷۰۰۰۰	۸۴۰۰۰	۸۴۰۰۰	۱۰۰/۱	۷۵۲۵۱

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، «گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی»، ۱۳۴۳، مستخرج از جداول پیوست ۲، ۳، ۴ گزارش.

سازمان برنامه در اواسط سال ۱۳۳۶ دریافت که اعتبارات پیش‌بینی شده برای

اجرای کلیه طرح‌ها کافی نیست. از این‌رو افزایش اعتبارات فصول برنامه را به میزان ۲۰ درصد به کمیسیون برنامه مجلس پیشنهاد کرد. این پیشنهاد در دی ماه همان سال به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسید.

برای تأمین مالی برنامه دوم در ماده (۸) قانون برنامه ترتیبات ویژه‌ای به شرح زیر پیش‌بینی شده بود:

- در سه سال ۱۳۳۴، ۱۳۳۵ و ۱۳۳۶ کل وجوهی که شرکت ملی نفت ایران از محل ۱۲/۵ درصد دریافت می‌کرد پس از کسر هزینه‌های مجاز در اختیار وزارت دارایی قرار می‌داد. وزارت دارایی این مازاد را به اضافه ۱۰ درصد کل درآمد نفت (اعم از پرداخت مشخص و مالیات بر درآمد شرکت‌های بازرگانی نفت) صرف تأمین هزینه حفظ و اداره تأسیسات غیرانتفاعی موجود و آتی دولت می‌کرد و باقی درآمد نفت برای عملیات برنامه به سازمان برنامه اختصاص می‌یافت.

- در سال‌های بعد، ۸۰ درصد درآمد نفت باید به سازمان برنامه پرداخت می‌شد و ۲۰ درصد دیگر پس از کسر هزینه‌های قابل قبول شرکت نفت به مصرف نگهداری تأسیسات غیرانتفاعی دولت می‌رسید. قانون‌گذار در صورت لزوم، کاهش این سهم به ۷۵ درصد را نیز در نظر گرفته بود.

روش فوق بیانگر آن است که دولت به موازات افزایش مخارج بودجه مستمر خود قادر نیست با اصلاح نظام مالیاتی کسری‌های بودجه را تأمین کند و فشار برای برداشت از محل درآمدهای نفتی از سوی وزارت دارایی زیاد بوده است. در عمل نیز در اثر دو فقره کاهش در سهم سازمان برنامه از درآمد نفت، مبلغ وصولی سازمان از این محل به ۶۰ میلیارد ریال تقلیل یافت و مسلم شد که اجرای برنامه ۸۴ میلیارد ریالی بدون استفاده از وام مقدور نیست. بدین مناسبت قراردادهای وامی منعقد شد و از محل آنها در حدود ۲۵ میلیارد ریال تا آخر دوره برنامه استفاده شد. عملکرد مالی برنامه به شرح جدول ۳-۲ است.

در دوره فترت مجلس، سازمان برنامه بدون تغییر جمع اعتبارات برنامه، اعتبارات فصول آن را برحسب نیاز تغییر داد و این تغییرات را به تصویب هیئت وزیران رسانید. بدین ترتیب تفاوت ستون‌های ۴ و ۵ جدول ۳-۲ به وجود آمد.

۴-۵-۲ موفقیت‌های برنامه در اجرای طرح‌ها

برنامه دوم نیز مانند برنامه اول مشتمل بر مجموعه‌ای از طرح‌ها بود، اما این برنامه برخلاف برنامه اول در تحقق طرح‌های خود موفق بود. علت این موفقیت را باید در دو عامل جست‌وجو کرد:

- دسترسی به منابع مالی لازم در دوره برنامه یکی از عوامل مهم موفقیت برنامه بود. این همان عاملی است که در برنامه اول غایب بود.

- آمادگی بیشتر سازمان برنامه و دستگاه‌های دولتی در اجرای برنامه در مقایسه با برنامه اول. این موضوع به‌صورت جداگانه بحث خواهد شد.

تا جایی که به دستاوردهای برنامه هفت‌ساله دوم مربوط است، نکات زیر قابل ذکر است:

- در رشته‌های آبیاری و کشاورزی سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و دز به اتمام رسید و مطالعات مربوط به سدهای دیگری انجام شد که خود مقدمه اجرای طرح‌های جدید در برنامه سوم بود.

- طرح اصلاح بذر مرغوب، مکانیزه کردن کشاورزی، دفع آفات، ترویج کود شیمیایی، کشت نیشکر و ایجاد صنعت قند برپایه آن و ایجاد صنایع مرتبط با کشاورزی مانند کمپوت و کنسروسازی با موفقیت انجام گرفت.

- در رشته ارتباطات و مخابرات، ۲۷۰۰ کیلومتر راه آسفالت‌ه درجه ۱ و ۲۸۰۰ کیلومتر راه درجه ۲ و استانی ساخته شد. راه‌آهن شاهرود به مشهد و میانه به تبریز متصل شد و با تعویض و تقویت خطوط راه‌آهن موجود و تهیه وسایل و لوازم بهره‌برداری، قدرت کشش راه‌آهن از ۴۰۰۰ تن به ۱۵۰۰۰ تن در روز افزایش یافت. ظرفیت بنادر خرمشهر و شاهپور از ۸۷۰ هزار تن به ۲ میلیون تن افزایش یافت. فرودگاه مهرآباد به فرودگاه بین‌المللی تبدیل شد و فرودگاه‌های آبادان، اصفهان، شیراز و فرودگاه‌های دیگری ساخته شد. تجهیزات پستی و تلگرافی و رادیویی به میزان مؤثری تقویت شد.

- سازمان نقشه‌برداری و سازمان هواشناسی با کمک سازمان برنامه به‌وجود آمد.

- در رشته صنایع و معادن به صنایع نساجی، سیمان و قند و شکر توجه خاصی شد و کارخانه‌های متعددی احداث شد. ظرفیت تولید کارخانه‌های نساجی از ۶۰ میلیون متر در سال ۱۳۳۴ به ۴۱۸ میلیون متر در سال ۱۳۴۱ رسید. توان تولید کارخانجات سیمان

در همین دوره از ۸۲ هزار تن به ۱۲۰۰ هزار تن افزایش یافت. ظرفیت تولید کارخانجات قند از ۸۵ هزار تن به ۲۱۷ هزار تن رسید.

- در بهداشت و درمان موفقیت درخشانی در زمینه مبارزه با مالاریا و بیماری‌های واگیر از قبیل آبله، دیفتری، سیاه‌سرفه و کزاز به دست آمد و تعداد زیادی درمانگاه و بیمارستان ساخته شد.

- ۱۴۴ شهر برق‌رسانی شد و آسفالت خیابان‌های ۶۳ شهر به اتمام رسید و در ۴۰ شهر لوله‌کشی آب به پایان رسید. در این دوره عملیات لوله‌کشی آب ۱۳۳ شهر دیگر نیز آغاز شد.

در برنامه دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱)، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به ۱۳۳/۸ میلیارد ریال و سرمایه‌گذاری بخش عمومی به ۱۵۰/۱ میلیارد ریال بالغ شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳: جدول پیوست ۶). در این دوره نسبت سرمایه‌گذاری به درآمد ملی ۱۳/۲ درصد بود (همان: جدول پیوست ۷).

۵-۲-۵ نظام برنامه‌ریزی ایران در دوره اجرای برنامه

۱-۵-۵-۲ سازمان برنامه

تحول در سازمان برنامه از ۱۱ شهریور ۱۳۳۳ — یعنی زمانی که ابوالحسن ابتهاج از طرف شاه به سمت مدیرعامل سازمان برنامه منصوب شد — در ابعاد مختلف انجام شد. او تصمیم گرفت برای حُسن جریان کارها دفاتر فنی و اقتصادی را در سازمان برنامه به وجود آورد. دفتر فنی در زمستان سال ۱۳۳۳ با ورود هکتور پرودوم کارشناسی که از سوی بانک جهانی معرفی شده بود تأسیس شد؛ اما دفتر اقتصادی در سال ۱۳۳۷ با دعوت از گروه کارشناسان هاروارد تشکیل شد. گروه اخیر برخلاف کارشناسان مشاور خارجی که در دفتر فنی به کار اشتغال داشتند به دلیل اختلاف نظر شدید با مقامات سازمان برنامه و برداشت آنان از برنامه‌ریزی جامع، قبل از پایان مدت قرارداد، ایران را در سال ۱۳۴۱ ترک کردند. نظرهای این گروه را یکی از اعضا به صورت کتاب به چاپ رساند (مک‌لئود، ۱۳۷۷).

ابتهاج، صفی اصفیا را که فارغ‌التحصیل پلی تکنیک فرانسه بود به سمت معاون فنی

سازمان برگمارد و خداداد فرمانفرمایان را که در دانشگاه پرینستون به تدریس اشتغال داشت به خدمت گرفت و به سمت رئیس دفتر اقتصادی و برنامه‌ریزی سازمان منصوب کرد (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۳۶).

ابتهاج تلاش کرد در جایی که متخصصان داخلی وجود نداشتند از کارشناسان خارجی کمک گیرد. او در جذب جوانان تحصیل کرده ایرانی که در داخل و خارج درس خوانده بودند به سازمان برنامه تلاش فراوان کرد و برای ایجاد انگیزه در آنان حقوق مکفی به آنان می‌پرداخت. در آن زمان سطح حقوق و مزایای کارکنان سازمان برنامه بالاتر از وزارتخانه‌ها بود.

ابتهاج با برگزاری جلسات مشترک هیئت‌مدیره و هیئت نظارت سازمان برنامه سعی کرد میان آنها تفاهم و اتفاق نظر بیشتری پدید آورد.

در ماده (۹) قانون برنامه دوم عنوان شده است که سازمان برنامه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و وظایف آن عبارت است از:

- تهیه برنامه تفصیلی و تقدیم آن از طریق دولت جهت تصویب به کمیسیون مشترک مجلسین،

- تهیه نقشه و طرح‌ها و برآوردها با توجه به ماده (۱۰)،

- محول کردن امور به دستگاه‌های اجرایی طبق ماده (۱۰)،

- تمرکز وجوهی که به اجرای برنامه‌ها تخصیص داده شده و پرداخت هزینه اجرای برنامه‌ها،

- مراقبت در هماهنگی و همکاری بین دستگاه‌های اجراکننده،

- نظارت در اجرای برنامه از لحاظ فنی و مالی،

- تنظیم گزارش عملیات هر سه ماه و تقدیم آن به دولت و کمیسیون مشترک

برنامه مجلسین و انتشار آن برای اطلاع عموم،

- تنظیم گزارش کامل عملیات سالیانه همراه با توضیح در مورد افزایش درآمد ملی

و مشکلات اجرای برنامه.

در این قانون، عملیات برنامه از نظر اجرا به چند دسته به شرح جدول ۴-۲ تقسیم

شده بود:

جدول ۴-۲ چگونگی تقسیم کار در برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی

موضوع	تهیه برنامه عملیات	تهیه طرح و نقشه اجرایی	اجرای عملیات
اول - عملیاتی که جزء امور عادی و جاری وزارتخانه‌هاست	با همکاری سازمان برنامه و دستگاه اجرایی	دستگاه‌های اجرایی با همکاری و موافقت سازمان برنامه	توسط دستگاه اجرایی
دوم - عملیاتی که برای اجرای آن دستگاهی در سازمان‌های دولتی یا مؤسست عمومی وجود دارد	با همکاری سازمان برنامه و دستگاه‌های ذی‌ربط	مهندس مشاور که سازمان برنامه انتخاب می‌کند و طرح‌هایی که به تصویب سازمان برنامه می‌رسد	انتخاب پیمانکار به پیشنهاد مشاور و تصویب سازمان برنامه و عقد قرارداد توسط دستگاه اجرایی
سوم - عملیاتی که برای اجرای آن دستگاه اجرایی وجود ندارد	سازمان برنامه	مهندس مشاور منتخب سازمان برنامه	قرارداد با پیمانکاران توسط سازمان برنامه
چهارم - عملیاتی که توسط افراد و مؤسست خصوصی انجام می‌شود	سازمان برنامه از طریق تهیه طرح‌ها، کمک‌های فنی، مشارکت، اعطای اعتبار یا تحصیل آن از منابع داخلی موجبات تشویق بخش خصوصی می‌شود	بخش خصوصی	بخش خصوصی

مأخذ: مستخرج از ماده (۱۰) قانون برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی.

در زمان ابتهاج سازمان برنامه تلاش می‌کرد امور اجرایی تمام طرح‌ها را به استناد اینکه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی فاقد صلاحیت لازم هستند در دست گیرد. این امر موجب نارضایی دستگاه‌های ذی‌ربط می‌شد.

ارکان سازمان برنامه در قانون برنامه دوم نیز همانند برنامه اول شامل مدیرعامل، شورای عالی و هیئت نظارت بود. نمودار تشکیلاتی سازمان برنامه در طول برنامه دوم به دلیل گسترش دفاتر آن و تغییر حجم کار سازمان پیوسته تغییر کرده است. تشکیلات سازمان در سال ۱۳۳۵، به گفته آقای گودرزی که در همان سال مسئول دفتر تشکیلات سازمان شده بود به صورت زیر بوده است (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱).

- مدیرعامل،
- شورای عالی،
- هیئت نظارت،
- چهار شاخه اجرایی به نام امور کشاورزی، امور صنایع و معادن، امور ارتباطات و امور اجرایی،
- دو شاخه ستادی به نام امور اداری و امور مالی و حسابداری که زیر نظر مدیرعامل خدمت می‌کردند،
- دفتر فنی که مرکب بود از تعدادی مهندسین و کارشناسان عالی‌رتبه خارجی که از طرف بانک جهانی - وام‌دهنده اصلی به سازمان برنامه - انتخاب می‌شدند و زیر نظر هکتور پرودم و زیر نظر مستقیم مدیرعامل انجام‌وظیفه می‌کردند،
- چند واحد مجزا از تشکیلات اصلی سازمان برنامه، ولی وابسته به آن، که زیر نظر مدیرعامل کار می‌کردند مانند بنگاه مهندسی، سازمان معادن و کارخانجات دولتی، سد کرج و بعدها سازمان عمران خوزستان.
- دفتر تشکیلات سازمان برنامه با بهره‌گیری از مشاوران خارجی که از سوی مؤسسه امور دولتی^۱ در اختیار ایران قرار گرفته بودند، برای اصلاح تشکیلات و روش‌ها، سامان‌دهی امور گزینش و استخدام، تدوین بودجه برنامه‌ای طرح‌های عمرانی و اصلاح امور مالی و حسابداری گام‌های مؤثری برداشت (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۷۴-۵۷). به گفته گودرزی پس از دوسال‌ونیم طرح کامل تجدید تشکیلات سازمان برنامه تهیه و به تصویب مقامات سازمان برنامه رسید. در همین مدت قسمت تشکیلات توانست با ایجاد دفتر طرح‌ها و دفتر بودجه و نوسازی امور مالی و حسابداری سازمان برنامه، دقت و سرعت و کارایی بیشتری در تهیه و اجرا و نظارت بر حسن پیشرفت طرح‌های عمرانی به‌وجود آورد.
- نمودار ۱-۲، تشکیلات پیشنهادی که مؤسسه امور دولتی با همکاری کارشناسان دفتر تشکیلات سازمان برنامه تهیه کرده بود را نشان می‌دهد که در ۱۵ مهر سال ۱۳۳۶ برای تصویب به شورای عالی فرستاده شد، اما از تصویب آن اطلاعی در دست نیست. در

نمودار ۲-۲ نمودار تشکیلات پیشنهادی مشاوران خارجی نشان داده شده است. این پیشنهاد نیز معلوم نیست که به تصویب شورای عالی رسیده است یا خیر؟ در این نمودار به جای مدیرعامل نام وزیر مشاور آمده است. در سال ۱۳۳۷ در دوره نخست‌وزیری دکتر اقبال اختیارات رئیس سازمان برنامه به دولت محول شد، اما دوباره در برنامه سوم اختیارات به مدیرعامل محول گردید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲: ۴۵-۴۰).

تشکیل دوباره شورای عالی اقتصاد در دوره زاهدی و اختلاف نظر او با ابتهاج درباره عقد دو قرارداد با شرکت‌های خارجی، بیانگر این است که دولت وقت نظر مساعدی به ابتهاج نداشت. ابتهاج برای تهیه برنامه دوم هیئتی ۶۰ نفره تشکیل داد که در آن مهندسان درجه یک، پزشکان برجسته و متخصصین سایر زمینه‌ها شرکت داشتند که بخش‌های مختلف برنامه دوم با نظر این هیئت تهیه می‌شد (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۶۳).

نکته قابل توجه این است که علاوه بر کشمکش وزارتخانه‌ها با سازمان برنامه، در خود سازمان نیز اختلاف نظرهای شدید میان گروه‌های مختلف مدیران و کارشناسان بروز کرد. گروهی از ایرانیانی که در دانشگاه‌های معتبر خارجی تحصیل کرده و به ایران بازگشته بودند، عموماً از طبقه مرفه جامعه بودند و سال‌های متمادی سکونت در خارج موجب شده بود که با مسائل داخلی کشور بیگانه باشند و درعین حال که مقداری از فرهنگ غربی را جذب کرده بودند، اما احاطه کافی به عمق تحولات غرب و عوامل ترقی و تعالی این کشورها نداشتند. این گروه همکاران داخلی خود را که در دانشگاه‌های کشور درس خوانده بودند و به زبان خارجی تسلط نداشتند و دارای صلاحیت فنی کمتر، اما در مواردی بصیرت اجتماعی بیشتر بودند به دیده تحقیر می‌نگریستند. گروه مشاوره هاروارد نیز در عمل به دلیل بی‌توجهی مدیران سازمان برنامه به نقطه نظرهای آنان، گوشه عزلت اختیار کردند و از ایران رفتند. بدیهی است در این شرایط مدیریت بر سازمان برنامه و پیشبرد اهداف آن بسیار دشوار بود.

۲-۵-۵-۲ دستگاه‌های مسئول تولید آمار و اطلاعات

یکی از مشکلات مهم تهیه برنامه در کشور، نبود اطلاعات آماری و جغرافیایی بود. این مسئله در زمان تهیه برنامه هفت‌ساله اول و دوم به‌خوبی محسوس بود. آمار و اطلاعات

دقیق و کافی که ابزار اصلی طراحی برنامه است در هیچ‌یک از رشته‌ها وجود نداشت و معلومات آماری موجود در حد نثریات گمرک و بانک ملی بود. در سال‌های برنامه دوم برای جبران این نقیصه اقدام‌های مهمی انجام شد. درواقع می‌توان گفت نظام آماری کشور که جزء مهمی از نظام برنامه‌ریزی است در دوره برنامه دوم پایه‌ریزی شد.

در گذشته به جز نقشه‌برداری‌های نظامی که اداره جغرافیایی ارتش آن را انجام می‌داد هیچ‌گونه سازمان مجهزی برای نقشه‌برداری وجود نداشت. در سال ۱۳۳۲ سازمان برنامه از محل اعتبارات خود برای تأمین خدمات، سازمانی به نام سازمان نقشه‌برداری تأسیس نمود تا نقشه‌برداری مربوط به طرح‌های عمرانی و فتوگرامتری را برای سازمان‌های دولتی و مؤسسات خصوصی انجام دهد. این سازمان برای اجرای طرح‌های راه‌سازی، راه‌آهن، بهره‌برداری از معادن، جنگل‌ها، اجرای برنامه تقسیم اراضی و طرح‌های عمران شهری عکس‌های هوایی تهیه کرد و آن را در اختیار سازمان‌های مربوط گذاشت.

اولین سرشماری عمومی جمعیت را بعد از جنگ جهانی دوم در آبان ماه سال ۱۳۳۵ را اداره کل آمار عمومی انجام داد. در سال ۱۳۳۹ آمارگیری کشاورزی انجام شد و مقرر گردید از سال ۱۳۴۰، وزارت کشاورزی آمارگیری برای آگاهی از وضع جاری کشاورزی را سالیانه، انجام دهد. منابع و احتیاجات نیروی انسانی کشور، برای اولین بار در سال ۱۳۳۷، با همکاری وزارت کار بررسی شد. در سال ۱۳۴۰ در ۳۹ شهر بزرگ کشور آمارگیری در زمینه شرایط کار و وضع اجتماعی و اقتصادی کارگران اجرا شد. اداره کل آمار عمومی در سال ۱۳۴۰ سه فقره آمارگیری آزمایشی از بودجه خانوارها در مناطق روستایی، آمارگیری آزمایشی صنعتی و آمارگیری آزمایشی نفوس را انجام داد.

سازمان برنامه علاوه بر اقدام‌های فوق، برای آگاهی از میزان افزایش درآمد ملی، شروع به محاسبه درآمد ملی کرد و نتایج حاصله که یک دوره چهارساله را دربرمی‌گرفت، را در دو جلد منتشر نمود برای نخستین بار، از محل اعتبارات برنامه، ماشین‌های الکترونیکی از کمپانی آی.بی.ام^۱ اجاره شد و در اختیار اداره کل آمار عمومی قرار گرفت. در اواخر برنامه دوم، واحدهای آماری وزارت فرهنگ، وزارت کار، وزارت بهداری و وزارت کشاورزی تقویت شد و تشکیلات آنها توسعه یافت و کادری ورزیده برای آنان مشغول خدمت شد.

از سال ۱۳۳۷ برای تقویت واحدهای آماری تربیت عده‌ای متخصص آمار آغاز گردید و انستیتوی آمار برای تربیت کادر در دو رشته آمارشناسی و آمارگیری در دانشکده علوم دانشگاه تهران تأسیس شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳: ۶۴).

۳-۵-۲ نقش دستگاه‌های دولتی

آمادگی دستگاه‌های اجراکننده طرح‌ها از نظر تشکیلات، کادر ورزیده، ثبات سیاست، خط‌مشی و مداومت خدمت مسئولین آنها عواملی است که موفقیت اجرای برنامه عمرانی را تضمین می‌کند. در زمان آغاز برنامه عمرانی دوم در سال ۱۳۳۴، خلأ و ضعف‌هایی اساسی وجود داشت، دستگاه‌های اجرایی دارای تشکیلات جامد و غیرمتحرک بودند که نه تنها مقررات اداری پیچیده، قدرت تصمیم‌گیری را از مسئولین آنها می‌گرفت، بلکه سنت‌های متداول اداری اختیار اخذ تصمیم را در بالاترین مقام اداری متمرکز می‌کرد. نتیجه این بود که اجرای عملیات عمرانی با مشکلات عدیده روبه‌رو بود (همان: ۱۲).

ایجاد و حفظ هماهنگی در فعالیت‌های عمرانی مهم‌ترین اصل برنامه‌ریزی است. تعیین اولویت‌ها، جلوگیری از تکرار فعالیت‌ها در دستگاه‌های مختلف و رابطه منطقی میان فعالیت‌های عمرانی برای دستیابی به هدف یا هدف‌های مشخص، مستلزم هماهنگی کامل است. گرچه فرض قانون بر آن بود که برنامه دوم، فعالیت عمرانی کشور را راهبری و هماهنگ خواهد کرد، ولی با پراکندگی مسئولیت میان دستگاه‌هایی که به‌صورتی در اجرای عملیات عمرانی دخیل بودند و با استقلالی که این دستگاه‌ها در اتخاذ خط‌مشی‌های پولی، مالی و بازرگانی داشتند، هماهنگی لازم در فعالیت‌های عمرانی به‌وجود نیامد. زمانی سازمان برنامه - مجری قانون برنامه دوم - اجرای عملیات عمرانی را آغاز کرد که دستگاه‌های دیگر دولتی نیز از بودجه عادی دولت، اعتباراتی را برای اجرای برنامه‌های عمرانی دریافت می‌کردند. نتیجه آن شد که فعالیت‌های عمرانی براساس اصل جامعیت هماهنگ نشود و اختلاف و تکرار دستگاه‌های مختلف سبب تشتت و پراکندگی مسئولیت در اجرای برنامه‌های عمرانی شود و از منابع مالی محدود کشور حداکثر استفاده نشود. تعهداتی که هریک از دستگاه‌ها می‌دادند و افزایش بودجه عادی دستگاه‌ها مشکل‌ساز می‌شد. در برنامه دوم به‌دلیل جدایی بودجه عمرانی و بودجه جاری، افزایش هزینه‌های

جاری دستگاه‌های دولتی برای اداره تأسیسات غیرانتفاعی دولت پیش‌بینی نشده بود و این مسئله مهم در نظر گرفته نشده بود که با اجرای طرح‌های عمرانی در زمان بهره‌برداری از تأسیسات زیربنایی، مدارس، درمانگاه‌ها و بیمارستان‌ها، خدمات عمومی گسترش خواهد یافت و این امر به بزرگی دستگاه‌های دولتی منجر خواهد شد. استخدام معلم، پزشک، دام‌پزشک، کادر پرستاری، مهندس و تکنیسین و غیره در دستگاه‌های اداری برای اداره مدارس، بیمارستان‌ها، درمانگاه‌ها، ترمیم و نگهداری راه‌ها، تأسیسات مخابراتی، سدها و نیروگاه‌ها و غیره موجب افزایش بودجه عادی دستگاه‌های دولتی شد. در کنار آن توجه شاه به توسعه نیروهای سه‌گانه ارتش که بعد از کودتا پشتیبان اصلی او به‌شمار می‌رفتند، هزینه‌های جاری دولت را به‌صورت بی‌رویه‌ای افزایش داد. نظام مالیاتی کشور نیز در دوران برنامه اصلاح نشد تا از این طریق منابع مالی لازم برای تأمین مخارج اضافی دولت تأمین شود. از این رو تأمین مالی بودجه عادی موجب دست‌یازیدن دولت به سهم سازمان برنامه از نفت شد. به همین دلیل سازمان برنامه هرگز در موقعیتی قرار نگرفت که از وام‌های لازم و درآمد قابل خرج خود اطمینان یابد. از این رو تخصیص اعتبارات برنامه بین فصول مختلف آن با اشکال مواجه شد. پیش‌بینی‌های برنامه دوم با عملکرد آن تطبیق نمی‌یافت و به‌موازات نوسانات سهم سازمان برنامه از درآمد نفت، ناگزیر در برنامه عمرانی دوم نیز تجدیدنظر شد و سازمان برنامه قادر نبود بیش از یک سال مالی پیش‌بینی نسبتاً دقیق داشته باشد (همان: ۱۱). این تجربه موجب روی آوردن سازمان برنامه به برنامه‌ریزی جامع در برنامه سوم شد. درعین حال سازمان برنامه تلاش کرد تهیه بودجه جاری دستگاه‌های دولتی را از وزارت دارایی جدا و به سازمان برنامه منتقل کند.

مهندسين فنی و کشاورزی و متخصصین بهداشتی و فرهنگی بسیار کم بودند و آنان که در دستگاه‌های دولتی اشتغال داشتند اغلب به کارهای غیر تخصصی می‌پرداختند. در برنامه دوم تعداد زیادی افراد متخصص در رشته‌های صنایع، کشاورزی، راه‌سازی، ساختمان، بهداشت و فرهنگ تربیت شدند و کیفیت کار وزارتخانه‌ها به میزان چشمگیری بهبود یافت و با مراجعت دانشجویان ایرانی خارج کشور، ذخیره نیروی انسانی متخصص نیز افزایش یافت.

۲-۵-۵-۴ نقش مشاوران و پیمانکاران

در ابتدای برنامه، کادر پیمانکاران و مهندسین مشاور ورزیده در کشور کم بود. در دوره برنامه دوم به‌ویژه در سال‌های اولیه آن پیمانکاران شوق زیادی نسبت به قبول مسئولیت در اجرای طرح‌های عمرانی از خود نشان می‌دادند و چون معمولاً این مقاطعه‌کاران دارای سرمایه کافی برای توسعه فعالیت خود در قسمت‌های مختلف نبودند و به‌علت آنکه عده‌ای از آنها مدیریت صحیح نداشتند، بیش از توان مالی و مدیریت خود قبول مسئولیت می‌کردند و از این طریق مخل پیشبرد به‌موقع اهداف برنامه می‌شدند. به‌خصوص با رکود اقتصادی سال‌های آخر برنامه دوم، مشکلات مالی مقاطعه‌کاران موجب به پایان نرسیدن بعضی از کارها در موعد مقرر شد و سازمان برنامه ناگزیر اقدام به خلع ید عده‌ای از آنان کرد.

۲-۵-۵-۵ نقش قوه مقننه

دولت لایحه برنامه عمرانی دوم کشور را در ۲۱ آبان ماه ۱۳۳۴ به مجلس تقدیم کرد. این لایحه در ۳۰ آبان از طرف ریاست مجلس هجدهم به کمیسیون برنامه مجلس ارجاع شد. قانون برنامه دوم عمرانی بالاخره در هشتم اسفند ماه همان سال به تصویب مجلس شورای ملی رسید. به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود مجلس زمانی طولانی را صرف رسیدگی به برنامه کرد. نکته قابل تأمل این است که چه در آن زمان و چه اکنون، مجلس چارچوب قانونی مدون و روشنی برای رسیدگی به برنامه دولت و تصویب آن ندارد و قواعد رفتاری آن در این حوزه مشخص نیست.

هرچند انتخاب نمایندگان مجلس هجدهم با نظر شاه انجام شد، اما زمانی این برنامه در مجلس مطرح شد که هنوز وکلای مجلس اندک قدر و منزلتی داشتند و نسبتاً آزادانه درباره مسائل مملکتی اظهارنظر می‌کردند. هر وکیلی سعی می‌کرد اعتبارات عمرانی حوزه انتخابی خود را افزایش دهد. رئیس سازمان برنامه و کارشناسان سازمان در کمیسیون برنامه حضور می‌یافتند و از برنامه‌ها دفاع می‌کردند.

در برنامه دوم بود که کمیسیون مشترکی از مجلسین شورا و سنا تشکیل شد و این کمیسیون حق تصویب قوانین مربوط به برنامه را دارا بود.

۲-۵-۶ برنامه عمران ناحیه‌ای

در برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی، سازمان برنامه به عمران ناحیه‌ای توجه کرد و قسمتی از فعالیت خود را به آن اختصاص داد. این توجه از دو نظر حائز اهمیت بود. اول مناطقی از کشور به دلیل وفور منابع طبیعی استعداد بالایی برای توسعه و عمران داشتند. دوم مناطق دیگری بودند که با فقر و عقب‌ماندگی شدید مواجه بودند. سازمان برنامه با بهره‌گیری از توان کارشناسان خارجی تلاش کرد برنامه‌های خاص عمران ناحیه‌ای را تهیه و به اجرا گذارد. اولین برنامه در خوزستان آغاز شد و برنامه‌های بعدی به نواحی جنوب شرقی کشور و کرمان اختصاص یافت، ولی بعداً به علت محدودیت‌های مالی، برنامه عمران کرمان پس از مطالعات مقدماتی متوقف شد.

۱-۲-۵-۶ برنامه عمران خوزستان

اولین قرارداد با شرکت عمران و منابع نیویورک در فروردین ۱۳۳۵ منعقد شد. شرکت مزبور در گزارشی که به سازمان برنامه ارائه داد به امکان استفاده از منابع نفت و گاز در صنایع پتروشیمی، امکان استفاده از پنج رودخانه مهم خوزستان برای احداث ۱۴ سد و بهره‌گیری از توان تولید برق آبی، امکان کشت نیشکر و تولید شکر در منطقه اشاره کرده بود. با توجه به این گزارش و طرح‌های پیشنهادی و با توجه به امکانات مالی، طرح‌های زیر انتخاب و طبق موافقت‌نامه‌های بعدی به شرکت عمران و منابع واگذار شد:

- احداث سد دز و خطوط انتقال نیروی آن،
- احداث شبکه آبیاری دز،
- خط انتقال برق آبادان - اهواز،
- اجرای کشت نیشکر و ایجاد کارخانه تولید شکر،
- اتمام ساختمان سد کرخه،
- انجام مطالعات برای احداث یک کارخانه پلاستیک‌سازی از گاز نفت،
- آزمایش کود شیمیایی در اراضی خوزستان برای یافتن روش‌های عملی ازدیاد محصولات کشاورزی.

۲-۵-۶-۲ عمران ناحیه جنوب شرقی

این ناحیه استان سیستان و بلوچستان و قسمتی از کرمان (شهرستان جیرفت) را شامل می‌شود که از کم‌رشدترین نواحی کشور محسوب می‌شدند. در مساحت ۲۵۰ هزار کیلومتر مربع فقط ۷۳۰ هزار نفر سکونت داشتند. سازمان برنامه در سال ۱۳۳۶ قراردادی با مؤسسه مهندسين مشاور ایتالیایی به نام ایتال کنسولت منعقد کرد. مطالعات مزبور نشان داد که به‌علت فقر منابع طبیعی اجرای طرح‌های بزرگ از نظر اقتصادی مقرون‌به‌صرفه نیست و برای بهبود سطح زندگی مردم این ناحیه باید طرح‌های کوچک و پراکنده در نقاط مختلف اجرا شود. در این مورد نیز پیشنهادهای مشخصی ارائه شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳: ۶۸ - ۶۷).

۲-۵-۶-۳ عمران ناحیه کرمان

برای مطالعات مقدماتی ناحیه کرمان با مؤسسه مهندسين مشاور آلن ايسکو قراردادی منعقد و گزارش آن نیز تهیه شد، اما به‌دلیل محدودیت منابع مالی عملیات اجرایی طرح‌های پیشنهادی تا خاتمه برنامه دوم آغاز نشد.

۲-۵-۷ سیاست‌های اقتصادی دولت در برنامه عمرانی دوم

تهیه و اجرای برنامه‌های اول و دوم عمرانی کشور، به‌صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها مانع از جامعیت برنامه می‌شد. از آنجا که سازمان برنامه عملاً هیچ نقشی در تدوین و اجرای سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی نداشت و دستگاه‌های دولتی مستقلی مسئول تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها بودند، آثار متقابل این سیاست‌ها و برنامه عمرانی نادیده گرفته می‌شد. قبلاً درباره نادیده گرفتن رابطه متقابل برنامه عمرانی و بودجه عادی دولت بحث شد، اکنون وقت آن است که پیامدهای سیاست‌های مالی، پولی و تجاری بر رونق و رکود اقتصاد کشور و اجرای برنامه را توضیح دهیم.

تحولات اقتصادی کشور در برنامه دوم را می‌توان به دو دوره تقسیم کرد: دوره توسعه از سال ۱۳۳۴ تا اواسط سال ۱۳۳۹ و دوره محدودیت از اواسط سال ۱۳۳۹ تا پایان برنامه. در دوره اول به‌دلیل افزایش درآمد نفت و وام‌ها و کمک‌های بلاعوض خارجی،

هزینه‌های جاری و عمرانی دولت به میزان زیادی افزایش یافت. سرمایه‌گذاران داخلی نیز به‌ویژه از سال ۱۳۳۶ به بعد با استفاده از گشایشی که در امکانات نظام بانکی برای اعطای وام به‌وجود آمده بود از شرایط مساعد استقبال کردند و به سرمایه‌گذاری بیشتر در رشته‌های مختلف اقتصادی اقدام نمودند. درواقع دولت در سال ۱۳۳۶ تصمیم گرفت در قیمت طلا نسبت به ریال تجدیدنظر کند و بر آن اساس مبلغ ۷ میلیارد ریال از این محل بر حجم پول در جریان افزوده شد. این افزایش حجم پول به‌صورت اعتبار به سرمایه‌گذاران خصوصی برای توسعه و ایجاد صنایع پرداخت شد. دولت از سال ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۳۶ عملاً از اعتبارات بانکی استفاده نکرد و افزایش سپرده‌ها در بانک‌ها معادل ۱/۸ میلیارد ریال اثر ضدتورمی داشت.

در دوره اول، سیاست درهای باز به امید افزایش درآمدهای ارزی کشور در پیش گرفته شد. از این رو تقاضا برای واردات افزایش یافت. افزایش واردات علاوه بر تأثیر سوء بر موازنه بازرگانی کشور موجب کاهش تولید در برخی از صنایع مانند نساجی شد. وضع ارزی کشور از سال ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۶ بسیار رضایت‌بخش بود، اما این وضعیت دیری نپایید. ازدیاد تقاضا از ناحیه سرمایه‌گذاری خصوصی و عمومی موجب شد که از سال ۱۳۳۷ موجودی ارز کشور نقصان یابد و قیمت‌های داخلی افزایش پیدا کند. شاخص هزینه زندگی که در دوره ۱۳۳۷-۱۳۳۴ سالیانه با نرخ معادل ۵ درصد افزایش یافته بود، از آن پس با نرخ بالاتر رشد کرد و فقط در سال ۱۳۳۷ کشور ۴۹ میلیون دلار از ذخایر ارزی خود را از دست داد، زیرا مؤسسات دولتی در اخذ وام از خارج هماهنگی نداشتند و بدون توجه به میزان برگشت وام و زمان برگشت، از خارج وام دریافت می‌کردند و از سال ۱۳۳۸ سررسید اقساط بدهی‌ها شروع می‌شد، اقتصاد کشور در پرداخت‌های ارزی با مشکلات حساب نشده‌ای مواجه شد.

افزایش قیمت‌ها و کاهش ذخیره ارزی کشور از یک‌طرف زاییده سیاست پولی کشور در دوره اول برنامه دوم بود که بر اثر آن سرعت افزایش حجم پول از رشد اقتصادی کشور پیشی گرفت و از طرف دیگر نتیجه وضع بودجه و سیاست‌های مالی انبساطی دولت بود. در دوره برنامه هفت‌ساله دوم بود که بودجه عادی دولت بیش‌ازپیش به کمک‌های مالی خارجی و درآمدهای نفتی متکی شد.

از سال ۱۳۴۰ به بعد دولت با اتخاذ سیاست تثبیت اقتصادی اساس برنامه خود را بر این نهاد که میزان قابل توجهی از بدهی خود را به بانک مرکزی کاهش دهد، ولی این امر به مدد استقرار مجدد کمک‌های دولت آمریکا انجام شد. در سال ۱۳۴۱ به علت قطع مجدد کمک‌های مزبور دولت برای تأمین کسری درآمد عمومی مبلغ معتناهی از سهم سازمان برنامه را از درآمد نفت به بودجه عمومی اختصاص داد.

افزایش سریع هزینه عادی دولت، محدودیت منابع درآمد عمومی و ادامه کسری بودجه در چند سال متوالی سبب بروز مشکلات مالی جدید و تقلیل بودجه عمرانی کشور شد و همین موضوع بود که هم موجب افزایش هزینه زندگی گردید و هم عملاً حجم عملیات و نتایج کارهای عمرانی کشور را کاهش داد. به دنبال سیاست مالی انبساطی دولت، حجم وام‌های خارجی کشور نیز افزایش یافت، تنها راه تقلیل کسری بودجه عادی دولت در دوره برنامه افزایش مالیات‌ها بود که به موازات افزایش درآمد ملی و سرانه امکان آن به وجود آمده بود. اگر چنین سیاستی دنبال می‌شد و دولت نظریه تعادل بودجه را درباره بودجه عادی خود از طریق سیستم مالیاتی سالم دنبال می‌کرد، بدون تردید علاوه بر هماهنگی سیاست مالی و بودجه با سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌ریزی از افزایش قیمت‌ها نیز جلوگیری می‌کرد.

تا قبل از سال ۱۳۳۹ یعنی زمان تأسیس بانک مرکزی، بانک ملی ایران دو نقش متعارض بانکداری مرکزی و بانکداری بازرگانی را برعهده داشت. شاید دلیل توسعه بی‌رویه اعتبارات بانکی در این دوره این بود که بانک ملی ایران در تلفیق این دو هدف مغایر خویش بیشتر متمایل به فعالیت‌های بانکی خود بود. در سال ۱۳۳۹ با تصویب قانون بانکی و پولی کشور، بانک مرکزی تأسیس شد و سیاست پولی و اعتباری کشور از فعالیت‌های بازرگانی بانک ملی تفکیک گردید.

به دلیل افزایش قیمت‌ها و کاهش ذخیره ارزی کشور وضعیتی حاکم شد که ادامه آن ممکن بود برای رشد اقتصادی زیانبار باشد، از این رو به کمک صندوق بین‌المللی پول و بانک مرکزی ایران و وزارت دارایی برنامه تثبیت اقتصادی تدوین شد. هدف این برنامه آن بود که از راه افزایش نرخ بهره و نظارت بر اعتبارات بانکی از فشار تورمی تقاضا کاسته شود تا ضمن تثبیت قیمت‌ها، فشار تقاضای واردات بر موازنه پرداخت‌های کشور

کاهش یابد. هرچند این سیاست در تحقق اهداف خود موفق بود، اما در پایان کار به رکود اقتصادی انجامید (همان: ۹).

یکی از اصلاحات مهمی که در سال‌های آخر برنامه هفت‌ساله دوم انجام شد اعلام و اجرای برنامه اصلاحات ارضی در کشور بود. قانون اصلاحات ارضی در سال ۱۳۴۰ در زمان نخست‌وزیری علی امینی به تصویب رسید. این اصلاحات در دهه ۱۳۴۰ به تغییر بنیانی مناسبات ارضی در ایران منجر شد و عملاً بزرگ مالکی را که از اواخر سده نوزدهم تا آن زمان در ایران گسترش یافته و در روستاهای کشور به شیوه غالب تولید تبدیل شده بود از میان برداشت. این اصلاحات با آنکه به‌رغم میل شاه و در دوره نخست‌وزیری علی امینی با پافشاری دولت آمریکا شروع شده بود، بعدها شاه با برکناری امینی و اعلام شش اصل انقلاب سفید آن را به نفع خود مصادره کرد.

ایران با پایان یافتن برنامه دوم عمرانی به‌رغم پیشرفت‌های نمایان در عرصه اقتصادی و اجتماعی، دستخوش رکود اقتصادی و بی‌ثباتی سیاسی شد. این وضعیت در سال ۱۳۴۲ به قیام خونین ۱۵ خرداد به رهبری امام خمینی (ره) انجامید. این تجربه نشان داد که با توجه صرف به رشد اقتصادی در غیاب یک سیاست مناسب برای توزیع ثمرات رشد و جلب مشارکت سیاسی مردم، دولت نمی‌تواند شکاف میان خود و مردم را از میان بردارد و به بحران مشروعیت خود در نزد مردم خاتمه دهد. یک‌بار دیگر تجربه نشان داد که پیشبرد برنامه مدرنیزاسیون به‌موازات سکولاریزه کردن حیات فرهنگی و سیاسی کشور در جامعه سنتی و مذهبی ایران، میسر نیست که قیام خونین ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ پیش‌درآمد آن بود.

۲-۶ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در سده نوزده میلادی تلاش دولت قاجار برای اصلاح نظام اداری و مالی ناکام ماند و وضع مالی دولت در اواخر سده نوزده و اوایل سده بیستم رو به وخامت گذاشت. بعد از انقلاب مشروطیت توجه مجلس به نوسازی و اصلاح دستگاه نظامی و اداری و سامان‌دهی امور مالی دولت جلب شد و از مشاوران خارجی در این زمینه طلب استمداد شد، اما بی‌ثباتی مزمن سیاسی در دوره بعد از انقلاب مشروطه و اشغال ایران در جنگ

جهانی اول و پیامدهای زیان‌بار آن بر حاکمیت سیاسی و اقتصادی کشور مانع از انجام این اصلاحات شد.

با کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ توسط رضاخان بود که ابتدا دستگاه نظامی و سپس نظام اداری و مالی کشور نوسازی شد و در دهه ۱۳۱۰ دخالت دولت بیش‌ازپیش در حوزه اقتصاد افزایش یافت. در اواخر دوره سلطنت رضاشاه، دولت به فکر ایجاد شورای اقتصاد افتاد و فکر برنامه‌ریزی اقتصادی مطرح شد، اما به دلیل خصلت خودکامه رضاشاه و بی‌اعتقادی او به نقشه اقتصادی، این فکر از قوه به فعل تبدیل نشد.

در دوره ۱۳۳۴-۱۳۲۰ دوباره ضرورت برنامه‌ریزی در کشور در دستگاه دیوانی مطرح و پیگیری شد. این بار هرچند مجموعه مساعی و اقدام‌های دولت و مجلس کارگر افتاد و این امر به تصویب قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور و تشکیل سازمان برنامه انجامید، اما ضعف دولت مرکزی، بی‌ثباتی سیاسی در کشور و تنش در مناسبات بین‌المللی مانع از فراهم شدن منابع مالی و اجرایی لازم برای تحقق این برنامه شد و بدین ترتیب اولین برنامه عمرانی کشور با شکست مواجه شد.

درواقع شکاف میان دولت و مردم که در صف‌بندی سیاسی مجلس و قوه مجریه و اعتراضات مردم به دیکتاتوری شاه به‌خوبی نمایان بود و نیز اختلاف‌نظر در قوه مجریه مانع از شکل‌گیری وفاقی سیاسی برای تحقق اهداف برنامه می‌شد. درعین حال کمبود منابع مالی و اجرایی نیز مانع بزرگی در راه تحقق این برنامه بود.

بعد از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، مناسبات ایران با دنیای غرب بهبود یافت، صادرات نفت ایران از سر گرفته شد و کمک‌های بی‌دریغ دولت آمریکا به ایران سرازیر شد. در این فضای ملی و بین‌المللی بود که برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی کشور تنظیم و با موفقیت نسبی به اجرا گذاشته شد. در این دوره دولت به‌دلیل اهمیت روزافزون عایدات نفت در تأمین مالی بودجه کشور و تأمین ارز لازم برای واردات، از طبقات اجتماعی استقلال نسبی یافت و توانست بزرگ مالکان را از صحنه اقتصادی و سیاسی کشور حذف و طبقه جدیدی از سرمایه‌داران صنعتی را در کنف حمایت خود قرار دهد.

تقویت مدیریت و کادر سازمان برنامه و تأمین استقلال آن از هیئت دولت، تجهیز ادارات دولتی به نیروی انسانی تحصیل‌کرده و استفاده از مشاوران و پیمانکاران خارجی و

داخلی در اجرای طرح‌های عمرانی شرایط به‌نسبت مساعدی برای اجرای برنامه دوم فراهم آورد.

اما نبود برنامه‌ریزی جامع و افتراق بودجه عمرانی از بودجه جاری دستگاه‌های دولتی و نادیده گرفتن تأثیرات متقابل این دو بر یکدیگر، مشکلات جدی و جدیدی برای هماهنگی میان برنامه و اقدام‌های دستگاه‌های دولتی فراهم آورد و سبب پیدایش کمبودهای مالی برای پیشبرد اهداف برنامه شد.

از این گذشته در آن زمان سیاست‌های مالی و پولی و بازرگانی دولت خارج از سازمان برنامه و بدون توجه به اهداف برنامه اتخاذ می‌شد. این وضع که با بی‌انضباطی مالی و پولی همراه بود، دولت را ناگزیر به اتخاذ سیاست تثبیت اقتصادی کرد و این خود موجب رکود اقتصادی و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در سال‌های پایانی برنامه شد.

دولت کودتا چون پایگاه مردمی وسیعی نداشت و بنابر ماهیت سرکوب‌گر خود به‌نظر مردم اهمیت نمی‌داد، هرگز قصد توضیح اهداف برنامه‌های عمرانی و مسائل و چالش‌هایی که در اجرای برنامه با آن مواجه بود را به مردم نداشت. نبود مجاری ارتباطی لازم برای مشارکت و اظهارنظر مردم و نمایندگان آنها در تصمیمات برنامه و نیز دریافت نکردن نظرهای انتقادی مردم درباره کم‌وکیف برنامه‌های عمرانی یکی دیگر از ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی در آن زمان بود. برنامه‌ها در فرایندی بوروکراتیک شکل می‌گرفت و به اجرا درمی‌آمد. بیگانگی مردم از دولت موجب بروز بی‌تفاوتی و حتی خصومت و مقاومت اجتماعی نسبت به اهداف دولت می‌شد.

فصل سوم

برنامه سوم عمرانی

(۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶)

مقدمه

همان‌طور که در فصل قبل دیدیم برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور بعد از پایان جنگ جهانی دوم آغاز شد. در ابتدا کار با شکل‌گیری شورای عالی برنامه به کمک مشاوران خارجی و همکاری دستگاه‌های دولتی انجام شد، برنامه اول به‌صورت مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی و اصلاحی تنظیم گردید. اما این برنامه به‌دلیل بی‌ثباتی مژمن سیاسی و اقتصادی در کشور و در دسترس نبودن منابع مالی و عوامل اجرایی لازم با شکست مواجه شد. با این حال در همین دوره بود که سازمان برنامه تأسیس شد و دستگاهی مستقل و دارای هویت حقوقی که عهده‌دار برنامه‌ریزی مرکزی گردید.

برنامه دوم نیز به همان روش برنامه اول به‌صورت مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی و اصلاحی با همکاری سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، تهیه شد، اما این برنامه برخلاف برنامه اول با موفقیت نسبی اجرا شد. از دلایل موفقیت این برنامه باید به چند عامل اشاره کرد. ابتدا تلاش برای ایجاد ثبات سیاسی در داخل به هر قیمتی، دوم تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و قرار گرفتن ایران در زمره متحدان غرب، سوم دسترسی دولت به درآمدهای روزافزون نفت و کمک‌های مالی خارجی، چهارم بهره‌گیری سازمان برنامه از تجارب ارزنده ابتهاج در سمت مدیریت این سازمان و پشتیبانی شاه از وی. درواقع ابتهاج که تجربه غنی کار در مؤسسات مالی داخلی و بین‌المللی را داشت، توانست با جلب نظر مساعد مؤسسات بین‌المللی، کارشناسان فنی و اقتصادی لازم برنامه‌ریزی را گرد هم آورد و به کار گیرد. در این دوره استقلال سازمان تازه تأسیس برنامه از دستگاه‌های اداری کشور که فاقد تخصص‌های برنامه‌ریزی و ظرفیت‌های اجرایی بودند ضامن پیشبرد سریع طرح‌های عمرانی شد.

در دوران برنامه دوم بود که ظرفیت‌های برنامه‌ریزی سازمان برنامه با کمک گروه اول و دوم کارشناسان هاروارد و فارغ‌التحصیلان ایرانی خارج از کشور که به استخدام سازمان برنامه درآمدند، افزایش یافت و دفاتر فنی و اقتصادی سازمان برنامه با کمک کارشناسان بانک جهانی و دانشگاه هاروارد فعال شد. در همین دوره بود که با تأسیس سازمان هواشناسی، سازمان نقشه‌برداری و آمارگیری‌های مختلف، آمار و اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی فراهم آمد.

اما در دوره برنامه دوم اختلافات سازمان برنامه با وزارت دارایی و وزارتخانه‌های دیگر شدت گرفت و مشخص شد که نخست‌وزیر تمایلی ندارد که یک سازمان برنامه قوی با استقلال نسبی به‌صورت دولتی در درون دولت فعالیت داشته باشد. درضمن به‌دلیل اصلاح نشدن نظام مالیاتی کشور و افزایش هزینه‌های جاری دستگاه‌های اداری و نظامی، و سوسه برای برداشت بخش بیشتری از عایدات نفتی برای تأمین کسری بودجه جاری دولت روزبه‌روز بیشتر می‌شد. در عمل نیز سهم سازمان برنامه از عایدات نفتی کاهش یافت و این سازمان ناگزیر شد بیش‌ازپیش به سمت تأمین مالی خارجی گام بردارد.

بی‌دلیل نیست که در این دوره دو گرایش متضاد شکل گرفت. از یک‌سو در سازمان برنامه این گرایش به‌وجود آمد که تنظیم بودجه جاری از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شود. از سوی دیگر در زمان نخست‌وزیری دکتر اقبال با تصویب قانونی مقرر شد رئیس سازمان برنامه به‌صورت معاون نخست‌وزیر و وزیر مشاور فعالیت داشته باشد. همین قانون بود که در سال ۱۳۳۷، به استعفای ابتهاج از سمت خود منجر شد.

یکی دیگر از تجارب ارزنده‌ای که در دوران برنامه دوم کسب شد، این بود که به‌دلیل ناهماهنگی میان برنامه عمرانی دولت با سیاست‌های مالی، پولی و تجاری، مشکلات عدیده‌ای برای اقتصاد کشور به‌وجود آمد. سیاست مالی و پولی انبساطی در سال‌های اولیه برنامه دوم به افزایش نرخ تورم و کسری تراز پرداخت‌های خارجی در سال‌های پایانی برنامه انجامید و دولت ناگزیر شد سیاست تثبیت اقتصادی را در پیش گیرد. این موضوع نیز ضرورت برنامه‌ریزی جامع را پیش آورد. به همین دلیل برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم قبل از انقلاب به‌صورت برنامه جامع تنظیم شدند.

اما برنامه‌ریزی جامع هم نیازمند اطلاعات آماری بیشتر بود و هم نیازمند هماهنگی

ارگانیک تصمیمات برنامه‌ای و سیاست‌های دولت. در عمل عقلانیت و هماهنگی بیشتر در نظام تصمیم‌گیری کشور دشوارتر از آن بود که در بدو امر به‌نظر می‌رسید. به همین دلیل با شروع برنامه‌ریزی جامع در کشور که تا به امروز ادامه یافته مشکلات جدیدی مطرح شد که هرگز برای آنها راه‌حل‌های مناسبی پیدا نشد. به همین دلیل مرور تجربه برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم قبل از انقلاب در آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی کشور جایگاه خاصی دارد.

برنامه عمرانی سوم اولین برنامه اقتصادی و اجتماعی جامعی است که در ایران تهیه شده است. این برنامه با کمک گروه مشاوران هاروارد و دفتر اقتصادی سازمان برنامه که در سال ۱۳۳۶ تأسیس شده بود، تهیه شد. هرچند تعدادی از صاحب‌نظران، این برنامه را یکی از موفق‌ترین برنامه‌های عمرانی کشور می‌دانند، اما به‌نظر می‌رسد در زمان تدوین آن درک روشنی از الزامات برنامه‌ریزی جامع، چگونگی تعامل سازمان برنامه و دستگاه‌های دولتی و شیوه‌های سازمانی هماهنگی سیاست‌های اقتصادی با برنامه عمرانی به‌وجود نیامده بود. همین کاستی‌ها تا به امروز نیز دامن‌گیر نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است.

۱-۳ رویکرد جامع به برنامه‌ریزی و سطوح مختلف برنامه

برای تهیه برنامه سوم سازمان برنامه با عقد قراردادهایی از خدمات کارشناسی و تخصصی دو گروه مشاوران دانشگاه هاروارد که از سال ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۱ در ایران خدمت کردند، استفاده کرد. اولین اقدام گروه اول مشاوران هاروارد بازنگری برنامه‌های عمرانی به ویژه ارزیابی عملکرد برنامه دوم بود، پس از آن این گروه همکاری نزدیکی با سازمان برنامه برای سامان‌دهی برنامه سوم داشتند. گزارش بازنگری برنامه دوم عمرانی به دنبال بیش از یک سال کار تحلیلی عمیق در اسفند سال ۱۳۳۹ به پایان رسید و نتایج آن عملاً مبنای تهیه برنامه سوم عمرانی شد. این گزارش به روشن‌ترین صورت ممکن، راه رسیدن برنامه‌ریزان را به اندیشه برنامه‌ریزی جامع نشان می‌دهد (مک‌لئود، ۱۳۷۷: ۲۷).

در این گزارش نتیجه‌گیری شده است که کاستی‌های برنامه دوم را می‌توان به سه عامل، پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی، کمبود نیروی انسانی آموزش‌دیده و عوامل نهادی

نسبت داد. نتایج گزارش بازنگری برنامه دوم در زمینه ضرورت تدوین برنامه جامع بدین صورت بیان شد:

«در تمام قسمت‌های این گزارش معلوم شد که فقدان برنامه عمرانی هماهنگ و جامع، مانع اصلی در برابر تسریع آهنگ توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است ... با توجه به نیاز فراگیر به جامعیت برنامه‌ریزی عمرانی در کشور، ما از تصمیم اخیر دولت استقبال می‌کنیم که سازمان برنامه را به تدوین برنامه عمرانی سوم کشور که برنامه‌ای ملی و دربرگیرنده فعالیت‌های کلیه دستگاه‌های دولتی و نیز فعالیت‌های بخش خصوصی باشد فراخوانده است» (همان).

اولین گروه در گزارش خود ادغام سازمان برنامه در دولت را پیشنهاد کرد و همچنین توصیه کرد سازمان برنامه از مسئولیت اجرایی طرح‌های عمرانی کنار رود و نقش مهم‌تری که همان مدیریت اقتصادی کشور است را برعهده گیرد.^۱ کمیسیون سامان‌دهی برنامه سوم که در سال ۱۳۳۹ تشکیل شد، در گزارشی که در تیرماه ۱۳۴۰ منتشر کرد پیشنهادهای مزبور را پذیرفت و به‌علاوه برای حل مسائل فنی برنامه‌ریزی و از جمله رابطه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی - فنی با برنامه‌ریزی کلان اقتصادی - اجتماعی راه‌حلهایی پیشنهاد نمود.

پس از آنکه به نفع برنامه‌ریزی جامع و ملی تصمیم‌گیری شد، تنها کار باقی‌مانده تهیه برنامه‌های عمل بود، اما پس از آنکه کار تهیه برنامه سوم به جریان افتاد، هدف تهیه برنامه عمرانی ملی و جامع جای خود را به هدف تهیه «چارچوب تحلیلی و طرح کلی برنامه عمرانی سوم» داد. تهیه این چارچوب که در نهایت تا حد چارچوب برنامه سوم یا کلیات برنامه پیش رفت، بیش از سه سال طول کشید.

درواقع دفتر اقتصادی سازمان برنامه، از طریق کمیته‌های تخصصی خود اسنادی را تهیه کرد که در هریک از آنها به بررسی مسائل توسعه در یک بخش اصلی برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌ها و هزینه‌های عمومی پرداخته بودند. این بخش‌ها شامل کشاورزی، حمل‌ونقل، ارتباطات و مخابرات، سوخت و انرژی، صنعت و معدن، امور اجتماعی، بهداشت، آموزش و عمران منطقه‌ای بودند. در زمان تهیه گزارش خلاصه برنامه سوم به

1. The Comitee on Organization for the Third Development Plan, July 1961.

کل این مجموعه اسناد صورت منسجم و معنایی از واقعیت اقتصادی داده شد. کوشش شد تا رقمی برای مخارج عمرانی در برنامه سوم تعیین گردد که با شاخص‌های اساسی اقتصادی کشور مانند سطح درآمد، اشتغال، قیمت‌ها، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، مالیات، میزان تولید، صادرات، واردات و غیره مرتبط شود (همان: ۳۲ - ۳۱).

گروه دوم مشاوران هاروارد وقتی به ایران آمدند که ایده برنامه‌ریزی جامع کاملاً پذیرفته شده بود و گام‌های عملی نیز در این راه برداشته شده بود، اما گروه اخیر برخلاف گروه اول اعتقاد داشتند که در ایران الزامات و پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی جامع وجود ندارد. از نظر آنان فعالیت‌هایی که در دوره پرکار سه‌ساله انجام شده به تهیه برنامه منتهی نشده، بلکه در بهترین حالت آن را می‌توان چارچوب یا طرح کلی برنامه نامید (همان: ۳۲). هرچند کار تهیه برنامه سوم ساختار مفهومی سودمندی پدید آورده بود، اما این ساختار تا تبدیل به برنامه راه‌درازی در پیش داشت. در اینجا منظور برنامه‌ای است که طرح تفصیلی اولیه اقدام‌هایی باشد که به سمت هدف‌های پذیرفته شده گام بردارد (همان: ۳۲). این برنامه از نظر گروه دوم کارشناسان هاروارد فاقد جزئیات کافی بود و این نقیصه به‌ویژه در ابعاد اجرایی برنامه و اکثر پیشنهادهای ارائه شده دیده می‌شد. البته این بی‌توجهی به جزئیات در میان بخش‌ها به یک اندازه نبود. به‌طور کلی می‌توان گفت که درباره توسعه فیزیکی، پیشنهادهای بسیار روشن‌تر از حوزه توسعه اجتماعی ارائه شده بود (همان: ۳۳).

گفتنی است که گروه دوم مشاوران هاروارد که در دفتر اقتصادی مستقر شدند، تجربه تلخی از همکاری با ایرانیان به‌جای گذاشتند و به‌دلیل تفاهم نداشتن در بسیاری از نگرش‌ها کار خود را قبل از اتمام قرارداد رها کردند و به کشور خود بازگشتند. مک‌لئود سرپرست اجرایی گروه مشاوران هاروارد این تنش‌ها را در کتاب خود منعکس کرده است (همان: ۱۳۷۷).

برنامه عمرانی سوم در ده فصل تهیه شد. تعدادی از فصول برنامه، نماینده زیربخش‌های مهم اقتصاد کشور بود. پس می‌توان گفت برنامه در دو سطح کلان و بخشی تهیه شده بود.

برنامه در هر بخش شامل دو دسته عملیات بود که شامل برنامه هسته و برنامه

غیرهسته می‌شد. برنامه هسته جدی‌ترین بخش عملیات بود که در صورت کاهش منابع مالی برنامه، مشمول کمترین کاهش می‌شد.

۲-۳ روش تهیه برنامه

در گزارش سامان‌دهی برنامه سوم که در دفتر اقتصادی تهیه شده بود گام‌های اساسی برنامه‌ریزی به شرح زیر برشمرده شده است (همان: ۸۵):

۱. **تهیه برنامه:** برنامه کلی را باید سازمان برنامه و با همکاری وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی تهیه کند. این برنامه پس از تهیه، برای تصویب به دولت و مجلس ارائه خواهد شد.
۲. **برنامه‌ها و پروژه‌های مشخص:** این برنامه‌ها و پروژه‌ها را سازمان برنامه به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دیگر پیشنهاد خواهد کرد. پیشنهادهایی که تصویب می‌شوند در موافقت‌نامه‌ای که میان سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی امضا می‌شود درج خواهد شد.
۳. **بودجه عمرانی سالیانه:** این بودجه را سازمان برنامه و براساس برآورد هزینه‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی تهیه خواهد کرد. بودجه عمرانی برای تصویب، تقدیم دولت خواهد شد.
۴. **نظارت بر اجرای برنامه:** وجوه لازم را هر سه ماه یکبار وزارت دارایی به سازمان برنامه خواهد داد و سازمان برنامه آن را به دستگاه‌های اجرایی تخصیص خواهد داد. سازمان برنامه پیشرفت پروژه‌ها و برنامه‌ها را ارزیابی خواهد کرد و در مواردی که انحراف عملکرد از فرایندها و استانداردهای اولیه مشاهده شود از ابزار کنترل مالی و غیرمالی خود برای تضمین اتخاذ تدابیر لازم استفاده خواهد کرد.

در برنامه سوم جامعیت برنامه، اساس برنامه‌ریزی شد. با این رویکرد، برنامه مالی کشور و تا حدی منابع انسانی برآورد شد و براساس رشد اقتصادی معینی که ۶ درصد در سال تعیین شده بود، هدف رشد در هر بخش پیش‌بینی گردید. برنامه برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی پروژه‌های مشخصی نداشت. درباره پروژه‌های عمرانی بخش دولتی نیز در تمام بخش‌های اقتصاد به تعداد کافی پروژه تعریف نشده بود.

از نظر روش‌شناسی برنامه سوم از کاستی‌های مهمی رنج می‌برد. هیچ مدل ریاضی یا برنامه‌ریزی در برنامه به کار نرفته بود و هیچ تلاشی برای به‌دست آوردن راه‌حل‌های تعادل عمومی در نظر گرفته نشده بود. روش اصلی برنامه‌ریزی شبیه روش مرحله‌ای یان

تین برگن بود که مبتنی بر روش آزمون و خطاست، اما این روش هم، به دلیل محدودیت اطلاعات آماری کاربردی نبود. از این رو می توان گفت برنامه سوم فاقد جامعیت ادعا شده بود (Razavi and Vakile, 1984: 30).

روش درست برنامه ریزی در سطح بخشی، مبتنی بر تعیین اهداف مشخص و به دنبال آن مبادله میان تخصیص های سرمایه گذاری به دلیل محدودیت منابع مالی است اما به دلیل نبود اطلاعات، تعیین اهداف مشخص دشوار بود. در نتیجه هیچ یک از این دو کار انجام نشد. از این رو تمام تخصیص منابع در بخش های مختلف باید براساس روش های آزمون و خطا انجام شود و این کار بیشتر براساس قضاوت های ذهنی برنامه ریزان صورت می گرفت (Ibid.). علاوه بر این دستگاه اداری بر الزامات ساختار برنامه ریزی منطبق نبود. برنامه سوم بدان صورت که در ابتدا مدنظر بود باید هم مشتمل بر چارچوب برنامه باشد که سازمان برنامه آن را در سطح کلان و بخشی تهیه کرده بود و هم شامل فهرستی از پروژه هایی باشد که وزارتخانه ها و دستگاه های اجرایی قرار بود تهیه کنند. هرچند تهیه چارچوب برنامه مطابق برنامه زمانی انجام شد، اما وزارتخانه ها نتوانستند تعداد مناسبی پروژه های سرمایه گذاری شناسایی و ارائه کنند. از این رو برنامه سوم از ابتدا با کمبود پروژه های مشخص سرمایه گذاری مواجه بود. بدین ترتیب به جای گزینش پروژه های سرمایه گذاری از میان تعداد زیادی پروژه، مسئله تولید پروژه های جدید در دستور کار قرار گرفت. با این شرایط، سازگاری و بهینگی برنامه های سرمایه گذاری از دست رفته بود.

۳-۳ مدت برنامه

مدت این برنامه برخلاف دو برنامه اول و دوم که هفت ساله بودند، پنج سال ونیم تعیین شد. تاریخ آغاز آن اول مهر ۱۳۴۱ و تاریخ پایان آن ۲۹ اسفند ۱۳۴۶ تعیین شده بود دکتر مشرف نفیسی در دفاع از تعیین مدت هفت سال برای اجرای برنامه اول استدلال می کرد که آنچه در ممالک پیشرفته در ظرف پنج سال قابل انجام است در ایران زمان بیشتری نیاز دارد (نفیسی، ۱۳۲۶). اما مدیران سازمان برنامه در دفاع از دوره زمانی کمتر به دشواری های پیش بینی های بلندمدت اشاره می کردند (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۳۴۳).

۳-۴ اهداف برنامه

اهداف کلی برنامه سوم عبارت بودند از:

- دستیابی به رشد اقتصادی ۶ درصد در سال،
- ایجاد فرصت‌های اشتغال،
- توزیع عادلانه‌تر درآمد،

- حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها و موازنه پرداخت‌های خارجی.

هدف اصلی برنامه دستیابی به نرخ رشد اقتصادی ۶ درصد در سال بود. سه هدف دیگر را می‌توان اهداف ثانویه برنامه به حساب آورد.

اجزای اصلی برنامه عبارت بود از: برنامه سرمایه‌گذاری برای بخش عمومی و برخی پیش‌بینی‌ها برای بخش خصوصی. در برنامه کلان و برنامه‌های بخشی برنامه سوم، پیوند روشنی میان اهداف کلی، اهداف جزئی، اهداف کمی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها دیده نمی‌شود. در برنامه سوم برای رسیدن به هدف رشد تعیین شده، میزان تشکیل سرمایه ثابت لازم براساس روش نسبت افزایش تولید به افزایش سرمایه‌گذاری^۱ تعیین شده بود. در این برنامه فرض شده بود برای افزایش یک واحد تولید ناخالص داخلی سه واحد سرمایه‌گذاری لازم است. عدد اخیر در غیاب سری زمانی مناسبی از حساب‌های ملی احتمالاً براساس تجارب کشور هند اخذ شده بود بدین ترتیب با رشد اقتصادی برابر ۶ درصد و ضریب سرمایه ۳، پس‌انداز لازم برای رسیدن به این نرخ رشد ۱۸ درصد تعیین شد.

۳-۵ منابع مالی برنامه

برنامه سوم ابتدا با فرض افزایش درآمدهای نفتی کشور با نرخ رشد ۶/۵ درصد در سال تهیه شد. بر این اساس منابع و مصارف برنامه معادل ۱۳۹/۷ میلیارد ریال برآورد شد. اما بعداً این مبلغ به ۲۵۰ میلیارد ریال افزایش یافت.

بهموجب ماده (۵) قانون برنامه سوم مقرر شده بود در نیمه دوم سال ۱۳۴۱ معادل ۵۵ درصد درآمد نفت به حساب مخصوصی به نام حساب درآمد برنامه در بانک مرکزی واریز شود و در بقیه سال‌های برنامه همه‌ساله ۵ درصد به این سهم افزوده شود. بدین ترتیب

فصل سوم برنامه عمرانی (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶) ۱۲۹

در سال ۱۳۴۶ سهمی از درآمد نفت که به این حساب باید اختصاص می‌یافت به ۸۰ درصد بالغ می‌شد، اما در عمل هرگز این پیش‌بینی تحقق نیفت و سهم برنامه از درآمدهای نفت کمتر شد.

در تبصره «۲» همین ماده پیش‌بینی شده است که علاوه بر درآمدهای نفتی، درآمدهای متفرقه سازمان برنامه و همچنین دریافتی‌ها بابت وام‌های پرداختی سازمان برنامه نیز به حساب درآمد برنامه منظور شود.

جدول ۱-۳ پیش‌بینی منابع مالی برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)

(میلیارد ریال - درصد)

ردیف	شرح	مبالغ	سهم
۱	سهم سازمان برنامه از درآمد نفت	۱۴۵/۱	۵۸/۰
۲	پذیره نفت	۸/۶	۳/۴
۳	وام‌های داخلی	۲۷/۷	۱۱/۱
۴	متفرقه و انتقال از برنامه دوم	۴/۲	۱/۷
۵	استفاده از اعتبارات کوتاه مدت	۳/۵	۱/۴
۶	وام‌های خارجی	۶۰/۹	۲۴/۴
۷	اعتبارات برنامه سوم	۲۵۰	۱۰۰

مأخذ: قانون برنامه سوم.

از این وجوه باید ۲۳۰ میلیارد ریال صرف اعتبارات عمرانی و ۲۰ میلیارد ریال صرف هزینه‌های اداری و بازپرداخت وام‌ها می‌شد.

در عمل سهم سازمان برنامه از درآمد نفت در حد ۱۴۴/۹ میلیارد ریال محقق شد درآمد پذیره نفت نیز در حد ۸/۴ میلیارد ریال تحقق یافت. تا جایی که به وام‌های داخلی مربوط می‌شود، از محل اسناد خزانه ۱۳/۸ میلیارد ریال و از بانک مرکزی ۳۰ میلیارد ریال، تأمین شد. در دوران برنامه ۲۰/۸ میلیارد ریال از منابع مالی برنامه از محل استقراض خارجی تأمین گردید (گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱).

۳-۶ چگونگی تخصیص اعتبارات برنامه میان بخش‌ها

کل اعتبارات مصوب برنامه سوم برای طرح‌های عمرانی ۲۳۰ میلیارد ریال بود که در تجدیدنظر خرداد سال ۱۳۴۳ به ۲۲۲/۴ میلیارد ریال تقلیل یافت، اما در عمل از این مبلغ مصوب تنها ۲۰۴/۶ میلیارد ریال پرداخت شد (جدول ۲-۳).

جدول ۲-۳ اعتبارات مصوب و پرداخت شده برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)

(میلیارد ریال)

شرح	اعتبار مصوب براساس تجدیدنظر خرداد ۱۳۴۳		مبلغ پرداختی		درصد مبلغ پرداختی به اعتبار مصوب
	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	
فصل اول - کشاورزی و آبیاری	۴۷/۹	۲۱/۵	۴۷/۳	۲۳/۱	۹۸/۷
فصل دوم - صنایع و معادن	۲۷/۳	۱۲/۳	۱۷/۱	۸/۴	۶۲/۶
فصل سوم - نیرو و سوخت	۳۵/۱	۱۵/۸	۳۲	۱۵/۶	۹۱/۲
فصل چهارم - ارتباطات و مخابرات	۵۷	۲۵/۶	۵۳/۸	۲۶/۳	۹۴/۴
فصل پنجم - فرهنگ	۱۷/۶	۷/۹	۱۷/۳	۸/۵	۹۸/۳
فصل ششم - بهداشت و درمان	۱۳/۳	۶	۱۳/۲	۶/۵	۹۹/۲
فصل هفتم - کار و نیروی انسانی	۲/۹	۱/۳	۲/۸	۱/۴	۹۶/۶
فصل هشتم - عمران	۷/۳	۳/۳	۷/۲	۳/۵	۹۸/۶
فصل نهم - آمار و برنامه‌ریزی	۱/۶	۰/۷	۱/۵	۰/۷	۹۳/۸
فصل دهم - خانه‌سازی و ساختمان	۱۲/۴	۵/۶	۱۲/۲	۶	۹۸/۴
پرداختی علی‌الحساب به وزارت دارایی بابت طرح‌های مستمر عمرانی	-	-	۰/۲	۰/۱	-
جمع	۲۲۲/۴	۱۰۰	۲۰۴/۶	۱۰۰	۹۲/۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، «سابقه برنامه‌ریزی در ایران»، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، ۱۳۷۷، ص ۲۰.

فصول سوم، چهارم و هشتم برنامه که به توسعه زیرساخت‌های فیزیکی مربوط است جمعاً ۴۵/۴ درصد اعتبارات پرداختی برنامه را به خود اختصاص داده بود. فصول

پنجم، ششم و هفتم که به توسعه سرمایه انسانی و بازار کار مربوط است، جمعاً ۱۶/۴ درصد اعتبارات پرداختی برنامه را شامل می‌شد. بدین ترتیب ۶۲ درصد اعتبارات برنامه در عمل به توسعه زیرساخت‌های فیزیکی و سرمایه انسانی اختصاص یافته بود. سهم کشاورزی و آبیاری در این برنامه بسیار قابل توجه بوده است و ۲۳/۱ درصد اعتبارات پرداختی دولت به این فصل از برنامه اختصاص یافته است. دخالت دولت در این حوزه نیز مربوط به احداث سدها، مهیا کردن کانال‌های آبیاری، اعطای اعتبارات کشاورزی، آموزش و تحقیقات، حفظ منابع طبیعی، اصلاحات ارضی و عمران روستایی و ... بوده است. دولت کمتر به‌صورت مستقیم در تولید محصولات کشاورزی درگیر شده است.

برخلاف کشاورزی، دولت پیش‌بینی کرده بود ۷۷/۳ درصد اعتبار مصوب به بخش صنعت و معدن را به‌صورت مستقیم در فعالیت‌های تولیدی سرمایه‌گذاری کند، اما عملکرد اعتبارات این بخش گویای آن است که در این باره توفیق چندانی به‌دست نیاورده است. به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود بخش صنعت و معدن تنها بخش تولیدی است که دولت قصد داشته در آن سرمایه‌گذاری هنگفتی انجام دهد. هرچند در اینجا نیز یکی از سیاست‌های دولت ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری صنعتی از طریق اعطای اعتبارات ارزان‌قیمت و ارائه کمک‌های فنی بود. اما چنین به‌نظر می‌رسد که دولت با سرمایه‌گذاری مستقیم در برخی از شاخه‌های تولید می‌خواسته کمبودها را برطرف کند.

۳-۷ تجدیدنظر در برنامه

برنامه سوم عمرانی در ۱۵ شهریور ۱۳۴۱ به تصویب هیئت وزیران رسید، اما یک‌بار در اسفند ۱۳۴۲ و بار دیگر در خرداد ۱۳۴۳ تجدیدنظر شد. در اصلاحیه اول مجموع اعتبارات برنامه از ۱۳۹/۷ میلیارد ریال به ۲۳۰ میلیارد افزایش یافت. اما در اصلاحیه دوم این مبلغ با اندکی کاهش به ۲۲۴/۴ میلیارد ریال رسید. سهم فصول مختلف برنامه در این اصلاحات قدری تغییر یافت، اما این تغییرات چندان اساسی نبود.

۳-۸ رابطه برنامه و بودجه

قبل از برنامه سوم دفتر بودجه سازمان برنامه متولی بودجه عمرانی بود. بودجه جاری

وزارتخانه‌ها را وزارت دارایی تهیه و به مجلس تقدیم می‌کرد. میان این دو بودجه هیچ رابطه مشخصی وجود نداشت. شرکت‌های دولتی نیز بودجه خاص خود را داشتند که نه در بودجه جاری و نه در بودجه عمرانی منعکس نمی‌شد. برخی از این شرکت‌ها نیز اساساً بودجه‌ای تهیه نمی‌کردند.

بررسی‌هایی که در اواخر سال ۱۳۳۸ در دفتر اقتصادی سازمان برنامه انجام گرفت، دو ایراد اساسی نظام بودجه‌نویسی آن زمان را آشکار کرد. یکی اینکه وزارت دارایی به برنامه‌ها و هزینه‌های سازمان‌های مصرف‌کننده اعتبارات جاری، رسیدگی نمی‌کند و دیگر آنکه سعی نمی‌شود تا بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی با توجه به پیش‌بینی درآمدهای دولت تنظیم شود. به عبارت دیگر هیچ تضمینی برای تعادل بودجه وجود ندارد. با توجه به این اوضاع و به‌ویژه افزایش پیش‌بینی نشده بودجه جاری که موجب کاهش سهم بودجه عمرانی از درآمد نفت می‌شد، بسیاری معتقد می‌شوند که امر تهیه و تنظیم بودجه باید در دفتر خاصی زیر نظر نخست‌وزیر انجام شود و یا تدوین بودجه جاری نیز در سازمان برنامه تمرکز یافته و با بودجه عمرانی به‌صورت یکجا تهیه شود (توفیق، ۱۳۵۹: ۲۱).

در دوره نخست‌وزیری علی امینی، خداداد فرمانفرمایان که در سمت معاون اقتصادی سازمان برنامه کار می‌کرد و رابطه نزدیکی با او داشت، تلاش کرد تهیه بودجه عمرانی و جاری را یک کاسه کند و تهیه بودجه کشور را به سازمان برنامه واگذار کند، اما این هدف عملی نشد. چند سال بعد وقتی حسنعلی منصور نخست‌وزیر شد و هویدا در کابینه او در سمت وزیر دارایی به کار پرداخت، انتقال بودجه به سازمان برنامه عملی شد. در اوایل سال ۱۳۴۳ انتقال بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه اعلام و متعاقباً عملی شد.

در قانون برنامه سوم، تشکیل دفتر بودجه با هدف تهیه و تنظیم و تمرکز بودجه عادی و عمرانی کل کشور پیش‌بینی شده بود. بدین ترتیب در برنامه سوم بود که بودجه کل کشور مشتمل بر بودجه جاری، عمرانی و بودجه شرکت‌های دولتی برای اولین بار تهیه شد. در واقع اصلاحیه بودجه سال ۱۳۴۳ به این ترتیب تهیه و به مجلس ارائه شد. اصلاحیه اخیر و بودجه سال ۱۳۴۴ را مجیدی که در آن زمان رئیس دفتر بودجه سازمان برنامه بود، تهیه کرد. این بودجه به گفته وی چند بُعد داشت. براساس روش

برنامه‌ای،^۱ روش وظیفه‌ای^۲ و روش سازمانی و بالاخره روش اقلام هزینه تدوین شده بود. این اولین باری بود که بودجه به این صورت به مجلس تقدیم می‌شد. مجیدی می‌گوید بودجه‌ای درست کردیم که شامل چهار قسمت بود (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۳۲۰ - ۳۱۹):

- قسمت اول بودجه جاری،

- قسمت دوم بودجه عمرانی،

- قسمت سوم بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولتی،

- قسمت چهارم بودجه مؤسسات عام‌المنفعه.

جالب اینجاست که نمایندگان مجلس در کمیسیون مربوط از چنین شیوه‌ای بی‌اطلاع بودند و مجیدی به درخواست ریاضی رئیس مجلس شورای ملی در جلساتی آموزشی‌های لازم را به آنان ارائه کرد.

تهیه بودجه به‌صورت جدید موجب شد تا تصویر جامعی از برنامه سالیانه بخش عمومی فراهم آید و این امکان باشد که روابط متقابل عملیات عمرانی برنامه با فعالیت‌های جاری دستگاه‌های دولتی مدنظر قرار گیرد. بدین ترتیب از نظر فنی چارچوبی به‌وجود آمد که دولت در قبال مجلس و مردم پاسخ‌گو باشد و اختلافات وزارت دارایی و سازمان برنامه بر سر سهم هریک از آنها از درآمدهای نفتی حل شود، اما این پیشرفت فنی لزوماً به معنای دستیابی سهل به هماهنگی درونی اجزای بودجه و ارتباط ارگانیک آن با برنامه عمرانی نبود.

درواقع بودجه ارتش با نظر شاه و بدون دخالت سازمان برنامه به تصویب می‌رسید. شرکت ملی نفت ایران خود برنامه‌های سرمایه‌گذاری خود را تعیین و از محل منابع خود اجرا می‌کرد و چندان پاسخ‌گوی سازمان برنامه نبود. روش تهیه بودجه جاری وزارتخانه‌ها معمولاً به‌صورت افزایشی بود و ارتباط روشنی با حجم عملیات آنها نداشت. بدین ترتیب می‌توان گفت یک کاسه کردن بودجه کل کشور در سازمان برنامه هرچند اقدام مفیدی بود، اما در غیاب هماهنگی میان سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها می‌توان گفت

1. Program Budgeting

2. Functional

کشمکش بر سر دریافت منابع مالی از این طریق به سازمان برنامه انتقال یافت.

۹-۳ عملکرد اقتصاد در دوران برنامه

برنامه سوم در وضعیتی آغاز شد که اقتصاد ایران هنوز رکود حاصل از سیاست تثبیت اقتصادی را پشت سر گذاشته بود. از نظر سیاسی نیز رژیم پهلوی در وضعیت بحرانی قرار داشت. دخالت دربار در انتخابات، حمایت دولت از رژیم اشغالگر قدس و واگذاری حق قضاوت کنسولی به آمریکایی‌ها، جملگی باعث اعتراض نیروهای ملی و مذهبی حاضر در صحنه سیاسی ایران بودند. اعلام برنامه اصلاحات ارضی و اصول انقلاب سفید شاه، مخالفان رژیم را تحریک کرد. در ۱۵ خرداد سال ۱۳۴۲ نهضت انقلابی مردم به رهبری امام خمینی (ره) در تهران و چند شهر بزرگ با شدت بی‌سابقه‌ای سرکوب شد.

گذشته از موارد یاد شده، باید گفت دو سال اول برنامه به ناگزیر صرف تهیه طرح و اتمام مطالعاتی شد که برای اجرای طرح‌ها لازم بود. دولت در دو سال اول برنامه برای خروج اقتصاد کشور از رکود اقتصادی اعتبارات بخش ساختمان را به شدت افزایش داد.

به هر حال دوباره ثبات سیاسی برقرار شد. در سایه افزایش درآمدهای نفتی، استقراض داخلی و بین‌المللی، منابع لازم برای اجرای برنامه فراهم آمد. در این دوره در وزارتخانه‌ها نیز ظرفیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی به وجود آمد و با کمک مشاوران و پیمانکاران داخلی و خارجی طرح‌های بزرگ عمرانی به اجرا گذاشته شد.

عملکرد اقتصاد ایران در دوران برنامه سوم از نظر رشد اقتصادی قابل توجه بود. در دوره زمانی برنامه (۱۳۴۱-۱۳۴۶) تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه از رشد متوسط سالیانه‌ای معادل ۹/۳ درصد برخوردار شد. این نرخ رشد در هم‌سنجی با نرخ رشد ۶ درصدی که در برنامه پیش‌بینی شده بود بسیار بالاتر است.^۱

این رشد بالای اقتصادی در سایه سرمایه‌گذاری فزاینده بخش خصوصی و دولتی در اقتصاد کشور به وجود آمد. در ظرف شش سال (۱۳۴۱-۱۳۴۶) جمعاً ۱۰۵۰۰۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص داخلی (به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶)، در اقتصاد

۱. همان‌طور که گفته شد برنامه سوم از اواسط سال ۱۳۴۱ شروع شد. در اینجا در محاسبه رشد اقتصادی عملکرد سال ۱۳۴۱ به طور کامل منظور شده است.

کشور انجام شد. نسبت این رقم به تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت قابل توجه و ۲۵/۲ درصد بود. نکته مهم این است که سهم دولت از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت ثابت در این دوره ۲۳/۲ درصد بود و بخش خصوصی سهم بزرگتر یعنی ۷۶/۸ درصد آن را به خود اختصاص داده بود (حساب‌های ملی ایران، ۱۳۸۱: ۲۷۴ و ۶۵۰). درواقع دولت موفق شده بود باثبات سیاسی و اقتصادی، تجهیز زیرساخت‌های فیزیکی، توسعه سرمایه انسانی و برقراری نظام انگیزشی مناسب، محیط کسب‌وکار و فضای سرمایه‌گذاری مناسبی را برای بخش خصوصی فراهم آورد. بخش خصوصی نیز با بهره‌گیری از این فرصت در عرصه‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی به سرمایه‌گذاری اقدام کرد. در غیاب تعریف و تضمین حقوق مالکیت خصوصی توسط دولت، هرگز بخش خصوصی آماده سرمایه‌گذاری در این مقیاس گسترده در اقتصاد ملی نمی‌شد.

تا جایی که به ثبات اقتصادی مربوط است می‌توان به سه شاخص مهم در این باره اشاره کرد: تورم، کسری بودجه و کسری حساب جاری تراز پرداخت‌ها. تورم به‌عنوان یکی از نماگرهای ثبات اقتصادی در این دوره بسیار اندک بود و شاخص کل قیمت خرده‌فروشی در این دوره فقط رشد سالیانه ۱/۴ درصد را نشان می‌داد (نرم‌افزار بانک اطلاعات اقتصادی مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، IELDB3). درواقع این نرخ تورم اندک در وضعیتی پیش آمد که نقدینگی در دوران برنامه سوم با نرخ میانگین سالیانه ۱۷/۱ درصد رشد کرده بود. باید توجه داشت که در این دوره بخش کشاورزی و روستایی به‌دلیل اصلاحات ارضی بیش‌ازپیش وارد چرخه پولی و کالایی اقتصاد می‌شد و بخشی از نقدینگی مازاد بر نیازهای برخاسته از رشد اقتصادی جذب این بخش شد.

دولت در این دوره توانسته بود انضباط مالی مناسبی را برقرار کند به صورتی که موازنه بودجه دولت برای سال‌های ۱۳۴۶-۱۳۴۱ در حدود ۲/۷+ میلیارد ریال بود (خلعتبری، ۱۳۶۸: ۱۲۸).

تا جایی که به خالص صادرات کالاها و خدمات مربوط است باید گفت در دوره ۱۳۴۶-۱۳۴۱ موازنه حساب جاری به میزان ۴۳۴/۸ میلیون دلار منفی بود (نرم‌افزار بانک اطلاعات اقتصادی مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، IELDB3). در این دوره دولت ایران از ورود سرمایه خارجی به‌صورت وام و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای پر کردن کسری حساب جاری خود بهره برد.

ایجاد فرصت‌های اشتغال یکی دیگر از اهداف برنامه سوم بود. آمار قابل اعتمادی برای سنجش دستاوردهای برنامه سوم در این باره وجود ندارد. نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ گویای آن است که نرخ بیکاری در مدت ۱۰ سال از ۲/۶ درصد به ۹/۳ درصد افزایش یافته است. در این فاصله زمانی به‌طور میانگین ۱۲۰/۸ هزار شغل در سال به‌وجود آمد. در حالی که در همین مدت به عرضه نیروی کار سالیانه ۱۷۷/۵ هزار نفر افزوده شد (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۸: ۹۵).

درباره بهبود توزیع درآمد نیز به‌دلیل نبود اطلاعات موثق نمی‌توان قضاوت دقیقی کرد. اما در این باره شاهد گرایش‌های متضاد بوده‌ایم. در این دوره جمعیت کشور با نرخ بالایی رشد کرد. میانگین رشد جمعیت برای دوره ۱۳۳۵-۱۳۴۵ در حدود ۳/۱ درصد در سال بود. بار تکفل ناخالص از ۳/۲ نفر در سال ۱۳۳۵ به ۳/۶ نفر افزایش یافت. این وضع با توجه به بالاتر بودن نرخ زادوولد در میان گروه‌های کم‌درآمد جامعه قطعاً به زیان اقشار آسیب‌پذیر بوده است. افزایش نرخ بیکاری نیز بیانگر وخامت وضع زندگی خانوارهایی است که سرپرست آنها فاقد شغل بوده‌اند. در مقابل این عوامل نامساعدکننده توزیع درآمد، می‌توان به اصلاحات ارضی در روستاها به مانند عامل بهبودبخش توزیع ثروت و درآمد نگریست.

رشد بخش کشاورزی در دوره مورد نظر سالیانه ۳/۳۵ درصد بود (همان: ۲۷۴). این نرخ رشد کمتر از نرخ رشد هدف برنامه یعنی ۴/۱ درصد بود. در سه سال اول برنامه (۱۳۴۱-۱۳۴۲) به‌دلیل اصلاحات ارضی، رشد این بخش بسیار ناچیز بود. این وضع با بارندگی اندک در دو سال اول برنامه تشدید شد. اما در سه سال بعد کشاورزی ایران به نرخ‌های رشد بالاتری دست یافت.

گفتنی است که برنامه اصلاحات ارضی در پیش‌نویس اولیه برنامه سوم مطرح نشده بود، اما در قانون برنامه سوم مبلغ ۷۰۰۰ میلیارد ریال برای این کار پیش‌بینی شده بود. با انجام مراحل اول و دوم اصلاحات ارضی در دوره برنامه سوم، مناسبات ارضی کشور به کلی دگرگون شد و بزرگ مالکی — به‌صورت کلی — در کشور اهمیت خود را از دست داد. فقط در مرحله اول اصلاحات ارضی نزدیک به ۷۰۷ هزار خانوار روستایی صاحب زمین شدند (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: ۱۳۶). به‌هرحال به‌دلیل سرعت برنامه اصلاحات

ارضی اجرای برنامه‌های اساسی کشاورزی تحت‌الشعاع قرار گرفت و مسائل نهادی این بخش جز آنچه که مربوط به سیستم زمین‌داری بود همچنان لاینحل باقی ماند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۵).

در دوره برنامه سوم، سرمایه‌گذاری بخش عمومی در مهار آب‌های سطحی حائز اهمیت بود. در این دوره احداث سد لتیان بر روی رودخانه جاجرود، سد شله‌عباس بر روی زاینده‌رود و سد ارس در آب‌های مشترک ایران و روسیه و چند سد کوچک دیگر شروع شد. در این بخش کمبود اعتبار برای اجرای پروژه‌های جدید و اتمام پروژه‌های قدیمی کاملاً محسوس بود (همان). در دوره برنامه سوم بود که وزارت آب و برق تشکیل شد. در آن زمان انتظار می‌رفت با ایجاد این وزارتخانه در فعالیت‌های مربوط به آب تمرکز و هماهنگی به وجود آید.

در بخش صنعت بی‌علاقگی بخش خصوصی در دو سال اول برنامه با فعالیت همه‌جانبه دولت جبران شد و در سال‌های بعد با برطرف شدن رکود اقتصادی، سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش یافت. به‌رغم رکود دوساله اول برنامه، رشد بخش صنعت درخشان بود و این بخش توانست (به قیمت ثبت سال ۱۳۷۶) به نرخ رشد سالیانه ۱۲ درصد برسد (همان). در دوره برنامه سوم قرار بود دولت ۲۶۰۰ میلیارد ریال در صنایع موجود، ۱۸۰۰۰ میلیارد ریال در صنایع جدید و ۵۰۰ میلیارد ریال در معادن دولتی سرمایه‌گذاری کند. هرچند تمام پیش‌بینی‌ها در این زمینه تحقق نیافت، اما با این حال سرمایه‌گذاری دولت در بخش صنعت حائز اهمیت بود. دولت در کنار سرمایه‌گذاری مستقیم، از طریق عرضه ارز ارزان برای واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای، عرضه اعتبارات ارزان‌قیمت از طریق دو بانک تخصصی در صنعت و معدن، معافیت‌های مالیاتی و موانع گمرکی برای ورود اجناس مشابه، بخش صنعت کشور را در کنف حمایت خود قرار داد.

در ابتدای برنامه سوم چند واحد صنعتی که احداث آنها از برنامه دوم شروع شده بود به بهره‌برداری رسید. کارخانه بی. اف. گودریچ، کارخانجات مونتاژ اتومبیل، صنایع تولید دارو، شیر پاستوریزه و مواد شوینده، چرم، رادیو و بخاری از آن جمله‌اند. کارخانه ایران ناسیونال در همین دوره پای به عرصه تولید گذاشت. کارخانه تولید موتورهای

دیزلی در تبریز و کارخانجات قند چغندری نیشابور، کرمانشاه، خوی و اصفهان و کارخانه شیشه‌سازی قزوین و کارخانه نورد فولاد در اهواز در زمره طرح‌هایی بودند که در اواخر برنامه سوم به بهره‌برداری رسیدند.

در بخش ارتباطات، سرمایه‌گذاری بیش از آنچه در ابتدا در نظر گرفته شده بود انجام شد و قدرت جذب این بخش بسیار فراتر از حدس اولیه برنامه‌ریزان شد.

سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی در تولید برق در دوره برنامه سوم قابل ملاحظه بود. میزان تولید برق از ۹۱۲ میلیون کیلووات ساعت در سال ۱۳۴۰ به ۴۱۳۳ میلیون کیلووات ساعت در سال ۱۳۴۶ رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: فصل برق).

به‌طوری که ملاحظه می‌شود با وجود عملکرد خوب اقتصاد کشور، انحرافات از برنامه قابل توجه بوده است و این امر سبب نگرانی صفی اصفیا شده است و در اولین گزارش وی به هیئت عالی برنامه با عنوان «مقدمه‌ای بر خطوط مشخص و روش تهیه برنامه چهارم» که در سال ۱۳۴۵ نوشته شده انعکاس یافته است.

در سایه رشد سریع‌تر بخش‌های نوین اقتصاد مانند صنعت، آب، برق، سوخت، حمل‌ونقل و ارتباطات، ترکیب تولید ناخالص داخلی متحول شد. باین‌حال در پایان برنامه هنوز اقتصاد ایران به‌شدت به بخش‌های اولیه یعنی کشاورزی و نفت وابسته بود و اهمیت نسبی این دو بخش در اقتصاد کشور به ۴۷/۸ درصد می‌رسید و بخش صنعت هنوز در اقتصاد کشور جایگاه مهمی نیافته بود.

جدول ۳-۳ ترکیب تولید ناخالص داخلی برحسب فعالیت‌های اقتصادی در سال‌های

۱۳۴۰ و ۱۳۴۶ (به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹)

(سهم درصد)

ردیف	فعالیت اقتصادی	۱۳۴۰	۱۳۴۶
۱	گروه کشاورزی	۲۲/۴	۱۶/۹
۲	گروه نفت	۲۲/۹	۳۰/۹
۳	گروه صنعت و معدن	۴/۸	۵/۹
۴	آب و برق و گاز	۰/۱	۰/۲
۵	ساختمان	۴/۵	۵

جدول ۳-۳ ترکیب تولید ناخالص داخلی برحسب فعالیت‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۴۶ (به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹)

(سهم درصد)

ردیف	فعالیت اقتصادی	۱۳۴۰	۱۳۴۶
۶	گروه خدمات	۴۲/۶	۴۲/۵
۷	(کسر می‌شود) کارمزد احتسابی	۰/۹	۱/۵
۸	تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۶۹ و ۱۳۷۶، جلد دوم، ۱۳۸۱، ص ۲۷۲.

نکته دیگر این بود که اقتصاد کشور در دوره برنامه سوم با اتکا به صادرات نفت توانست نیازهای ارزی خود را تأمین کند. در این دوره، اهمیت تجارت خارجی در اقتصاد کشور افزایش یافت. اما در این میان صادرات غیرنفتی کشور به قیمت ثابت، رشد ناچیزی داشت در سال ۱۳۴۰، سهم صادرات کالاهای غیرنفتی در کل صادرات کالاهای و خدمات در حدود ۷/۲ درصد بود. این رقم در سال ۱۳۴۶ به ۳/۹ درصد تنزل یافت. بدین‌ترتیب جایگاه کشور در تقسیم کار جهانی، همچنان به‌صورت جایگاه کشوری صادرکننده مواد خام و واردکننده مصنوعات صنعتی، بدون تغییر باقی ماند. افزایش سهم تجارت خارجی در تولید ناخالص داخلی کشور به معنای اتخاذ سیاست تجارت آزاد نبود، بلکه اقتصاد ایران در این دوره وارد مرحله اولیه جایگزینی واردات شده بود و تجارت خارجی ابزاری بود در خدمت واردات کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و خدمات فنی برای ایجاد بنیان‌های صنایع نوین در کشور. این سیاست بعدها به چشم اسفندپار اقتصاد ایران تبدیل شد.

می‌توان گفت اولین برنامه جامع ایران با وجود بدبینی‌های اولیه نسبت به آن، با موفقیت به اجرا درآمد. توفیق برنامه سوم تنها به‌دلیل برنامه‌ریزی دقیق فن‌سالاران داخلی و خارجی به‌دست نیامد. در محیط بین‌المللی، اقتصاد و تجارت جهانی با رونق همراه بود و در سایه آن تقاضا برای نفت افزایش یافت و بدین‌ترتیب بخش مهمی از منابع مالی و ارز لازم کشور برای اجرای برنامه فراهم شد. با اعمال قدرت سیاسی ازسوی

رژیم از یک‌سو سیاست‌های مالی، پولی و تجاری مسئولانه‌ای نیز اتخاذ گردید. اگر هریک از عوامل فوق به نحوی از انحا دچار انحراف جدی از وضع مطلوب می‌شد، اهداف برنامه سوم تحقق نمی‌یافت.

۱۰-۳ نقش دولت در تأیید برنامه

سازمان برنامه در دوره برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)، به‌صورت دستگاهی مستقل از دولت فعالیت می‌کرد. مدیرعامل سازمان برنامه در هفته یک‌بار نزد شاه می‌رفت و گزارش کار سازمان را به او ارائه می‌کرد. او در جلسات هیئت دولت شرکت نمی‌کرد. در این دوره اختلاف‌نظر میان دولت و سازمان برنامه در مواردی بسیار شدید می‌شد. شریف امامی که در کابینه دکتر اقبال در سمت وزیر صنایع و معادن کار می‌کرد، طرح کارخانه پتروشیمی شیراز را در هیئت دولت به تصویب رسانید و به اجرا گذاشت. این موضوع برای ابتهاج که ایده‌هایی درباره توسعه صنایع پتروشیمی در خوزستان داشت گران تمام شد. همین اختلاف‌نظر درباره ایجاد صنایع ذوب‌آهن در زمان وزارت شریف امامی نیز میان سازمان برنامه و وزارت صنایع درگرفته بود (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۳۵). اختلافات وزیر دارایی و سازمان برنامه بر سر تخصیص سهم سازمان برنامه از درآمد نفت کشمکشی دائمی میان این دو دستگاه پدید آورده بود بالاخره شاه تصمیم گرفت پشتیبانی سیاسی خود از ابتهاج را پایان دهد و بدین‌ترتیب دکتر اقبال ماده واحده‌ای را به مجلس آورد که در آن سازمان برنامه جزئی از بدنه دولت محسوب می‌شد و مدیرعامل آن به‌عنوان وزیر مشاور پاسخ‌گوی نخست‌وزیر بود.

اختلاف‌نظرها تنها محدود به تصمیمات اقتصادی و اجرایی نبود. دو روز قبل از تقدیم ماده واحده به مجلس، ابتهاج در جلسه‌ای با هیئت نظامی ایالات متحده به ریاست آدمیرال ردفورد صراحتاً و با لحن تند و درحالی‌که مشت بر میز می‌کوفت به او گفته بود «ایران احتیاج به توسعه اقتصادی دارد نه کمک نظامی. ایران کمک برای توسعه اقتصادی لازم دارد. ایران ارتش بزرگ احتیاج ندارد» (همان: ۲۰۸). با توجه به نفوذ آمریکا در ایران در آن زمان و نظر مساعد شاه نسبت به توسعه توانایی نیروهای نظامی به‌طور قطع این موضع ابتهاج نمی‌توانست مورد تأیید شاه باشد.

نگاه شاه به گروه مشاوران هاروارد — که سازمان‌دهندگان آن در آمریکا از سیاست‌های جان اف. کندی رئیس‌جمهور دمکرات آمریکا طرف‌داری می‌کردند — نیز بدبینانه بود. در سازمان برنامه این احساس وجود داشت که گروه هاروارد از سیاست‌های رسمی دولت آمریکا در ایران پشتیبانی می‌کنند. خیلی قبل از اصلاحات ارضی به گفته خداداد فرمانفرمایان در دفتر اقتصادی سازمان برنامه درباره اصلاحات ارضی بحث می‌شد. آمریکایی‌ها از زمان آیزنهاور روی این نکته پافشاری کرده بودند و در دوره کندی این مسئله برایشان اهمیت بیشتری کسب کرده بود. مشاوران آمریکایی بر این مطلب پافشاری می‌کردند (همان: ۲۳۷). اما همان‌طور که مجیدی روایت کرده شاه قصد داشت این پروژه را در برنامه کم‌رنگ کند و آن را به نام خود مطرح کند (همان: ۳۵۱ - ۳۵۰).

در زمستان سال ۱۳۴۰ زمان حکومت امینی در جلسه‌ای در حضور شاه استراتژی برنامه سوم تشریح شد. خداداد فرمانفرمایان که در آن زمان معاون اصفیا بود می‌گوید شاه بدون توجه به مطالب مطرح شده، بر نیازهای دفاعی کشور تأکید کرد و اصلاً به مباحث اقتصادی و اجتماعی و انضباط مالی و اداری و اجرایی مدنظر برنامه‌ریزان واکنشی نشان نداد (همان: ۳۴۹). به گفته مجیدی، مسئله این بود که آن رابطه‌ای که باید بین گروه برنامه‌ریزی در سازمان برنامه با تصمیم‌گیران دولتی — به‌خصوص تصمیم‌گیرنده اصلی یعنی پادشاه — باشد وجود نداشت.

پس از این جلسه خداداد فرمانفرمایان به حالت قهر از سمت خود استعفا داد و در جلسه‌ای که با اصفیا داشت، شرایطی را برای بازگشت به کار مطرح کرد که ریشه اختلافات را به‌خوبی نشان می‌دهد. او گفت:

دولت باید در مقابل مردم برای تصمیماتی که می‌گیرد و برنامه‌هایی که اجرا می‌کند پاسخ‌گو باشد و مردم باید اطمینان داشته باشند که تصمیمات دولت در جهت منافع آنها و تأمین خواسته‌های آنهاست. فرمانفرمایان مطرح می‌کرد که اگر ما این اصل را قبول کنیم که ما در مقابل تصمیماتی که می‌گیریم باید پاسخ‌گو باشیم، در آن صورت است که می‌توانیم کار برنامه‌ریزی را درست بکنیم و انضباط را با تصویب مقامات تصمیم‌گیرنده و مجلس به‌وجود آوریم این انضباط را وقتی قبول کردیم بایستی محترم بشماریم و دنبالش برویم (همان: ۳۵۲).

این مطالب از الگوی تصمیم‌گیری سیاسی در جوامع دموکراتیک الهام گرفته است. این طرز تفکر با نگاه شاه و دولتمردان ایران درباره چگونگی اداره امور کشور منافات آشکار داشت. به قول مجیدی برنامه‌ریزان تصور می‌کردند که ایران در دوره برنامه سوم وارد دوره جدیدی می‌شود که در آن نوسازی و توسعه همراه با مشارکت مردم و آزادی‌های سیاسی خواهد بود (همان: ۳۵۳).

بدین ترتیب می‌توان به‌وضوح مشاهده کرد که نظام تصمیم‌گیری سیاسی - اداری ایران دچار تناقضات جدی چه در درون قوه مجریه و چه در رابطه شاه با دولت بود. در چنین چارچوبی که هیئت دولت و سازمان برنامه باید کارگزار تصمیمات سلطنت باشند، هماهنگی و انضباط ارکان قوه مجریه کاری دشوار و شاید ناشدنی بود.

۱۱-۳ نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه

قبل از ورود به نقش دو مجلس شورا و سنا در تصویب برنامه، توضیح یک نکته شاید خالی از فایده نباشد و آن این است که در دوره‌ای که دولت‌ها فعالیت‌های پیچیده اقتصادی انجام می‌دهند، مجالس نمایندگی نقش کمتری در تصمیم‌گیری ایفا می‌کنند. درواقع اطلاعات برنامه‌ریزان و تکنوکرات‌ها به‌مراتب بیش از نمایندگان مجلس است. این نمایندگان در غیاب فرصت زمانی لازم و مشاوره‌های کارشناسی حتی اگر بخواهند نمی‌توانند بر جریان اصلی تخصیص منابع در بخش عمومی تأثیر محسوسی بگذارند. حتی در این صورت نیز معلوم نیست که نوع تأثیرات آنها مفید باشد.

گذشته از این کاستی‌ها، مجلس ایران در دوره‌ای که برنامه سوم به تصویب می‌رسید از کاستی‌های مخصوص به خود نیز رنج ببرد. نقش مجلس از منبع ابتکار سیاسی به جنبه مشورتی تنزل یافته بود. نمایندگان مجلس که بیشتر با نظر شخص شاه انتخاب شده بودند نه به آرمان‌های مردم و حزب خاصی دل‌بسته بودند و نه به مسیرهای مشخص عمل متعهد بودند. این مجلس قبل از آنکه موجودیتی مستقل داشته باشد، بازتاب اعمال دیگران بود. نهاد سلطنت بر فراز سر دولت و نهادهای منتخب قرار داشت و این هر دو در مقابل شاه مسئول بودند. شاه نفوذ عمیق و کاملاً آشکاری بر تصمیم‌گیری‌های دولت داشت. در این وضعیت رسیدگی و تصویب برنامه سوم، به تشریفات زائد تبدیل شده بود.

۱۲-۳ جایگاه قانونی سازمان برنامه

براساس ماده (۸) قانون برنامه سوم، سازمان برنامه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بود و وظایف آن عبارت بودند از:

- بررسی و تصویب طرح‌های مربوط به فصول و بندهای برنامه و محول کردن اجرای آنها به دستگاه‌های اجرایی و نظارت در اجرای صحیح طرح‌ها طبق فصل ششم این قانون.

- پرداخت هزینه‌های اجرای طرح‌های مصوب و نگهداری حساب‌ها و ممیزی اسناد.
- تنظیم گزارش‌های اجرای برنامه و حساب عملیات و تسلیم آن به مقامات مربوط.
- تمرکز امور کمک‌های خارجی بلاعوض و وام‌های خارجی و هماهنگ ساختن آن با برنامه و نمایندگی دولت در مذاکرات مربوط به وام‌ها.
- بررسی و تهیه پیشنهاد به دولت در مورد وضع قوانین درباره هر نوع اقدام که برای حسن اجرای برنامه لازم شناخته شود.

- تسویه حساب برنامه هفت‌ساله دوم و پرداخت دیون و وصول مطالبات آن.
- تهیه برنامه عمرانی چهارم و تسلیم آن به مقامات مربوط حداقل ۶ ماه قبل از پایان برنامه سوم.

- تهیه گزارش اقتصادی سالیانه با همکاری وزارت دارایی، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی ایران و همچنین تخصیص اعتبارات عمرانی برای هر سال برنامه.

- تشکیل دفتر بودجه به‌منظور تهیه و تنظیم و تمرکز بودجه عادی و عمرانی کل کشور.
- با تأمل در وظایف سازمان برنامه در برنامه سوم و مقایسه آن با برنامه دوم، وجوه تمایز و تشابه آنها روشن می‌شود. به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود وظایف مندرج در بندهای «۳، ۴، ۸ و ۹» برای اولین بار به سازمان برنامه محول شده است. وظایف اجرایی برخلاف برنامه دوم، به‌صراحت و بدون قیدوشرط به دستگاه‌های دولتی محول شده است. دیگر وظایف مربوط به تهیه برنامه، نظارت بر اجرای برنامه و گزارش‌های مربوط، کم‌وبیش مانند برنامه دوم است.

- در ماده (۹) قانون برنامه سوم، مسئولیت سازمان برنامه به عهده نخست‌وزیر گذاشته شده است. چنین تصریحی به معنای ادغام سازمان برنامه در بدنه دولت است و

در قانون برنامه دوم سابقه نداشت. در همین ماده بیان شده است که مدیرعامل سازمان برنامه به پیشنهاد نخست‌وزیر و به‌موجب فرمان همایونی برای تمام مدت برنامه منصوب می‌شود. اختیارات مدیرعامل به شرح زیر تعیین شده است:

- اداره امور سازمان برنامه،
- تعیین تشکیلات سازمان برنامه و اداره امور استخدامی طبق آیین‌نامه استخدامی سازمان برنامه،
- امضای اسناد و اوراق بهادار و نامه‌ها و عقد قراردادهای مربوط به برنامه،
- تهیه آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون،
- نمایندگی سازمان برنامه در مقابل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و کمیسیون‌های برنامه و سایر کمیسیون‌های مجلسین و افراد و مؤسسات خصوصی داخلی و خارجی و محاکم با حق توکیل غیر.

۱-۱۲-۳ هیئت عالی برنامه

در برنامه سوم هیئت عالی برنامه جای شورای عالی را گرفت. وظیفه این هیئت عبارت بود از: هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های مختلف دولت و تأمین حسن اجرای برنامه. به‌موجب ماده (۱۰) قانون برنامه سوم این هیئت زیر نظر نخست‌وزیر و عضویت ۶ نفر که عبارت بودند از وزیر دارایی، وزیر اقتصاد، رئیس کل بانک مرکزی و سه نفر افراد مطلع که برای مدت برنامه به پیشنهاد مدیرعامل سازمان برنامه و تصویب هیئت وزیران انتخاب می‌شدند، فعالیت می‌کرد. جلسات هیئت عالی باید به دعوت مدیرعامل سازمان برنامه حداقل ماهی یک‌بار و با حضور او تشکیل می‌شد. وظایف هیئت عالی براساس ماده (۱۱) قانون عبارت بود از:

- توصیه نسبت به اتخاذ سیاست‌های مالی و اقتصادی و اداری و اجتماعی دولت و مقررات مربوطه با توجه به گزارش اقتصادی سالیانه سازمان برنامه،
- بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به مشی اجرای برنامه و نوع حدود عملیات سالیانه،
- بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به مسائلی که وزارتخانه‌ها ضمن اجرای برنامه با آن مواجه می‌شوند،

- تصویب اعتبارات عمرانی سالیانه،

- اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای سازمان برنامه در مورد تخصیص اعتبار برنامه.

بدین ترتیب اولاً هیئت عالی برنامه مستقل از سازمان برنامه و عملاً خارج از چارچوب تشکیلاتی آن تشکیل شد، ثانیاً نخست‌وزیر و وزیر دارایی و اقتصاد از طریق این هیئت می‌توانستند ضمن هماهنگی میان فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های مختلف دولت، به اختلافات دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه رسیدگی کنند و از خودسری و استقلال مدیرعامل در مقابل دولت نیز جلوگیری کنند. به نظر می‌رسد این تدبیر پس از اختلاف نظر میان نخست‌وزیر و دستگاه‌های اجرایی از یک سو با مدیرعامل سازمان برنامه از سوی دیگر اتخاذ شد.

سازمان برنامه با پذیرش اصل جامعیت برنامه سوم خودبه‌خود سیاست‌های اقتصادی (شامل سیاست مالی، پولی، تجاری و صنعتی) را به حوزه برنامه‌ریزی وارد کرده بود و ایجاد هیئت عالی برنامه در قانون برنامه سوم را می‌توان به مثابه ابزاری برای هماهنگی این سیاست‌ها با مقتضیات برنامه ارزیابی کرد، اما ایجاد چنین هیئتی با توجه به موارد زیر به‌خودی خود نمی‌توانست ضامن هماهنگی مورد نظر برنامه‌ریزان باشد:

اولاً هیئتی که مرکب از وزراست، نمی‌تواند بدون دبیرخانه و پشتیبانی کارشناسی در مقام سیاست‌گذاری انجام وظیفه کند. عملاً نیز سازمان برنامه نقش دبیرخانه هیئت عالی را ایفا می‌کرد.

ثانیاً اگر هیئت عالی برنامه فقط نهاد سیاست‌گذاری بود، شیوه فوق می‌توانست جواب‌گوی خواسته برنامه‌ریزان باشد، اما نکته اینجاست که در آن زمان شورای عالی اقتصاد دارای اختیارات گسترده در قلمرو تنظیم و اجرای سیاست‌های اقتصادی بود. براساس آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، تنظیم اصول سیاست‌های اقتصادی، مالی و پولی برعهده شورای مزبور گذاشته شده بود. در این آیین‌نامه بیان شده بود که دولت قبل از اتخاذ هرگونه اقدامی که به اقتصاد کشور مربوط باشد، باید نظر مشورتی شورا را اخذ کند. کارکنان دبیرخانه با استفاده از ابهامات قانونی، وظیفه برنامه‌ریزی مرکزی و تهیه برنامه‌های اقتصادی را نیز در چارچوب وظایف آن قرار دادند. بدین ترتیب جبهه جدیدی برای جنگ قدرت در نظام اداری ایران شکل گرفت.

ثالثاً شورای عالی اقتصاد تنها نهادی نبود که وظیفه برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور را برعهده داشت. براساس قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۸ خرداد ۱۳۳۹)، شورای پول و اعتبار تشکیل شد تا در حوزه مسائل مالیّه عمومی، سیاست‌های پولی و مسائل اقتصادی کشور به‌مانند نهادی مشورتی برای دولت فعالیت کند. این شورا موظف شد با رئیس کل بانک مرکزی درباره امور بانک مرکزی همکاری کند و تمامی امور بانکی را هدایت کند و بر آن نظارت داشته باشد و برای هماهنگی در سیاست‌های اقتصادی کشور با شورای عالی اقتصاد همکاری کند.

در چارچوب این ترتیبات نهادی آشفته، هماهنگی میان سیاست‌های اقتصادی و برنامه عمرانی کاری دشوار به‌نظر می‌رسید. هماهنگی را می‌توان به اراده مدیران اقتصادی دولت و تا حدی به بخت و اقبال نسبت داد تا به ترتیبات نهادی مناسب

۳-۱۲-۲ هیئت عامل برنامه

هیئت عامل برنامه مرکب بود از مدیرعامل سازمان برنامه با سمت ریاست هیئت و چهار عضو که از اشخاص با تجربه و بصیر در رشته‌های مختلف مربوط به برنامه، برای تمام مدت برنامه به پیشنهاد مدیرعامل و تصویب هیئت وزیران منصوب می‌شدند. اعضای این هیئت از نظر تشکیلاتی و آیین‌نامه استخدامی، به‌جز چگونگی عزل و نصب، تابع مقررات سازمان برنامه بودند. وظایف این هیئت در ماده (۱۳) قانون برنامه سوم به‌شرح زیر تعیین شده است:

- تصویب طرح‌های اجرایی و روش اجرای آنها در حدود مصوبات هیئت عالی،
- تصویب قراردادهای و تهیه قراردادهای نمونه در رشته‌های مختلف،
- تصویب پیشنهادهای ترک مناقصه و مزایده،
- تصویب پیشنهادهای ارجاع به داوری و تعیین داور و تفویض اختیار صلح و تصویب پیشنهادهای مربوط به صلح و اصلاح دعاوی.

۳-۱۲-۳ هیئت حسابرسی برنامه

در برنامه سوم، هیئت حسابرسی برنامه جای هیئت نظارت را گرفت. به‌موجب ماده (۲۶)

قانون برنامه سوم، این هیئت تشکیل شده بود از سه نفر حسابرس که دو نفر آنها را مجلس شورای ملی از فهرست شش نفری و یک نفر دیگر را مجلس سنا از میان فهرست سه نفری که دولت پیشنهاد می کرد برای مدت یک سال انتخاب می نمودند و تا زمان انتخاب جانشین خود در این سمت کار می کردند.

حقوق و مزایای این هیئت از محل بودجه اداری سازمان برنامه پرداخت می شد. سازمان برنامه طبق قانون ملزم بود حساب های نهایی عملیات مالی هر سال خود را شامل اقلام تمام درآمدها و اعتبارات مصوب و تمام هزینه ها - که به تدریج اسناد مربوط آن ممیزی می شد - برای حسابرسی تسلیم هیئت حسابرسی برنامه کند و آن قسمت از اسناد هزینه را که هیئت مزبور درخواست می کرد ارسال دارد.

در قانون برنامه پیش بینی شده بود که حساب های نهایی هر سال که رسیدگی می شود حداکثر تا ۱۵ اسفند ماه سال بعد به وزارت دارایی ارسال شود تا ضمن لایحه تفریغ بودجه تقدیم مجلس شورای ملی شود. هیئت حسابرسی موظف بود یک نسخه از گزارش خود را به کمیسیون های مربوطه مجلسین بفرستد.

۳-۱۲-۴ تشکیلات سازمان برنامه

اول مهر ماه سال ۱۳۴۱ یعنی روز شروع برنامه سوم، اصفیا سه نفر از معاونان و مشاوران خود را به جلسه ای فرا خواند و در آن جلسه بر ضرورت تجدیدنظر در تشکیلات سازمان برنامه مطابق قانون برنامه تأکید کرد. او بر سه جنبه کار تأکید کرد که عبارت اند از:

اول - مسئله برنامه ریزی و مطالعات اقتصادی و تهیه جزئیات برنامه سوم،

دوم - واگذاری امور اجرایی به وزارتخانه ها و دستگاه های اجرایی،

سوم - ایجاد یک معاونت جدید با عنوان نظارت و تعقیب عملیات که کار نظارت و

پیگیری را برعهده گیرد (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۳۵۴).

نمودار تشکیلات سازمان برنامه در فروردین سال ۱۳۴۲ نمایانگر وجود مدیرعامل،

هیئت عالی برنامه، هیئت عامل برنامه، هیئت حسابرسی برنامه و ۳ معاونت مالی - اداری،

نظارت و تعقیب عملیات و طرح ها و برنامه می باشد (نمودار ۱-۳).

ملاحظه می شود با انتقال امور اجرایی برنامه عمرانی به وزارتخانه ها و دستگاه های

دولتی، امور اجرایی به طرح‌های بازمانده از برنامه دوم محدود شده و فقط شامل عمران شهری و ارتباطات بود.

معاونت نظارت و تعقیب عملیات از دو مدیریت، مدیریت نظارت و دیگری مدیریت تعقیب عملیات تشکیل شده بود. در مدیریت اخیر قسمت‌هایی متناظر با فصول برنامه برای تعقیب و مراقبت در امور تخصصی به‌وجود آمد.

معاونت طرح‌ها و برنامه مرکب بود از دفتر کمک‌های خارجی و ۵ مدیریت که در ذیل هر مدیریت قسمت‌های تخصصی مربوط فعالیت می‌نمودند.

بی‌ثباتی در تشکیلات سازمان برنامه به شکل حیرت‌انگیزی بالا بوده است. در بهمن‌ماه ۱۳۴۲ مجدداً نمودار تشکیلاتی سازمان برنامه تغییر کرد و به‌صورت نمودار ۲-۳ درآمد. در این نمودار معاونت‌های سه‌گانه ثبت باقی ماند، اما مدیریت‌ها و قسمت‌های زیر نظر هریک از معاونت‌ها تغییر یافت.

در ۲۳ شهریور سال ۱۳۴۵ مجموعه تشکیلات و شرح وظایف واحدهای سازمانی سازمان برنامه برای تصویب به سازمان امور اداری و استخدامی فرستاده شد. از تصویب یا عدم تصویب این طرح اطلاعی در دست نیست. تشکیلات سازمان برنامه در گزارش اخیر به‌صورت نمودار ۳-۳ پیشنهاد شده است.

شکل‌گیری کمیته مشترک برنامه چهارم زیر نظر مستقیم مدیرعامل در این نمودار جالب است. نکته دیگر این است که در نمودار اخیر سه معاونت برای انجام برنامه‌ریزی، امور اداری و مالی و تهیه طرح و بودجه شکل گرفته است.

در معاونت برنامه‌ریزی دفتر اقتصادی وظیفه تهیه برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت اقتصادی و بررسی عملکرد برنامه‌های اقتصادی و پیشنهاد سیاست‌های لازم برای رفع تنگناها و حصول تعادل اقتصادی را برعهده دارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲: ۵۸). در همین معاونت برای اولین بار دفتر عمران ناحیه‌ای تأسیس می‌شود و این بیانگر توجه سازمان برنامه به این موضوع بسیار مهم است.

به‌دلیل اهمیت بودجه‌ریزی در سازمان برنامه یکی از معاونت‌های سازمان به این وظیفه تخصصی می‌پردازد. دفتر مرکزی طرح و بودجه زیر نظر این معاونت فعالیت می‌کند.

با نگاهی گذرا به نمودار اخیر درمی‌یابیم که تفکیک کار ۹ گروه برنامه‌ریزی مستقر

در معاونت برنامه‌ریزی و ۱۲ کمیته تخصصی زیر نظر دفتر مرکزی طرح و بودجه باید کار دشواری بوده باشد.

در سال ۱۳۴۶ مقارن با سال پایانی برنامه سوم دوباره تشکیلات سازمان برنامه بازنگری شد. در این تشکیلات جدید ۶ دفتر زیر نظر مستقیم مدیرعامل فعالیت داشتند (نمودار ۴-۳).

۳-۱۲-۵ وضعیت آمار در برنامه

در برنامه سوم فصل خاصی به آمار اختصاص یافته بود و هدف آن تجدیدنظر در سازمان آماری کشور و به عبارت دیگر از یک طرف تمرکز فعالیت‌های مربوط به آمارهای اساسی در مرکز آمار ایران و از طرف دیگر تجانس سازمان‌های آماری در دستگاه‌های اجرایی بود. در ضمن برنامه سوم فهرستی از انواع برنامه‌ها و طرح‌های مهم آماری که باید در دوران برنامه به اجرا درمی‌آمد را ارائه کرده بود.

مرکز آمار ایران به دلیل قانون خاصی که در سال ۱۳۴۴ به تصویب رسید با انتقال اداره کل آمار عمومی وزارت کشور به وجود آمد. در قانون اول مرکز آمار پیش‌بینی شده بود که تمام فعالیت‌های آماری کشور در مرکز آمار ایران تمرکز یابد، ولی این امر در عمل تحقق نیافت و واحدهای آماری بانک مرکزی و وزارتخانه‌ها همچنان به کار خود ادامه دادند.

در برنامه سوم تا جایی که مربوط به اجرای برنامه‌ها و طرح‌های آماری بود، اقدام‌هایی به شرح زیر انجام شد:

- درباره آمارهای کشاورزی دو طرح آماری به تصویب رسید، ولی در عمل از این دو طرح نتیجه‌ای حاصل نشد.

- درباره آمارهای کار و نیروی انسانی نیز دو طرح آماری تصویب و اجرا شد. طرح‌های مذکور هرچند واجد پایه‌های درست علمی بودند، اما به دلیل نبود سیستم کنترل درست موفقیت کاملی به دست نیاوردند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷: ۲۹۹).

- در زمینه آمارهای فرهنگی و بهداشتی نیز دو طرح اجرا شد.

- در زمینه آمارهای صنعتی و معدنی چهار طرح در دوران برنامه سوم به اجرا

گذاشته شد، که عبارت بودند از: سرشماری معادن ایران، آمارگیری صنعتی، آمارگیری مستمر صنعتی و راهنمای فعالیت‌های صنعتی. طرح‌های آمارگیری صنعتی در تهیه برنامه چهارم استفاده شدند (همان).

- در ارتباط با آمارگیری بازرگانی یک طرح به روش نمونه‌گیری اجرا شد، اما به دلایل نواقص فنی این طرح آماری، نمی‌توان نتایج آن را تعمیم داد.

- درباره آمارهای نفوس، در سال ۱۳۴۲، آمارگیری نمونه‌ای انجام شد، اما چون طرح نمونه‌گیری آن پایه‌های علمی نداشت نتایج به‌دست آمده قابل اعتماد نیست. مهم‌ترین آمارگیری نفوس و مسکن در سرشماری سال ۱۳۴۵ در دوران برنامه سوم انجام شد.

- درباره آموزش آمار، طرحی با عنوان تأسیس مرکز آموزش آمار به تصویب رسید و پس از تشکیل کلاس و آموزش چند دوره در دانشگاه تهران متوقف شد (همان: ۳۰۰). در مرکز آمار ایران با هدف تربیت متخصص آماری مؤسسه‌ای تأسیس شد که در سال ۱۳۴۶ در آن ۱۱۲ دیپلمه در کلاس آمارگیری و ۸۸ لیسانسیه در کلاس کارشناسی به تحصیل مشغول بودند و عده‌ای نیز از آموزش ضمن خدمت برخوردار شدند.

۳-۱۲-۶ نقش سازمان برنامه در تهیه طرح‌های عمرانی

به‌موجب (ماده ۱۵) قانون برنامه سوم، مقرر شد سازمان برنامه قبل از خاتمه هر سال ارقام اعتبارات عمرانی سال بعد را با همکاری دستگاه‌های اجرایی تهیه و پس از تصویب هیئت عالی برنامه به مرحله اجرا بگذارد.

در زمان تهیه برنامه سوم، کمیته‌های تخصصی در دفتر اقتصادی سازمان برنامه تشکیل شد. نمایندگان وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی در این کمیته‌های تخصصی عضویت داشتند. حاصل کار این کمیته‌ها، گزارش‌های مستقلی بود که موضوع هریک از آنها به یکی از فصول برنامه سوم مربوط می‌شد.

شیوه تعامل دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه همواره به‌دلیل کار موقت کمیته‌های تخصصی و نامشخص بودن حدود اختیارات آنها، از آن زمان تا به امروز در هاله‌ای از ابهام بوده است. هرچند می‌توان استدلال کرد که موفقیت کار ستادی

کارشناسان سازمان برنامه نه در گرو قدرت رسمی آنها، بلکه در توانایی کارشناسی و قدرت آنها در قانع کردن دستگاه‌های اجرایی نهفته است، اما درعین حال، برای موفقیت کار ستادی لازم است:

اولاً وظایف دستگاه ستادی مشخص، بدون ابهام، دارای محدوده روشن و برای همه قابل فهم باشد.

ثانیاً باید معلوم باشد که چه نیروهای فعالیتهای آن را تضمین می‌کند و حمایت این نیروها نیز باید کاملاً روشن باشد.

ثالثاً دستگاه ستادی باید روابط مناسب و اندام‌وار با دستگاه‌های اجرایی داشته باشد. این روابط باید با سطوحی از دستگاه اجرایی باشد که تصمیمات مربوط را اتخاذ می‌کنند و آنها را به اجرا درمی‌آورند.

رابعاً دستگاه ستادی به‌جای آنکه در پی یافتن راه‌های اعمال قدرت بر دستگاه اجرایی باشد، باید مجاری ارتباط مؤثر با آنها را پیدا کند. این راه‌ها باید مبتنی بر تفاهم و احترام متقابل باشد.

هرچند شرایط فوق آرمان‌گرایانه است، اما برای موفقیت کار ستادی باید تعدادی از آنها وجود داشته باشد (مک‌لنود، ۱۳۷۷: ۱۲۹ - ۱۲۸).

سازمان برنامه هر سه‌ماه یک‌بار باید گزارش پیشرفت عملیات برنامه را تسلیم نخست‌وزیر می‌کرد. درعین حال سازمان برنامه موظف شده بود گزارش جامع سالیانه‌ای از فعالیتهای عمرانی تهیه و به انضمام صورت‌حسابی از درآمدها و پرداخت‌های دوره مزبور برای تقدیم به مجلسین به نخست‌وزیر تسلیم کند (ماده (۲۴)).

تنها ابزار سازمان برنامه برای الزام دستگاه‌های اجرایی به تهیه گزارش‌های پیشرفت کار و متابعت از مقررات و ضوابط مالی و فنی این بود که سازمان برنامه اختیار پرداخت اعتبارات عمرانی را داشت (ماده (۲۵)).

۱۳-۳ نقش دستگاه‌های دولتی در برنامه

در برنامه سوم برخلاف برنامه دوم، سیاست دولت این بود که اجرای طرح‌های عمرانی را برعهده وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی بگذارد (ماده (۱۵)) و برای اجرای طرح‌هایی

که جزء وظایف هیچ‌یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیست و همچنین اداره تأسیساتی که به‌وجود می‌آید دستگاه‌های مناسبی با تصویب هیئت دولت تحت نظر یکی از وزارتخانه‌ها یا سازمان برنامه ایجاد کند (ماده (۱۶)). سازمان برنامه فقط اجازه یافت اجرای طرح‌هایی را که در دوره برنامه دوم به‌صورت مستقیم برعهده داشت ادامه دهد. هریک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند برای تهیه طرح‌های عمرانی، دفتری ایجاد کنند (ماده (۲۰)). در دوران برنامه سوم به‌تدریج ظرفیت برنامه‌ریزی و توان اجرایی وزارتخانه‌ها افزایش یافت. برای مثال وزارت آب و برق و وزارت کشاورزی در این دو حوزه پیشرفت چشمگیری داشتند. سازمان برنامه در عمل کمک مؤثری به شکل‌گیری دفاتر طرح‌ها و بررسی‌ها در دستگاه‌های اجرایی کرد. مهم‌ترین دفاتری که با استفاده از کمک‌های سازمان برنامه به‌صورت واحدهای نیرومند مطالعات و طرح‌ریزی درآمدند عبارت بودند از: دفاتر وزارتخانه‌های اقتصاد، آموزش و پرورش، کشاورزی، بهداری، کشور، کار و امور اجتماعی، شهرداری تهران و دانشگاه تهران (همان: ۳۰۰).

۱۴-۳ مشاوران و پیمانکاران

برای مطالعات فنی، تهیه برآوردها، نقشه‌ها و نظارت فنی در اجرای طرح‌ها در موارد ضروری، امکان استفاده از خدمات مهندسان مشاور در برنامه پیش‌بینی شده بود (ماده (۲۲)). تشخیص صلاحیت مهندسان مشاور یا کارشناسان باید با موافقت قبلی هیئت عالی برنامه انجام می‌شد (همان). در زمینه ارجاع کار به مشاوران و پیمانکاران آیین‌نامه‌ای تهیه و به اجرا گذاشته شد.

دستگاه‌های اجرایی موظف شدند برای پیشرفت عملیات عمرانی مراقبت مستمر و دائم داشته باشند و به‌صورت منظم گزارش‌های لازم را درباره پیشرفت این طرح‌ها، رعایت اعتبارات تعیین شده و تطبیق عملیات با مشخصات تعیین شده به سازمان برنامه ارائه دهند.

۱۵-۳ عدم تمرکز در تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها

در دوران برنامه سوم، سازمان برنامه، برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل را

باید با توجه به نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه می‌کرد (ماده ۱۷) قانون برنامه سوم). سازمان برنامه باید هر سال طرح‌هایی مانند راه‌های فرعی، آموزشگاه‌ها، درمانگاه‌ها، امور اجتماعی شهرها، روستاها، آبیاری و کشاورزی را که اجرای آنها در محل بدون احتیاج به مراجعه به مرکز امکان‌پذیر باشد پس از تصویب هیئت وزیران به استانداران و فرمانداران کل ابلاغ می‌کرد تا طبق مقررات سازمان برنامه طرح را اجرا کنند.

برای آنکه استانداران و فرمانداران کل بهتر بتوانند احتیاجات عمرانی منطقه خود را پیش‌بینی کنند و در اجرای آنها مجهز شوند، سازمان برنامه برای اولین بار باید کارمندان فنی در اختیار آنها می‌گذاشت. در دی ماه ۱۳۴۱ مجوز تأسیس دفاتر فنی در مراکز استان‌ها و فرمانداری‌های کل صادر شد. با تأسیس وزارت آبادانی و مسکن در ۲۹ اسفند سال ۱۳۴۲ تمام دفاتر فنی به شعبات وزارتخانه مذکور تبدیل شدند.

درباره فعالیت‌های عمرانی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و مؤسسات عمومی عام‌المنفعه‌ای که طبق قوانین کشور تشکیل شده بودند، سازمان برنامه به اعطای کمک‌های بلاعوض و کمک‌های رایگان فنی و غیرفنی مبادرت می‌ورزید (ماده ۱۸).

در آغاز برنامه سوم (سال ۱۳۴۱) زلزله شدیدی در منطقه قزوین موجب لطمات اجتماعی و اقتصادی فراوان شد و به دنبال آن ضمن تجدید بنای بعضی از دهات ویران شده به تهیه برنامه عمران دشت قزوین اقدام شد. هدف این برنامه آن بود که از منابع آب‌های تحت‌الارضی استفاده کامل شود و با اعمال روش‌های نوین کشاورزی و تأکید بر کشاورزی عمقی و ایجاد صنایع وابسته به کشاورزی، تولید به حداکثر برسد و درآمد کشاورزان افزایش یابد. علاوه بر انجام عمران خوزستان و قزوین در سه منطقه جدید جیرفت (۱۳۴۴)، کهگیلویه (۱۳۴۵) و گرگان (۱۳۴۵) به تشکیل سازمان‌های خاص عمران ناحیه‌ای اقدام شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷: ۷۵).

۱۶-۳ نقش بخش خصوصی و شیوه تعامل دولت با آن

در سراسر دوره ۱۳۵۷-۱۳۳۲ سیاست رسمی دولت بر تقویت و توانمندسازی بخش خصوصی برای ایفای فعالیت‌های اقتصادی قرار گرفت. دولت وظیفه خود را به صورت عمده، محدود به ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و توسعه سرمایه انسانی (سرمایه‌گذاری در آموزش و بهداشت

و درمان) کرده بود از اواخر دوره برنامه دوم زمانی که سیاست دره‌لی باز همراه با سیاست مالی و پولی انبساطی اقتصاد کشور را دچار بحران کرد، اقتصاد ایران شاهد یک چرخش اساسی در قبال طبقات اجتماعی بود:

اولاً تحت فشار ایالات متحده، دولت شاه تن به اصلاحات ارضی داد و از سال ۱۳۴۱ این اصلاحات را به تدریج آغاز کرد و بدین ترتیب نفوذ و سیطره طبقه بزرگ مالک را در روستاهای کشور از میان برداشت. شاه با طرح اصلاحات ارضی به عنوان یکی از اصول انقلاب سفید خود تلاش کرد در میان کشاورزان پایگاه اجتماعی گسترده‌ای برای خود ایجاد کند.

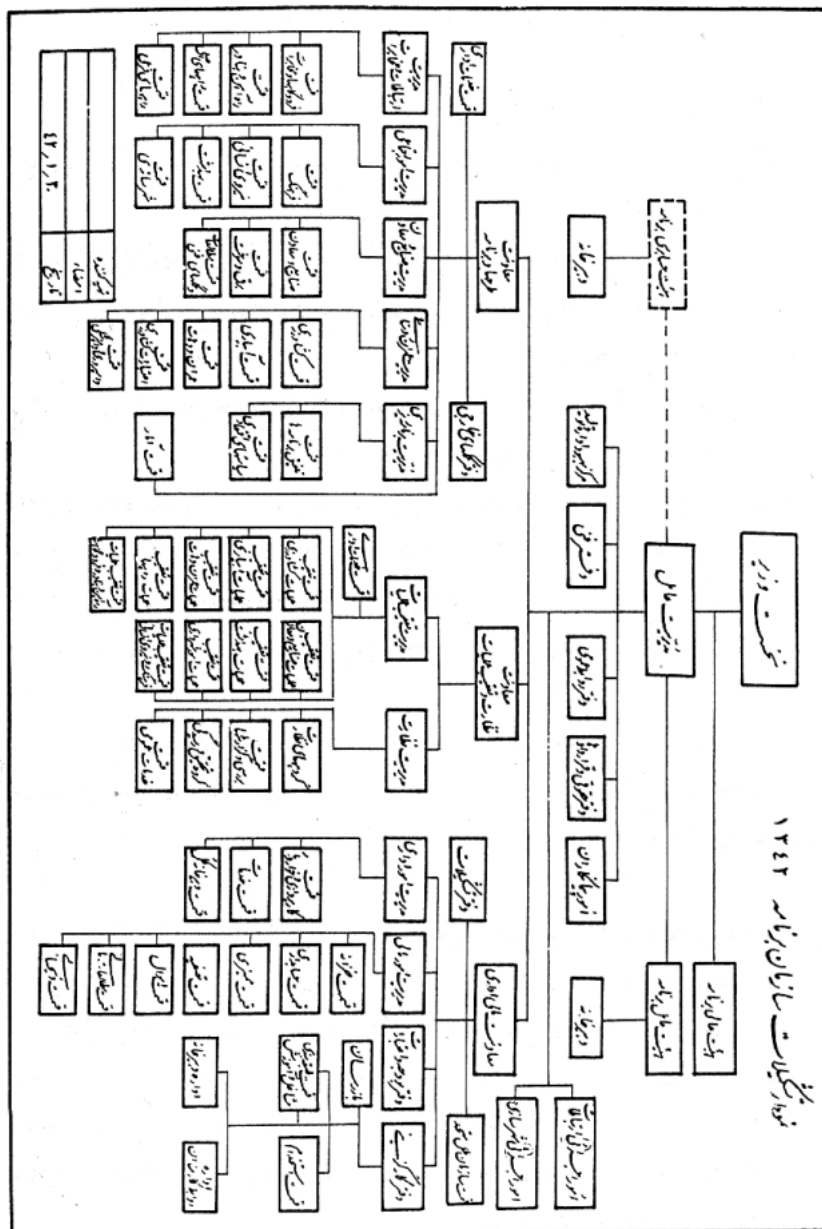
ثانیاً با برقراری نظام انگیزشی در راستای سیاست جایگزینی واردات گام برداشت بدین معنی که صاحبان کسب و کار از معافیت مالیاتی، حمایت گمرکی، وام‌های ارزان قیمت و نرخ ارز ارزان برای واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای برخوردار شدند. طبقه نوخواسته‌ای از بورژوازی صنعتی در آن دوره پا گرفت که اعضای آن از میان صاحبان صنایعی که در دوره رضاشاه پا به عرصه صنعتی گذاشته بودند، تجار واردکننده سابق که به رموز تجارت بین‌المللی آشنایی داشتند، بزرگ مالکانی که سهام شرکت‌های دولتی را در ازای فروش زمین‌های کشاورزی به دولت به دست آورده بودند، مدیران شرکت‌ها و ادارات دولتی و صاحب‌منصبان نظامی که در دوره خدمت بر اثر سوءاستفاده ثروتی فراهم کرده بودند و بعد از بازنشستگی آن را در صنایع و فعالیت‌های خدماتی به کار انداختند و تعدادی از شاهزادگان برخاسته بودند.

بهموجب ماده (۱۹) قانون برنامه سوم، سازمان برنامه اختیار داشت برای تشویق و به کار انداختن سرمایه‌گذاری خصوصی در فعالیت‌های عمرانی و تولیدی که در راستای هدف‌های برنامه سوم باشد، به صورت مستقیم یا از طریق مؤسسات اعتباری و جوه لازم را به صورت وام در اختیار افراد و مؤسسات خصوصی قرار دهد و یا در سرمایه‌گذاری با این مؤسسات مشارکت کند. همچنین سازمان برنامه می‌توانست کمک‌های فنی لازم را برای تهیه طرح‌های عمرانی و تولیدی خصوصی که منطبق با برنامه سوم باشد به عمل آورد.

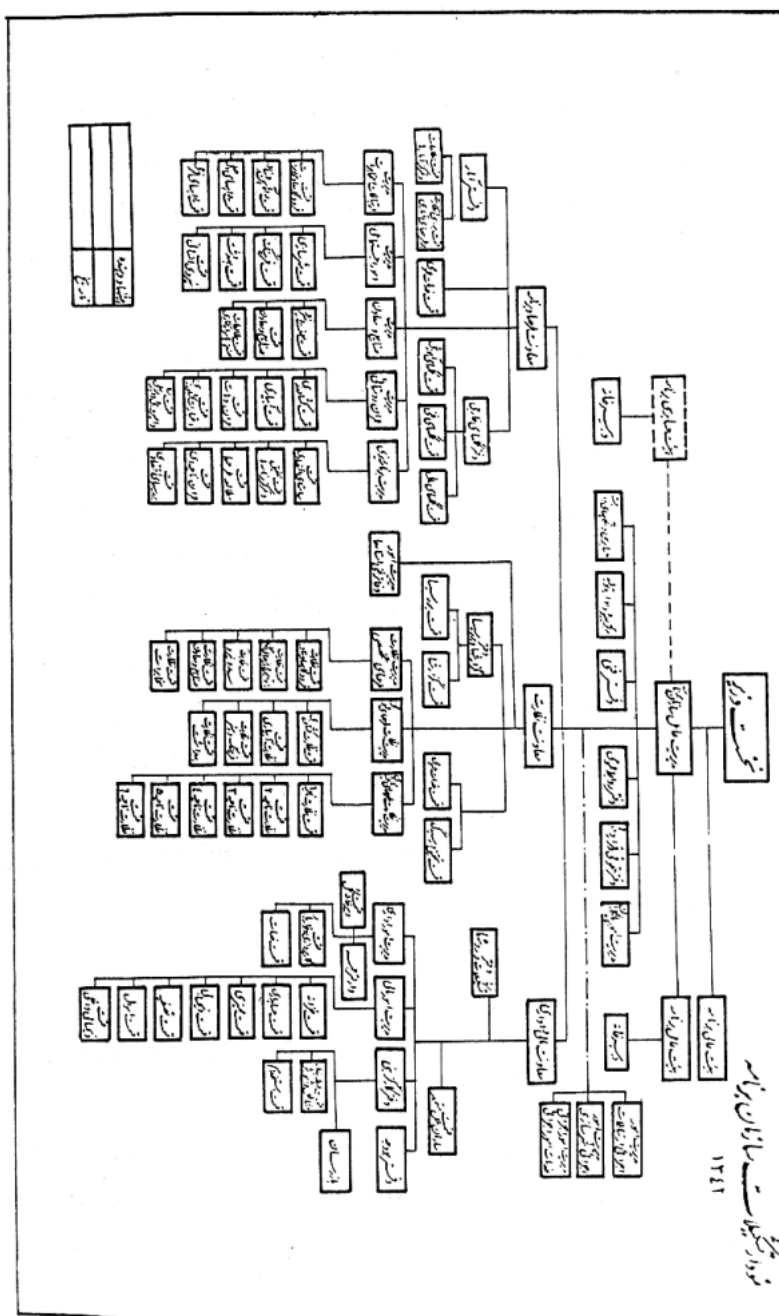
نظارت در اجرای طرح‌هایی که آن را اشخاص و مؤسسات خصوصی انجام می‌دادند

و سازمان برنامه از راه مؤسسات اعتباری به آنها وام می‌داد برعهده مؤسسات اعتباری گذاشته شده بود (ماده (۲۱)).

ایجاد بانک‌های تخصصی شامل دو بانک تخصصی کشاورزی و دو بانک تخصصی در بخش صنعت و معدن و یک بانک تخصصی در امور مسکن و ساختمان و هدایت منابع مالی دولت از مجرای اعتبارات بانکی به بخش خصوصی، راهی را برای تأمین مالی انباشت سرمایه در بخش خصوصی فراهم آورد.



نمودار ۳-۱: تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۲)



نمودار ۲-۳ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۳)

فصل چهارم

برنامه چهارم عمرانی

(۱۳۴۷-۱۳۵۱)

مقدمه

در آستانه تدوین برنامه چهارم عمرانی، سازمان برنامه با اتکا به تجربه تنظیم برنامه عمرانی جامع که به کمک مشاوران هاروارد کسب کرده بود و نیز با توجه به در اختیار داشتن نیروی انسانی تحصیل کرده و با تجربه، ظرفیت‌های لازم برای تنظیم برنامه عمرانی جامع را به دست آورده بود. دستگاه‌های اجرایی نیز هریک تشکیلات خود را گسترش داده و به نیروی انسانی مجرب تجهیز شده بودند.

در سال ۱۳۴۵ پیش‌نویس نامه‌ای را اسکویی تهیه و در اختیار صفی اصفیا قرار داد تا از جانب صفی اصفیا به هیئت عالی برنامه ارسال شود. این پیش‌نویس را اصفیا حک و اصلاح کرد، ولی از ارسال آن به هیئت عالی برنامه خبری در دست نیست. نکات مهمی در این نامه وجود دارد که بیانگر افکار موجود درباره برنامه‌ریزی و مسائل آن است. در نامه مزبور این موضوع مطرح شده که دوره عمل قانون برنامه سوم در پایان سال ۱۳۴۶ منقضی می‌شود و برای آنکه در اجرای عملیات عمرانی کشور وقفه‌ای حاصل نشود، لازم است برنامه چهارم و لایحه قانونی مربوط به آن حداکثر تا یک سال دیگر تهیه و تنظیم و پس از تأیید هیئت دولت به مجلس تقدیم شود تا با فرصت کافی آن را مطالعه و تصحیح کنند.

در این فصل چگونگی تنظیم برنامه چهارم عمرانی و تحول نظام برنامه‌ریزی کشور در دوران برنامه چهارم بحث شده است. در اینجا نشان خواهیم داد که تشکیلات و روش‌های برنامه‌ریزی برای تهیه برنامه چهارم متفاوت از برنامه سوم بود. علاوه بر این محتوای برنامه چهارم، نقاط قوت و ضعف آن و ارزیابی عملکرد اقتصاد ایران در دوره این برنامه از مباحث دیگری است که در این فصل به آن خواهیم پرداخت.

۱-۴ رویکرد سازمان برنامه در تهیه برنامه

در نامه اسکویی به اصفیا^۱ با اشاره به تجربه تهیه سه برنامه قبلی اذعان شده بود که دو برنامه اول و دوم مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی بودند و فقط در هنگام تهیه برنامه سوم بود که فکر بررسی منابع مالی، نیروی انسانی و مطالعات مربوط به قدرت تولیدی کشور مدنظر قرار گرفت و بر آن اساس سعی شد برنامه جامعی تهیه و تدوین و به اجرا گذاشته شود.

اسکویی در این نامه به مشکلات تهیه برنامه جامع توجه کرده است. وی می‌گوید کمبود آمار سبب شد اکثر ارقام و اعدادی که در برنامه سوم مندرج است جنبه تخمین و حدس داشته باشد. مشکل دیگر به عقیده او این بود که طرح‌های برنامه را دستگاه‌های اجرایی در زمان تعیین شده اجرا نکردند. بالاخره او به مشکل هماهنگی تصمیمات بخش خصوصی و عمومی در یک اقتصاد مختلط اشاره می‌کند. او اذعان می‌کند که در دوره اجرای برنامه سوم این امر تا حدی با مشکل روبه‌رو شد. او در اینجا اعتراف می‌کند که وفاداری به جامعیت برنامه در ایران دشوار است. بدین ترتیب سازمان برنامه در سال ۱۳۴۵ به همان نتیجه‌ای می‌رسد که گروه دوم مشاوران هاروارد در سال ۱۳۴۱ رسیده بودند و در ادامه چنین استدلال می‌کند:

«بنابراین با آنکه فکر تدوین یک برنامه جملع به معنایی که گفته شده بسیار مستحسن و مطلوب است، مع‌ذلک اجرای آن در کشوری مثل ایران که در آن پیوستگی اقتصادی به مرحله کمال نرسیده است مشکل می‌نماید و باید در جست‌وجوی راهی بود که هم اقتصاد را به جلو ببرد و هم از مشکلات ناشی از برنامه جامع ما را بر حذر دارد».

او در ادامه مطلب به اختلاط اقتصاد کشور و نقشی که بخش خصوصی در پیشرفت اقتصادی دارد اشاره کرده و نتیجه می‌گیرد که باید فکر تدوین یک برنامه جامع اقتصادی تعدیل شود و برنامه چهارم به‌نحوی تهیه شود که دست بخش خصوصی در آن باز باشد و سازمان برنامه و دولت به کار توسعه آن قسمت از اقتصاد کشور بپردازند که در پیشرفت اقتصاد کشور به‌طور کلی نقش اساسی دارند و سایر بخش‌های اقتصادی را به دنبال خود

۱. پیش‌نویس این نامه در پرونده‌های راکد سازمان برنامه و بودجه در مرکز اسناد سازمان موجود است. این نامه فاقد شماره و تاریخ است.

بکشند. او می‌افزاید معنای احتراز از یک برنامه جملع آن نیست که درباره اقتصاد کشور مطالعات جامعی انجام نشود

اما در اولین گزارش سازمان برنامه به هیئت عالی برنامه با عنوان مقدمه‌ای بر خطوط مشخص و روش تهیه برنامه چهارم که ظاهراً متعقب نامه قبلی نوشته شده چنین می‌خوانیم: «در تنظیم برنامه چهارم، سیستم برنامه‌ریزی کشور جامعیت خود را همانند آنچه در برنامه سوم تفکر و عمل شد حفظ خواهد کرد و مجموع منابع مالی و انسانی کشور برآورد خواهد شد و براساس عملکرد بخش‌های اقتصادی و اولویاتی که هر بخش در برنامه چهارم احراز خواهد کرد تخصیص منابع عملی خواهد شد».

اصفیا در پیش‌نویس نامه‌ای که اسکویی تهیه کرده بود، برحسب تجربه کسب شده در برنامه سوم، از ضرورت تهیه برنامه‌های عمرانی سالیانه به دنبال تدوین برنامه چهارم سخن می‌گوید. او چنین استدلال می‌کند که این برنامه‌های سالیانه اهمیت فوق‌العاده‌ای دارند، زیرا هنگام تدوین برنامه پنج‌ساله پیش‌بینی اشکالات و عواملی که رشد اقتصادی را کند می‌کند کار دشواری است، ولی به کمک این برنامه‌های سالیانه می‌توان اولاً برنامه عمرانی پنج‌ساله را در عمل برای مدت یک سال پیاده کرد و پیشرفت آن را اندازه گرفت و ازطرف دیگر اگر در اجرای برنامه عمرانی کشور مشکلاتی به‌وجود آمد، می‌توان برای رفع آن به اقتضای شرایط اقتصادی زمان کوشید. او به اهمیت برنامه‌های سالیانه در بودجه‌ریزی نیز واقف است و با دست خط خود این نکته را مطرح کرده است. «مضافاً برنامه‌های سالیانه که به تصویب مقامات عالی‌تر کشور رسیده باشد بهترین راهنما برای بودجه‌ریزان خواهد بود و بدین‌نحو امر برنامه‌ریزی و سیاست‌های اقتصادی با امر بودجه‌ریزی توأم و هماهنگ خواهد گردید». این درواقع به‌منزله تأکید مجدد بر یافته‌های کمیته سامان‌دهی برنامه سوم است.

۲-۴ توجه به توسعه منطقه‌ای

در پیش‌نویس نامه اصفیا که اسکویی آن را تهیه کرده بود، عنوان شده است که از این نکته نباید غافل بود که کشور اگر بخواهد سریع پیش رود باید به مناطق آباد نشده توجه خاص مبذول دارد. به عقیده او درحقیقت عمران منطقه‌ای خود یک عامل اساسی برای

عمران کشور است. او بر این نکته تأکید می‌ورزد که لازم است تلفیق مناسبی میان عمران منطقه‌ای و عمران کشور به‌طور کلی به‌وجود آید تا هریک مکمل دیگری باشد و فعالیت‌های عمرانی کشور منحصر به مناطقی نباشد که از منابع طبیعی وافر برخوردارند و مناطقی را نیز که طبیعت به آنها روی خوش نشان نداده است شامل شود.

وی می‌گوید در عمران منطقه‌ای باید میان توسعه نهادی و توسعه مادی، تفاوت قائل شد. منظور او از توسعه نهادی سازوکاری در تمام مناطق ایران است که به کمک آن در اقتصاد این مناطق تحرکی حاصل شود و منابع آنها در راه پیشرفت اقتصادی و بالا رفتن سطح درآمد مردم به کار افتد و مراد از توسعه مادی توسعه و احداث وسایلی است که آن‌ها یا مالا سطح تولید و سرمایه‌گذاری را در این مناطق بالا ببرد.

او می‌افزاید اولین قدمی که در راه عمران منطقه‌ای باید برداشت تسریع توسعه نهادی است و این امر مستلزم مطالعات کلی است که براساس آن سیاست دولت نسبت به این مسئله حیاتی روشن و نمایان شود. اصفیا، در این نامه وعده می‌دهد که درباره توسعه مادی هر منطقه یک برنامه عمرانی مخصوص تدوین خواهد شد. این برنامه مانند برنامه عمرانی کشور خواهد بود، منتها در مقیاسی کوچک‌تر. تعدادی از طرح‌هایی که در این برنامه‌های منطقه‌ای گنجانیده می‌شود در حقیقت جزئی است از طرح‌های کلی که در سطح کشوری تهیه و اجرا می‌شود. بنابراین هزینه اجرای آن از محل وجوه عمرانی که برای این‌گونه طرح‌ها اختصاص داده می‌شود تأمین می‌گردد. طرح‌هایی که می‌ماند اختصاص به منطقه معینی دارد و در برنامه منطقه‌ای منظور شده است.

برای اجرای طرح‌های اخیر راه‌حلی که به‌نظر اصفیا می‌رسد این است که قسمتی از منابع مالی کشور به عمران منطقه‌ای اختصاص داده شود تا به تناسب وسعت، جمعیت و احتیاجات هر منطقه میان مناطق توزیع شود. در این باره او به این فکر اشاره می‌کند که استان‌ها و شهرستان‌های ایران به منابع مالی به‌صورت مالیات از افراد مقیم دسترسی داشته باشند. این شاید اولین بار بود که تخصیص مالیات به سطوح پایین‌تر دولت در ایران مطرح می‌شد.

به عقیده اصفیا نباید سازمان برنامه دخالت مستقیم درباره عمران شهرها داشته باشد. او می‌گوید بنا به تعریف، منافع عاید از عمران شهری به افراد مقیم آن شهر تعلق

دارد و بنابراین باید مردم شهرها به تناسب استطاعت مالی خود به عمران شهر کمک کنند و براساس قوانین جاری، شهرداری‌ها قادرند از مردم شهر عوارض دریافت کنند. او توصیه می‌کند شهرداری‌ها برای شهر خود با نظر مردم شهر، برنامه تهیه کنند و آن را از طریق استانداری یا فرمانداری به سازمان برنامه ارسال دارند. سازمان برنامه پس از بررسی این برنامه به تناسب وجوهی که شهرداری هر شهر برای سرمایه‌گذاری در توسعه شهر صرف می‌کند کمک مالی خواهد کرد.

۳-۴ نظام برنامه‌ریزی

از نامه اولیه اصفیا و گزارش شماره (۱) او به هیئت عامل با عنوان مقدمه‌ای بر خطوط مشخص برنامه چهارم و روش تهیه آن و نیز مقاله دوست ازدست‌رفته آقای مژلومیان^۱ (۱۹۶۹) که در آن زمان معاون برنامه‌ریزی سازمان بود، می‌توان چارچوب تشکیلاتی و روال برنامه‌ریزی عمل شده در تنظیم برنامه چهارم را به خوبی دریافت.

در گزارش شماره (۱) می‌خوانیم، تشکیلاتی که برای تهیه برنامه‌های بلندمدت و تنظیم برنامه چهارم و برنامه‌های سالیانه و پیشنهاد سیاست‌های اقتصادی و تغییراتی که در برنامه مصوب باید داده شود، در نظر گرفته شده عبارت است از:

- دفتر مرکزی برنامه‌ریزی شامل گروه‌های نه‌گانه برنامه‌ریزی بخش‌ها،

- دفاتر اقتصادی، نیروی انسانی و عمران منطقه‌ای در سازمان برنامه.

چون لازم است که بیشتر مردم و دستگاه‌های اجرایی دولتی و خصوصی در امر تنظیم برنامه چهارم شرکت کنند، پیش‌بینی شده است که در مرکز، کمیته‌های مشترکی با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های خصوصی و در استان‌ها و شهرستان‌ها کمیته‌های برنامه‌ریزی به وجود آید و همه زیر چتر برنامه چهارم احتیاجات عمرانی را بررسی کنند و تقدم و تأخر برنامه‌ها را بسنجند و در قالب امکانات مالی و انسانی و تولیدی، رشد اقتصادی مدنظر را تأمین کنند.

در این گزارش پیشنهاد شده است در هر بخش اقتصادی یا رشته مطالعات اقتصادی کمیته‌های مشترکی که وظایف زیر را دارد به وجود آید:

- تنظیم برنامه و هدف‌های اصلی و فرعی بخش اقتصادی براساس دستورالعمل‌های سازمان برنامه،

- پیشنهاد سیاست‌های بخش و راه‌حل‌های رفع موانع و مشکلات اجرایی آن،

- تنظیم برنامه‌ها و طرح‌های بخش.

هر کمیته مشترک باید به ریاست معاون برنامه‌ریزی وزارتخانه یا درباره دستگاه‌های خصوصی و سازمان‌های وابسته دولتی به ریاست مطلع‌ترین فرد تشکیل شود. مسئولان بخش مربوط در دفتر مرکزی برنامه‌ریزی، دبیر کمیته مشترک خواهند بود. اعضای هر کمیته شامل نمایندگان مطلع وزارتخانه، دستگاه‌های نیمه‌دولتی و خصوصی و کارشناسان و نمایندگان گروه‌های مختلف مردم می‌باشند. احکام رئیس و دبیر و اعضای هر کمیته را به پیشنهاد سازمان برنامه و حکم کمیته مشترک نخست‌وزیر صادر خواهد کرد. کمیته‌های مشترک به تناسب شاخه‌های داخل هر بخش اقتصادی، تعدادی کمیته فرعی خواهند داشت. تعداد ۱۸ کمیته مشترک برای تنظیم برنامه چهارم به هیئت عالی برنامه پیشنهاد شده بود که عبارت‌اند از:

۱. کمیته مشترک کشاورزی،
۲. کمیته مشترک آبیاری،
۳. کمیته مشترک صنایع و معادن،
۴. کمیته مشترک برق و سوخت،
۵. کمیته مشترک نفت و گاز،
۶. کمیته مشترک حمل‌ونقل،
۷. کمیته مشترک مخابرات،
۸. کمیته مشترک آموزش و پرورش،
۹. کمیته مشترک فرهنگ و هنر،
۱۰. کمیته مشترک بهداشت و درمان،
۱۱. کمیته مشترک رفاه و تأمین اجتماعی،
۱۲. کمیته مشترک عمران شهر و ده،
۱۳. کمیته مشترک جهانگردی،

۱۴. کمیته مشترک مسکن و ساختمان،

۱۵. کمیته مشترک عشایر،

۱۶. کمیته مشترک بازرگانی خارجی و ارز،

۱۷. کمیته مشترک پول و قیمت‌ها و بانکداری و بیمه،

۱۸. کمیته مشترک مالی.

در پایان گزارش شماره (۱) سازمان برنامه به هیئت عامل گفته شده است که کمیته‌های مشترک دیگری باید برای تحقیقات علمی، نیروی انسانی، آمار، تشکیلات کشوری و مقررات اداری و عمران منطقه‌ای ایجاد شود که پیشنهادهای لازم و به‌موقع را به هیئت عالی تقدیم کنند.

در واحد برنامه‌ریزی سازمان برنامه سه دفتر اصلی یعنی دفتر اقتصادی، دفتر نیروی انسانی و دفتر عمران منطقه‌ای و ۹ گروه تشکیل شده بود و در این تشکیلات سعی شده بود دفاترها و گروه‌ها منطبق با روش برنامه‌ریزی باشند.

از آنچه که در بالا گفته شد به‌خوبی مشخص است که تشکیلات برنامه‌ریزی و کمیته‌های مشترکی که به‌منظور تدوین برنامه چهارم عمرانی تأسیس شده بود، برای تنظیم برنامه جامع سازمان‌دهی شده بود. بدین ترتیب می‌توان گفت اظهارنظر اصفیا در پیش‌نویس نامه اولیه او درباره عدم امکان برنامه‌ریزی جامع در ایران بیشتر ناظر به تمایز میان جزء دستوری و ارشادی برنامه جامع بوده است، یا شاید نظر اولیه کارشناسان سازمان برنامه (اسکویی که تهیه‌کننده پیش‌نویس اولیه بوده) چنین بوده است که در عمل کنار گذاشته شده است.

۴-۴ روش برنامه‌ریزی

کنستانتین مژلومیان که در تدوین برنامه چهارم نقش مستقیم داشته است، مشکلات برنامه سوم و روش تدوین برنامه چهارم را این‌گونه شرح می‌دهد:

«برنامه سوم به چند دلیل آن‌چنان که برنامه‌ریزان پیش‌بینی کرده بودند تحقق نیافت:

- تعدادی از وزارتخانه‌ها که وظایف اجرایی طرح‌های عمرانی برای اولین بار به آنها

محول شده بود آمادگی شناسایی، ارزیابی و اجرای طرح‌های عمرانی را نداشتند. از این‌رو

دولت و سازمان برنامه ناگزیر شدند اجرای طرح‌هایی را در دستور کار قرار دهند که لزوماً دارای اولویت نبودند.

- درآمدهای نفتی بیش از ارقام پیش‌بینی شده توسط برنامه‌ریزان افزایش یافت.
- اصلاحات ارضی که برنامه‌ریزان هرگز جرئت طرح آن را در مقیاس انجام شده به خود راه نمی‌دادند، با یک تصمیم سیاسی و خارج از پیش‌بینی برنامه‌ریزان در دوره برنامه سوم به موقع اجرا گذاشته شد.

مجموعه این عوامل عده‌ای را بر آن داشت که در توانایی تکنیسین‌های برنامه‌ریزی که برای پیش‌بینی مسیر حوادث در کشوری که در راستای تحولات سریع ساختاری گام برمی‌داشت تردید کنند، اما برنامه‌ریزان به این نتیجه رسیدند که بدون آنکه برنامه‌های میان‌مدت - اهداف مشخصی را که به اهداف کلی مربوط است - مشخص کنند تأثیر اندکی بر رفتار و تصمیمات روزمره و تصمیمات اساسی سالیانه دولت خواهند داشت. به عقیده اینان باید مسئولیت‌های هریک از ارگان‌های عمومی و بخش خصوصی به‌درستی و روشنی تعریف شود و نظامی برای ارزشیابی ادواری برنامه میان‌مدت طراحی شود تا از این طریق برنامه‌ریزان میزان انحراف از برنامه را به‌موقع بسنجند و توصیه‌های لازم درباره بودجه‌های سالیانه، مقررات واردات و صادرات، سیاست پولی و غیره را به دولت ارائه دهند (Mejloumian, 1969: 52).

در چنین چارچوبی تهیه برنامه چهارم عمرانی آغاز شد. دسترسی به یک جدول داده - ستانده که وزارت اقتصاد برای اولین بار در ایران آن را تهیه کرده بود^۱ و سری زمانی حساب‌های ملی، استفاده از آنها را به‌عنوان نقطه عزیمت برنامه امکان‌پذیر کرده بود. از این‌رو هدف کلی رشد اقتصاد کشور پس از ارزیابی دقیق رشد مورد نظر بخش‌های اصلی اقتصاد، قابلیت تحقق هریک از آنها و قابل پذیرش بودن این نرخ‌های رشد برای

۱. در آن زمان جدول داده - ستانده در وزارت اقتصاد را مرحوم مهندس شاهین تهیه کرده بود. جدول دیگری را نیز بانک مرکزی تهیه کرده بود، اما آن زمان نیز مانند امروز اختلاف نظر جدی میان این دو سازمان بر سر درستی جداول وجود داشت. بالاخره یک کارشناس خارجی این جداول را بررسی کرد و به یک جدول تأیید شده سازمان برنامه رسید. کار تهیه ماتریس معکوس لئونتیف به مهندس مدنی واگذار شد و او بعد از مدتی کار بدون کمک از ماشین‌های شمارگر بالاخره یک ماتریس لئونتیف با ابعاد ۸ در ۸ را محاسبه و در اختیار برنامه‌ریزان قرارداد (از خاطرات شفاهی دوست ارجمند فیروز توفیق).

وزارتخانه‌های مسئول و سازگاری متقابل آنها تعیین گردید. هر جا که امکان داشت اهداف کلی به اهداف جزئی تولید برای کالاهای مهم تبدیل شد (Ibid.: 54). اهداف تجارت خارجی برپایه این اهداف مشخص تولید و توابع تقاضای داخلی تعیین شد. موازنه میان امکانات آموزشی و نیازهای نیروی انسانی برقرار شد. توازن میان سرمایه‌گذاری کل، پس‌انداز داخلی، به اضافه ورود خالص سرمایه خارجی به وجود آمد. توازن میان سرمایه‌گذاری و پس‌انداز بخش عمومی با در نظر گرفتن درآمدهای دولت و مخارج جاری آن به طور اخص رعایت شد. هر چند اهداف تعیین شده برای بخش خصوصی جنبه اطلاعی و ارشادی داشت، اما جهت‌گیری مطلوب و مورد نظر برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش‌های مختلف مشخص شد و انگیزه‌های مالی لازم برای تحقق آن فراهم آمد. در یادداشت شماره (۱) دفتر اقتصادی که به تاریخ ۱۳۴۵/۴/۱۸، با عنوان خطوط کلی مطالعات لازم برای تدوین برنامه چهارم و تقسیم وظایف بین دفتر اقتصادی و سایر واحدهای برنامه، تهیه شده همین شیوه مطرح شده است. در این یادداشت بیان شده هدف اساسی هر برنامه‌ریزی — صرف‌نظر از انواع وظایفی که برای آن می‌توان تصور کرد — عبارت است از تأمین حداکثر رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی ممکن ضمن حفظ سه تعادل اساسی اقتصادی زیر:

- تعادل میان عرضه و تقاضای کالاها و خدمات در دوره برنامه،
 - تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار در دوره برنامه،
 - تعادل مالی برنامه شامل جنبه‌های خارجی آن به صورت تعادل در موازنه پرداخت‌ها.
- در این یادداشت برای اولین بار در اسناد سازمان برنامه به تهیه مدل اقتصادی و استفاده از جدول داده - ستانده به عنوان ابزارهای برنامه‌ریزی اشاره می‌شود. از مصاحبه مژلومیان با نشریه ایران فردا معلوم است که در آن زمان از کامپیوتر در برنامه‌ریزی استفاده نمی‌شد و از جدول داده - ستانده تهیه شده وزارت اقتصاد به عنوان ابزاری برای ایجاد تعادل‌های بین بخشی و جرح و تعدیل درخواست‌های وزارتخانه‌ها استفاده می‌گردید.

۴-۵ دوره زمانی برنامه

دوره زمانی برنامه چهارم پنج سال بود. تاریخ شروع این برنامه اول فروردین ۱۳۴۷ و تاریخ پایان آن ۲۹ اسفند سال ۱۳۵۱ تعیین شده بود. این اولین بار بود که شروع برنامه

عمرانی با آغاز سال مالی در کشور مقارن شده بود. محول شدن تنظیم بودجه کشور به سازمان برنامه و تهیه بودجه سالیانه عمرانی، جاری و بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات غیرانتفاعی عمومی این کار را به ضرورت اجتناب‌ناپذیری تبدیل کرده بود.

۴-۶ اهداف برنامه

در قانون برنامه چهارم اهداف کیفی برنامه و راه‌های نیل به آن به شرح زیر تعیین شده است:

- تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش قدرت تولید با اتکای بیشتر به توسعه صنعتی و بالا بردن بازده سرمایه و استفاده از روش‌های متری در کلیه فعالیت‌ها و گسترش تحقیقات علمی و عملی خاصه در جهت حل مسائل توسعه اقتصادی.
- توزیع عادلانه‌تر درآمد از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاه. به‌ویژه خدمات آموزشی، بهداشتی و درمانی برای کلیه افراد و افزایش فعالیت‌های آبادانی و بهسازی به‌خصوص در روستاها.

- کاهش نیازمندی به خارج براساس افزایش قدرت تولید و رفع احتیاجات اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی به‌منظور تأمین حداکثر مواد غذایی مورد نیاز جمعیت و حداکثر مواد اولیه مورد نیاز صنایع داخلی کشور. همچنین تهیه کالاهای صنعتی مورد مصرف عامه مردم در داخل مملکت.

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

- بهبود خدمات اداری از طریق ایجاد تحول اساسی در نظام اداری. همچنین تعمیم روش‌های متری مدیریت در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های عمومی و خصوصی و تقویت بنیه دفاعی کشور به‌نحوی که دولت بتواند هماهنگ با تحولات عمیق اجتماعی و اقتصادی مملکتی وظایف سنگینی را که به عهده دارد انجام دهد.

- به‌طور خلاصه می‌توان اهداف برنامه چهارم عمرانی را به‌صورت رشد بیشتر اقتصادی، توزیع عادلانه‌تر درآمد، جایگزینی واردات، توسعه صادرات غیرنفتی و تقویت بنیه دفاعی کشور دسته‌بندی کرد. اصلاح نظام اداری و اجرایی را باید در خدمت بهبود کارایی دستگاه دولت برای انجام وظایف محوله به آن تلقی کرد و نه یک هدف غایی.

فصل چهارم برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۱۳۵۱) ۱۷۳

در برنامه چهارم عمرانی اهداف کمی هریک از بخش‌های عمده اقتصادی و در مواردی اهداف کمی جزئی‌تر در هر بخش تعیین شده بود (جدول ۴-۱).

جدول ۴-۱ اهداف کمی بخش‌های عمده اقتصادی در برنامه چهارم عمرانی (رشد

سالیانه ارزش افزوده هر بخش)

ردیف	بخش	رشد پیش‌بینی	رشد عملکرد
۱	کشاورزی	۴/۴	۵/۳
۲	صنایع	۱۳	۱۳/۶
۳	معادن	۱۴/۹	۱۴/۲
۴	ساختمان	۹/۹	۱۳/۶
۵	آب و برق و گاز	۱۶/۸	۲۲
۶	نفت	۱۵/۳	۱۵/۱
۷	سایر بخش‌ها	۷/۵	۱۳/۱
۸	تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل	۱۰	۱۳
۹	تولید ناخالص داخلی به قیمت بازر	۹/۹	۱۱
۱۰	تولید ناخالص ملی به قیمت بازار	۹/۴	۱۴/۲

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه چهارم عمرانی کشور ۱۳۵۱-۱۳۴۷، ۱۳۴۷، ص ۴۰.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶-۱۳۶۹، ۱۳۸۱، جلد دوم.

تحقق اهداف کمی بیشتر بخش‌های مختلف اقتصاد با دقت بالا، بیانگر موفقیت برنامه چهارم در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده آن است. شایان ذکر است که برای محاسبه رشد تحقق‌یافته هر بخش، میانگین رشد با در نظر گرفتن ارزش افزوده هر بخش در سال ۱۳۴۶ و مقایسه آن با سال ۱۳۵۱ به‌دست آمده است. این همان روالی است که در برنامه نیز برای برآورد رشد هر بخش به کار گرفته شده است.

۴-۷ منابع مالی برنامه چهارم

منابع مالی برنامه چهارم در طول سال‌های برنامه به دفعات تغییر کرد (جدول ۴-۲).

جدول ۴-۲ منابع مالی برنامه چهارم عمرانی کشور در دوره ۱۳۵۱-۱۳۴۷

(میلیارد ریال)

ردیف	شرح	مصوب اسفند ۱۳۴۶	مصوب خرداد ۱۳۵۰	مصوب اسفند ۱۳۵۰
۱	درآمد نفت (براساس ۸۰ درصد سهم برنامه)	۳۸۵	۴۱۳	۴۳۱
۲	درآمد پتروشیمی	۱۱	-	-
۳	درآمد گاز	۱۰	۷	۷
۴	وام‌های خارجی	۱۵۰	۲۰۲	۱۶۹/۵
۵	اوراق قرضه، اسناد خزانه و اعتبارات بانکی	۵۰	۱۳۱	۱۶۶/۱
۶	دریافت‌های متفرقه	۴	۱۵	۱۵
۷	انتقال از بودجه عادی	-	-	۳/۴
	جمع	۶۱۰	۷۱۸	۸۰۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، دفتر اطلاعات و روابط عمومی، قانون برنامه عمرانی چهارم کشور.

این تغییرات مکرر در منابع و مصارف برنامه بیانگر آن است که تخصیص منابع در بخش عمومی تحت تأثیر دسترسی به منابع قرار داشته است. افزایش درآمدهای سازمان برنامه از محل ۸۰ درصد عایدات نفت، دسترسی به وام‌های خارجی و داخلی موجب تغییر در منابع قابل خرج برنامه شده است.

تمام درآمدهای برنامه در حساب مخصوصی به نام حساب درآمد برنامه در بانک مرکزی سپرده شد و برداشت از آن فقط در اختیار سازمان برنامه بود (ماده ۷). ملاحظه می‌شود در آن زمان سازمان برنامه ناگزیر نبود با مراجعه به خزانه‌داری کل نیازهای مالی خود را تأمین کند.

۴-۸ مصارف برنامه

پیش‌بینی مصارف برنامه عمرانی چهارم و عملکرد آن در جدول ۴-۳ آمده است. در عمل پرداخت‌های عمرانی برنامه ۵۰۶/۸ میلیارد ریال شد. این رقم معادل ۸۷/۸ درصد آخرین رقم تجدیدنظر شده اعتبارات مصوب بود. در هر حال پرداخت‌های برنامه عمرانی چهارم ۱۴۷/۷ درصد بیش از مجموع پرداخت‌های برنامه عمرانی سوم بود.

فصل چهارم برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷) ۱۷۵

جدول ۳-۴ مصارف برنامه چهارم عمرانی کشور در دوره ۱۳۵۱-۱۳۴۷

(میلیارد ریال)

ردیف	شرح	مصوب اسفند ۱۳۴۶	مصوب خرداد ۱۳۵۰	مصوب اسفند ۱۳۵۰	پرداخت‌های واقعی برنامه
	طرح‌های عمرانی و هزینه‌ای مستمر جدید برنامه چهارم	۴۸۰	۵۶۸	۵۷۷/۴	۵۰۶/۸
۱	کشاورزی، آبیاری و عمران روستایی	۱۲۲/۶	۱۰۱/۷	۱۰۷/۲	۹۳
۲	سوخت و نیرو	۶۴/۳	۱۱۰/۵	۱۰۳/۹	۹۵
۳	صنایع و معادن	۹۹	۱۱۲/۸	۱۱۵/۷	۱۱۳/۱
۴	حمل و نقل ارتباطات و مخابرات	۱۰۴/۱	۱۳۲/۴	۱۳۲/۸	۱۱۰/۱
۵	ساختمان و مسکن	۲۳	۳۷/۳	۴۳	۴۱/۶
۶	آموزش و فرهنگ و نیروی انسانی	۳۶/۸	۳۸/۸	۳۶/۱	۲۲/۴
۷	بهداشت و بهداشت	۱۳/۸	۱۶/۵	۱۷	۱۴/۲
۸	عمران ناحیه‌ای	۳/۶	۳/۷	۲/۶	۲/۳
۹	رفاه اجتماعی	۴/۸	۴/۸	۵/۷	۵/۱
۱۰	آمار و بررسی	۱	۱/۹	۲/۳	۱/۷
۱۱	عمران شهری	۷	۷/۶	۹/۱	۸/۳
۱۲	هزینه‌های مستمر منتقل شده از برنامه سوم	۴۵	۴۵	۴۵	
۱۳	هزینه انتقال گاز	۵	۵	۵	
۱۴	بازپرداخت وام و پرداخت بهره	۴۷	۶۰	۶۳	
۱۵	بازپرداخت اسناد خزانه	۱۵	۱۴	۱۳/۹	
۱۶	بازپرداخت بدهی به بانک مرکزی	۱۳	۶۷	۸۴/۲	
۱۷	سایر	۵	۹	۹/۵	
۱۸	انتقال به بودجه عادی	-	-	۲	
	جمع کل	۶۱۰	۷۶۸	۸۰۰	

مأخذ: همان.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶».

۴-۹ عملکرد اقتصاد ایران در برنامه

در دوره برنامه عمرانی چهارم، رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل به رقم بی‌سابقه ۱۳ درصد در سال رسید که ۳ درصد از پیش‌بینی برنامه بیشتر بود. رشد بخش‌های مختلف مانند کشاورزی، صنعت، ساختمان، آب و برق و گاز و خدمات بیش از اهداف کمی تعیین شده در برنامه بود (جدول ۱-۴). رشد بخش معدن و نفت نیز تنها اندکی با رشد پیش‌بینی شده فاصله داشت که کمتر از آن بود.

در این دوره تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ در مجموع ۱۸۳۸۱۷/۴ میلیارد ریال بود که معادل ۲۸/۹ درصد تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل است. سهم بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری ثابت در دوره برنامه چهارم قابل توجه و ۶۸/۳ درصد و سهم بخش عمومی ۳۱/۷ درصد شد (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۱). شکاف پس‌انداز داخلی و سرمایه‌گذاری از طریق جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و اخذ وام خارجی پر شد و بدهی‌های خارجی کشور در پایان برنامه به حدود ۳/۵ میلیارد دلار بالغ شد. این رقم در سال ۱۳۴۷ حدود ۱ میلیارد دلار بود.

۴-۹-۱ سیاست پولی و تورم در برنامه

در برنامه چهارم عملیات سیستم بانکی به سرعت گسترش یافت و میانگین رشد سالیانه دارایی‌ها (و نیز بدهی‌های) سیستم بانکی به ۲۲/۸ درصد بالغ شد که نشان‌دهنده توسعه سریع بازار متشکل پول و سرمایه و اتکای بیش‌ازپیش بخش‌های مختلف اقتصاد به نظام بانکی کشور است.

در برنامه چهارم نقدینگی بخش خصوصی با نرخ سالیانه ۲۲/۶ درصد رشد کرد. یکی از دلایل رشد سریع نقدینگی در این دوره استقراض سازمان برنامه از بانک مرکزی بود. رشد اعتبارات بانک مرکزی به سازمان برنامه در این دوره بالغ بر ۲۲ درصد شد. گفتنی است که در دوره ۱۳۵۱-۱۳۴۶، سهم شبه پول در نقدینگی روند افزایشی داشت. بدین معنی که سهم آن از ۴۶/۶ درصد در سال ۱۳۴۶ به ۶۰/۳ درصد در سال ۱۳۵۱ رسید. با توسعه روزافزون سهم شبه پول، قدرت وام‌دهی بانک‌ها به مقدار زیادی افزایش یافت و شرایط مساعدی برای گسترش اعتبارات بانکی فراهم شد، اما در سه سال اول برنامه به دلیل

گسترش اعتبارات بانکی و سرمایه‌گذاری‌های عظیم بخش خصوصی و دولتی در طرح‌هایی که دیربازده بودند، تقاضای کل افزایش یافت و به‌موازات آن تقاضا برای واردات بیش از توان ارزی کشور بالا رفت. بانک مرکزی برای کنترل قیمت‌ها و بهبود موازنه بازرگانی کشور از یک‌سو نرخ تنزیل مجدد را افزایش داد و از سوی دیگر نسبت سپرده بانک‌ها به سپرده‌های مردم نزد سیستم بانکی را افزایش داد و نرخ بهره سپرده‌های بانکی را بالا برد. در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ که به‌دلیل افزایش درآمدهای ارزی کشور اوضاع مساعدتر شده بود، بانک مرکزی محدودیت‌های واردات را لغو و در راستای آزادسازی آن حرکت کرد (بانک مرکزی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶).

در دوره برنامه، شاخص قیمت خرده‌فروشی با نرخ میانگین سالیانه ۳/۷ درصد افزایش یافت. در دو سال پایانی برنامه رشد این شاخص بیشتر و به‌ترتیب ۱۵/۴ و ۶/۳ درصد بود (قیمت خرده‌فروشی براساس سال پایه ۱۳۶۹ و داده‌های بانک اطلاعات اقتصادی مرکز تحقیقات اقتصاد ایران در دانشگاه علامه طباطبائی محاسبه شده است).

۲-۹-۴ سیاست مالی دولت در برنامه

تا جایی که به سیاست مالی دولت مربوط است باید گفت در پیش‌بینی اولیه برنامه مجموع درآمد دولت ۸۴۹ میلیارد ریال برآورد شده بود، اما در عمل درآمدهای دولت بیشتر شد و به رقم ۱۰۱۰ میلیارد ریال رسید. اما رقم ۱۰ درصد رشد هزینه‌های جاری در برنامه چهارم به ۲۲ درصد بالغ شد. هزینه‌های عمرانی دولت نیز به‌دلیل افزایش احتیاجات مالی برخی از طرح‌های عمرانی افزایش قابل ملاحظه‌ای یافت و به‌جای ۴۵۷ میلیارد ریال پیش‌بینی اولیه به ۵۰۷ میلیارد ریال رسید. در نتیجه عوامل فوق، کسری دولت در برنامه از مبلغ پیش‌بینی شده بیشتر شد (جدول ۴-۴).

دولت در سه سال اول برنامه چهارم برای جبران کسری خود به اخذ وام‌های خارجی و داخلی روی آورد، اما با بهبود وضع درآمدهای ارزی در دو سال پایانی برنامه، اتکای دولت به وام‌های خارجی کاهش و به وام‌های داخلی افزایش یافت. دولت از پنج‌ماهه آخر سال ۱۳۴۸ تا پایان دوره برنامه چهارم ۱۵۲/۲ میلیارد ریال اوراق قرضه منتشر کرد که ۶۹/۹ میلیارد ریال را بانک مرکزی خریداری کرد (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،

گزارش سالیانه و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶: ۴۱ - ۴۰).

جدول ۴۴ خلاصه وضع مالی دولت در دوره برنامه چهارم عمرانی در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱

(میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۴۷	۱۳۴۸	۱۳۴۹	۱۳۵۰	۱۳۵۱	میانگین رشد سالیانه (درصد)
۱	درآمدها	۱۲۷/۳	۱۴۹/۱	۱۷۲/۳	۲۵۸/۹	۳۰۲/۱	۲۲/۹
۲	هزینه‌های جاری	۹۸/۸	۱۱۴/۴	۱۳۵/۲	۱۷۶/۷	۲۱۸/۳	۲۱/۶
۳	پس‌انداز (۱-۲)	۲۸/۵	۳۴/۷	۳۷/۱	۸۲/۲	۸۳/۸	۲۶/۷
۴	هزینه‌های عمرانی	۶۹/۹	۸۲/۸	۹۶/۹	۱۱۵/۶	۱۴۲/۴	۲۱/۴
۵	کسری (۴-۳)	۴۱/۴	۴۸/۱	۵۹/۵	۳۲/۹	۵۸/۶	۱۵/۷

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶»، ص ۷.

۳-۹-۴ سیاست تجاری در دوران برنامه

موازنه پرداخت‌های کشور در سه سال اول برنامه به دلیل سیاست مالی انبساطی دولت و پیروی سیاست پولی از آن، تحت فشار بود، در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ رشد چشمگیر دریافت‌های ارزی کشور که بیشتر معلول افزایش درآمدهای نفتی از کنسرسیوم براسلس قرارداد سال ۱۳۴۹ تهران بود، موجب بهبود موازنه پرداخت‌های کشور شد و روی هم رفته در دوره برنامه چهارم در موازنه پرداخت‌های ایران مشکلی به وجود نیامد با همه اینها برنامه چهارم به یکی از اهداف خود که افزایش صادرات غیرنفتی بود دست نیافت. علت این امر تقویت پول داخلی به دلیل حفظ نرخ ثابت ارز به رغم نرخ‌های تورم به نسبت بالا به خصوص در دو سال آخر برنامه بود.

تسهیل واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای لازم صنایع داخلی و محدودیت واردات کالاهای مصرفی یکی دیگر از سیاست‌های برنامه بود که به اجرا درآمد. اهمیت نسبی کالاهای مصرفی در واردات کالا از ۱۱/۳ درصد در ابتدای برنامه به ۱۲/۹ درصد رسید، در کنار این سیاست حمایت از صنایع داخلی از طریق افزایش سود بازرگانی و یا محدودیت واردات کالاهایی که مشابه آن در کشور تولید می‌شد طبق پیش‌بینی برنامه

انجام شد. افزایش تقاضا برای واردات در سال‌های برنامه چهارم، تجارت خارجی ایران را بیش‌ازپیش به صادرات نفت متکی کرد (جدول ۴-۵).

تولید نفت خام ایران از ۹۴۷/۵ میلیون بشکه در سال ۱۹۶۷ به ۱۸۳۸/۸ میلیون بشکه در سال ۱۹۷۲ رسید (همان: ۲۲۲) صادرات نفت در همین دوره از ۷۸۳/۴ میلیون بشکه به ۱۶۴۷/۲ میلیون بشکه رسید. رشد صادرات نفتی ایران در این دوره ۱۳/۴ درصد در سال بود. دریافت‌های ارزی کشور از محل صادرات نفت در کل دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱ جمعاً ۱۳۹۳۳ میلیون دلار بود (همان: ۱۸۵).

جدول ۴-۵ بازرگانی خارجی کشور (بدون نفت) در دوره برنامه عمرانی چهارم در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱

(میلیون دلار - درصد)

سال عنوان	۱۳۴۷	۱۳۴۸	۱۳۴۹	۱۳۵۰	۱۳۵۱	میانگین رشد سالانه
صادرات کالا	۲۱۶/۹	۲۴۴/۷	۲۷۷/۹	۳۴۴/۵	۴۵۰/۸	۱۹/۹
واردات کالا	۱۳۸۹/۲	۱۵۴۲/۷	۱۶۷۶/۶	۲۰۶۰/۹	۲۵۷۰/۴	۱۶/۷
کسری	۱۱۷۲/۳	۱۲۹۸/۰	۱۳۹۸/۷	۱۷۱۶/۴	۲۱۱۹/۶	۱۶/۰

مأخذ: همان، ص ۵۱.

۴-۹-۴ تحول جمعیت، نیروی کار و اشتغال در برنامه

از تحولات جمعیت کشور در دوره برنامه چهارم اطلاعات آماری موثقی در دست نیست و آنچه برنامه‌ریزان در این باره مطرح کرده‌اند با نتایج آمارگیری‌های سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ سازگاری ندارد. جمعیت ایران از ۲۵/۸ میلیون نفر در سال ۱۳۴۵ به ۳۳/۷ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافت. یعنی از رشد سالانه ۲/۷ درصد برخوردار شد. جمعیت فعال در این مدت از ۷/۸ میلیون نفر به حدود ۹/۸ میلیون نفر افزایش یافت و تعداد کل شاغلان از ۷/۱ به ۸/۸ میلیون نفر رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۷: ۹۵). بدین ترتیب در مدت ده سال ۱/۷ میلیون فرصت شغلی جدید در اقتصاد کشور شکل گرفت. اگر مسیر رشد اشتغال یکنواخت فرض شود احتمالاً در دوره برنامه نباید بیش از

۸۰۰ هزار فرصت شغلی شکل گرفته باشد. این در حالی است که به‌موجب پیش‌بینی برنامه چهارم باید ۹۶۶ هزار شغل جدید به‌وجود می‌آمد.

برنامه‌های اجتماعی دولت در برنامه چهارم کم و بیش با موفقیت اجرا شد. در این دوره تعداد دانش‌آموزان ابتدایی ۳/۱ درصد، دانش‌آموزان دبیرستان‌های عمومی ۱۴ درصد، هنرجویان مدارس فنی و حرفه‌ای ۳۱ درصد، دانشجویان دانشسراها ۳۲ درصد و دانشگاه‌ها و مدارس عالی کشور ۱۶/۱ درصد در سال رشد داشت (همان: ۲۳۵). هرچند گسیل سپاهیان دانش به روستاها وضعیت آموزش ابتدایی در این مناطق را بهبود بخشید، اما پوشش تحصیلی در این مناطق از وضعیت مطلوب فاصله بسیار داشت.

در دوره برنامه، رشد سالیانه تعداد پزشکان ۲۱/۸ درصد، دندان‌پزشکان ۳۹/۳ درصد، داروسازان ۷۷ درصد و پرستاران، بهیاران و ماماها ۱۰۸/۸ درصد در سال بود. مناطق عقب‌مانده و روستاهای کشور کمتر از مناطق شهری کشور تحت پوشش خدمات درمانی و بهداشتی قرار گرفتند.

۵-۹-۴ سیاست کشاورزی و عمران روستایی در برنامه

رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در دوران برنامه چهارم ۵/۳ درصد در سال بود که ۰/۹ درصد بیش از هدف تعیین شده در برنامه است (جدول ۲-۴). اما به‌دلیل رشد سریع تقاضا برای محصولات کشاورزی، واردات این محصولات در دوره برنامه به‌شدت افزایش پیدا کرد. تراز بازرگانی محصولات کشاورزی در دوران برنامه چهارم ۱۸/۳- میلیارد ریال شد در دوره برنامه چهارم به‌موازات اجرای مرحله دوم اصلاحات ارضی، سیاست دولت ایجاد کشاورزی نوین در مقیاس‌های بزرگ بود. به همین دلیل قانون تأسیس شرکت‌های بهره‌برداری از نواحی زیر سدها در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. به‌موجب این قانون، به وزارت آب و برق اجازه داده شد به تشکیل شرکت‌های کشت و صنعت با سرمایه دولت یا با سرمایه‌های بخش خصوصی داخلی یا خارجی اقدام کند. در همین راستا قبلاً در سال ۱۳۴۶ قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی نیز به تصویب رسیده بود. مجری این قانون وزارت تعاون و امور روستاها بود. تعداد این شرکت‌ها در دوران برنامه از ۱۵ شرکت به ۴۳ شرکت افزایش یافت و شمار روستاها و مزارع تحت پوشش

آنها به ۳۲۷ ده و مزرعه رسید. وسعت زمین‌های این شرکت‌ها از ۶۱ هزار هکتار به ۱۹۲ هزار هکتار افزایش یافت (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: ۱۳۱).

همچنین برای یکپارچگی زمین‌های زیر کشت و ایجاد تسهیلاتی در آبیاری برای تولید مشترک، قانون تأسیس شرکت‌های تعاونی تولید و توزیع روستایی در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید.

در دوره برنامه چهارم تقسیم اراضی میان زارعان صاحب نسق به پایان رسید و در پایان کار در اجرای سه مرحله اصلاحات ارضی، ۷۸۷ هزار خانوار زارع صاحب زمین شدند و وضعیت قانونی ۲/۵ میلیون خانوار نیز مشخص شد. یکی از اهداف برنامه چهارم افزایش سطح زیر کشت آبی به میزان ۴۰۰ هزار هکتار و سطح زیر کشت دیم به میزان ۱۵۰ هزار هکتار بود. در مورد اول هدف مورد نظر حاصل نشد، ولی در مورد دوم این هدف تحقق یافت (بنک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶: ۷۵). گسترش شرکت‌های تعاونی روستایی و عمران روستایی از جمله برنامه‌های مهم دولت در این بخش بود که در مقیاسی گسترده انجام شد.

اما به‌رغم رشد مناسب بخش کشاورزی این بخش به اهداف تعیین شده خود نرسید در پایان برنامه کوچکی مقیاس تولید در بهره‌برداری‌های کشاورزی و بهره‌وری اندک نیروی کار و نازل بودن بازدهی زمین در هکتار از مشکلات حل نشده این بخش محسوب می‌شد.

۶-۹-۴ سیاست صنعتی در دوره برنامه

در این دوره نیز مانند برنامه سوم، دولت سیاست جایگزینی واردات را پی گرفت. نرخ اسمی ارز در سال‌های برنامه چهارم کم‌وبیش ثابت باقی ماند و از هر دلار ۷۵/۱ ریال به ۷۶/۴ ریال رسید. در حالی که در همین دوره اقتصاد کشور شاهد تورم ۵/۵ درصد در سال بود. بدین ترتیب تبعیض علیه صادرات و به نفع واردات برقرار شد. این امر از سوی دیگر موجب ارزانی نسبی واردات بود. ارزانی واردات برای تولیدکننده داخلی که ناچار بود ماشین‌آلات و کالاهای واسطه‌ای خود را از این راه تأمین کند به‌منزله یارانه پنهان بود. به‌شرطی که تولید او حمایت می‌شد. برای تأمین حمایت گمرکی، دولت در مقابل هر دلار کالای وارداتی بین ۱۹/۶ تا ۲۳/۲ ریال تعرفه وضع کرده بود. یعنی نرخ اسمی حمایت

معادل ۲۶ تا ۳۰ درصد بود. اما این به تنهایی کافی نبود. از این رو موانع واردات برای ورود محصولات که مشابه آنها در داخل تولید می‌شد نیز برقرار شده بود (هادی‌زنوز، ۱۳۷۹: ۹۹). علاوه بر این دولت برای ایجاد انگیزه در بخش خصوصی از معافیت‌های مالیاتی و وام‌های ارزان قیمت نیز بهره می‌گرفت. بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران در دوره برنامه چهارم ۲۷ میلیارد ریال وام صنعتی پرداخت کرد. در همین دوره بانک اعتبارات صنعتی حدود ۱۱ میلیارد ریال وام تصویب کرد که ۷/۲ میلیارد ریال آن وام صنعتی و ۳/۷ میلیارد ریال آن وام سرمایه در گردش بود (همان: ۸۶). بدین ترتیب صنایع داخلی در زیر چتر حمایتی دولت به رشد شتابان دست یافتند.

در دوره برنامه چهارم با سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در صنایع بزرگ و سرمایه‌بر، بنیان صنایع تولیدکننده کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای تحکیم شد و بدین ترتیب ایران وارد مرحله دوم جایگزینی واردات شد. در دوره برنامه چهارم توجه دولت بیشتر به سرمایه‌گذاری در صنایع سرمایه‌بر مانند ذوب آهن، ذوب آلومینیم و ماشین‌سازی معطوف شد و در اولویت سرمایه‌گذاری در صنایع تغییراتی داده شد، به‌طوری که سرمایه‌گذاری در صنایعی مانند صنایع مکانیکی و الکتریکی، وسایط نقلیه، پتروشیمی و فلزات اساسی که به ترتیب در برنامه دارای اولویت بودند به سرمایه‌گذاری در صنایع فلزی و ذوب فلزات، مکانیکی و الکتریکی، وسایط نقلیه و مواد غذایی به ترتیب اهمیت تغییر پیدا کرد. (همان: ۸۵). مهم‌ترین صنایعی که دولت در برنامه چهارم در آنها سرمایه‌گذاری کرد عبارت بودند از: ذوب آهن اصفهان، مجتمع پتروشیمی آبادان، خارک و بندر شاهپور، ماشین‌سازی تبریز، ماشین‌سازی اراک، تراکتورسازی تبریز و کارخانه ذوب آلومینیم اراک.

در چارچوب این نظام انگیزشی برای بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در دوره برنامه چهارم، شاخص کل تولید در صنایع منتخب نسبت به سال پایه (۱۳۴۶=۱۰۰) به حدود ۱۹۴ رسید و به‌طور متوسط سالیانه حدود ۱۴/۲ درصد رشد داشت. حصول این میزان رشد در تولیدات صنعتی بیشتر ناشی از افزایش سریع تولید در صنایع شیمیایی، وسایط نقلیه و ماشین‌آلات الکتریکی بوده که به ترتیب به‌طور متوسط سالیانه حدود ۴۲ درصد، ۳۲ درصد و ۲۴ درصد رشد داشتند. در این دوره تولید کالاهای سرمایه‌ای از بالاترین نرخ رشد یعنی ۲۸ درصد در سال برخوردار شد.

اما نکته در اینجاست که موازنه ارزی بخش صنعت در این دوره منفی و قدر مطلق شکاف ارزش واردات و صادرات محصولات صنعتی پیوسته در حال افزایش بود. این نوع صنعتی شدن نیازمند تزریق ارز از محل عایدات نفت بود. از این گذشته ناکارایی صنایع سنگینی که در برنامه چهارم احداث شدند، در برنامه پنجم دامن بخش صنعت کشور را گرفت و از توان رقابتی صنعت داخلی بیش‌ازپیش کاست.

۷-۹-۴ تحول در بخش انرژی و امور زیربنایی

تولید و صادرات نفت خام در سال آخر برنامه نسبت به سال ۱۳۴۶ به ترتیب ۹۴ و ۱۱۰ درصد افزایش داشت و میانگین رشد تولید و صادرات در دوره برنامه به ترتیب ۱۴/۳ و ۱۶/۱ درصد در سال بود. افزایش قیمت اعلام شده نفت خام در چند مرحله از مهم‌ترین رویدادهای این برنامه بود. طبق مذاکرات تهران با نمایندگان شرکت‌های عضو کنسرسیوم در سال ۱۳۴۹ قیمت هر بشکه نفت خام افزایش یافت و نرخ مالیات بر درآمد از ۵۰ درصد به ۵۵ درصد رسید.

پالایشگاه تهران در دوره برنامه به بهره‌برداری رسید. قرارداد صدور گاز به اتحاد شوروی در سال ۱۳۴۹ منعقد شد.

در دوره برنامه چهارم کل تولید نیروی برق کشور از ۴۶۲۵ میلیون کیلووات در سال ۱۳۴۷ به ۹۵۵۳ میلیون کیلووات در سال ۱۳۵۱ افزایش یافت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶: ۹۱). در دوره برنامه چهارم طرح یکپارچه مخابرات کشور از طریق تأسیس و برقراری خطوط مایکروویو به اجرا گذاشته شد. توسعه ارتباطات با خارج از کشور نیز از طریق اجرای طرح ایستگاه زمینی اسدآباد و تأسیس شبکه مایکروویو مربوطه تحقق یافت.

۸-۹-۴ تحول در ساختار تولید داخلی

در دوره برنامه عمرانی چهارم از اهمیت نسبی بخش کشاورزی در ساختار تولید کشور کاسته شد. رشد تولید نفت در سال‌های برنامه قابل توجه بود به همین دلیل بر اهمیت این بخش افزوده شد. به رغم رشد سریع صنعتی به دلیل کم‌اهمیتی آن در بدو دوره، در

انتهای دوره سهم آن در تولید ناخالص داخلی همچنان اندک باقی ماند. به دلیل رونق فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی و عمومی در دوران برنامه، بر اهمیت نسبی آن در تولید داخلی افزوده شد. سهم گروه خدمات با اندکی تغییر کم‌وبیش ثابت باقی ماند. در درون این گروه از اهمیت نسبی بازرگانی کاسته شد و به اهمیت خدمات عمومی افزوده شد. (جدول ۴-۶).

جدول ۴-۶ تحول در ساختار تولید داخلی در سال‌های ۱۳۴۶ و ۱۳۵۱ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶

(سهم - درصد)

فعالیت‌های اقتصادی	۱۳۴۶	۱۳۵۱
گروه کشاورزی	۱۱/۸	۸/۳
گروه نفت	۴۱/۹	۴۵/۹
صنعت و معدن	۵/۱	۵/۳
برق، آب و گاز	۰/۱	۰/۳
ساختمان	۳/۶	۵/۲
گروه خدمات	۳۸/۷	۳۸/۹
کسر می‌شود: کارمزد احتسابی	۱/۳	۲/۳
تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶ - ۱۳۶۹، ۱۳۸۱، جلد دوم، ص ۶۰۲.

۴-۱۰ عمران ناحیه‌ای در برنامه

هدف کلی عمران ناحیه‌ای در برنامه چهارم عبارت بود از: شناسایی منابع و امکانات توسعه مناطق مستعد و تعیین قطب یا قطب‌های توسعه در هر منطقه و تمرکز سرمایه‌گذاری در آنها با هدف به‌دست آوردن حداکثر بازده و تسریع رشد اقتصادی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷: ۷۶).

در چارچوب هدف کلی فوق، برنامه‌های مشخص نیز در نظر گرفته شده بود که عبارت بودند از:

- شناسایی قطب‌های کشاورزی جدید در مناطق مختلف کشور،
- توسعه و تقویت پایگاه‌های صنعتی در نواحی منتخب،
- شناسایی و ایجاد مراکز خدمات شامل تأسیس مراکز جهانگردی جدید و تقویت مراکز جهانگردی موجود.

- خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی دولت نیز به‌صورت زیر در برنامه پیش‌بینی شده بود:
- اجرای مطالعات همه‌جانبه و شناسایی منابع و امکانات تولید در کلیه مناطق کشور،
- به‌وجود آوردن تأسیسات و تسهیلات زیربنایی مانند آب، برق، ارتباطات و مخابرات،
- اعطای تسهیلات اعتباری،
- عرضه خدمات عمومی و اجتماعی،
- اعطای معافیت‌های مالیاتی.

برای این منظور علاوه بر محاسبه هزینه‌های اجرای طرح‌های عمرانی در بخش‌های مربوط، مبلغ ۳/۶ میلیارد ریال برای مطالعات عمران ناحیه‌ای پیش‌بینی شد (همان: ۷۷).

در ماده (۱۷) قانون برنامه عمرانی چهارم همانند برنامه سوم سازمان برنامه مکلف شده بود برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل و یا مستقل را با توجه به‌نظر نمایندگان آن مناطق در مجلسین و استانداران و فرمانداران مزبور تهیه کند و در هر سال طرح‌هایی مانند راه‌های فرعی، آموزشگاه‌ها، درمانگاه‌ها، امور اجتماعی شهرها و روستاها، آبیاری و کشاورزی که اجرای آنها در محل بدون مراجعه به مرکز امکان‌پذیر است، پس از تصویب به استانداران و فرمانداران کل ابلاغ کند تا طبق مقررات سازمان برنامه آن را اجرا نمایند.

در ادامه ماده (۱۷) نکته جدیدی در زمینه توجه بیشتر به عمران ناحیه‌ای گنجانیده شده بود و آن این است که سازمان برنامه مکلف گردید در سه‌ماهه اول اجرای برنامه چهارم گزارشی از برنامه‌هایی که در نظر دارد برای اجرای برنامه در هر شهرستان انجام گیرد و همچنین در سه‌ماهه اول سال‌های بعد برنامه‌های مربوط به همان سال را حداقل تا سطح شهرستان‌ها تهیه کرده و به پیوست برنامه‌هایی که در سطح هر استان انجام خواهد گرفت برای اطلاع مجلسین تقدیم دارد.

در یکی از تبصره‌های همین ماده اولویت مناطق عقب‌مانده کشور در استفاده از اعتبارات

عمرانی و کمک‌های بهداشتی و درمانی اعم از بخش دولتی و خصوصی تأکید شده بود. ماده (۱۸) قانون مذکور به فعالیت‌های عمرانی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و مؤسسات عمومی و خیریه‌ای که طبق قوانین کشور تشکیل شده مربوط بود. در این موارد سازمان برنامه موظف شد، با رعایت اولویت شهرهایی که در وضع نامساعد اقلیمی و جغرافیایی و مقتضیات محلی و درآمد و استفاده از کمک‌های عمومی دولت قرار داشتند و همچنین با رعایت جدول اولویت طرح‌های مربوط به تأمین آب شرب و برق و طرح‌های حفاظتی و بهداشتی و تهیه مسکن و تلفن با اعطای وام و کمک‌های رایگان فنی و غیرفنی اقدام کند.

برای دستیابی به هدف‌های عمران ناحیه‌ای در برنامه چهارم، مطالعاتی برای نواحی بندر عباس و خراسان به عمل آمد و برای ناحیه کرمانشاه نیز اقدام‌های اولیه انجام شد، اما به دلیل ایجاد نشدن سازوکارهای مناسب، برنامه‌های پیش‌بینی شده اجرا نشد. در دوره بعد از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، عملاً شخص شاه استانداران و فرمانداران کل را به عنوان نمایندگان سیاسی دولت مرکزی انتخاب و منصوب می‌کرد. در عین حال فرماندهان نظامی مستقر در استان‌ها و فرمانداری‌های کل را نیز وی انتخاب می‌کرد. سلسله‌مراتب اداری دستگاه‌های دولتی نیز به صورتی بود که مدیران کل مستقر در مراکز استان‌ها و ادارات تابعه آنها در سطح استان و شهرستان مستقل از مقامات سیاسی و نظامی استان پاسخ‌گوی وزرای مربوط بودند و رابطه افقی اندکی میان سازمان‌های بخشی در سطح مناطق کشور وجود داشت. این مسئله، مدیریت عمران ناحیه‌ای را در سطح استان‌ها با مشکلاتی جدی مواجه می‌کرد.

تمرکز اداری و مالی نیز خود مسئله‌ساز بود. در عمل تخصیص وظایف روشنی میان سطوح مختلف دولت وجود نداشت و بیشتر تصمیمات در مرکز گرفته می‌شد. چون تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت نیز به صورت مناسب در نظام مالی دولت تعریف نشده بود، استان‌ها به لحاظ مالی نیز فاقد منابع مالی مستقل بودند. مجموعه عوامل یادشده که به نفی استقلال مالی و اداری مناطق می‌انجامید، تحقق برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به معنی دقیق کلمه غیرممکن می‌کرد.

پس از بررسی‌هایی که در سال ۱۳۴۹، در استان‌ها و فرمانداری‌های کل برای

اجرای سیاست عدم تمرکز انجام شد، طرح عمرانی غیرمستمری با عنوان طرح‌های مجتمع عمرانی در زمینه آموزش و پرورش، کشاورزی، صنایع، ارتباطات، عمران شهری، عمران روستایی، عمران عشایری، بهداشت و بهسازی محیط برای هریک از استان‌ها و فرمانداری‌های کل کشور تهیه و زیر نظر استانداران و فرمانداران کل به اجرا گذاشته شد. با آنکه در سال اول اجرای طرح‌های مجتمع، از یک‌طرف آمادگی و تجربه کافی در اجرای طرح‌های عمرانی در سطح استان‌ها و فرمانداری‌های کل موجود نبود و از طرف دیگر مقررات و آیین‌نامه‌های حاکم بر طرح‌ها انعطاف لازم برای جذب اعتبار این طرح‌ها را نداشت، با وجود این از مجموع ۴/۵ میلیارد ریال اعتبار اختصاص یافته به استان‌ها بیش از ۹۰ درصد آن به مصرف رسید. با اجرای این طرح‌ها گام کوچکی در زمینه عدم تمرکز و ایجاد ظرفیت‌های اجرایی در سطح مناطق برداشته شد و شرایط مساعدتری برای فعالیت انجمن‌های شهر، شهرستان و استان فراهم شد (همان).

در برنامه چهارم عمرانی ابتدا به دنبال مطالعات فوق در سال ۱۳۵۰ تعداد ۴ دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای فعالیت خود را شروع کردند. در سال ۱۳۵۲ برای کاستن از محدوده جغرافیایی تحت پوشش این دفاتر معاونت امور استانی در سازمان برنامه مرکز تشکیل شد و دفاتر برنامه‌ریزی در سطح استان‌ها شکل گرفت.

در دوره برنامه چهارم قراردادی با مؤسسه بتل^۱ برای انجام مطالعات منطقه‌ای در کشور منعقد شد. این مؤسسه پهنه کشور را به ۱۱ منطقه برنامه‌ریزی تقسیم کرد که هر منطقه شامل چند استان یا فرمانداری کل بود. مؤسسه بتل ضمن تهیه گزارش‌های جداگانه برای هر منطقه یک جدول داده - ستانده غیرآماري برای آنها تهیه و براساس آن برای هریک از مناطق برنامه‌ای تدوین کرد. این اولین تلاش برای برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای در ایران محسوب می‌شود. از نتایج این مطالعات برای تنظیم برنامه عمران ناحیه‌ای در برنامه پنجم عمرانی استفاده شد.

۱۱-۴ جایگاه قانونی سازمان برنامه در برنامه چهارم

سازمان برنامه ماهیت وجودی خود را مدیون قوانین برنامه عمرانی بود و عمر آن نیز

محدود به دوره اجرای هر برنامه. از این رو از برنامه اول تا چهارم در قوانین برنامه جایگاه قانونی و وظایف و ارکان آن از نو تعریف می‌شد. در ماده (۸) قانون برنامه چهارم دوباره این نکته مطرح شد که سازمان برنامه دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و وظایف آن عبارت است از:

اول - بررسی و تصویب و در صورت لزوم تهیه طرح‌های مربوط به فصول و بندهای برنامه و محول کردن اجرای آنها به دستگاه‌های اجرایی و نظارت در اجرای صحیح طرح‌ها. دوم - پرداخت هزینه اجرای طرح‌های مصوب و نگاه‌داری حساب‌ها و ممیزی اسناد. بدین ترتیب سازمان برنامه درباره طرح‌های عمرانی نقش خزانه‌دار دولت را داشت. در برنامه پنجم این موقعیت تغییر کرد و خزانه‌داری کل مسئول پرداخت اعتبارات عمرانی شد.

سوم - تنظیم گزارش‌های اجرای برنامه و حساب عملیات و تسلیم آن به مقامات مربوط.

چهارم - تمرکز امور کمک‌های خارجی بلاعوض (اعم از مالی، جنسی و فنی) و وام‌های خارجی و هماهنگ ساختن آن با برنامه و داشتن نمایندگی دولت در مذاکرات مربوط به وام‌ها.

این اختیار نیز در برنامه پنجم از سازمان برنامه سلب و به وزارت امور اقتصادی و دارایی واگذار شد.

پنجم - بررسی و تهیه پیشنهاد به دولت در مورد وضع قوانین درباره هر نوع اقدام که برای حسن اجرای برنامه لازم شناخته شود.

ششم - تسویه حساب برنامه‌های دوم و سوم عمرانی و پرداخت دیون و وصول مطالبات آن.

هفتم - تهیه برنامه عمرانی پنجم و تسلیم آن به مقامات مربوط به نحوی که حداقل چهار ماه قبل از پایان برنامه چهارم از طرف دولت به مجلس تقدیم شود.

گفتنی است که این اولین بار بود که دولت مکلف می‌شد با رعایت مهلت مناسب، برنامه را تقدیم مجلس کند و بدین ترتیب مجلس فرصت بیشتری برای بررسی و تصویب برنامه می‌یافت.

هشتم - تهیه گزارش اقتصادی سالیانه با همکاری وزارت دارایی، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی ایران و همچنین تخصیص اعتبارات عمرانی برای هر سال برنامه.

نهم - انجام آن قسمت از وظایف پیش‌بینی شده در قانون طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور (مصوب تیر ماه ۱۳۴۵) که به عهده سازمان برنامه گذاشته شده است.

بندهای دوم، چهارم و نهم موضوعات مناقشه‌برانگیز مربوط به مناسبات سازمان برنامه و وزارت دارایی بود. بالاخره وزارت دارایی در برنامه پنجم توانست نقش خود را به‌عنوان خزانه‌دار کل و مسئول تعهدات و وام‌های خارجی به‌دست آورد.

در ماده (۹) این قانون تصریح شده بود که مسئولیت سازمان برنامه با نخست‌وزیر است و مدیرعامل سازمان برنامه بنا به پیشنهاد نخست‌وزیر و به‌موجب فرمان همایونی برای تمام مدت اجرای برنامه منصوب می‌شود. بدین ترتیب ادغام سازمان برنامه در دولت که از برنامه سوم آغاز شده بود مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفت. وظایف مدیرعامل در قانون برنامه چهارم همانند قانون برنامه سوم تعیین شده بود.

ترکیب هیئت عالی برنامه در قانون برنامه چهارم نیز مانند قانون برنامه سوم مشخص شد و تغییری در آن به‌وجود نیامد و تنها دو بند زیر به وظایف آن افزوده شد:

- تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به نحوه تهیه و تصویب طرح‌ها و اجرا و نظارت بر آنها.

- تعیین سیاست و اصول و ضوابط مربوط به اعطای وام و قبول مشارکت مذکور در ماده (۱۹).

ترکیب هیئت عامل برنامه و وظایف آن نسبت به برنامه قبل تغییری نکرد، اما مقرر شد حکم انتصاب اعضای هیئت عامل را شخص شاه صادر کند که این نیز بیانگر سلب اختیار از نخست‌وزیر و تمرکز بیش‌ازپیش امور مملکت در دست شاه بود.

در ماده (۱۶) قانون برنامه عمرانی چهارم دوباره بر اجرای طرح‌های عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی تأکید شده بود. در ماده (۱۹) نیز به سازمان برنامه این اجازه داده شد تا برای تشویق و به‌کار انداختن سرمایه‌های خصوصی در فعالیت‌های عمرانی و تولیدی که در راستای اهداف برنامه باشد از طریق مؤسسات اعتباری و جوه لازم را به‌صورت وام و براساس طرح‌های مصوب در اختیار افراد و مؤسسات خصوصی قرار دهد.

تا جایی که به نظارت بر طرح‌های عمرانی مربوط می‌شد در ماده (۲۱)، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده بودند در پیشرفت آنها مراقبت دائم داشته باشند و هر سه ماه یک‌بار گزارش‌هایی به سازمان برنامه ارائه دهند. گزارش‌دهی مالی دستگاه‌های اجرایی در ماده (۲۵) و گزارش‌دهی سازمان برنامه به دولت و مجلس نیز به صورت سه‌ماهه و سالیانه در ماده (۲۴) پیش‌بینی شده بود.

ترکیب و وظایف هیئت حسابرسی سازمان برنامه در برنامه چهارم تفاوتی با برنامه سوم نکرد و ثابت باقی ماند.

۴-۱۲ تحول تشکیلات سازمان برنامه در برنامه چهارم

تشکیلات سازمان برنامه در دوره برنامه چهارم سه بار تغییر کرد. بدین ترتیب می‌توان گفت بی‌ثباتی و تغییر مکرر تشکیلات که در گذشته دیده می‌شد در این دوره نیز تکرار شد. در رأس هر سه نمودار تشکیلاتی همانند برنامه سوم نخست‌وزیر قرار دارد. در هر سه نمودار هیئت عالی برنامه، هیئت عامل، مدیرعامل و هیئت حسابرسی جایگاه ثابتی دارند. تعداد دفاتری که به صورت مستقیم زیر نظر مدیرعامل فعالیت می‌کردند در سال ۱۳۴۷ شش دفتر بودند که این تعداد در نمودار تشکیلاتی سال ۱۳۴۹ به سه دفتر تقلیل یافت و سپس در نمودار سال ۱۳۵۰ از این موقعیت حذف شدند.

تعداد معاونان سازمان برنامه از ۳ نفر به ۵ نفر افزایش یافتند. در سال ۱۳۵۰ معاونت‌های سازمان برنامه شامل معاونت طرح و برنامه، معاونت امور همکاری‌های بین‌المللی، معاونت امور مالی و اداری، معاونت امور بودجه و معاونت امور فنی و نظارت بودند. در سال ۱۳۵۰ بود که مدیریت‌های تخصصی سازمان برنامه شکل گرفتند. این مدیریت‌ها تا سال ۱۳۸۵ به حیات خود ادامه دادند (نگاه کنید به نمودارهای سازمانی پیوست).

۴-۱۳ تحول نظام آماری کشور در برنامه

فصل ۲۲ برنامه چهارم عمرانی اختصاص به آمار و بررسی‌ها داشت. در این برنامه تمایز آمارگیری‌هایی که برعهده مرکز آمار ایران و سایر دستگاه‌هاست پیش‌بینی شده بود. هرچند تقسیم کاری در این حوزه انجام شد، اما تداخل فعالیت‌های آماری بانک مرکزی

و مرکز آمار ایران هرگز حل نشد و تا به امروز نیز ادامه دارد.
در برنامه چهارم حدود ۷۰۰ میلیون ریال برای فصل آمار و بررسی‌ها اختصاص یافت و مقرر شد فعالیت‌های زیر در مدت برنامه انجام شود:
- تهیه آمار جمعیت براساس سرشماری سال ۱۳۵۰. تا جایی که می‌دانیم این کار انجام نشد،

- تهیه آمارهای حیاتی از طریق تقویت سازمان ثبت احوال در زمینه ثبت صحیح و منظم وقایع چهارگانه،

- تهیه آمارهای کار و نیروی انسانی و اشتغال که تا مدت‌ها دفتر مربوط در وزارت کار و امور اجتماعی آن را انجام می‌داد و بعدها به مرکز آمار ایران منتقل شد،
- تهیه آمار تولیدات کشاورزی و دامی،

- تهیه آمارهای صنعتی و معدنی. مرکز آمار ایران از سال ۱۳۵۰ شروع به سرشماری منظم و سالیانه کارگاه‌های بزرگ صنعتی در کشور کرد. این سرشماری‌ها نیز به‌جز در دو سال اول انقلاب به‌صورت مستمر و منظم انجام گرفته است،

- تهیه آمارهای بازرگانی اعم از داخلی و خارجی،

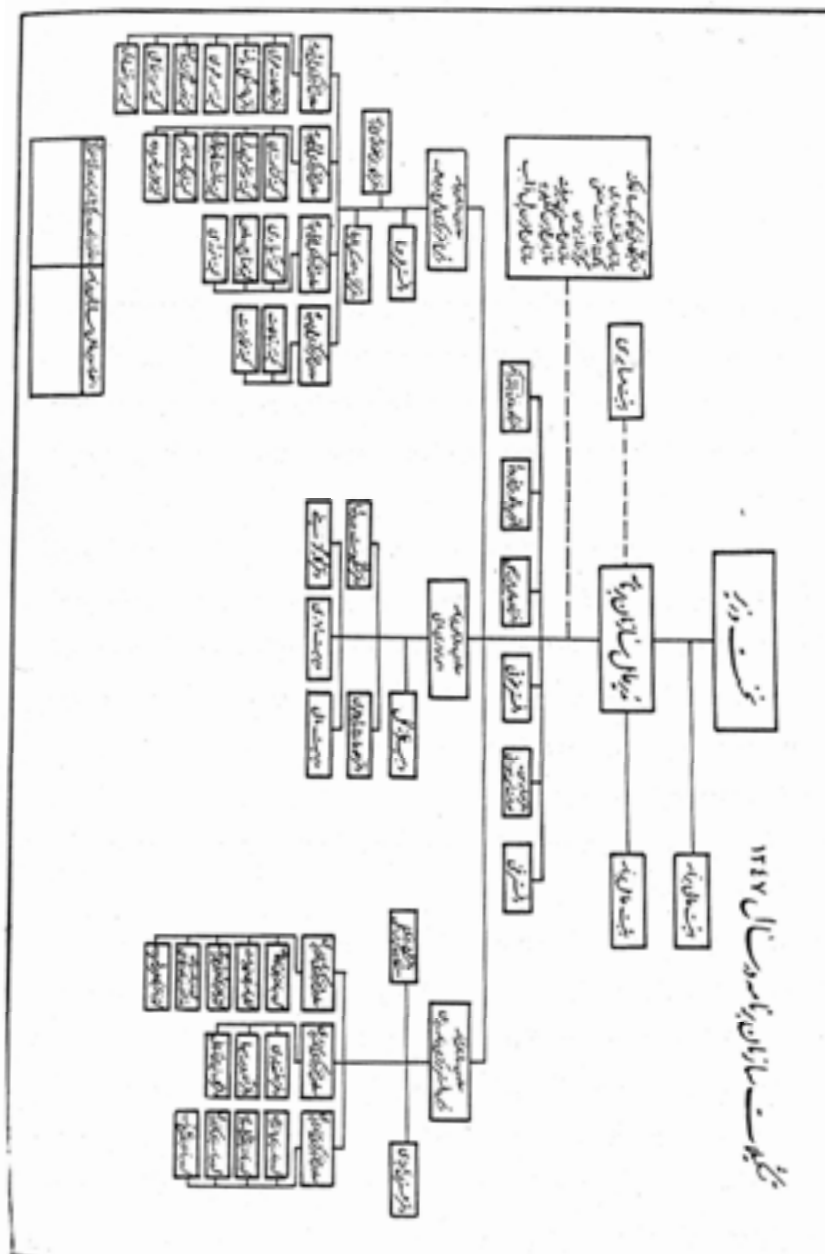
- تهیه آمارهای حمل‌ونقل،

- سایر آمارها.

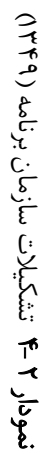
مرکز آمار ایران از سال ۱۳۴۵ شروع به انتشار سالنامه‌های آماری در کشور کرد. این سالنامه‌ها حاوی اطلاعات نسبتاً جامعی درباره آب‌وهوا، جمعیت، نیروی انسانی، حساب‌های ملی، تجارت خارجی، بودجه دولت و عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد است. انتشار این سالنامه‌های آماری به‌جز یک سال از آن زمان به‌صورت مستمر ادامه داشته است. بخشی از اطلاعات آماری مندرج در این آمارنامه‌ها مربوط به گزارش‌های آماری دستگاه‌های مختلف دولتی است و بخش دیگر آن به‌صورت مستقیم از طریق آمارگیری‌های مرکز آمار ایران به‌دست آمده است.

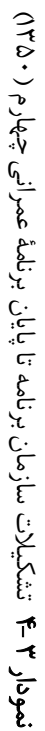
بانک مرکزی ایران از ابتدای تأسیس نسبت به تهیه آمار حساب‌های ملی ایران، محاسبه شاخص‌های قیمت و تهیه دیگر آمارهای اقتصادی اقدام کرد و این فعالیت‌ها در طول زمان گسترش یافته است.

پیوست



نمودار ۴-۱: تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۷)





فصل پنجم

برنامه پنجم عمرانی

(۱۳۵۲-۱۳۵۶)

مقدمه

پیش‌نویس اولیه برنامه پنجم عمرانی در سازمان برنامه و بودجه را کارشناسان و مدیران برجسته سازمان تهیه کردند که به تصویب مجلسین رسید. اما در سال ۱۳۵۲ با افزایش قیمت نفت در بازار جهانی، برنامه پنجم تجدیدنظر شد. در فرایند تهیه و تصویب برنامه جدید دخالت مقامات سیاسی سبب عقب‌نشینی تکنوکرات‌های سازمان برنامه شد. این برنامه نتایج ناخوشایندی برای شخص شاه و رژیم پهلوی دربرداشت. در زیر به جزئیات برنامه پنجم، عملکرد اقتصاد کشور در دوره این برنامه و تحول نظام برنامه‌ریزی در آن دوره اشاره خواهد شد. درس‌های برنامه پنجم قبل از انقلاب با توجه به افزایش دوباره بهای نفت در سال‌های اخیر و اتخاذ سیاست‌های انبساطی مالی دولت در سال‌های پایانی برنامه سوم و سه سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی فقط ارزش تاریخی ندارد، بلکه می‌توان آن را مسئله مهم امروز کشور نیز به حساب آورد.

۱-۵ تهیه و تصویب برنامه

پیش‌نویس اولیه برنامه عمرانی پنجم در زمان ریاست خداداد فرمانفرمایان بر سازمان برنامه و بودجه تهیه شد. در تدارک برنامه، از شاه دعوت شد تا در سازمان برنامه حضور یابد و خطوط کلی برنامه به سمع او رسید. در این جلسه تمام وزرا و فرماندهان بلندپایه ارتش حضور داشتند. شاه در این جلسه اصول برنامه را تصویب کرد.

در سازمان برنامه برای تهیه برنامه بخش‌ها، کمیته‌های مشترکی با وزارتخانه‌ها تشکیل شد. بعد از تهیه برنامه پنجم، این برنامه در نیمه دوم سال ۱۳۵۱ در تخت جمشید

در حضور شاه، نخست‌وزیر، وزرا و معاونان وزارتخانه‌ها در چند روز به‌طور مفصل توضیح داده شد و پس از تأیید شاه در بهمن ۱۳۵۱ به تصویب مجلسین رسید. گفتنی است که این جلسه به فرجام خوشی نیانجامید و با پرخاش شاه به وزرا درباره ی‌اوه‌گویی آنها به پایان رسید. همین امر موجبات نگرانی هویدا را فراهم کرد و زمینه‌ای برای استعفای فرمانفرمایان از سمت خود شد (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۸۱-۲۸۰).

برنامه پنجم اولیه که در سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب رسید، ادامه منطقی برنامه چهارم بود. دستگاه‌های اجرایی نیز در طراحی برنامه پنجم درگیر شده بودند و بیشتر خواسته‌هایشان ادامه فعالیت‌های برنامه چهارم بود. درعین‌حال معاونت برنامه‌ریزی سازمان برنامه که کار تلفیق برنامه را انجام می‌داد، معتقد بود که این برنامه خیلی خوش‌بینانه است و عواقبی احتمالی مانند فشارهای تورمی را برای آن پیش‌بینی می‌کرد (Mejloumian, 1969: 27).

ظاهراً به گفته عبدالمجید مجیدی که بعداً به‌جای فرمانفرمایان به ریاست سازمان برنامه منصوب شد، در نشست‌های تخت جمشید، برنامه پنجم کاملاً به تأیید شاه نرسید. دلیل این امر را ایشان اطلاع شاه از افزایش قریب‌الوقوع قیمت نفت و درآمدهای نفتی می‌دانند (Ibid.: 417). حدود یک سال بعد از تصویب این برنامه، قیمت نفت در بازار جهانی به‌نحو بی‌سابقه‌ای افزایش یافت و منابع مالی عظیمی در اختیار کشورهای نفت‌خیز و از جمله ایران قرار گرفت. در چنین شرایطی دولت تصمیم گرفت در برنامه قبلی تجدیدنظر کند.

۲-۵ رؤیای شاه برای تمدن بزرگ و سند چشم‌انداز بلندمدت

موافقت‌نامه کشورهای اوپک در سال ۱۳۵۲ (دسامبر ۱۹۷۳) در تهران درباره افزایش قیمت نفت که به چهار برابر شدن درآمدهای نفتی کشور انجامید، بر توهّمات ذهنی شاه درباره نقش رهبری وی دامن زد. او بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ در زیر سایه سلطه آمریکا حکومت کرده بود و از کمک‌های اقتصادی و نظامی آمریکا برای تحکیم موقعیت خویش بهره‌مند شده بود. موفقیت نسبی در اجرای دو برنامه عمرانی سوم و چهارم و رشد سریع ایران در دهه ۱۳۴۰، ایجاد فضای ارباب و سرکوب مخالفان داخلی و دخالت

روزافزون وی در امور جاری دولت و تبدیل نخست‌وزیر، هیئت وزیران و مجلسین به کارگزار منویات وی بعد از سال ۱۳۴۲، موجب بازگشت غرور از دست رفته او در دوره مصدق و ملی شدن نفت شده بود. ظاهراً این شوک مثبت قیمت نفت و تغییر رابطه مبادله به نفع کشورهای نفت‌خیز موجب تشدید خود بزرگ‌بینی وی شده بود. او می‌خواست خود را از خفت و خواری گذشته نجات دهد و در مقام یک رهبر ملی و منجی و الهام‌بخش آرمان‌های بزرگ، ایران را در مدت کوتاهی به دروازه تمدن بزرگ رهنمون شود. او در قبال قدرت‌های غربی نیز موضعی انتقادی گرفت و از ضرورت حفظ نفت به‌عنوان یک ماده خام نجیب و سفت‌کردن کمربندها در کشورهای پیشرفته صنعتی سخن می‌گفت.

در عرصه سیاست داخلی، این اعتمادبه‌نفس جدید به تمرکز بیشتر قدرت سیاسی و اداری در دست شخص شاه منجر شد. در حوزه اقتصاد کشور او به سیاست فشار بزرگ برای رهایی از چرخه باطل فقر روی آورده بود و تصور می‌کرد با دسترسی به منابع مالی جدید می‌تواند مشکلات اقتصاد کشور را در زمان کوتاهی از پیش روی بردارد، اما این رویکرد، با استراتژی سنجیده توأم نبود.

او در پاییز سال ۱۳۵۲ زمانی که به افزایش قیمت نفت اطمینان خاطر پیدا کرده بود، به سازمان برنامه و بودجه دستور داد سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور را در پرتو تحولات جدید تهیه کنند. درواقع تصور می‌کرد با اجرای چهار برنامه عمرانی پنج‌ساله بتوان به اهدافی که در سند چشم‌انداز تهیه می‌شود دست یفت. به گفته فیروز وکیل و حسین رضوی با این خواسته در بدو امر چنین به‌نظر می‌رسید که احتمالاً سیاست‌گذاران و از جمله شخص شاه بر پیامدهای کوتاه‌مدت این شوک نفتی وقوف دارند و با حزم و احتیاط برای مصرف منابع مالی جدید در یک چشم‌انداز بلندمدت گام برخواهند داشت (همان: ۶۸). اما در عمل خطا بودن این گمانه‌زنی‌ها به‌زودی برملا شد.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت برنامه‌ریزی و معاونت نظارت و هماهنگی را مأمور تهیه این سند برنامه بلندمدت کرد. قرار بود این گزارش در حضور شاه ارائه شود و از این طریق بستر مناسبی برای تجدیدنظر در برنامه پنجم به‌وجود آید. برخی از یافته‌های سند چشم‌انداز بیست‌ساله بدین‌قرار بود (Razavi and Vakile, 1984: 69):

- براساس فرض وجود ۸۵ میلیارد بشکه ذخایر نفتی کشور^۱ درآمد محتمل ایران از این منبع خام در دوره ۱۳۷۱-۱۳۵۲ بین ۳۶۹ تا ۵۸۵ میلیارد دلار پیش‌بینی می‌شد. دامنه این پیش‌بینی بیانگر آن است که نمی‌توان به‌دقت قیمت نفت و تحولات عرضه و تقاضای آن را در بلندمدت برآورد کرد.

- ایران با خوشبینانه‌ترین فرضیات نمی‌تواند در ظرف بیست سال آینده به پنجمین قدرت صنعتی جهان تبدیل شود. قطعاً این نظر شاه را بر موضع قبلی خود در مورد بدبینی سازمان برنامه و بودجه نسبت به آینده کشور راسخ‌تر می‌کرد و با مخالفت او مواجه می‌شد.

- به‌دلیل پتانسیل محدود بخش کشاورزی، ایران در آینده به‌صورت کشور واردکننده مواد غذایی باقی خواهد ماند

- تنگنای عمده زیربنایی درزمینه حمل‌ونقل، بنادر، عرضه آب و برق باید هرچه سریع‌تر مورد توجه قرار گیرد. درزمینه تأمین برق توصیه شده بود نیروگاه‌های برق هسته‌ای در کشور احداث شود.

- به‌دلیل مواهب طبیعی موجود در کشور، ایران باید در صنایع سنگین شامل فولاد، پتروشیمی و ماشین ابزار سرمایه‌گذاری کند.

- در مسیر رشد بلندمدت باید به مزیت‌های نسبی کشور در استراتژی صنعتی ایران توجه شود و صادرات غیرنفتی صنعتی برای روزگاری که منابع نفتی کشور پایان می‌یابد مورد توجه قرار گیرد.

قرار بود این گزارش در اوایل فروردین ۱۳۵۳ در حضور شاه مطرح شود. این جلسه برگزار شد، اما به‌جای آنکه شاه به نتایج کار سازمان برنامه گوش فرا دهد، با نظر تکنوکرات‌های خود مخالفت کرد و بر سرمایه‌گذاری‌های بزرگ تأکید ورزید. او در این جلسه اهدافی همچون تولید ۱۵ میلیون تن فولاد، برقی کردن راه‌آهن سرتاسری، احداث پالایشگاه‌های نفت و کارخانجات پتروشیمی، احداث یک آزادراه ۶ خطه که خلیج فارس را به تهران متصل می‌کرد، توسعه سریع بنادر کشور و بالاخره ایجاد یک سیستم دفاعی نفوذناپذیر و قوی را مطرح کرد. به‌طور خلاصه‌گویی که شاه مقامات دولت را دعوت کرده

۱. امروزه در سایه اکتشافات نفتی ذخایر کشور در حدود ۱۳۸ میلیارد بشکه برآورد می‌شود.

بود که رؤیای تمدن بزرگ خود را با آنها در میان بگذارد و از آنها بخواهد هرچه سریع‌تر برنامه لازم برای تحقق آن را تهیه کنند. به گفته وکیل و رضوی در این جلسه هیچ گفت‌وگویی انجام نشد، بلکه مجموعه‌ای از رهنمودهای شاهانه مطرح شد. موضوع امکان‌پذیری اصلاً وارد معادلات نشد. گزارش چشم‌انداز بلندمدت ایران به قفسه‌ها سپرده شد و هرگز در عمل به آن ارجاع نشد. شاه شخصاً تصمیم گرفته بود که با افزایش ۲۸۷ درصدی درآمد نفت چه کار کند (Ibid.: 70).

۳-۵ چگونگی تصمیم‌گیری درباره برنامه تجدیدنظر شده

صرف‌نظر از چشم‌انداز بلندمدت هنوز مسئله تخصیص منابع حل نشده بود. سال اول برنامه به پایان رسیده بود. از این‌رو سازمان برنامه و بودجه مأموریت یافت روایت جدیدی از برنامه پنجم را تهیه کند و در تابستان این برنامه تجدیدنظر شده را به شاه تقدیم کند. برنامه مصوب اولیه خود یک برنامه جاه‌طلبانه بود و رشد اقتصادی ۱۱/۴ درصد در سال در آن پیش‌بینی شده بود. این برنامه در حد توان اقتصاد کشور تهیه شده بود و معلوم بود که افزایش مخارج دولت می‌تواند ایران را از مسیر رشد هموار آن خارج کند. لذا اولین تصمیم صرف‌نظر از آرزوها، رؤیاها و تلاش معمول دارندگان منافع مستقری که در پس هر پروژه سرمایه‌گذاری نهفته، این بود که چقدر می‌توان مخارج را افزایش داد که اقتصاد ایران بتواند آن را به‌صورت مولد جذب کند.

سازمان برنامه تصمیم گرفت بر سه سناریوی مختلف — با توجه به پیامدهای اقتصاد کلان آنها — کار کند. تمرکز اصلی بر افزایش مخارج بخش عمومی و توان جذب اقتصاد کشور بود. متأسفانه در درون سازمان برنامه بر روی این موضوع اتفاق‌نظری وجود نداشت و میان معاونت برنامه‌ریزی و معاونت مسئول پروژه‌های سرمایه‌گذاری اختلاف‌نظر به‌وجود آمده بود (همان: ۷۰). معاونت برنامه‌ریزی به خطرات تورم‌زا بودن مخارج دولت وقوف داشت و مخاطرات انتخاب سناریوی حداکثری را گوشزد می‌کرد، اما معاونت پروژه‌ها به دنبال حداکثر افزایش در مخارج دولت بوده و فقط نگران تخصیص بین بخشی آن بود. لذا زمانی که هویدا به سازمان برنامه و بودجه دستور داد سناریوهای خود را در جلسه ویژه شورای اقتصاد در گاجره ارائه دهد، سازمان برنامه بر سر ارائه این سناریوها و استراتژی

توسعه برای چهار سال باقی‌مانده از برنامه دو پاره شده بود. این اجلاس در تیر ماه سال ۱۳۵۳ برگزار گردید.

گزارش معاونت برنامه‌ریزی درباره پیامدهای اقتصاد کلان افزایش مخارج مبتنی بر سه سناریو بود:

- افزایش اندک به میزان ۳۱ درصد در مخارج بخش عمومی از ۱۵۴۵/۸ میلیارد ریال برنامه اولیه به ۲۰۳۱/۸ میلیارد ریال،

- افزایش متوسط در مخارج دولت به میزان ۹۸ درصد و پیش‌بینی ۳۰۶۴/۵ میلیارد ریال،

- افزایش زیاد به میزان ۱۴۱ درصد و رسیدن مخارج دولت به ۳۷۳۲/۸ میلیارد ریال. اما درخواست‌های وزارتخانه‌ها ۹۴۵/۰ میلیارد ریال بیش از سناریوی سوم بود. از قبل مشخص بود که تصمیمات در راستای پذیرش مخارج سوق خواهد یافت (همان: ۷۱). مطالب ارائه شده معاونت برنامه‌ریزی و معاونت نظارت و هماهنگی سازمان برنامه با همدیگر مغایرت آشکار داشت. معاونت برنامه‌ریزی با این استدلال که ظرفیت جذب کشور محدود است، از افزایش اندک مخارج حمایت می‌کرد. دو تنگنای عمده سرمایه انسانی و محدودیت ظرفیت بنادر را این معاونت مطرح کرد. ضمناً رابطه میان تورم بالاتر با رشد اقتصادی بیشتر، مورد تأکید این معاونت بود.

معاونت نظارت و هماهنگی از سوی دیگر از مواضع وزارتخانه‌ها جانب‌داری می‌کرد. بدین ترتیب دولت ایران نه فقط درآمدهای اضافی را خرج می‌کرد، بلکه برای جبران کسری‌ها دست به استقراض خارجی نیز می‌زد. وزرا و معاونان آنها چنان رفتار می‌کردند که گویی پول، حلال همه مشکلات است.

عبدالمجید مجیدی نتوانسته بود با یک تیم هماهنگ در اجلاس شورای اقتصاد در گاجره شرکت کند، اما خود او طرفدار سناریوی اول بود به‌هرحال پس از سه روز بحث و مجادله، نخست‌وزیر برخلاف مخالفت وزرا، بر رقم ۲۸۴۸/۵ میلیارد ریال اصرار ورزید و تصمیم گرفت. قرار شد بخش عمده ۸۱۶/۷ میلیارد ریال مخارج اضافی به‌صورت خریدهای خارجی مانند تجهیز ناوگان هوایی کشور باشد که نیازمند نهادهای داخلی زیادی نبود اما یک مسئله اساسی هنوز باقی‌مانده بود. اگر قرار می‌شد که تمام درآمدهای اضافی

هزینه نشود با مازاد منابع چه می‌کردند. انتخاب مشخص عبارت بود از: سرمایه‌گذاری خارجی. اما در کجا، چگونه و به چه شکل. البته کاهش حجم تولید نفت نیز می‌توانست به‌صورت یک انتخاب مطرح شود. ولی کسی در این باره پیشنهادی ارائه نداد. به‌هر حال سرمایه‌گذاری خارجی هم از نظر افکار عمومی داخلی و هم از نظر کشورهای خارجی در آن زمان موضوع حساسی بود.

نتایج تصمیمات نشست گاجره در جلسات نهایی بررسی تجدیدنظر برنامه پنجم عمرانی کشور در حضور شاه که در رامسر برگزار شد، به بحث گذارده شد و براساس تصمیم وی سازمان برنامه و بودجه دوباره ناگزیر شد متن دیگری را تهیه و جهت تصویب به قوه مقننه تقدیم دارد.

برنامه پنجم در اوج توهّمات ملوکانه درباره هدایت کشور به دروازه تمدن بزرگ و استقرار نظام تک‌حزبی در عرصه سیاسی ایران، تجدیدنظر و تصویب شد. شله در جلسات بررسی و تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم که در دهم تا دوازدهم مرداد در رامسر برگزار شد چنین گفت:

«دو سال پیش به هنگام طرح پنجمین برنامه عمرانی، من پیوسته در پی هدف‌هایی والاتر و عظیم‌تر برای توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور بودم و از پیشنهادهایی که در این زمینه عرضه می‌شد، سخت جانب‌داری می‌کردم. در آن زمان حتی تصور چنین هدف‌هایی برای بعضی بس شگرف و غیرممکن می‌نمود، ولی اکنون می‌بینم که ایران در مسیری از توسعه پیش می‌تازد که خیلی زودتر از آنچه پیش‌بینی می‌شد، بدین‌هدف‌ها نائل خواهیم آمد» (همان).

درواقع این همان مسیری بود که برخلاف تصور شاه و حامیان او، در بهمن سال ۱۳۵۷ به انقلاب اسلامی و فروپاشی نظام شاهنشاهی منجر شد. اما قبل از تصمیمات غیرعقلایی درباره تجدیدنظر در برنامه پنجم، در سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی کشور کار کارشناسی جدی در زمینه تهیه برنامه عمرانی پنجم انجام شده بود. برنامه پنجم نشانه‌ای از بلوغ بوروکراسی و تکنوکراسی در ایران بود و کامل‌ترین و جامع‌ترین برنامه‌ای بود که تا آن زمان تهیه شده بود، اما تحت تأثیر افزایش قیمت نفت در بازار جهانی و وسوسه پیمودن ره صدساله در یک شب، و در چارچوب یک رژیم سیاسی

مستبد و انتقادناپذیر، برنامه اولیه به کنار گذاشته شد و برنامه جدیدی که به کلی با آن متفاوت بود به تصویب رسید. هویدا نخست‌وزیر و مجیدی وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه که در جلسات رسیدگی به این برنامه جدید حضور داشتند، می‌دانستند که این اهداف بلندپروازنه تحقق نخواهد یافت، ولی کسی را یارای مقاومت در برابر خواسته‌های غیرمنطقی شاه نبود.^۱

در زیر ابتدا به روال‌های برنامه‌ریزی و اجرای برنامه در آن دوره می‌پردازیم سپس به مضامین اصلی قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ۱۳۵۱ که هم‌اکنون نیز با اصلاحاتی معتبر است، خواهیم پرداخت. قانون اخیر از نظر تعیین تشکیلات و وظایف شورای اقتصاد و سازمان برنامه، مشخص کردن انواع برنامه‌ها و چگونگی نظارت و ارزشیابی آنها در مرحله اجرا، حائز اهمیت فراوان است. در قسمت دیگری از این فصل، به اهداف، سیاست‌ها، منابع و مصارف برنامه پنجم و نتایج آن می‌پردازیم و در بخش پایانی نیز تحولات تشکیلاتی سازمان برنامه را در دوران برنامه پنجم تشریح می‌کنیم.

۴-۵ روال‌های برنامه‌ریزی

روال‌های برنامه‌ریزی در دوره قبل از انقلاب همواره در حال تغییر بوده است. در برنامه اول و دوم روال برنامه‌ریزی به نسبت ساده و سر راست بود. برنامه عبارت بود از: مجموعه‌ای از پروژه‌های سرمایه‌گذاری که ارتباط درونی چندانی با یکدیگر نداشتند. دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه هریک پروژه‌هایی را پیشنهاد می‌نمودند و با توجه به محدودیت منابع مالی و اجرایی، تعدادی پروژه از بین پروژه‌ها انتخاب می‌شد. تهیه طرح‌های تفصیلی فنی و مالی هر پروژه برعهده مشاوران خارجی بود و پروژه‌های بزرگ و مهم را نیز پیمانکاران خارجی اجرا می‌کردند.

در برنامه عمرانی سوم زمانی که تهیه برنامه جامع اقتصادی در دستور کار قرار گرفت، چارچوب کلی برنامه جامع در دفتر اقتصادی سازمان برنامه به کمک مشاوران هاروارد تهیه شد. برنامه‌های بخشی را نیز دفتر فنی و دستگاه‌های اجرایی تهیه کردند.

۱. مهدی صفویان یکی از معاونان مجیدی می‌گوید در جلسه رامسر هر وقت که شاه موافق نبود می‌گفت ورق بزنید. این مسئله مطرح نیست. می‌گفت پتروشیمی، گاز و نفت که محدودیت ندارد.

در این برنامه تهیه و اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری برعهده وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی بود. این مؤسسات نیز برحسب نیاز، از مشاوران و پیمانکاران داخلی و خارجی کمک گرفتند. در این برنامه تصویری از اقتصاد کلان کشور و نرخ رشد محصول ناخالص داخلی و اجزای آن ارائه گردید. تلاش شد اجزای تقاضای نهایی پیش‌بینی شود و تعادل‌های اساسی شامل تعادل در بازار کالاها، تعادل در بازار کار و تعادل مالی بودجه دولت در نظر گرفته شود. در این برنامه از مدل ساده هارود-دومار و نسبت افزایش سرمایه به تولید برای برآورد پس‌انداز و سرمایه‌گذاری لازم برای رسیدن به نرخ رشد ۶ درصد استفاده شد.

در برنامه چهارم جامعیت برنامه بیشتر مدنظر قرار گرفت و برای تهیه برنامه‌های بخشی نیز کمیته‌های مشترکی با دستگاه‌های اجرایی در سازمان برنامه تشکیل شد و برنامه‌های بخشی با همکاری دستگاه‌های اجرایی به تفکیک زیربخش‌هایی که تعداد آنها بسیار بیشتر از برنامه سوم بود تهیه شد. در برنامه چهارم ظرفیت کارشناسی سازمان برنامه افزایش یافته بود. تعدادی از فارغ‌التحصیلان خارج از کشور و داخلی به استخدام سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی درآمد بودند. از این‌رو در سایه تجارب گذشته و توان کارشناسی بالاتر، درصد بالایی از برنامه چهارم را کارشناسان ایرانی تهیه کردند. در این برنامه تعادل‌های اساسی اقتصاد کلان در بازار کالاها، کار و پول مدنظر برنامه‌ریزان قرار گرفت. درعین حال عمران ناحیه‌ای اهمیت بیشتری پیدا کرد. در دوره برنامه چهارم بود که مرکز انفورماتیک سازمان برنامه تأسیس شد و آماردانان و مدل‌سازانی به خدمت گرفته شدند تا با استفاده از جداول داده - ستانده و سری‌های زمانی داده‌های اقتصادی، به مدل‌سازی بپردازند. اما با وجود این تدارکات هرگز مدل‌سازی در نظام برنامه‌ریزی ایران به یک کار نهادی شده مستمر منجر نشد و از آن پس در هر برنامه یک مدل جدید، بدون توجه به تجارب قبلی و به‌صورت شتاب‌زده از آستین متخصصان فن درآمد. در نهایت نیز، در زمان تلفیق برنامه‌های بخشی و تدوین متن نهایی برنامه، اهداف رشد، اجزای تولید و هزینه ملی با نتایج مدل‌ها هیچ‌سختی نداشت.

برنامه پنجم تفصیلی‌ترین و دقیق‌ترین برنامه‌ای بود که با استفاده از توان کارشناسی متخصصان داخلی تهیه شده بود، اما با افزایش بهای نفت پس از اولین شوک نفتی و

افزایش درآمدهای ارزی کشور، این برنامه به دور از ملاحظات کارشناسی و بدون در نظر گرفتن هشدارهای کارشناسان و تکنوکرات‌ها و فقط براساس این تصور که منابع مالی حلال همه مشکلات عقب‌ماندگی اقتصادی است و بدون در نظر گرفتن قدرت جذب اقتصاد ایران و پیامدهای تزریق بی‌رویه منابع مالی از طریق بودجه جاری و عمرانی به اقتصاد کشور، به کلی بازنگری شد.

تجربه قبل از انقلاب از زبان فیروز وکیل و حسین رضوی که هر دو از مدیران و کارشناسان برجسته سازمان برنامه در دوره تهیه برنامه پنجم عمرانی بودند و درباره ساخت مدل‌های اقتصادی تبحر داشتند بیانگر آن است که روال برنامه‌ریزی در آن دوره به شرح زیر بوده است:

- تعدادی کمیته‌های بخشی، اهداف و استراتژی‌های بخش‌های اقتصاد کشور را تهیه می‌کردند. ترکیب اعضای این کمیته‌ها در طی زمان تغییر می‌کرد. تا زمان تهیه برنامه عمرانی پنجم این کمیته‌ها را سازمان برنامه اداره می‌کرد، اما در زمان تهیه برنامه ششم، کمیته‌های بخشی بیشتر به دستگاه‌های اجرایی و تا حدی افرادی از بخش خصوصی و سازمان‌های پژوهشی متکی شدند. هدف این تغییرات اجرای برنامه‌ریزی به شیوه از بالا به پایین و از پایین به بالا بود تا از این طریق میان کسانی که برنامه را تهیه می‌کردند و کسانی که قرار بود آن را به اجرا درآورند تفاهم و زبان مشترکی پدید آید. در سال ۱۳۵۶ یعنی زمانی که برنامه ششم در دست تهیه بود ۳۶ کمیته بخشی تشکیل شد (Razavi and Vakile, 1984: 51).

- حاصل کار کمیته‌های بخشی به دفتر برنامه‌ریزی سازمان برنامه فرستاده می‌شد. این دفتر با همکاری دفتر بودجه‌ریزی و هماهنگی با دفتر نظارت، تمام اهداف، استراتژی‌ها و پروژه‌های بخشی را به برنامه‌ای واحد تبدیل می‌کرد. در این فرایند دفتر برنامه‌ریزی باید با کمیته‌های بخشی ارتباط می‌داشت و از طریق بحث و اقناع، مشکلات برنامه‌های بخشی را برطرف می‌کرد. مخارج برنامه ملی، همراه با پیش‌بینی‌های مالی، فیزیکی و منابع انسانی باید به کمیته هماهنگی ارائه می‌شد (Ibid.).

- کمیته هماهنگی یا تلفیق از مقامات به نسبت بالا تشکیل می‌شد. علاوه بر وزیر برنامه و بودجه و معاونان او و وزیر صنایع، کشاورزی و بازرگانی اعضای ثابت این کمیته

بودند. در فرایند برنامه‌ریزی از بالا به پایین و از پایین به بالا این کمیته مسئول اعمال نظرات برنامه‌ریزی از بالا به پایین بود. این کمیته نیازهای پروژه‌های سرمایه‌گذاری را با امکانات کشور مقایسه می‌نمود و برای پر کردن شکاف میان این دو، راهکارهایی ارائه می‌داد. تا سال ۱۳۵۵ یعنی زمانی که شیوه برنامه‌ریزی از بالا به پایین و از پایین به بالا متداول شد، این راهکارها را دفتر برنامه‌ریزی اعمال می‌کرد و سند نهایی برنامه تنظیم می‌شد. بعد از سال ۱۳۵۵ این رویه مقداری تعدیل شد تا تفاهمی میان کمیته‌های بخشی و کمیته هماهنگی یا تلفیق به وجود آید. از آن زمان راهکارهای مطرح شده به کمیته‌های بخشی می‌رفت و این کمیته‌ها در پرتو این راهکارها روایت تجدیدنظر شده‌ای از برنامه بخشی خود را تهیه کرده و دوباره به کمیته هماهنگی می‌فرستادند. عقیده بر این بود که این رفت و برگشت باید تا جایی ادامه می‌یافت که طرفین به تفاهم برسند. این روال در تهیه برنامه ششم دنبال شد. اما انقلاب مهلت نداد که این روال رفت و برگشت مکرر انجام شود و نتایج آن را ببینیم (Ibid.: 53).

- برنامه تهیه شده و در مواردی شقوق مختلف برنامه به شورای اقتصاد تقدیم می‌شد. اعضای شورا در آن زمان عبارت بودند از: نخست‌وزیر، نه تن از وزرا و بیشتر مقامات رسمی که در تصمیمات سطح بالای نظام شرکت داشتند. در این مرحله بود که پذیرش سیاسی، وارد فرایند برنامه‌ریزی می‌شد. اعضای شورا باید جنبه‌های اجتماعی و سیاسی برنامه را ارزیابی می‌کردند و براساس آن در اهداف مشخص برنامه، تجدیدنظرهای لازم به عمل می‌آمد (Ibid.).

- بعد از جرح و تعدیل برنامه در حضور نخست‌وزیر و اعضای شورای اقتصاد، یک‌بار دیگر برنامه در شورای اقتصاد (یا به تعبیری شورای عالی اقتصاد) در حضور شاه مطرح می‌شد. در سال‌های اول، حضور شاه در شورای اقتصاد و تصویب برنامه بیشتر جنبه تشریفاتی داشت و در شورا رؤس برنامه به شاه توضیح داده می‌شد، اما در سال‌های بعد جلسه شورای عالی اقتصاد با حضور شاه تبدیل به یک نقطه مهم تصمیم‌گیری در فرایند برنامه‌ریزی شد. در این جلسات شاه اهداف اساسی و اهداف مشخص را به سازمان برنامه دیکته می‌کرد. این امر (همان‌گونه که در جریان تصویب برنامه پنجم دیده شد - این نکته از ماست)، منطق کل این فرایند را تغییر داد و تلاش برای برنامه‌ریزی را به تمرینی بی‌ثمر تبدیل کرد (Ibid.). فرسایش و نومیدی برنامه‌ریزان در استعفای فرمانفرمایان از مدیریت

سازمان برنامه و سخنان عبدالمجید مجیدی که بعد از او مدیرعامل سازمان برنامه شد به‌خوبی گواه این مدعاست.^۱

- بعد از اینکه برنامه براساس راهکارهای شورای عالی اقتصاد جرح و تعدیل می‌شد، نخست‌وزیر آن را به مجلس تقدیم می‌کرد. هرچند این مرحله از کار در آن زمان فقط یک کار فرمایشی بود، اما مجوز قانونی لازم را به دولت می‌داد که بتواند برنامه را به اجرا بگذارد. برحسب معمول، اهداف عمده برنامه عمرانی در کمیسیون ویژه مجلس مطرح می‌شد و این کمیسیون در صحن علنی مجلس تصویب آن را تجویز می‌نمود.

با انجام این مراحل، برنامه عمرانی به سندی قانونی تبدیل می‌شد که به‌صورت نظری بنیان لازم برای تدوین بودجه‌های سالیانه را در قالب برنامه فراهم می‌آورد. درواقع بودجه‌های سالیانه باید اجزای سالیانه برنامه عمرانی دولت می‌بود که انحراف آنها از برنامه فقط می‌توانست مربوط به تغییر در منابع مالی در اختیار دولت و محدودیت‌های تولید باشد، اما در عمل همین که برنامه تصویب می‌شد ارتباط آن با سیاست‌های جاری دولت گسیخته می‌گردید (Ibid.: 54).

۵-۵ اجرای برنامه

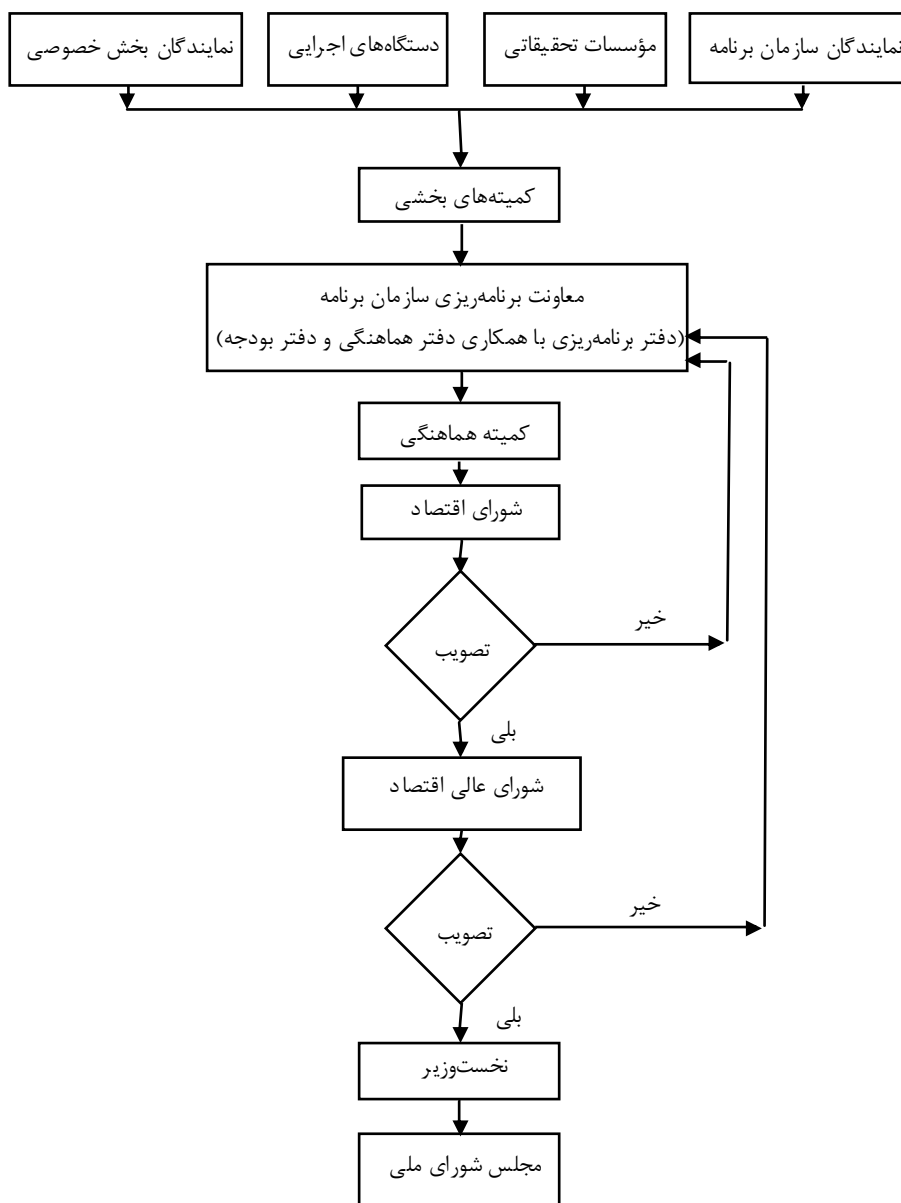
فرایند اجرای برنامه‌های عمرانی در شرح وظایف سازمان برنامه به‌خوبی تشریح شده بود. این کار با ارائه پیشنهاد پروژه معین توسط دستگاه اجرایی شروع می‌شد. در زمان ارائه پیشنهاد، دستگاه اجرایی جزئیات هزینه‌های پروژه، برنامه کار و اسناد فنی پشتیبان را نیز تقدیم می‌کرد. این مدارک به دفتر بخشی مربوطه ارسال می‌شد. این دفتر با استفاده از متخصصان خود و تخصص‌های موجود در معاونت برنامه‌ریزی، معاونت بودجه‌ریزی و معاونت امور فنی، پروژه پیشنهادی را ارزیابی می‌کرد. در این مرحله دفتر مربوطه از تمام اطلاعات تفصیلی موجود برای تهیه گزارش هزینه - فایده پروژه و ارزیابی سازگاری آن با برنامه کمک می‌گرفت. این گزارش به کمیته تصویب پروژه‌ها فرستاده می‌شد. در این کمیته نمایندگان دستگاه اجرایی، نمایندگان معاونت‌های برنامه‌ریزی، بودجه، فنی، معاونت امور مناطق و آمار و انفورماتیک سازمان برنامه حضور داشتند. حضور این اشخاص

۱. نگاه کنید به کتاب توسعه در ایران.

ضامن سلامت فنی پروژه و سازگاری آن با بودجه و برنامه بود. بعد از تصویب پروژه در این کمیته گام بعدی کنترل سازگاری پروژه توسط کمیته تلفیق بود. این کمیته مسئول گردآوری اطلاعات تمامی پروژه‌های مصوب و قرارداد آنها در یک چارچوب سازگار مالی بود و بدین ترتیب این کمیته بودجه سالیانه عمرانی را براساس اطلاعات فوق تهیه می‌نمود. در صورتی که میان هزینه‌های مجموع پروژه‌های پیشنهادی بخش‌ها و منابع مالی سازگاری مشاهده نمی‌شد، کمیته تلفیق از دفتر بخشی ذی‌ربط تقاضا می‌کرد نسبت به اعمال تعدیل در خواسته‌های خود اقدام کند. دفتر بخشی پس از جرح و تعدیل لازم، گزارش خود را به کمیته تلفیق ارسال می‌کرد (Ibid.: 54-55).

پس از کنترل‌های لازم برای سازگاری پروژه با برنامه و بودجه، تصویب پروژه به اطلاع دستگاه اجرایی، وزارت دارایی و تمام معاونت‌های سازمان برنامه رسانیده می‌شد. اعلام تصویب پروژه سبب می‌شد که چندین سیستم گردآوری اطلاعات و تصمیم‌گیری فعال شوند. اول آنکه وزارت دارایی بودجه پروژه را در برنامه مخارج خود محاسبه می‌کرد. دوم آنکه دفتر بخشی ذی‌ربط برنامه بازرسی‌های میدانی خود را از پروژه انجام می‌داد. سوم آنکه بخش انفورماتیک، پرسش‌نامه‌ای را هر سه ماه یکبار برای جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره پیشرفت فیزیکی پروژه و وضعیت مالی آن به دستگاه اجرایی ارسال می‌کرد (Ibid.: 55-56).

همین که پروژه‌ای به تصویب می‌رسید، بودجه سالیانه آن تخصیص می‌یافت، اما دستگاه اجرایی موظف بود هر سه ماه یکبار درخواست تخصیص منابع مالی لازم پروژه را انجام دهد. این درخواست به دفتر بخشی ذی‌ربط فرستاده می‌شد. این دفتر براساس گزارش پیشرفت کار پروژه که از معاونت انفورماتیک دریافت می‌شد و نیز برپایه بازدیدهای میدانی خود، تخصیص بودجه‌ای را پیشنهاد می‌کرد که می‌توانست از آنچه که دستگاه اجرایی درخواست کرده بود متفاوت باشد. سپس این پیشنهاد به دفتر تلفیق می‌رفت و در آنجا همان فرایندی را طی می‌کرد که تخصیص بودجه طی کرده بود. اگر تخصیص پیشنهادی با منابع مالی موجود سازگار نبود از دفتر بخشی درخواست می‌شد که در پیشنهاد خود تجدیدنظر کند. بالاخره بعد از انجام تمام کنترل‌های مربوط، دفتر تلفیق از وزارت دارایی درخواست می‌کرد وجه لازم را به دستگاه اجرایی پرداخت کند.



نمودار ۵-۱ مراحل تهیه برنامه

۱. جلسات شورای عالی اقتصاد با حضور شاه برگزار می‌شده است.

هرچند ممکن است روال تخصیص بودجه زائد و فقط اتلاف وقت در چرخه بوروکراسی به نظر آید، اما هدف مهمی داشت. به طور کلی این مسئله که پیش‌بینی‌های انجام شده درباره دسترسی به منابع مالی تحقق نمی‌یافت یک قاعده بود تا استثنا. از این رو اگر تخصیص بودجه براساس برنامه اولیه انجام می‌شد قطعاً میان دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت عدم توازن به وجود می‌آمد. علاوه بر این دستگاه‌های اجرایی گله با موانعی در اجرای پروژه مواجه می‌شدند که از سرعت پیشرفت کار می‌کاست. لذا در چنین مواردی اگر تخصیص صرفاً براساس بودجه مصوب انجام می‌شد، پول مازادی در حساب دستگاه اجرایی انباشته می‌شد و در همان حال پروژه‌های دیگری که با چنین موانعی مواجه نبودند به دلیل کمبود منابع مالی از پیشرفت بازمی‌ماندند. پس می‌توان استدلال کرد که فرایند تخصیص بر کارایی تخصیص منابع می‌افزود (Ibid.: 56).

گزارش‌های سه‌ماهه هر برنامه عمرانی را مدیر پروژه و معاونت انفورماتیک سازمان برنامه تکمیل می‌کردند. در این گزارش مدیر پروژه به تعدادی پرسش پاسخ می‌داد که مهم‌ترین آنها عبارت بودند از:

- بودجه اولیه برای سه‌ماهه گزارش شده،
- هزینه انجام شده در آن سه‌ماهه،
- بودجه سالیانه پروژه تا زمان تهیه گزارش،
- هزینه سالیانه پروژه تا زمان تهیه گزارش،
- درصد پیشرفت فیزیکی پروژه در دوره سه‌ماهه،
- درصد تراکمی پیشرفت فیزیکی پروژه تا زمان تهیه گزارش،
- وجوه تخصیص یافته به پروژه،
- وجوه موجود در حساب پروژه،
- دلایل تأخیر در انجام پروژه.

دفتر انفورماتیک از این اطلاعات برای روزآمد کردن سوابق پروژه استفاده می‌کرد. این دفتر در سیستم کامپیوتری خود برنامه کار اولیه پروژه، برنامه زمان‌بندی هزینه و برنامه زمان‌بندی پیشرفت کار پروژه را داشت. از این رو می‌توانست اطلاعات دریافت شده را با اطلاعات اولیه در برنامه مقایسه کند و از تأخیر احتمالی در اجرای پروژه اطلاع

حاصل کند. همچنین دفتر انفورماتیک از این طریق می‌توانست تناسب یا عدم تناسب مخارج انجام شده و پیشرفت فیزیکی پروژه را تشخیص دهد. به‌علاوه اطلاع از وجود یا نبود منابع مالی در حساب هر پروژه به تخصیص کارآمدتر منابع محدود میان پروژه‌ها کمک می‌کرد. از این طریق سازمان برنامه می‌توانست از وضعیت پروژه‌هایی که با مشکلات حادی روبه‌رو هستند مطلع شود و در بازدیدهای محلی از نزدیک وضعیت آنها را بررسی کند.

گزارش‌های سه‌ماهه با وجود همه اطلاعات ارزشمندی که به‌دست می‌داد با مشکل خاصی مواجه بود که مانع از دستیابی به اهداف مدنظر می‌شد. وقتی از مدیر پروژه یک رقم خاصی درباره پیشرفت پروژه خواسته می‌شد چون مقیاس از پیش تعیین شده‌ای که برای همه پروژه‌ها مناسب باشد وجود نداشت مدیر پروژه پاسخ‌های ذهنی ارائه می‌داد. این پاسخ‌ها همواره منطبق با واقعیت نبود. درواقع پیشرفت فیزیکی از پروژه‌ای به پروژه دیگر می‌توانست ملاک متفاوتی داشته باشد. سازمان برنامه برای حل این مشکل تلاش کرد انواع پروژه‌ها را طبقه‌بندی کند و در هر گروه مراحل پیشرفت فیزیکی اجزای پروژه را مشخص نماید و به هر مرحله وزن مخصوصی دهد (Ibid.: 57).

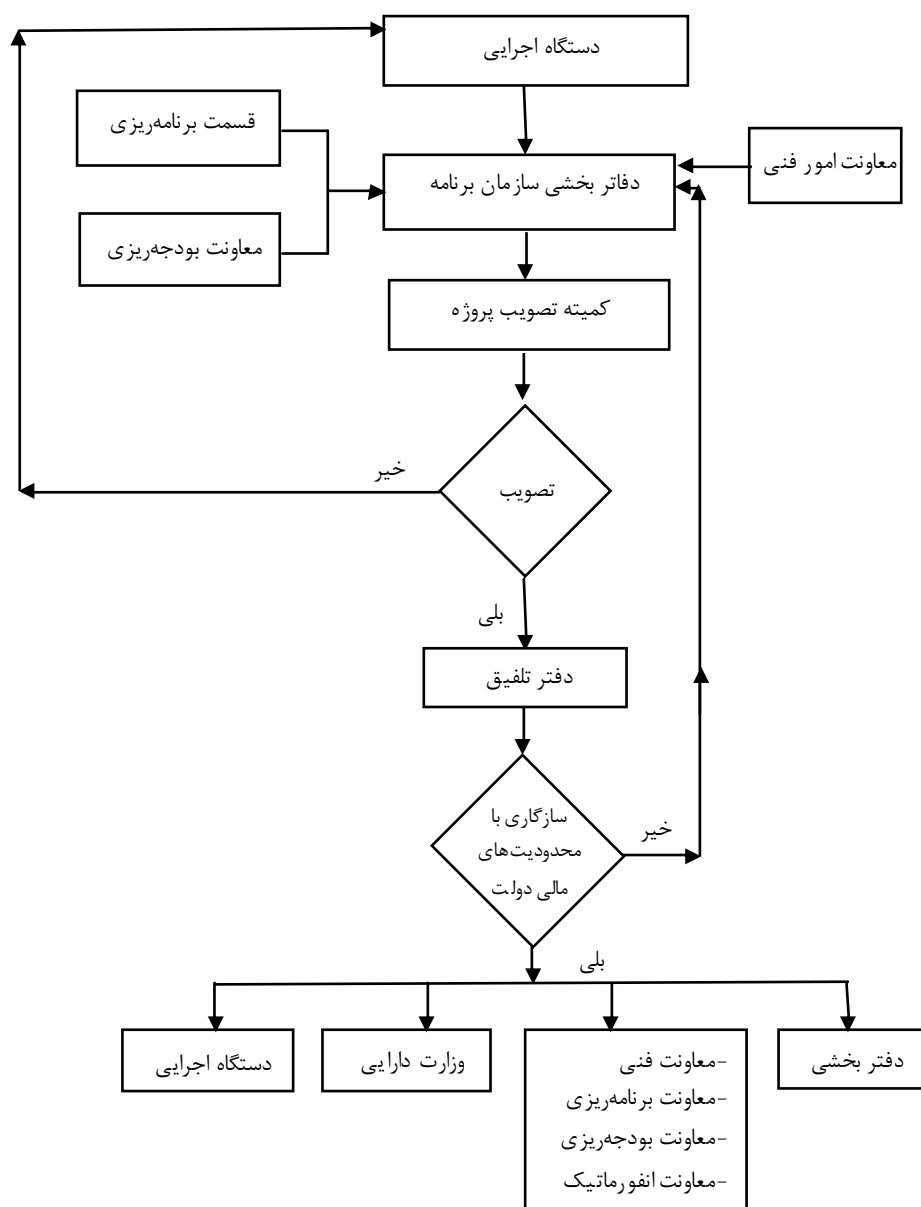
بازدیدهای میدانی فعالیت مهم دیگری بود که برای اجرای کارآمد پروژه‌های عمرانی مورد استفاده قرار می‌گرفت. برنامه کاری سازمان برنامه و بودجه برای بازدیدهای میدانی به‌صورت انتخاب تصادفی پروژه‌ها و اعزام گروه کارشناسی برای بازرسی بود. در این زمینه حداقل برای مدت معینی کار سازمان برنامه درخشان بود. تا اواخر برنامه چهارم، سازمان برنامه برای این کار اهمیت زیادی قائل می‌شد، اما پس از آن این بازرسی‌ها کم‌اهمیت تلقی شدند. برای این وضعیت دو دلیل عمده وجود داشت، اول آنکه تصمیم‌گیری درباره پروژه‌های عمرانی بیشتر قائم به فرد شد. درگیری سازمان برنامه و بودجه در جزئیات فنی پروژه‌های عمرانی مانعی در راه پیشرفت سریع این پروژه‌ها بود و بدین ترتیب انعطاف‌پذیری بیشتر برای تسهیل تصمیم‌گیری فردی مطالبه می‌شد. دلیل دوم برای افول اهمیت این بازدیدها، کمبود پرسنل ذی‌صلاح برای بازدید از پروژه‌هایی بود که در اواخر برنامه چهارم و به‌خصوص در دوره برنامه پنجم تعداد آنها به‌سرعت رو به افزایش گذاشت (Ibid.: 58).

بحث از روال‌های اجرای پروژه‌های عمرانی در کشور ممکن است این مطلب را به

ذهن متبادر کند که فرایند ارتباطات چندجانبه‌ای که در جریان اجرا برقرار می‌شد ضامن اجرای کارآمد و مؤثر پروژه‌ها بوده است. البته می‌توانست چنین باشد، اما در عمل کارها به‌صورت متفاوتی پیش می‌رفت.

دو نارسایی عمده در روال اجرای پروژه‌ها وجود داشت که این هر دو حاصل تحولات سیاسی - اقتصادی دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ بود. اول آنکه با تفوق تصمیم‌گیری فردی، چندین گام اجرایی به تشریفات اداری تقلیل یافت. هنوز کمیته تصویب پروژه‌ها وجود داشت و اعضای آن از معاونت برنامه‌ریزی، معاونت فنی و سایر قسمت‌های سازمان برنامه برای ارزیابی پروژه‌ها دعوت می‌شدند. اما تصمیمات مربوط به تصویب این پروژه‌ها قبلاً اتخاذ شده بودند. نه کمیته مزبور و نه دفتر بخشی مسئول آن پروژه، دلیلی برای ارزیابی دقیق پروژه نمی‌دیدند. چون ارائه اسناد فنی تفصیلی دستگاه اجرایی دیگر تأثیری بر تصمیمات نهایی نداشت، ارائه آن بی‌مورد بود. در مرحله تخصیص که به پرداخت واقعی به پروژه منجر می‌شد، کمیته تصویب پروژه و دفتر بخشی ذی‌ربط می‌دانستند که تصمیمات آنها تأثیر زیادی بر کار تخصیص ندارد. بازدیدهای میدانی نیز به‌ندرت پیش می‌آمد. همین مسئله درباره ارزشیابی فنی پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها نیز صادق بود. هیچ‌کدام از این دو کار تأثیری بر تخصیص وجوه به پروژه‌ها نداشتند (Ibid.).

مشکل دوم این بود که در اجرای پروژه‌ها چندین میان‌بر زده می‌شد. یکی از مهم‌ترین موارد میان‌بر که به کرات نیز اتفاق می‌افتاد در کمیته تلفیق بود. از دید تئوریک کار این دفتر جمع‌آوری پیشنهادهای تخصیص بودجه و تخصیص وجوه بود که از طریق دفاتر بخشی ارائه می‌شد تا به کل بودجه لازم و تخصیص وجوه درخواست شده برسد و در صورت مشاهده ناسازگاری، دفتر تلفیق قرار بود پیشنهادهای را به دفاتر بخشی ذی‌ربط عودت دهد و از آنها بخواهد جرح و تعدیل‌های ضروری را در آنها اعمال کنند. اما در عمل دفتر تلفیق خود رأساً تصمیم می‌گرفت. بدین ترتیب این دفاتر، تخصیص‌های درون‌بخشی و بین‌بخشی را خود تغییر می‌داد. در بسیاری از موارد این دفتر تخصیص مالی پروژه‌ها را بدون اطلاع دفتر بخشی مربوطه تغییر می‌داد. این عمل نه تنها موجب نامتوازنی در منابع و تخصیص نادرست آن می‌شد، بلکه کارشناسان فنی دفاتر بخشی را دور می‌زد و موجب بی‌علاقگی آنها به کار خویش می‌شد (Ibid.: 59).



نمودار ۵-۲ اجرای برنامه عمرانی (فرایند تصویب پروژه)

۵-۶ قانون برنامه و بودجه

تا زمان تصویب قانون برنامه و بودجه در پانزدهم اسفند ۱۳۵۱، موجودیت و ارکان سازمان برنامه موقتی تلقی می‌شد و همراه با ارائه لایحه هر برنامه به مجلس و تصویب آن وضعیت حقوقی سازمان برنامه دوباره تمدید و تصویب می‌شد. اما با تصویب قانون برنامه و بودجه و درست در آستانه تصویب قانون برنامه پنجم عمرانی، این روال تغییر کرد و وضعیت حقوقی سازمان برنامه و ارکان آن بدون قید زمان مشخص شد.

۵-۶-۱ تعاریف

در ماده (۱) قانون، مفاهیم موردنظر تعریف شده‌اند. در این قانون سه نوع برنامه از نظر ابعاد زمانی مشخص شده است:

- برنامه بلندمدت که دوره آن ده سال یا بیشتر است. گفتنی است که بعد از افزایش قیمت نفت در سال ۱۳۵۲ یک سند چشم‌انداز بیست‌ساله تهیه شد.
- برنامه عمرانی پنج‌ساله که از دید قانون، برنامه جامعی است که به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در همان مدت مشخص می‌شود. تا زمان تصویب این قانون برنامه‌های جامع سوم و چهارم عمرانی تهیه و اجرا شده بودند و برنامه پنجم اولیه نیز تهیه و تصویب شده بود.
- برنامه سالیانه که منظور از آن، برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالیانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌شود. این برنامه باید در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله تهیه شود و هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالیانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین شود. منابع مالی لازم برای برنامه سالیانه دولت باید در بودجه عمومی آن گنجانیده شود. منظور قانون‌گذار از عملیات اجرایی شامل فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی است. شایان ذکر است که در دوره قبل از انقلاب هرگز برنامه‌های سالیانه تهیه نشد و از آن زمان تاکنون ارتباط ارگانیک برنامه عمرانی پنج‌ساله، برنامه سالیانه و بودجه کشور هرگز به‌روشنی مشخص نشده است و در عمل ابهامات فراوانی در این باره وجود دارد.

در قانون برنامه و بودجه، برنامه‌ریزی در سطح طرح‌های عمرانی نیز مدنظر بوده است. براساس بند «۱۰» ماده (۱) قانون، منظور از طرح عمرانی مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که دستگاه اجرایی آن را انجام می‌دهد در مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌گردد. در این معنا طرح عمرانی غیرمطالعاتی معادل پروژه سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده است. اما در دوره بعد از انقلاب تمایز مفهومی میان طرح عمرانی و پروژه سرمایه‌گذاری به‌وجود آمد و منظور از طرح عمرانی مجموعه‌ای از عملیات و پروژه‌های سرمایه‌گذاری تعریف شد که در خدمت تحقق هدف یا اهداف معینی قرار دارد. این ابهام در نظام بودجه‌ریزی کشور سبب بروز اشکالاتی شد که در فصل دیگری به آن اشاره خواهد شد.

در بند «۱۱» ماده (۱) قانون، دستگاه‌های اجرایی مشخص شده‌اند. این دستگاه‌ها از نظر قانون‌گذار به این شرح تعیین شده‌اند: وزارتخانه‌ها، نیروهای مسلح، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه است. گفتنی است که دستگاه بهره‌بردار می‌تواند همان دستگاه مجری یا دستگاه دیگری باشد.

۲-۶-۵ شورای اقتصاد

براساس ماده (۲) قانون برنامه و بودجه، برای اولین بار ترکیب اعضا و وظایف شورای اقتصاد به‌صورت قانونی مشخص شد. گفتنی است که قبلاً شورای اقتصاد طبق مصوبه هیئت دولت شکل گرفته بود. این شورا تشکیل شده بود از تعدادی از وزیران و رئیس کل بانک مرکزی، که به ریاست نخست‌وزیر اداره می‌شد. در این شورا، وزیر دارایی و وزیر اقتصاد عضویت داشتند. در ۲۴ تیر ماه ۱۳۵۳ با تصویب قانون تشکیل وزارت امور

اقتصادی و دارایی این دو وزارتخانه در یکدیگر ادغام شدند. وزیر کشاورزی و منابع طبیعی و وزیر تعاون و امور روستاها نیز در این شورا عضویت داشتند. در ۲۵ خرداد ۱۳۵۶ این دو وزارتخانه با هم ادغام شدند. وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و یکی از وزرای مشاور به انتخاب نخست‌وزیر نیز در این شورا عضویت داشتند. براساس رأی ۲۱ آذر ماه شورای نگهبان، وزرای مشاور حذف شدند. بعد از انقلاب طبق قوانین مصوب، وزیر نفت، وزیر معادن و فلزات، وزیر صنایع سنگین و وزیر جهاد کشاورزی نیز در این شورا عضویت یافتند. البته در سال‌های بعد با ادغام برخی از وزارتخانه‌ها تعداد اعضای شورای اقتصاد کاهش یافت.

در ماده (۳) قانون، وظایف شورای اقتصاد تعیین شده است. براساس این قانون شورای اقتصاد وظایفی را برعهده گرفته که در قانون برنامه چهارم برعهده هیئت عالی برنامه گذاشته شده بود. این وظایف عبارت‌اند از:

- تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور،
- بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی برای طرح در هیئت وزیران،
- اظهارنظر نسبت به برنامه‌های عمرانی برای طرح در هیئت وزیران،
- تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور،
- بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت وزیران،
- تصمیم‌گیری درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌کنند،
- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزارت دارایی (که بعداً به امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه تغییر یافت)،
- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تخصصی به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان برنامه و بودجه،
- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی که

کمیته‌هایی مرکب از نمایندگان وزارت دارایی، وزارت اقتصاد (بعداً وزارت امور اقتصادی و دارایی)، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی تنظیم و پیشنهاد خواهند کرد، - بررسی و اظهارنظر درباره آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله که سازمان برنامه و بودجه برای طرح و تصویب در هیئت وزیران تهیه می‌کند،

- وظایفی که در سایر قوانین به هیئت عالی برنامه محول شده است از تاریخ اجرای این قانون برعهده شورای اقتصاد خواهد بود.

دبیرخانه شورای اقتصاد، در قانون مزبور سازمان برنامه و بودجه تعیین شد به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود، شورای اقتصاد در رأس سازمان برنامه قرار گرفت و ادغام سازمان برنامه در دولت بدین ترتیب کامل شد. در عمل از آن پس رئیس سازمان برنامه بدون مشورت و جلب نظر موافق شورای اقتصاد نمی‌تواند کار عمده‌ای انجام دهد.

۳-۶-۵ سازمان برنامه و بودجه

در ماده (۴) قانون، سازمان برنامه و بودجه مؤسسه‌ای دولتی شناخته شده است که زیر نظر نخست‌وزیر اداره می‌شود و رئیس آن سمت وزیر مشاور دارد. بعد از انقلاب و تجدیدنظر در قانون اساسی رئیس سازمان برنامه معاون رئیس‌جمهور شد. بدین ترتیب دیگر از استقلال حقوقی و مالی سازمان برنامه که در قوانین برنامه‌های عمرانی از آن به‌صراحت یاد می‌شد، خبری نیست. وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه در ماده (۵) قانون احصا شده است. این وظایف مربوط به برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت بوده و به‌شرح زیر است:

- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به‌منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی،
- تهیه برنامه بلندمدت با تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد،
- تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله،
- پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد،
- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور،

- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالیانه آنها طبق مفاد فصل نهم این قانون،
- هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری،
- ارزشیابی کارایی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری و گزارش آن به نخست‌وزیر؛
این وظیفه به موجب اصلاحیه ۱۸ اسفند ۱۳۵۳ قانون استخدام کشوری به سازمان امور
اداری و استخدامی محول شد و بعد از ادغام این دو سازمان به سازمان مدیریت و
برنامه‌ریزی بازگشت،

- بررسی گزارش‌ها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود.
تا جایی که به تهیه برنامه عمرانی مربوط می‌شود دولت باید حداقل شش ماه از پایان
هر دوره لایحه برنامه دوره بعد را برای تصویب به مجلس تقدیم کند (ماده ۸).
برنامه‌های کلی عملیات اجرایی بخش‌های مختلف شامل نوع و حجم عملیات و اعتبارات
مربوط در قالب برنامه عمرانی به تصویب کمیسیون‌های برنامه مجلسین خواهد رسید
(ماده ۹). براساس نظریه شورای نگهبان، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی جایگزین
کمیسیون‌های مجلسین سابق نشده، تصمیم‌گیری در مواردی که به موجب قوانین مختلف
برعهده کمیسیون‌های مذکور بوده به عهده مجلس شورای اسلامی خواهد بود. باین حال
در عمل دیده نشده است که برنامه‌های بخشی در مجلس به تصویب برسد.
در ماده (۱۰) قانون، ایجاد کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی با دستگاه‌های اجرایی با
هدف تبادل نظر در تهیه برنامه‌های عمرانی و هماهنگی در عملیات دستگاه‌های اجرایی
و همچنین هماهنگی میان مؤسسات عمومی و بخش خصوصی و تطبیق برنامه‌ها با
احتیاجات مناطق مختلف کشور ازسوی سازمان برنامه و بودجه پیش‌بینی شده است.

۴-۶-۵ چگونگی تعهد و پرداخت اعتبار عمرانی و جاری

همان‌طور که بیان شد در گذشته، سازمان برنامه دارای استقلال مالی بود و بخشی از درآمد
نفت به برنامه عمرانی اختصاص می‌یافت، برای این هدف حساب مخصوصی در نزد بانک
مرکزی گشایش می‌یافت که سازمان برنامه به‌صورت مستقیم می‌توانست از آن حساب
برداشت کند، اما در قانون برنامه چهارم نقش خزانه‌داری کل به وزارت امور دارایی سپرده
شد. در قانون برنامه و بودجه نیز این نقش همچنان در اختیار آن وزارتخانه باقی‌مانده است.

براساس ماده (۲۸) قانون اخیر تعهد و پرداخت هرگونه وجهی برای اجرای طرح‌های عمرانی با توجه به ماده (۲۱) قانون، براساس قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه کل کشور انجام می‌شود. طبق ماده (۲۹)، از تاریخ شروع برنامه پنجم عمرانی کشور وزارت دارایی عهده‌دار پرداخت اعتبارات مصوبه بودجه کل کشور اعم از اعتبارات جاری و عمرانی و نیز پرداخت بدهی‌ها و وصول مطالبات ناشی از اجرای برنامه‌های عمرانی گذشته خواهد بود. تعیین و تشخیص بدهی‌ها و مطالبات ناشی از برنامه‌های گذشته برعهده سازمان برنامه خواهد بود.

تخصیص تمامی اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد را کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان طبق گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های تعیین شده انجام خواهد داد. چگونگی تخصیص اعتبارات و دوره‌های آن به‌موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان به تصویب هیئت دولت می‌رسد.

بازپرداخت اصل، بهره و کارمزد و سایر هزینه‌های بانکی و غیربانکی مربوط به وام‌ها و اعتبارات خارجی برعهده وزارت دارایی گذاشته شده است (ماده (۳۱)).

وجوهی که از محل اعتبارات عمرانی برای اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به دستگاه‌های اجرایی پرداخت می‌شود به‌صورت وام خواهد بود (ماده (۳۲)). فقط در مورد برخی از طرح‌های انتفاعی که شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت آن را اجرا می‌کنند، شورای اقتصاد می‌تواند به پیشنهاد سازمان، اجازه دهد حداکثر تا پنجاه درصد از اعتبار لازم برای اجرای طرح انتفاعی به‌صورت بلاعوض اعطا شود (ماده (۳۳)).

۵-۶-۵ نظارت

طبق قانون برنامه و بودجه، وظیفه نظارت بر طرح‌های عمرانی به سه دستگاه سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی و وزارت دارایی سپرده شده است (که بعداً به وزارت امور اقتصادی و دارایی تغییر نام یافت).

سازمان برنامه و بودجه موظف است بر اجرای طرح‌های عمرانی نظارت داشته باشد و مطابقت عملیات و نتایج کار آنها را با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین

برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و جداول زمانی پیش‌بینی شده ارزشیابی کند و برای این هدف طرح‌های عمرانی را بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را در جریان نظارت و نتایج آن قرار دهد (ماده (۳۴)).

سازمان برنامه و بودجه موظف شده است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح زیر تنظیم و به نخست‌وزیر تسلیم کند (ماده (۳۷)).

- گزارش شش‌ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص برای رفع این مشکلات.

- گزارش اقتصادی سالیانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و سال بعد. این گزارش باید با همکاری وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی تهیه و تا پایان شهریور ماه هر سال سازمان آن را به نخست‌وزیر تسلیم کند.

- گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخت شده حداکثر تا شش ماه پس از پایان هر دوره برنامه. این گزارش باید حاوی اظهارنظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره برنامه را نخست‌وزیر به مجلسین تقدیم کند.

وزارت دارایی در فواصل زمانی منظم صورت کاملی از مبالغی که ذی‌حسابان - از محل اعتبارات عمرانی پرداخت می‌کنند - طبق روش توافقی میان وزارت دارایی و سازمان تهیه و به سازمان ارسال می‌کنند (ماده (۳۶)). از تاریخ اجرای این قانون امور حسابرسی تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولت برعهده وزارت دارایی است (ماده (۴۱)).

دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مراقبت دائم داشته باشند و اطلاعات لازم را به صورت منظم و به ترتیبی که ازطرف سازمان تعیین می‌شود به آن تسلیم کنند و تمام تسهیلات و همکاری لازم را برای نظارت و ارزشیابی سازمان فراهم کنند (ماده (۳۵)).

۵-۶-۶ انتزاع تعدادی از سازمان‌ها و وظایف از سازمان برنامه

با تصویب قانون برنامه و بودجه نه تنها بازگشت سازمان برنامه به دامن دولت کامل شد و استقلال مالی و حقوقی آن سلب شد، بلکه حوزه وظایف آن نیز محدود شد: - از تاریخ اجرای قانون مزبور، بانک اعتبارات صنعتی به وزارت اقتصاد وابسته شد (ماده (۴۲)).

- سازمان نقشه‌برداری کل کشور به تشخیص هیئت وزیران به وزارت جنگ منضم شد، اما بعد از انقلاب این سازمان مجدداً زیر نظر سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت (ماده (۴۳)).

- کلیه سهام متعلق به سازمان برنامه در شرکت‌ها و بانک‌ها و مؤسسات مالی مشابه و کلیه مطالبات سازمان از مؤسسات مزبور به یک یا چند وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت منتقل شد.

- کلیه وظایفی که به موجب سایر قوانین و تصویب‌نامه‌ها به عهده مدیرعامل سازمان برنامه گذاشته شده بود از او سلب شد. - کمک‌های فنی خارجی که قبلاً توسط سازمان برنامه اداره می‌شد به وزارت دارایی منتقل شد.

- سازمان برنامه موظف شد ظرف ۶ ماه از تاریخ اجرای این قانون تشکیلات خود را تنظیم و به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور برساند.

۵-۷ اهداف برنامه

اهداف کیفی برنامه عمرانی پنجم و برنامه تجدیدنظر شده در جدول ۱-۵ ارائه شده است: از مقایسه تعداد اهداف کیفی برنامه پنجم و چهارم درمی‌یابیم که بر تعداد و تنوع اهداف افزوده شده است. نکته دیگر این است که در برنامه تجدیدنظر شده نگرانی از موازنه پرداخت‌ها جای خود را به حداکثر استفاده از ارز حاصل از فروش نفت داده است، اما نگرانی از تنگنای نیروی انسانی سبب توجه به بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی شده است و هدف ایجاد اشتغال دیگر مشغله اصلی برنامه‌ریزان نبوده است. وجه تمایز دیگر برنامه تجدیدنظر شده با برنامه مصوب اولیه این است که در این برنامه به

عدالت اجتماعی و توزیع درآمدها به اشکال مختلف توجه شده است. به هر حال اهداف کیفی برنامه بیشتر شبیه مجموعه‌ای از وعده‌ها و آرزوهای خوب دست‌نیافتنی است، اما به مذاق همه خوش می‌آید.

جدول ۵-۱ اهداف کیفی برنامه پنجم عمرانی و برنامه تجدیدنظر شده

تجدیدنظر شده مصوب مرداد ۱۳۵۳	مصوب اسفند ۱۳۵۱
• ارتقای کیفیت زندگی همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی کشور • حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم • حداقل افزایش قیمت‌ها • حداکثر استفاده از منابع ارزی • افزایش درآمد گروه‌های کم درآمد • گسترش عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی • توزیع عادلانه‌تر خدمات در سطح همه گروه‌های اجتماعی • حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست • ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی • توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه • بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی کار • نگهداری و زنده کردن میراث فرهنگی	• ارتقای سطح دانش، فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه • حفظ رشد سریع اقتصادی • حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها • حفظ تعادل در تراز پرداخت‌های خارجی • تأمین اشتغال مولد • ایجاد تعادل بیشتر میان مناطق کشور • استفاده کامل از ظرفیت‌های تولیدی • ایجاد شده در برنامه‌های گذشته • بهبود نظام اداری • حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست • افزایش سهم ایران در تجارت خارجی

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه پنجم عمرانی کشور، خلاصه سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۵۲، ۱۳۵۲، ص ۷.

سازمان برنامه و بودجه، برنامه پنجم عمرانی کشور، برنامه پنجم تجدیدنظر شده، ۱۳۵۳.

تا جایی که به هدف‌های کمی برنامه مربوط می‌شود، شاهد تغییر اساسی در برنامه پنجم تجدیدنظر شده هستیم (جدول ۵-۲).

گفتنی است که در برنامه پنجم تجدیدنظر شده، رشد تولید ناخالص ملی ۲۵/۹ درصد در سال پیش‌بینی شده بود. این رشد حیرت‌انگیز از محاسبه قیمت نفت طبق

قیمت جاری آن در بازار بین‌المللی به‌دست آمده بود و گرنه رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در این برنامه معتدل‌تر و معادل ۱۵ درصد پیش‌بینی شده بود. عملاً نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در برنامه پنجم عمرانی بیش از نرخ رشد برنامه مصوب و کمتر از نرخ رشد برنامه تجدیدنظر شده بود.

جدول ۵-۲ اهداف کمی رشد سالیانه ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی

در دوره برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

(درصد)

موضوع	برنامه مصوب اسفند ۱۳۵۱	برنامه مصوب مرداد ۱۳۵۳	عملکرد برنامه
کشاورزی	۵/۵	۷/۰	۵/۲
نفت	۱۱/۸	۵۱/۵	۰/۰۸
صنعت و معدن	۱۵/۳	۱۸/۰	۱۵/۲
ساختمان	۱۳/۰		۱۸/۱
آب	۱۲/۰		۱۵/۵
برق	۲۲/۰		
خدمات	۱۱/۵	۱۶/۴	۱۵/۸
تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل	۱۱/۴	۲۵/۹	۷/۸
تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل بدون نفت	۱۱/۳	۱۵/۰	۱۳/۰

مأخذ: همان.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶ ۱۳۶۹، جلد دوم، ۱۳۸۱.

رشد ارزش افزوده گروه کشاورزی و صنعت و معدن به اهداف برنامه مصوب اولیه نزدیک شد، اما رشد بخش ساختمان مشابه نرخ رشد سالیانه مدنظر برنامه تجدیدنظر شده بود. پیش‌بینی برنامه‌ریزان درباره نرخ رشد ارزش افزوده بخش نفت به قیمت جاری تحقق نیافت. رشد مدنظر بخش برق نیز تحقق نیافت و در سال‌های پایانی برنامه، کشور با کمبود برق مواجه شد.

در برنامه اولیه مصوب، پیش‌بینی شده بود تعداد ۱۴۳۱ هزار فرصت شغلی جدید در

دوره برنامه ایجاد شود. این تعداد در برنامه تجدیدنظر شده به ۲۱۱۲ هزار افزایش یافت. بدین ترتیب در برنامه تجدیدنظر شده باید سالیانه ۴۲۲/۴ هزار شغل جدید به وجود می‌آمد. براساس پیش‌بینی برنامه تجدیدنظر شده، عرضه نیروی کار جدید به این میزان امکان‌پذیر نبود و در رده‌های مختلف تخصصی، کشور با کمبود نیروی کار مواجه می‌شد. نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۵۵ نشان داد که اقتصاد کشور در فاصله زمانی ده ساله ۱۳۴۵-۱۳۵۵ توانسته است ۱۶۸۳ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد کند. از این رو می‌توان گفت پیش‌بینی‌های برنامه مصوب اولیه و تجدیدنظر شده هر دو نادرست بوده است. نرخ بیکاری در سال ۱۳۵۵ در حدود ۱۰/۲ درصد بود که در مقایسه با سال ۱۳۴۵ یعنی ۹/۳ درصد، افزایش یافته بود (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۸: ۹۵).

برنامه پنجم هدف‌گذاری تورم نداشت. اما در عمل نرخ رشد سالیانه شاخص ضمنی هزینه‌های مصرفی خصوصی در دوره برنامه به ۱۳ درصد در سال رسید (بانک مرکزی: ۶۹۹). این نرخ بالاتر از نرخ تورم در دوره برنامه سوم و چهارم بود.

۵-۸ سرمایه‌گذاری در برنامه

در برنامه مصوب اسفند ۱۳۵۱ سرمایه‌گذاری ثابت بخش عمومی و خصوصی در دوره برنامه پنجم معادل ۲۴۶۱/۱ میلیارد ریال یا ۳۵/۷ میلیارد دلار برآورد شده بود (جدول ۳-۵). انتظار می‌رفت نسبت سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص داخلی از ۲۲ درصد در سال آخر برنامه چهارم به ۲۷ درصد در سال آخر برنامه پنجم افزایش پیدا کند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲: ۷).

ملاحظه می‌شود در دوران برنامه پنجم، سرمایه‌گذاری ثابت بخش خصوصی به قیمت جاری از پیش‌بینی برنامه اولیه و برنامه تجدیدنظر شده بیشتر شده است، اما توزیع زمانی سرمایه‌گذاری‌ها بیانگر آن است که بیشترین حجم سرمایه‌گذاری‌ها — ۵۱/۱ درصد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و ۵۴/۶ درصد سرمایه‌گذاری بخش عمومی — به قیمت ثابت در دو سال آخر برنامه پنجم انجام شد. به همین دلیل در پایان دوره برنامه، تعداد زیادی پروژه نیمه‌تمام در کشور وجود داشت که باید به برنامه عمرانی بعدی منتقل می‌شد. محاسبات حساب‌های ملی توسط بانک مرکزی گویای آن است که سهم تشکیل

سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ در سال پایان برنامه چهارم برخلاف تصور برنامه‌ریزان ۲۹ درصد بود که در پایان برنامه پنجم یعنی در سال ۱۳۵۶ به ۴۵/۹ درصد رسید (همان: ۶۹۵).

در دوره برنامه پنجم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی در ماشین‌آلات به قیمت جاری ۷۲۵۳/۹ میلیارد ریال بود که فقط ۹۶۰/۸ میلیارد ریال آن یعنی ۱۳/۲ درصد آن از محل تولیدات داخلی بود. این امر بیانگر عقب‌ماندگی صنایع ساخت ماشین‌آلات و اتکا به واردات کالاهای سرمایه‌ای در آن دوره است (همان: ۱۹۰).

حرکت اقتصاد ایران در دوره برنامه پنجم در راستای افزایش نقش دولت در سرمایه‌گذاری بود به‌نحوی که در این دوره سهم دولت از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت جاری به ۵۱/۱ درصد رسید.

جدول ۳-۵ سرمایه‌گذاری ثابت در برنامه پنجم عمرانی

(ارقام به میلیارد ریال)

شرح	برنامه مصوب اسفند ۱۳۵۱	برنامه تجدیدنظر شده مرداد ۱۳۵۳	عملکرد	
			به قیمت جاری	به قیمت ثابت ۱۳۷۶
بخش عمومی: ۱. از محل درآمد عمرانی ۲. از محل درآمد مؤسسات انتفاعی دولت و سایر منابع	۱۵۴۸/۷ ۱۲۳۳/۰ ۳۱۵/۷	۳۱۱۸/۸ ۲۶۶۸/۷ ۴۵۰/۱	۳۳۸۶/۱ در دست نیست	۱۵۱۸۳۳/۷ در دست نیست
بخش خصوصی: ۱. از محل پس‌انداز و منابع خصوصی ۲. از محل اعتبارات عمرانی ۳. سرمایه‌گذاری خارجی	۹۱۲/۶ ۸۴۶/۶ ۶۵/۸ -	۱۵۸۰/۲ ۱۲۱۱/۳ ۱۷۹/۶ ۱۸۹/۳	۳۲۴۳/۰	۳۱۱۰۳۹/۶
جمع کل	۲۴۶۱/۱	۴۶۹۸/۸	۶۶۲۹/۱	۴۶۲۸۷۳/۳

مأخذ: همان.

همان، جلد اول و دوم.

۵-۹ سیاست مالی دولت در برنامه پنجم

افزایش سریع درآمدهای ارزی کشور در سال ۱۳۵۳ و تجدیدنظر در برنامه پنجم عمرانی سبب شد حجم عملیات مالی دولت به صورت بی سابقه‌ای افزایش یابد و ترکیب منابع و مصارف بودجه دولت دستخوش تغییراتی وسیع شود. کل درآمدهای دولت در برنامه پنجم تجدیدنظر شده ۸۰۹۷ میلیارد ریال برآورد شده بود، اما در عمل از ۷۳۱۲ میلیارد ریال بیشتر نشد. این کاهش بیشتر ناشی از عدم تحقق درآمدهای نفت و گاز بود.

در برنامه پنجم مصوب اسفند ۱۳۵۳، مصارف دولت شامل اعتبارات جاری و عمرانی ۱۹۹۳/۷ میلیارد ریال برآورد شده بود، اما در برنامه تجدیدنظر شده این رقم به ۷۱۴۶/۴ میلیارد ریال افزایش یافت. در عمل مصارف دولت بیش از این مقدار شد و به ۷۵۹۸/۶ میلیارد ریال رسید. بدین ترتیب مازاد مالی پیش‌بینی شده جای خود را به کسری داد که نسبت آن به کل مصارف بودجه اندک بود (جدول ۵-۴).

جدول ۵-۴ پیش‌بینی و عملکرد منابع و مصارف دولت در برنامه پنجم عمرانی
(ارقام به میلیارد ریال)

موضوع	پیش‌بینی برنامه تجدیدنظر شده	عملکرد برنامه پنجم	نسبت عملکرد به پیش‌بینی (درصد)
درآمدها	۸۰۹۶/۵	۷۳۱۲/۰	۹۰/۳
درآمد نفت و گاز	۶۶۲۸/۵	۵۶۸۲/۶	۸۵/۷
درآمدهای مالیاتی	۱۲۱۵/۰	۱۳۴۴/۵	۱۱۰/۷
سایر درآمدها	۲۵۲/۰	۲۸۴/۹	۱۱۲/۶
هزینه‌ها	۷۱۴۶/۴	۷۵۹۸/۶	۱۰۶/۳
هزینه‌های جاری	۳۳۹۲/۲/۴	۴۲۴۴/۲	۱۲۵/۱
سرمایه‌گذاری ثابت	۲۸۴۸/۱	۲۵۴۹/۹	۸۹/۵
سایر هزینه‌ها	۹۰۵/۰	۸۰۴/۵	۸۸/۹
کسری (-) یا مازاد (+)	+ ۹۰۵/۱	- ۲۸۶/۶	۳۱/۷

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶»، ص ۸۰

تا جایی که به آثار انبساطی عملیات مالی دولت مربوط است می‌توان گفت این کسری اندک به هیچ‌وجه نشان‌دهنده تمامی آثار انبساطی اولیه عملیات مالی دولت نیست. زمانی که حدود ۷۸ درصد کل درآمد دولت را درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت تشکیل می‌دهد و بخش انبوهی از هزینه‌های ریالی دولت از این محل تأمین می‌شود، دیگر آثار انبساطی بودجه دولت به کسری بودجه محدود نمی‌شود، بلکه آثار انبساطی را باید از تفاضل هزینه‌ها و درآمدهای مالیاتی دولت به‌دست آورد. با این حساب، عملیات مالی بخش دولتی در دوره برنامه پنجم ۲۹۸۴ میلیارد ریال اثر انبساطی مستقیم بر نقدینگی داشته است.

نکته قابل توجه دیگر ناهم‌زمانی میان توزیع زمانی رشد درآمدها و هزینه‌های دولت است. هرچند در دوره برنامه، میانگین رشد درآمدهای دولت حدود ۴۶ درصد بود، اما باید توجه داشت که درآمدهای نفت و گاز در سال ۱۳۵۳ در حدود ۳/۹ برابر شد که افزایش سریع ۲۰۰ درصد را در کل درآمدهای دولت به‌وجود آورد، درحالی‌که رشد درآمدهای مذکور در سال ۱۳۵۶ فقط ۱۰/۸ درصد بود.

در دوره برنامه پنجم درآمدهای مالیاتی دولت نیز با رشد سریع سالیانه ۳۵ درصد مواجه شد، اما با وجود این به‌دلیل رشد سریع‌تر درآمدهای حاصل از نفت و گاز، سهم این بخش درآمدی از ۵۹ درصد درآمدهای دولت در پایان برنامه چهارم به ۱۸/۴ درصد در دوره برنامه پنجم تقلیل یافت (جدول ۴-۵).

میانگین رشد سالیانه هزینه‌های دولت در دوران برنامه حدود ۴۶/۵ درصد بود. رشد هزینه‌های جاری و عمرانی به‌ترتیب ۴۰ درصد و ۴۷/۵ درصد شد. رشد سریع هزینه‌های جاری به این میزان با توجه به تورم ۱۳ درصدی در دوره برنامه، بیانگر گسترش ابعاد دولت و تعداد افراد شاغل در دستگاه‌های دولتی به میزان ۳۳/۵ درصد در سال است. کسری عملیاتی دولت یعنی کسری بودجه جاری دولت نسبت به درآمدهای غیرنفتی آن در دوره برنامه، ۲۶۱۴/۸ میلیارد ریال بود. این رقم معادل ۴۶ درصد درآمدهای حاصل از نفت و گاز در همان دوره است. بدین ترتیب در برنامه پنجم ابعاد دولت چنان بزرگ شد که برای تأمین نیازهای جاری آن لازم بود ۴۶ درصد درآمدهای بین‌نسلی حاصل از نفت و گاز به آن اختصاص یابد.

بزرگی بی‌سابقه ابعاد دولت را می‌توان از شمار مزد و حقوق‌بگیران بخش عمومی در دو مقطع زمانی ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ دریافت. در سال ۱۳۴۵ تعداد این گروه از شاغلان ۶۶۳ هزار نفر بود. در حالی که در سال ۱۳۵۵ این تعداد به ۱۶۷۳ هزار نفر رسیده بود و سهم این گروه از شاغلان در کل افراد شاغل ده‌ساله و بیشتر از ۹/۳ درصد به ۱۹ درصد رسیده بود (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۸: ۱۰۸ - ۱۰۷). از مقایسه مصارف تولید ناخالص داخلی در پایان برنامه چهارم و پنجم نیز می‌توان به بزرگی ابعاد دولت پی برد (جدول ۵-۵).

جدول ۵-۵ مصارف تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶ به

قیمت ثابت سال ۱۳۷۶

عنوان	سال	۱۳۵۱	۱۳۵۶
هزینه‌های مصرفی خصوصی		۲۷/۳	۳۷/۳
هزینه‌های مصرفی دولتی		۱۳/۹	۲۲/۲
تشکیل سرمایه ثابت ناخالص دولت		۱۰/۰	۳۰/۴
تشکیل سرمایه ثابت ناخالص خصوصی		۱۹/۰	۱۵/۵
تغییر در موجودی انبار		۱/۷	۱۰/۷
خالص صادرات کالاها و خدمات		۲۵/۷	-۲۲/۲
اشتباهات آماری		۲/۴	۶/۱
هزینه ناخالص داخلی		۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶ - ۱۳۶۹، جلد دوم، ۱۳۸۱.

سهم هزینه‌های مصرفی دولت در تولید ناخالص داخلی که در پایان برنامه چهارم ۱۳/۹ درصد بود به ۲۲/۲ درصد در پایان برنامه پنجم افزایش یافت. بیشترین افزایش به امور دفاعی مربوط بود که در زمان برنامه تقریباً ۴ برابر شد و سهم آن در هزینه‌های مصرفی بخش عمومی از ۲۳ درصد به ۴۰/۳ درصد رسید. این در حالی بود که هزینه‌های مصرفی دولت در آموزش و پرورش و بهداشت به ترتیب ۲/۵ و ۲/۷ برابر شد. جالب آنکه سهم این دو بخش در هزینه ناخالص داخلی در ابتدا و انتهای دوره کمتر از امور دفاعی بود و روی‌هم‌رفته در اول

دوره ۱۲/۱ درصد و در پایان برنامه ۱۳/۷ درصد بود، بی‌دلیل نیست که نرخ باسوادی در کشوری که رهبران آن سودای تمدن بزرگ را در سر می‌پروراندند در سال ۱۳۵۵ حدود ۴۷/۵ درصد بود (همان: ۶۰۰).

دولت در دوره برنامه پنجم بالاترین حد سرمایه‌گذاری‌ها را به‌دست آورد و سهم آن از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی از ۳۴ درصد در پایان برنامه چهارم به ۶۶/۳ درصد در پایان برنامه پنجم رسید. به همین دلیل سهم تشکیل سرمایه دولت در هزینه ناخالص داخلی از ۱۰ درصد به ۳۰/۴ درصد رسید و سه برابر شد (جدول ۵-۵).

۱۰-۵ بازرگانی خارجی و وضع ارزی کشور در برنامه

افزایش قیمت نفت در دوره برنامه پنجم مهم‌ترین و بزرگ‌ترین تحول را در بازرگانی خارجی، بودجه دولت و اقتصاد کشور به‌وجود آورد. قیمت یک بشکه نفت خام سبک صادراتی که در ابتدای سال ۱۳۵۲ حدود ۲/۷۲ دلار بود به ۱۱/۸۸ دلار در دی ماه همان سال و ۱۲/۸۱ دلار در دی ماه سال ۱۳۵۵ رسید و ارزش صادرات نفت ایران از ۴/۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۱ به ۲۳/۳ میلیارد دلار در سال آخر برنامه افزایش یافت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۵۶: ۹۲). شرکت ملی نفت ایران نیز در این مدت موفق شد، صادرات مستقیم خود را از ۱/۱ درصد به ۲۴/۹ درصد افزایش دهد.

پس از تجدیدنظر در برنامه پنجم، دولت تسهیلات بیشتری برای واردات کالاها و خدمات قائل شد و نه تنها واردات برخی از کالاها آزاد شد، بلکه سود بازرگانی تعداد زیادی از کالاها کاهش یافت و یا به‌صورت کامل حذف شد. به‌علاوه حق ثبت سفارش ورود کالا نیز از ۵/۵ درصد به یک درصد تقلیل یافت و دریافت ودیعه ثبت سفارش تمام کالاهای وارداتی به ۱۵ درصد محدود شد (همان: ۹۳). همچنین دولت برای پایین نگه‌داشتن قیمت مواد غذایی اساسی خود به ورود مقدار زیادی از کالاهای مذکور اقدام کرد و آنها را به قیمت مناسب در اختیار مردم قرارداد. بر اثر این تدابیر ارزش واردات کشور در دوره برنامه سالیانه به‌طور متوسط ۴۰/۶ درصد افزایش یافت و از ۲/۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۱ به ۱۴/۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۶ رسید. اگر واردات کشور در این

دوره با شاخص قیمت کالاهای وارداتی تعدیل شود می‌توان گفت رشد واردات به قیمت ثابت در دوره برنامه پنجم کمتر و حدود ۲۴/۴ درصد در سال بوده است. به موازات افزایش واردات ترکیب آن به نفع کالاهای مصرفی تغییر کرد و سهم این کالاها در واردات از ۱۲/۹ درصد در سال ۱۳۵۱ به ۱۸/۶ درصد در سال ۱۳۵۶ رسید (همان: ۹۷). افزایش سریع واردات اگرچه تا حد زیادی در تخفیف فشارهای تورمی مؤثر بود، ولی از طرف دیگر موجب بروز تنگناهای زیربنایی در زمینه تخلیه، انبارداری، ترخیص، حمل و نقل و توزیع کالاهای وارداتی در سال‌های ۱۳۵۴-۱۳۵۲ شد. به نحوی که موجودی کالا در بنادر در پایان سال ۱۳۵۴ به بیش از یک میلیون تن رسید (همان). از طرف دیگر به علت کمبود اسکله، مدت انتظار کشتی‌ها برای تخلیه در بعضی از ماه‌های سال به ۱۸۰ روز رسید. در طی دو سال باقی‌مانده این مشکلات به تدریج کم شد.

در برنامه پنجم عمرانی نه تنها افزایش سریع تقاضای داخلی، واردات کشور را به میزان زیادی افزایش داد، بلکه مقداری از افزایش تقاضا متوجه کالاهای صادراتی شد و وجود بازار مناسب داخلی موجب بی‌توجهی به بازارهای صادراتی شد. در نتیجه کاهش توان رقابت کالاهای داخلی از نظر کیفیت و قیمت، میزان صادرات کالاهای غیرنفتی کشور از ۲/۳ میلیون تن در سال ۱۳۵۱ به ۸۲۲ هزار تن کاهش یافت و ارزش کالاهای صادراتی با ۳/۵ درصد رشد از ۴۴۰ میلیون دلار به ۵۲۳ میلیون دلار افزایش یافت. اما اگر این ارقام را با شاخص بهای عمده فروشی کالاهای صادراتی تعدیل کنیم ملاحظه خواهد شد که ارزش واقعی این کالاها سالیانه ۱۰/۸ درصد کاهش یافته است.

به دلیل مازاد منابع ارزی در دوران برنامه پنجم، مجموع پرداخت‌های ایران بابت وام و سرمایه‌گذاری در خارج بالغ بر ۸/۲ میلیارد دلار شد که حدود ۳ درصد تولید ناخالص ملی کشور در همین دوره بود. در نتیجه این سیاست‌ها دریافت‌های ارزی کشور بابت بهره سپرده‌ها، وام‌های اعطایی به خارج و سود سرمایه‌گذاری‌ها در دوره برنامه، بیش از ۲/۵ میلیارد دلار شد که حدود دریافت‌های ارزی ناشی از صادرات غیرنفتی بود (همان). در دوران برنامه پنجم، کاهش دریافت‌های سرمایه‌ای از یک طرف و افزایش پرداخت‌های سرمایه‌ای از طرف دیگر موجب شد که حساب سرمایه موازنه ارزی کشور که در برنامه‌های قبلی مازاد داشت در برنامه پنجم عمرانی کشور با کسری روبه‌رو شود.

در برنامه پنجم با توجه به افزایش درآمدهای ارزی کشور در سیاست‌ها و مقررات ارزی تجدیدنظر شد. ایجاد بازار ارز غیربازرگانی و قطع رابطه ثابت ارزش ریال و دلار آمریکا یکی از این سیاست‌ها بود. بر این اساس بانک‌ها در خرید و فروش ارز از آزادی عمل برخوردار شدند. بانک مرکزی ارز مازاد بر نیاز را خریداری می‌کرد و بدین ترتیب نظام ارزی شناور هدایت شده را اعمال می‌نمود. از ۲۳ بهمن ماه ۱۳۵۳ نرخ ریال به واحد حق برداشت مخصوص مرتبط شد

جدول ۵-۶ خلاصه وضع ارزی کشور در برنامه پنجم عمرانی
(ارقام به میلیارد دلار)

موضوع	پیش‌بینی برنامه	عملکرد	میزان تفاوت
خالص حساب جاری	۱۹/۳	۱۷/۲	-۲/۱
دریافت‌های جاری	۱۱۴/۰	۹۹/۵	-۱۴/۵
نفت	(۱۰۲/۲)	(۸۳/۵) ^۱	(-۱۸/۷)
سایر	(۱۱/۸)	(۱۶/۰)	(۴/۲)
پرداخت‌های جاری	-۹۴/۷	-۸۲/۳	۱۲/۴
کالا	(-۷۹/۱)	(-۶۵/۷)	(۱۳/۴)
خدمت	(-۱۵/۶)	(-۱۶/۶)	(-۱/۰)
خالص حساب سرمایه^۱	-۱/۸	۰	۱/۸
دریافت‌های سرمایه‌ای	۴/۷	۷/۴	۲/۷
پرداخت‌های سرمایه‌ای	-۶/۵	۷/۴	-۰/۹
موازنه ارزی	۱۷/۵	۱۷/۲	-۰/۳

۱. در صفحه ۱۲۳۷ این مأخذ دریافت‌های ارزی حاصل از نفت و گاز ۸۴/۳ میلیارد دلار ذکر شده است.

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶»، ص ۹۶.

وضع ارزی کشور در دوره برنامه پنجم در جدول ۵-۶ نشان داده شده است. اطلاعات مندرج در این جدول چند نکته اساسی را یادآوری می‌کند:
اول آنکه اقتصاد ایران از نظر عایدات ارزی به شدت وابسته به صادرات نفت خام بوده است.

دوم آنکه در دوره برنامه پنجم در اثر مازاد موازنه پرداخت‌های جاری، دولت ایران نسبت به صدور سرمایه از طریق اعطای وام و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور اقدام کرده است.

سوم آنکه پیش‌بینی‌های برنامه‌ریزان درباره ارزش صادرات نفتی و ارزش واردات هر دو خوشبینانه بوده و هیچ‌یک تحقق نیافته است.

تجربه برنامه پنجم عمرانی گویای آن است که درآمد برون‌زای نفت را که نقش اساسی در درآمدهای دولت و تأمین منابع ارزی کشور داشته نمی‌توان با دقت پیش‌بینی کرد. از این رو برنامه‌ریزی اقتصادی می‌تواند در اثر تغییرات قیمت نفت در بازار جهانی دستخوش تغییرات ناخواسته‌ای در برنامه‌های دولت شود.

کاهش صادرات غیرنفتی، افزایش بی‌رویه واردات و تورم داخلی دو رقمی در اقتصاد کشور در دوره برنامه پنجم گویای آن است که منابع مالی تزریق شده به اقتصاد کشور از قدرت جذب آن بیشتر بوده است.

۱۱-۵ سیاست پولی و اعتباری در برنامه

برنامه پنجم از آغاز اجرا با مشکل تورم روبه‌رو بود که منشأ اصلی آن سیر صعودی نقدینگی و تقاضای کل از سال ۱۳۵۰ به بعد است. البته تورم بین‌المللی و برخی از کمبودها در عرضه برخی از محصولات داخلی نیز آن را شدت بخشید. دولت از سال ۱۳۵۲ برای مهار تورم، پرداخت یارانه به کالاهای اساسی مصرفی مردم و آزادسازی واردات را اجرا کرد.

در شهریور و مهر همان سال نیز سیاست پولی انقباضی در پیش گرفته شد. بدین معنی که در نرخ تنزیل مجدد تجدینظر شد، حداکثر نرخ بهره سپرده‌های غیردیدی، نرخ بهره اوراق قرضه و نسبت سپرده قانونی در قبال سپرده‌های دیداری افزایش یافت. همچنین بانک‌ها ملزم شدند تا در مقابل افزایش سپرده‌های غیردیدی به نسبتی بیش از گذشته، اوراق قرضه و اسناد خزانه خریداری و نزد بانک مرکزی تودیع کنند. همچنین برای افزایش وام‌ها و اعتبارات بانک‌های تجاری به بخش خصوصی نیز حد مجازی تعیین شد. با این همه به علت تمرکز زیاد نقدینگی نزد بانک‌های تجاری که ناشی از رشد سریع هزینه‌های

دولت بود، بانک‌ها قدرت اعتباری بسیار زیادی یافتند و با اتکالی به آن، وام‌ها و اعتبارات بخش خصوصی را افزایش دادند. به‌نحوی که با وجود تعیین حد مجاز اعتبارات، وام‌ها و اعتبارات بخش خصوصی در سال ۱۳۵۲ در حدود ۳۶ درصد افزایش داشت. حاصل این سیاست انقباضی پولی در کنار آثار انبساطی بودجه دولت این بود که رشد نقدینگی که در سال ۱۳۵۱ حدود ۳۵ درصد بود در سال بعد به ۳۰ درصد کاهش پیدا کند.

اما در سال ۱۳۵۳ که درآمدهای نفتی ایران در حدود چهار برابر شد و برنامه پنجم تجدیدنظر شد وضعیت به‌گونه‌ای دیگر رقم خورد. بودجه دولت در سال فوق بیش از دو برابر سال قبل شد. افزایش هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به‌ترتیب ۱۳۰ و ۱۱۶ درصد بود، در سال ۱۳۵۳ هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای که منبع اصلی آن درآمد نفت بود، آثار انبساطی شدیدی در اقتصاد کشور به‌وجود آورد که نتیجه نهایی آن رشد فوق‌العاده سریع نقدینگی و تقاضای کل بود. به‌طوری که آثار انبساطی عملیات مالی دولت در سال ۱۳۵۳ در حدود ۱۲۵ درصد افزایش یافت و نقدینگی بخش خصوصی نیز رشد بی‌سابقه ۵۷/۱ درصد را نشان داد. با توجه به ادامه سیاست انقباضی بانک مرکزی تا بهمن سال ۱۳۵۳، رشد اعتبارات بخش خصوصی در این سال به ۴۷ درصد رسید.

در بهمن ماه ۱۳۵۳ بانک مرکزی به تقلیل نرخ بهره وام‌های بانکی اقدام کرد و به‌موازات آن نسبت‌های مربوط به سپرده قانونی را تقلیل داد و الزام بانک‌ها به خرید اوراق قرضه دولتی را کم نمود و بدین‌ترتیب در راستای گسترش اعتبارات بانکی گام برداشت. انتظار می‌رفت با تقلیل هزینه سرمایه، بخش خصوصی به‌سمت تکنولوژی‌های سرمایه‌بر حرکت کند و تنگنای بازار کار از این طریق تا حدی تخفیف یابد. سیر فزاینده اعتبارات بخش خصوصی و به‌طور کلی رشد فزاینده تقاضای کل به این منجر گردید که بانک مرکزی در مرداد ماه ۱۳۵۴ دوباره به اقدام‌های محدودکننده پولی و اعتباری روی آورد. اما به‌علت عوامل انبساطی که قبلاً ذکر شد، رشد اعتبارات بخش خصوصی در سال ۱۳۵۴ از ۵۵ درصد کمتر نشد.

در دو سال پایانی برنامه پنجم، سیاست‌های محدودکننده پولی و اعتباری ادامه یافت و بانک مرکزی بر چگونگی توسعه اعتبارات بخش خصوصی نظارت دقیق‌تری کرد و تلاش نمود ضمن محدودیت کل اعتبارات بخش خصوصی از افزایش بی‌رویه وام‌های مصرفی بکاهد.

در هر حال باید به خاطر داشت که در سال ۱۳۵۶ فعالیت‌های بخش خصوصی نیز رو به کاهش گذاشته بود. در این دو سال رشد نقدینگی به ترتیب ۴۰/۶ درصد و ۳۱/۶ درصد بود.

۱۲-۵ اتلاف منابع و تنگناهای اقتصادی

دفتر برنامه‌ریزی سازمان برنامه در زمان تجدیدنظر در برنامه پنجم بر پیامدهای اقتصاد کلان این برنامه و عدم تطابق امکانات مالی دولت و بخش خصوصی با امکانات نیروی انسانی و تأسیسات زیربنایی کشور وقوف کامل داشت. این نکته از مواضع آن دفتر در اجلاس گاجره مشخص است و هم به صورت خفیف‌تری در مقدمه برنامه پنجم تجدیدنظر شده انعکاس یافته است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۳: ۲).

با اجرای برنامه، نگرانی‌های متخصصان تحقق یافت که کمبود شدید نیروی انسانی یکی از آنها بود. در برنامه تجدیدنظر شده این کمبود در حدود ۷۲۱/۲ هزار نفر برآورد شده بود (همان: ۴۴). در عمل دولت ناگزیر شد به ورود پزشکان بنگلادشی و هندی تکنیسین‌های کمره‌ای و خدمتکاران و پرستاران فیلیپینی به کشور تن در دهد. با این حال مسئله حادث‌تر از آن بود که با این تدابیر حل شود.

تنگناهای جدی در ظرفیت بنادر، حمل‌ونقل زمینی و برق بروز کرد. اجرای بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری به تأخیر افتاد. فساد مالی گسترش یافت و سازمان بازرسی شاهنشاهی نیز که در سال‌های آخر رژیم گذشته شکل گرفت، برای ریشه‌کنی فساد و سوءمدیریت در دستگاه‌های دولتی کاری از پیش نبرد.

پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه تکنوکرات‌ها و سیاستمداران درباره افزایش مقدار صادرات نفت و قیمت نفت خام در بازار جهانی تحقق نیفت و مازادهای مالی سال‌های ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۵ در سال ۱۳۵۶ جای خود را به کسری‌های بزرگ در بودجه دولت و موازنه پرداخت‌ها داد. کشوری که در آغاز وام‌دهنده بود ناگزیر شد به استقراض بیشتر روی آورد.

افزایش نقدینگی که در سایه سیاست مالی انبساطی موجب افزایش تقاضا شده بود، سرمایه‌گذاری‌های دیربازده و متعادل نبودن عرضه کالاهای مبادله‌ای و غیرمبادله‌ای به تورم دو رقمی در سال‌های برنامه پنجم منجر شد.

نتایج سرشماری سال ۱۳۵۵ نشان می‌داد که نرخ بیکاری در مقایسه با سال ۱۳۴۵

افزایش یافته بود. شواهد گویای آن است که وضع توزیع درآمد در اواخر دوره برنامه پنجم در کشور بسیار نامناسب بود. فقر و حاشیه‌نشینی در کنار ثروت و درآمدهای بادآورده طبقه متوسط و مرفه شهری موجب نارضایتی مردم شده بود. روستاها و مناطق عقب‌مانده کشور از ثمرات رشد سریع اقتصادی بهره‌ای نبرده بودند. سرعت جابه‌جایی جمعیت از مناطق روستایی به مناطق شهری در مدت یک دهه، نرخ شهرنشینی را از ۳۸ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۴۷ درصد در سال ۱۳۵۵ رسانیده بود. وقفه زمانی میان شهرنشینی و پذیرش فرهنگ شهری و همچنین جذب نشدن بخش بزرگی از مهاجران به شهرهای بزرگ در بخش‌های نوین اقتصاد، زمینه تنش‌های اجتماعی را بیشتر کرده بود.

با تحول ساختار اقتصادی و تبدیل ایران به کشوری نیمه‌صنعتی، طبقات جدید اجتماعی مانند سرمایه‌داران صنعتی، صاحبان مشاغل تخصصی، کارگران صنعتی و طبقه متوسط جدید اهمیت بیشتری در ساخت اجتماعی کشور یافتند. رشد شهرنشینی و افزایش نرخ باسوادی به همراه تحول در ساخت اجتماعی کشور و پیچیده‌تر شدن مناسبات اجتماعی، نیاز به شکل‌گیری جملعه مدنی و مشارکت بیشتر مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی را افزایش داده بود، اما رژیم شاه این نیاز را به رسمیت نمی‌شناخت. به همین دلیل نارضایتی مردم و گسیختگی و شکاف دولت - ملت رو به افزایش بود، و نهایتاً سلسله پهلوی با وفور منابع مالی و بی‌بدیل سوءتدبیر و رؤیاهای دیکتاتور بزرگ سرنگون شد.

۱۳-۵ برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه

در مقدمه فصل چهارم برنامه عمرانی پنجم مصوب دی‌ماه ۱۳۵۱، این نکته مدنظر قرار گرفته که در برخی موارد سرمایه‌گذاری‌ها متناسب با امکانات و نیازهای نواحی مختلف نبوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲: ۱۸). به گفته برنامه‌ریزان، متعادل نبودن توزیع درآمد و سرمایه‌گذاری در میان نواحی از یک‌سو مهاجرت به مناطق پیشرفته به‌خصوص استان مرکزی (که در آن زمان شامل محدوده کنونی استان‌های تهران، قم و اراک بود) را تشدید کرده و مسائل شهری را حادتر می‌نماید و ازسوی دیگر به سبب عدم استفاده کامل از امکانات طبیعی و اقتصادی مناطق کم‌بهره می‌شود (همان). هدف‌های اساسی عمران ناحیه‌ای در برنامه اولیه مصوب به قرار زیر بود:

اول - تأکید بر تأمین خدمات اجتماعی و ایجاد فرصت‌های اشتغال در مناطق عقب‌مانده. این هدف در برنامه تجدیدنظر شده به صورت برقراری توسعه متعادل اقتصادی و اجتماعی میان مناطق مختلف کشور مطرح شده است.

دوم - هماهنگی در سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های عمرانی مناطق در مرحله تنظیم و اجرای برنامه. این هدف در برنامه تجدیدنظر شده به صورت منجزتر و با عنوان هماهنگی میان برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فیزیکی به منظور بهره‌گیری کامل از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود در سطح مناطق طرح شده است.

سوم - تأمین موجبات مشارکت بیشتر و مستقیم مقامات محلی و مردم در امور عمرانی و اقتصادی نواحی. در این باره نیز برنامه تجدیدنظر شده صراحت بیشتری دارد و در آن ضمن فراهم کردن تسهیلات و امکانات برای مشارکت مردم و انجمن‌های دموکراتیک در تهیه و اجرای برنامه‌های مناطق به فراهم کردن موجبات برقراری نظام غیرمتمرکز در امور برنامه‌ریزی، اجرایی، خدمات دولتی، عمرانی و بانکی اشاره شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۳: ۶۵).

چهارم - تقلیل درصد مهاجرت و تنظیم حرکت جمعیت در کشور و تبدیل نقاط مهاجرفرست مستعد برای توسعه به نقاط مهاجرپذیر (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲: ۱۹). در برنامه تجدیدنظر شده تکنوکرات‌ها می‌دانستند که با کمبود نیروی انسانی مواجه خواهند شد و اقتصاد کشور شاهد جابه‌جایی گسترده نیروی کار خواهد بود. شاید به همین دلیل از هدف اخیر صرف‌نظر کردند.

سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی زیر برای تحقق این اهداف در برنامه پیش‌بینی شده بود:

- سرمایه‌گذاری در برنامه‌های ناحیه‌ای که دارای جنبه‌های قوی اجتماعی هستند.
- ایجاد قطب‌های کشاورزی، صنعتی و جهانگردی براساس توانمندی‌های موجود در مناطق مختلف.

- اتخاذ تدابیر تشویقی برای بخش خصوصی با هدف ترغیب آن به سرمایه‌گذاری در نواحی عقب‌مانده برای ایجاد فرصت‌های شغلی بیشتر در این مناطق و مهار مهاجرت جمعیت (همان: ۲۰-۱۹).

در برنامه پنجم تجدیدنظر شده سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی با تفصیل بیشتری مطرح شده است (همان: ۶۵-۶۶). در برنامه اخیر به چند نکته اساسی در این حوزه اشاره شده است که عبارت‌اند از:

- تهیه طرح جامع و بلندمدت استان‌ها،
- تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله هر استان و فرمانداری کل،
- فراهم کردن موجبات انتقال تدریجی وظایف دستگاه‌های اجرایی مرکزی به سازمان‌های محلی همراه با افزایش کارایی نظام اداری و مدیریت و ایجاد نظام تصمیم‌گیری محلی هماهنگ با پیشرفت برنامه‌های عمرانی (همان: ۶۶)،
- تجدیدنظر در نظام بودجه‌ریزی و استانی کردن بودجه عادی کشور،
- تقویت ظرفیت‌های اجرایی محلی از طریق استانی کردن خدمات مشاوره و پیمانکاری،
- ایجاد بانک‌های توسعه منطقه‌ای (همان: ۶۷). پیش‌بینی شد ۶ بانک منطقه‌ای در دوران برنامه ایجاد شود.

در برنامه پنجم مبلغ ۱۷۰ میلیارد ریال به تفکیک مناطق یازده‌گانه برای اجرای برنامه‌های خاص ناحیه‌ای اختصاص داده شده بود.^۱ در این برنامه برای اولین بار برنامه‌ریزی جامع منطقه‌ای پذیرفته و پیش‌بینی شده بود که در قالب اعتبارات هر ناحیه و از طریق توسعه کمی و کیفی طرح‌های مجتمع استانی که در برنامه چهارم به اجرا گذاشته شد، برای هریک از استان‌ها طرح جامعی متشکل از فعالیت‌های مختلف تولیدی و اجتماعی به‌صورت هماهنگ و متناسب با شرایط خاص استان با عنوان «برنامه توسعه استان» تهیه شود (همان: ۲۱). تقویت کادر برنامه‌ریزی و فنی استان‌ها نیز در برنامه پنجم اولیه گنجانیده شده بود. گفتنی است که در سال‌های آخر برنامه چهارم ۲۳ دفتر برنامه و بودجه در استان‌ها و فرمانداری‌های کل کشور ایجاد شده بود و از این طریق امکان برنامه‌ریزی غیرمتمرکز فراهم آمده بود.

در برنامه پنجم تجدیدنظر شده دو نوع برنامه مدنظر قرار گرفته بود: ابتدا برنامه‌های خاص ناحیه‌ای که از فصول مختلف بخش‌های اقتصادی و اجتماعی تغذیه

۱. این مناطق براساس منطقه‌بندی انجام شده توسط مؤسسه قبل تعیین شده بودند و با مرزهای استان‌ها و فرمانداری‌های کل انطباق نداشتند.

می‌شد و دسته دوم برنامه‌هایی که جنبه پشتیبانی داشته و اجرای طرح‌های خاص ناحیه‌ای و توسعه هماهنگ مناطق را تسهیل می‌کرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۳: ۶۵). کل اعتبارات برنامه‌های خاص عمران استان‌ها برابر ۱۶/۴ میلیارد ریال پیش‌بینی شد که از این رقم باید ۱۰ میلیارد ریال صرف سرمایه‌گذاری ثابت و بقیه صرف هزینه‌های جاری می‌شد (همان: ۶۸).

در اجرای برنامه پنجم براساس تبصره «۳۱» قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و قانون بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور مبلغ ۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۲ و ۱۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۳ با نام طرح‌های خاص ناحیه‌ای به استان‌ها اختصاص یافت. قانون ماده واحده تأمین اعتبارات عمرانی برای آبادانی شهرها و روستاها که در مرداد ۱۳۵۳ به تصویب رسید، قدرت تصمیم‌گیری مقامات محلی را بیش‌ازپیش افزایش داد. براساس این تصمیم، مبلغ ۱۲ میلیارد ریال در سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ میان استان‌ها تقسیم شد تا با تصویب انجمن‌های مجلس به مصرف نیازهای فوری مناطق برسد. در اجرای اصل عدم تمرکز در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ طرح‌هایی از فصول کشاورزی و منابع طبیعی، بهداشت و درمان، عمران شهرها، آموزش و پرورش، ساختمان‌های دولتی و توسعه صنایع از شمول طرح‌های ملی خارج و به‌صورت طرح‌های منطقه‌ای به تصویب مجلسین رسید. براساس قانون بودجه سال ۱۳۵۶ مقرر شد که موافقت‌نامه طرح‌های عمرانی منطقه‌ای میان دفتر برنامه و بودجه و واحدهای اجرایی محلی مبادله شود و وزارت امور اقتصادی و دارایی اعتبارات مصوب این طرح‌ها را براساس موافقت‌نامه طرح و از طریق ذی‌حسابی عمرانی محلی در اختیار واحد اجرایی محل قرار دهد.

گردش کار طرح‌های منطقه‌ای به این صورت بود که در هر سال، پس از ابلاغ بخش‌نامه بودجه، دفاتر برنامه و بودجه استان‌ها برنامه سالیانه خود را براساس پیشنهادهای واصله از دستگاه‌های اجرایی استان تهیه می‌کردند و آن را به سازمان برنامه و بودجه مرکز ارسال می‌نمودند. طرح‌های منطقه‌ای پیشنهاد شده استان‌ها در کمیته هماهنگی متشکل از دستگاه‌های اجرایی مرکزی ذی‌ربط و واحدهای سازمان برنامه و بودجه مطرح و با توجه به ملاحظات اعتباری، هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های ملی و منطقه‌ای و روابط بین بخشی و بخشی برنامه عمرانی کشور هماهنگ و تعدیل شده و در

لایحه بودجه کل کشور گنجانیده می‌شد. پس از تصویب بودجه اعتبارات مصوب طرح‌های منطقه‌ای به دستگاه‌های اجرایی محلی و دفاتر برنامه و بودجه ذی‌ربط ابلاغ می‌شد. اجرای این طرح‌ها به مبادله موافقت‌نامه طرح عمرانی میان دستگاه اجرایی محلی و دفاتر سازمان برنامه و بودجه در استان‌ها و تخصیص اعتبار آن موکول بود. براساس مفاد ماده (۳۴) قانون برنامه و بودجه نظارت و ارزشیابی این طرح‌ها را دفاتر برنامه و بودجه با همکاری هیئت‌های نظارت از مرکز اعمال می‌کردند.^۱ بدیهی است در اجرای این قبیل طرح‌های عمرانی علاوه بر مشکلات مربوط به نیروی انسانی متخصص، کمبود مصالح ساختمانی و ظرفیت‌های مشاوره و پیمانکاری، ضعف دستگاه‌های اجرایی محلی و دفاتر برنامه و بودجه استان‌ها و مقررات دست‌وپاگیر اداری نیز مزید بر علت بود.

در سال ۱۳۵۳ با تأسیس مرکز آمایش سرزمین این رشته از فعالیت نیز در نظام برنامه‌ریزی ایران مطرح می‌شود. برای یافتن خط‌مشی بلندمدت آمایش سرزمین در خردادماه سال ۱۳۵۴ قراردادی با مهندسان مشاور ستیران منعقد می‌شود، گزارش این مرحله، سال ۱۳۵۵ به سازمان برنامه و بودجه تسلیم می‌شود (توفیق، ۱۳۸۴: ۳). در این گزارش مشکلات اقتصادی و اجتماعی ناشی از رشد سریع جمعیت، گسترش سریع‌تر شهرنشینی و مهاجرت گسترده از مناطق روستایی به شهرها و تمرکز جمعیت در مناطق محدود اشاره شده بود. متروک شدن فضاهای وسیعی از کشور که عقب مانده‌اند، تخریب منابع طبیعی و محیط زیست کشور و به هم ریختن ساخت‌های سنتی از این مخاطرات و پیامدهاست (همان: ۱).

گزارش دوره دوم با عنوان مطالعات دوره دوم استراتژی بلندمدت آمایش سرزمین در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۶ در چهار بخش منتشر شد. این چهار بخش عبارت بودند از:

- نظام شهری و خط‌مشی‌های اجرایی آن،
- جامعه روستایی و خط‌مشی‌های اجرایی آن،
- محور آذربایجان - خوزستان و خط‌مشی‌های اجرایی آن،
- و تمرکززدایی از فعالیت‌های بخش دوم و سوم و خط‌مشی‌های اجرایی آن (همان: ۳).

۱. تمام مطالب فوق از یکی از گزارش‌های تهیه شده در سازمان برنامه و بودجه با عنوان ارزیابی چگونگی اجرای طرح‌های عمران ناحیه‌ای در ایران تا آخر برنامه پنجم عمرانی کشور نقل شده است. این گزارش بدون تاریخ است.

با توجه به تمام این تلاش‌ها در پایان برنامه عمرانی پنجم و در آستانه انقلاب تفاوت سطح درآمد و برخورداری مناطق مختلف در ایران بسیار قابل توجه بود. اولاً مناطق روستایی در مقایسه با مناطق شهری از امکانات زیربنایی و خدمات بهداشتی و درمانی و آموزشی ناچیزی برخوردار بودند. بسیاری از روستاها فاقد راه آسفالت، برق، تلفن و آب آشامیدنی سالم بودند. ثانیاً همه استان‌های مرزی ایران به جز خوزستان و خراسان و تعدادی از استان‌های داخلی کشور از ثمرات برنامه‌های عمرانی بهره‌اندکی برده بودند و نابرابری منطقه‌ای در کشور به‌وضوح دیده می‌شد. ثالثاً تخریب منابع طبیعی و محیط زیست به‌دلیل رشد سریع جمعیت و اسکان جمعیت در دشت‌های حاصل‌خیز و مناطق هم‌جوار جنگل‌های شمالی کشور رو به افزایش بود.

۱۴-۵ تحول تشکیلات سازمان برنامه و بودجه در دوره اجرای برنامه

در ماده (۵۲) قانون برنامه و بودجه، مصوب اسفند ۱۳۵۱ سازمان برنامه و بودجه موظف شده بود در مدت شش ماه از تاریخ اجرای این قانون تشکیلات خود را تنظیم و به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور برساند. به همین دلیل تشکیلات سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۲ تغییر کرد. نمودار تشکیلاتی سازمان در این سال گویای تغییرات مهم نسبت به برنامه چهارم است.

در این تشکیلات رئیس سازمان با نام وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه و زیر نظر مستقیم نخست‌وزیر انجام وظیفه می‌کند و با هیئت دولت و شورای اقتصاد ارتباط نزدیکی دارد. دبیرخانه شورای اقتصاد نیز در سازمان و زیر نظر رئیس سازمان فعالیت می‌کند.

برای اولین بار کمیته‌ای با نام کمیته بررسی و ارزشیابی دولتی زیر نظر نخست‌وزیر و با عضویت عده‌ای از وزیران و دو نفر از کسانی که در امر ارزشیابی دارای تجربه کافی باشند تشکیل شد. این کمیته وظیفه ارزشیابی عملکرد و کارایی دستگاه‌های اجرایی کشور را برعهده داشت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲: ۸۳).

طبق ماده (۴۹) قانون برنامه و بودجه مقرر شد، کمک‌های فنی خارجی و کمک‌های بلاعوضی که از طرف سازمان‌های بین‌المللی و یا کشورهای خارجی در اختیار

دولت ایران قرار می‌گیرد و همچنین کمک‌های ایران به سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای خارجی زیر نظر کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارت امور خارجه، وزارت دارایی، وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه تنظیم یا هماهنگ شود. ایجاد دفتر روابط بین‌الملل در سازمان و زیر نظر رئیس سازمان تا حدودی در این راستا بوده است. اموری که برعهده این دفتر قرار گرفت، شامل رسیدگی به اصول سیاست‌های مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی، اجرای وظایف سازمان در مواردی که به منابع بین‌المللی و کشورهای خارجی مربوط می‌شود، مذاکره با هیئت‌هایی که به ایران می‌آیند، انجام امور مربوط به کمک‌هایی که به ایران می‌شود و یا ایران به سایر کشورها می‌دهد، جمع‌آوری و بررسی اطلاعات و آمار مربوط به امور بین‌المللی، شرکت در کمیسیون‌های مربوط و جمع‌آوری اطلاعات مربوط به اقتصاد بین‌المللی بود.

در تشکیلات جدید هشت معاونت به شرح زیر در سازمان ایجاد شد:

- معاونت امور استان‌ها در سازمان برنامه و بودجه به وجود آمد که در تهران سه دفتر داشت و ۲۳ دفتر استانی زیر نظر آن بود،

- معاونت ارزشیابی سازمان‌های دولتی که مشتمل بر ۶ دفتر بود،

- معاونت مالی و اداری،

- معاونت آمار و انفورماتیک که مرکز آمار ایران زیر نظر آن بود. هدف از تشکیل این معاونت ایجاد سیستم اطلاعاتی مدیریت خودکار انفورماتیک، ایجاد بانک اطلاعاتی واحد که قابل دسترسی برای تمام دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی و نظارتی کشور باشد، ایجاد سیستم گزارش‌گیری با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، تشویق دستگاه‌های آموزش عالی برای ایجاد دوره‌های آموزش در رشته‌های تکنولوژی انفورماتیک، تهیه استاندارد سیستم و کوشش در کاربرد خط و زبان فارسی در تکنولوژی انفورماتیک تأمین هزینه برای خرید کامپیوترهای بزرگ^۱ و سیستم‌های برنامه‌نویسی بود. گفتنی است که با تجهیز سازمان برنامه به این کامپیوترها هم بانک اطلاعاتی طرح‌های عمرانی به وجود آمد و هم زمینه مناسبی برای تهیه و اجرای مدل‌های بزرگ برنامه‌ریزی فراهم شد

- معاونت برنامه‌ریزی که با هشت دفتر تابعه خود وظایف زیر را برعهده داشت:

- تحقیق و تنظیم روش‌ها و خط‌مشی‌های برنامه‌ریزی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت اقتصادی و اجتماعی،
- بررسی با هدف شناخت واقعی امکانات بالفعل و بالقوه جامعه برای تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ،
- مطالعه تحولات اقتصادی و سیاسی و برنامه‌های اقتصادی کشورهایی که برای ایران اهمیت دارند،
- جمع‌آوری نتایج مطالعات با هدف شناخت وضعیت فعلی منابع طبیعی، محیط زیست و چگونگی بهره‌برداری از منابع طبیعی،
- پژوهش در زمینه مسائل جمعیت و نیروی انسانی و استفاده از نیروی کار در تحقق برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی،
- تهیه گزارش سالیانه درباره اوضاع عمومی اقتصادی و اجتماعی همان سال و سال بعد و تهیه گزارش پنج‌ساله برای برنامه عمرانی آینده.
- معاونت امور بودجه که وظیفه تهیه بودجه عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تهیه بودجه کل کشور را برعهده داشت،
- معاونت هماهنگی و نظارت که وظایف آن به شرح زیر بود:
- مطالعه و بررسی و هماهنگی تمام پیشنهادهایی که برای اهداف اقتصادی و اجتماعی و خط‌مشی‌ها تدوین می‌شود،
- تهیه و تنظیم اهداف، روش‌ها، دستورالعمل‌ها، فرم‌ها و هماهنگی و نظارت در امور مربوط به آنها با معاونت‌های سازمان،
- تهیه برنامه سالیانه، پنج‌ساله و بلندمدت برای هر بخش با رعایت اصول تعیین شده از سوی معاونت برنامه‌ریزی،
- بررسی بودجه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی،
- همکاری با معاونت امور استان‌ها برای تبادل نظر در تهیه برنامه‌های خاص ناحیه‌ای،
- هماهنگی چگونگی فعالیت و اقدام‌های بخش خصوصی و عمومی،
- رسیدگی به طرح‌های عمرانی و نظارت بر اجرای آنها و ارزشیابی اقدام‌های انجام شده،
- تهیه گزارش سنجش عملکرد بخش‌های عمومی و خصوصی،

• کمک به دستگاه‌های اجرایی در حل مسائلی که در حین اجرای برنامه‌ها با آن مواجه می‌شوند.

- معاونت فنی که با چهار دفتر تابع خود وظایف زیر را برعهده داشت:

- پژوهش درباره تحولات فنی و تمرکز اطلاعات و مدارک فنی،
- تهیه و تدوین شرایط عمومی پیمان مربوط به طرح‌های عمرانی،
- تشخیص صلاحیت و رتبه‌بندی کارشناسان و مشاوران، پیمانکاران ساختمانی و تأسیساتی،
- تأیید ارجاع کار از طرف دستگاه‌های اجرایی به مؤسسات علمی و تخصصی برای اجرای طرح‌های مطالعاتی و عقد قرارداد مربوط.

با نگاهی اجمالی به نمودار تشکیلاتی سال ۱۳۵۲ سازمان (نمودار ۳-۵)، به نظر می‌رسد که معاونت برنامه‌ریزی سازمان برنامه عملاً به دستگاهی مطالعاتی تبدیل شده است که وظیفه دارد برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت بخشی تهیه شده دفاتر تخصصی معاونت هماهنگی و نظارت را جمع‌بندی و با نام برنامه عمرانی کشور ارائه کند. درواقع دفاتر تخصصی معاونت نظارت و هماهنگی با دستگاه‌های اجرایی ارتباط تنگاتنگی داشتند و مسئول تهیه برنامه‌های بخشی بودند. قدرت این معاونت و دفاتر تخصصی آن، علاوه بر این ارتباط نزدیک با دستگاه‌های اجرایی، ناشی از ابزار نظارتی آنها بود.

در این میان معاونت بودجه بود که عملاً در تنظیم برنامه یک‌ساله دستگاه‌ها نقش تعیین‌کننده داشت و قدرت خود را از توزیع و تخصیص اعتبارات به دستگاه‌های اجرایی کسب می‌کرد. معاونت برنامه‌ریزی گذشته از ارتباط نزدیک و مستمر با دستگاه‌های اجرایی در بهترین حالت می‌توانست به مدل‌سازی برای برنامه‌ریزی، تهیه برنامه‌های تلفیقی و تعیین اهداف و سیاست‌های کلی اقتصادی بپردازد، اما مدل‌سازی هرگز به امری نهادی در برنامه‌ریزی ایران تبدیل نشد. اهداف کمی برنامه‌ها مستقل از مدل‌ها تعیین می‌شد و عملاً حاصل جمع بست برنامه‌های بخشی بود. درعین حال در عمل سیاست‌های اقتصادی باید در شورای اقتصاد و سیاست‌های پولی و ارزی و اعتباری در شورای پول و اعتبار تصویب می‌شد. تجربه نشان می‌دهد که کار سیاست‌گذاری در اقتصاد کشور هرگز به فرایندی از پیش تعیین شده و هدفمند تبدیل نشد و نهادهای

سیاست‌گذار هرگز نتوانستند وظایف خود را به‌نحو شایسته انجام دهند. بدین ترتیب عملاً مناسبات قدرت در درون سازمان برنامه و خواسته‌های دستگاه‌های بخشی، این سازمان را به دستگاهی برای توزیع اعتبارات لازم بخش‌ها و مناطق تبدیل کرد. بنابراین کشمکش‌ها بر سر تصرف منابع مالی بیشتر توسط وزارتخانه‌ها و شرکت‌های بزرگ دولتی بود که ماهیت بودجه‌های سالیانه و برنامه‌های بخشی را شکل می‌داد و حاصل این دو در برنامه منعکس می‌شد.

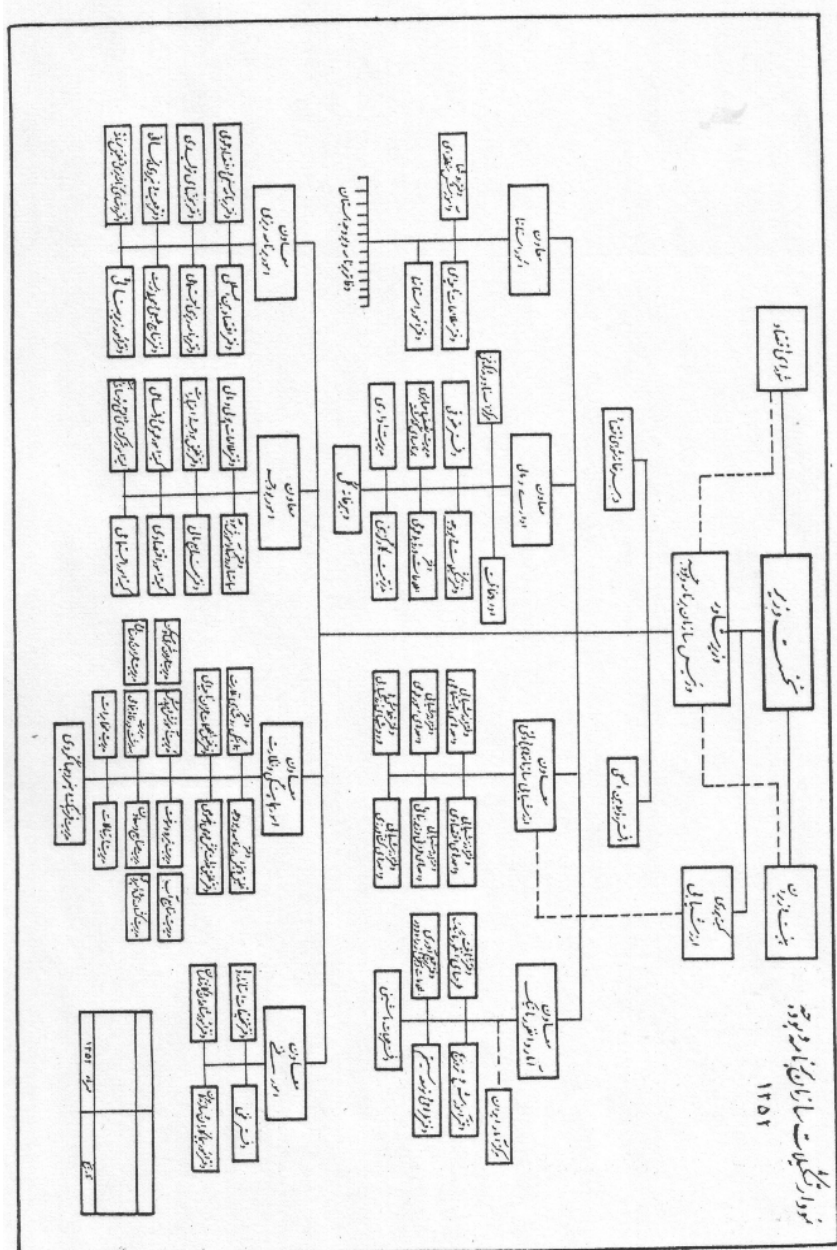
در دوران برنامه پنجم عمرانی هم به‌دلیل تصمیمات فردی شاه درباره بودجه‌های دستگاه‌های نظامی و امنیتی و هم اعمال سلیقه او در تعیین پروژه‌های بزرگ عمرانی، نقش تکنوکرات‌های سازمان برنامه در تنظیم برنامه تضعیف شد. در سطح سیاسی نیز نقش هیئت دولت و شورای اقتصاد در تعیین اهداف و سیاست‌های برنامه کم‌رنگ شد. مجلس نیز به ایفای نقش نمادین در تصویب برنامه بسنده کرد.

فشارهای دستگاه‌های اجرایی بر سازمان برنامه با توجه به این آرایش قوا، کارساز واقع شد و معاونت هماهنگی و نظارت در این میان به‌مثابه اسب تروای این دستگاه‌ها در مقابل معاونت برنامه‌ریزی قد علم کرد و از خواسته‌های آنها پشتیبانی کرد. بدین ترتیب بود که سازمان برنامه که زمانی دستگاهی مستقل از دولت و دستگاه‌های اجرایی تأسیس و به‌کار پرداخته بود، مغلوب بوروکراسی جدید شد و جایگاه خود را به‌عنوان دستگاه برنامه‌ریزی مرکزی از دست داد. این سازمان در دوران برنامه پنجم به دستگاهی تبدیل شد که از طریق آن لابی دستگاه‌های اجرایی برای کسب سهم بیشتری از خوان گسترده نفت تحقق می‌یافت. برنامه کلان و تعادل‌های بین بخشی فدای برنامه‌های بخشی شده بود و برنامه‌های بخشی در غالب بودجه‌های سالیانه به دلخواه دستخوش تغییر می‌شدند.

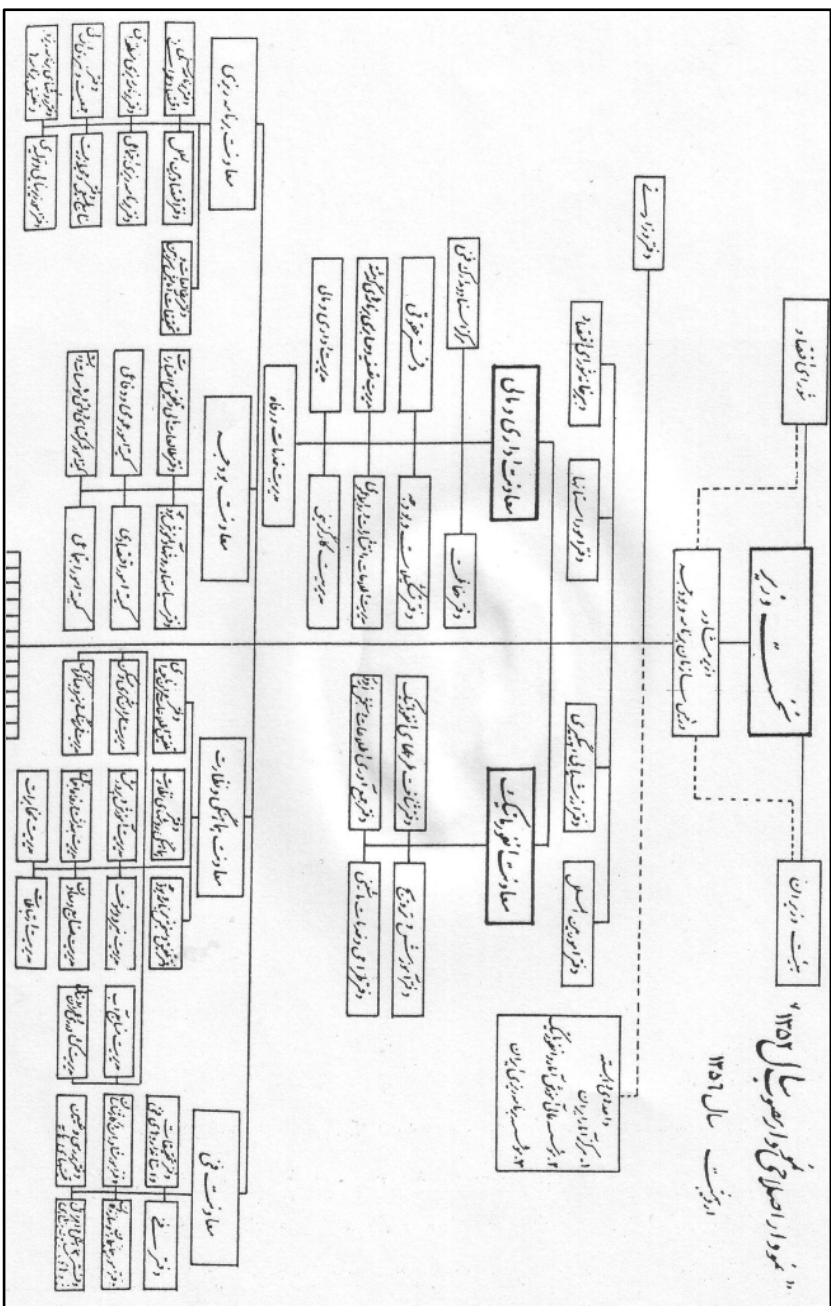
در سال ۱۳۵۶ یک‌بار دیگر نمودار تشکیلاتی سازمان برنامه و بودجه تغییر کرد. در این نمودار جدید دو معاونت سازمان یکی معاونت امور استان‌ها و دیگری معاونت ارزشیابی سازمان‌های دولتی حذف شدند. معاونت اخیر از همان ابتدا وصله ناجوری بر پیکر این سازمان بود و به‌نحوی نمایانگر تداخل وظایف با سازمان امور اداری و استخدامی کشور بود. در تشکیلات جدید مرکز آمار ایران، مؤسسه عالی آموزش آمار و

انفورماتیک و مؤسسه برنامه‌ریزی ایران زیر نظر مستقیم رئیس سازمان برنامه قرار گرفتند (نمودار ۴-۵).

تا جایی که به تشکیلات دفاتر برنامه‌ریزی استان‌ها و فرمانداری‌های کل مربوط است باید گفت در سال ۱۳۵۲ این تشکیلات بسیار ساده بود و عبارت بود از: رئیس، منشی، ماشین‌نویس، امور مالی و یک معاون. زیر نظر معاون ۴ پست سازمانی برای کارشناسان پیش‌بینی شده بود. در سال ۱۳۵۶ همین ساختار حفظ شده بود و فقط تعداد پست‌های کارشناسی به ۱۲ پست افزایش یافته بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲: ۱۵۰-۱۴۹).



نمودار ۳-۵ تشکیلات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۲)



فصل ششم

جمع بندی و نتیجه گیری

مقدمه

اگر نظام برنامه‌ریزی را محدود به مرحله تدوین برنامه بدانیم، می‌توان آن را فرایندی در نظر گرفت که در آن تولید، گردش و هماهنگی اطلاعات در بخش کارشناسی به‌صورت سازمان‌یافته‌ای به بخش تصمیم‌گیری مرتبط می‌شود، اما برنامه‌ریزی دربرگیرنده تمامی مراحل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت و ارزشیابی برنامه‌هاست. بدین ترتیب در این فرایند، مداخله مقامات سیاسی در دو مرحله تصویب و نظارت نمایان می‌شود. اینجاست که تأثیر ماهیت قدرت سیاسی و مناسبات دولت و مردم بر مضمون برنامه‌ها بیش از هر جای دیگر خودنمایی می‌کند. این تعریف از نظام برنامه‌ریزی نه تنها تمام اجزای این فعالیت یعنی فرایندها، سازمان و برنامه را دربرمی‌گیرد، بلکه برنامه را بر بستر اقتصاد سیاسی آن جلی می‌دهد. در چنین بستری است که می‌توان برنامه‌ها را در چارچوب رابطه دولت و بازار از یک‌سو و دولت و مردم به واسطه نهادهای مدنی ازسوی دیگر ارزیابی کرد. در مطالعه حاضر چنین رویکردی اتخاذ شده است.

در فصول گذشته تحول نظام برنامه‌ریزی و دستاوردها و شکست‌های آن را تشریح کردیم. در این فصل می‌خواهیم تصویر کاملی از تحول این نظام در دوره اجرای سه برنامه جامع عمرانی ارائه کنیم. علاوه بر این در پی آن هستیم که عوامل مؤثر بر عملکرد دولت را در چارچوبی وسیع‌تر شناسایی کنیم. دلیل این بررسی آن است که همه دستاوردها و شکست‌های اقتصاد ایران را نمی‌توان به تنهایی به برنامه‌های عمرانی آن نسبت داد. در این باره سه مسئله حائز اهمیت است.

اولاً همان‌طور که قبلاً گفتیم سیاست‌های اقتصادی در کشور شامل سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی از طریق دو شورا یعنی شورای اقتصاد و شورای پول و اعتبار،

سه سازمان فرابخشی شامل سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی و چند وزارتخانه شامل وزارت بازرگانی، صنایع و معادن، کشاورزی و مسکن و شهرسازی اتخاذ می‌شد. اما هماهنگی در مجموعه سیاست‌های اقتصادی به‌سادگی امکان‌پذیر نبود.

ثانیاً در این مدت، نفت منبع اصلی درآمد دولت و تأمین ارز کشور بود. اما سیاست‌های نفتی را شخص شاه هدایت می‌کرد و درعین حال اقتصاد ایران در معرض شوک‌های مثبت و منفی نفتی بود. نفت بر مناسبات دولت و محفل کسب‌وکار و جامعه مدنی تأثیر انکارناپذیری داشت و تأثیر آن بر شکل‌گیری و تداوم سیاست تجاری ایران و ادامه وابستگی اقتصاد کشور به نفت بسیار فراتر از اهداف و سیاست‌های تعیین شده در برنامه‌های اقتصادی بود.

ثالثاً ساختار سیاسی ایران بر نظام تصمیم‌گیری رژیم گذشته تأثیر انکارناپذیری داشت. بدین معنی که سیاست خارجی، امور نظامی و امنیتی و سیاست نفتی ایران را شاه تعیین می‌کرد و دخالت او در امور روزمره اقتصاد کشور موجب اعوجاج‌هایی در نظام تصمیم‌گیری می‌شد. درعین حال دولت مستقل از طبقات اجتماعی و بر فراز صاحبان کسب‌وکار و جامعه مدنی حکم می‌راند. در این وضعیت، جامعه ما در دوره ۱۳۳۲-۱۳۵۶ شاهد گرایش‌های روزافزون به سمت نظامی‌گری، خودسری بوروکراسی، فساد اداری و رانت‌جویی غیرمولد بود.

درواقع کارکرد مجموعه این عوامل و کاستی‌های نظام برنامه‌ریزی ایران در این دوره بود که تحولات سریع اقتصادی و اجتماعی را به انقلاب اسلامی گره زد. بنابراین به دلایلی که اشاره کردیم مرور بر نظام برنامه‌ریزی در بستر وسیع‌تر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می‌تواند درک عمیق‌تر نقاط قوت و ضعف آن را بر ملا کند. بحث این فصل با مباحث مربوط به مبانی نظری و روش شناختی که در فصل اول به آن پرداختیم ارتباط تنگاتنگی دارد. در این فصل سعی خواهیم کرد همان مباحث را در جریان بحث پی‌جویی کنیم.

۱-۶ سازمان برنامه و ارکان آن

همان‌طور که در فصل دوم مطرح شد، در سال ۱۳۲۵، هیئت عامل برنامه به‌وجود آمد و مأمور تهیه برنامه عمرانی اول شد. در سال ۱۳۲۷ اداره کل برنامه تأسیس شد و در

شهریور ماه همان سال سازمان موقت برنامه نام گرفت. سازمان برنامه با تصویب قانون برنامه اول در بهمن ماه ۱۳۲۷ تأسیس شد.

در برنامه‌های اول و دوم ارکان سازمان عبارت بودند از: مدیرعامل، شورای عالی برنامه و هیئت نظارت. در آن زمان سازمان برنامه از بدنه دولت مستقل بود و تهیه برنامه، اجرا و نظارت بر آن را عهده‌دار بود.

از برنامه سوم سازمان برنامه زیر نظر نخست‌وزیر اداره شد و وظایف اجرایی آن به دستگاه‌های اجرایی دولت منتقل شد. در دو برنامه سوم و چهارم ارکان سازمان برنامه عبارت بودند از: مدیرعامل، هیئت عالی برنامه، هیئت عامل برنامه و هیئت حسابرسی. در برنامه سوم سازمان نقشه‌برداری، مرکز آمار ایران، آزمایشگاه مکانیک خاک، سازمان نواحی صنعتی و سه سازمان عمران ناحیه‌ای زیر نظر سازمان برنامه فعالیت می‌کردند. در برنامه چهارم سازمان نواحی صنعتی و سازمان عمران گرگان حذف و در مقابل بانک اعتبارات صنعتی و سازمان عمران سر پل ذهاب به آن افزوده شد.

در برنامه پنجم وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه، جای مدیرعامل را گرفت و شورای اقتصاد نیز جایگزین هیئت عالی برنامه شد و بدین ترتیب سازمان برنامه و بودجه به صورت کامل‌تری در بدنه دولت ادغام شد. بدین معنی که شورای اقتصاد در رأس سازمان برنامه و بودجه جدید جای گرفت.

سازمان برنامه مظهر تکنوکراسی مدرن و تحصیل کرده‌ای بود که مدیران و کارشناسان آن از بدو تأسیس سازمان در صدد نوسازی اقتصاد و جامعه سنتی ایران بودند. این سازمان مانند دستگاهی برای مهندسی اقتصادی و اجتماعی عمل می‌کرد. اما بقیه دستگاه‌های دولتی که سابقه آنها به دوره بین دو جنگ جهانی می‌رسید، به نحوی در مقابل آن مقاومت می‌کردند. در واقع سازمان برنامه در مدت برنامه دوم و سوم در سایه حمایت شخص شاه به وجود آمده و به کار خود ادامه می‌داد. به همین دلیل کم‌وبیش از تعرض دولت و دستگاه‌های دولتی مصون بود. اما این توازن شکننده قوا همیشه به نفع سازمان نبود. سازمان برنامه از ابتدای شکل‌گیری آن محل دعوای دولت و رئیس سازمان بود. بالاخره در دوره برنامه سوم نخست‌وزیر با برکناری ابتهاج از ریاست سازمان برنامه توانست آن را به مجموعه خود منضم کند.

اما این پایان کار نبود از آنجاکه سازمان برنامه برحسب وظایف خود نگاه بلندمدت و فرابخشی بر تصمیمات و سیاست‌های بخش عمومی داشت، اختلاف نظر میان آن و دستگاه‌های بخشی امری طبیعی بود، اما اقتدار سازمان تا زمانی حفظ می‌شد که از پشتیبانی سیاسی نخست‌وزیر و شاه برخوردار باشد که این پشتیبانی نیز دائمی نبود.

با آنکه سازمان برنامه در آغاز دوره رونق نفتی، شاه را از اتخاذ سیاست انبساطی مالی و چند برابر کردن اعتبارات عمرانی بر حذر داشته بود، اما وقتی پیش‌بینی‌های سازمان برنامه در عمل تحقق یافت و برنامه جاه‌طلبانه شاه با شکست مواجه شد، او این مسائل را از چشم سازمان و کارشناسان آن می‌دید. به همین دلیل با پایان کار آخرین کابینه هویدا و روی کار آمدن دولت جمشید آموزگار در اواخر برنامه پنجم، شاه محمد یگانه را به سازمان برنامه و بودجه فرستاد و هوشنگ انصاری را به وزارت اقتصاد و دارایی و دستور داد امور بودجه از سازمان برنامه منفک و به وزارت دارایی منضم شود. شاه درعین حال می‌خواست سازمان برنامه را کوچک کند و اختیارات آن را محدود گرداند (یگانه، ۱۳۸۴: ۹۴).

۲-۶ وظایف سازمان برنامه

در قانون برنامه عمرانی اول عنوان شده بود که طرز کار و حدود وظایف سازمان برنامه به موجب اساسنامه‌ای خواهد بود که با موافقت هیئت دولت تنظیم و به تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی خواهد رسید. در اساسنامه مورد نظر که در تاریخ ۱۳۳۱/۹/۲۵ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده بود، تنها وظایف ارکان سازمان برنامه قید شده بود نه وظایف سازمان. بدین ترتیب وظایف سازمان را تنها می‌توان از طریق وظایف مدیرعامل، شورای عالی و هیئت نظارت دریافت. در اساسنامه یاد شده، تدوین برنامه‌های عملی و تهیه نقشه‌ها و طرح‌ها و تنظیم بودجه تفصیلی عمرانی و اداری از اهم وظایف مدیرعامل بود. تمرکز وجوه برنامه و پرداخت هزینه‌های عملیات اجرایی طبق برنامه‌ها و بودجه‌های تفصیلی مصوب برعهده مدیرعامل و نظارت مالی به عهده هیئت نظارت قرار گرفته بود. به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود در اساسنامه سازمان، به جای واژه برنامه از نقشه استفاده شده است.

در برنامه عمرانی دوم، اساسنامه قبلی اعتبار خود را از دست داد، زیرا وظایف ارکان سازمان در متن قانون صراحتاً درج شده بود. در این برنامه، تهیه برنامه‌ها و طرح‌ها و نقشه‌های اجرایی، تمرکز وجوه برنامه، پرداخت هزینه‌های عملیات اجرایی و کمک به مؤسسات خصوصی برعهده سازمان برنامه بود. نظارت بر پیشرفت عملیات اجرایی برنامه و نگهداری حساب درآمد و هزینه نیز برعهده سازمان برنامه قرار داشت.

در برنامه عمرانی سوم وظیفه اجرای برنامه از سازمان برنامه جدا و به دستگاه‌های اجرایی واگذار شد. در این برنامه وظایف سازمان برنامه جز در موارد زیر، مشابه وظایف محوله در برنامه دوم بود: پیشنهاد قوانین درباره حسن اجرای برنامه، تهیه برنامه عمرانی چهارم، تهیه گزارش اقتصادی و مهم‌تر از همه تشکیل دفتر بودجه برای تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.

با تصویب قانون برنامه و بودجه کشور در اسفند ماه ۱۳۵۱ وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت به‌درستی مشخص شد. در این قانون مسائل مربوط به خزانه‌داری و تمرکز وجوه به‌طور کامل به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول شد و تهیه برنامه بلندمدت، تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، نظارت بر اجرای برنامه، ارزشیابی کارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی از اهم وظایف سازمان برنامه بود. این قانون با اصلاحاتی امروزه نیز معتبر است.

۳-۶ انواع برنامه‌ها

در قانون برنامه و بودجه کشور، سطوح مختلف برنامه به‌شرح زیر تعریف شده است:

۱-۳-۶ برنامه بلندمدت^۱

منظور برنامه‌ای است که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای یک دوره ده‌ساله یا طولانی‌تر به‌عنوان راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله پیش‌بینی می‌شود. چنین برنامه‌ای برای اولین بار در زمان برنامه پنجم برای افق زمانی بیست‌ساله تهیه شد. اما در زمان تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم به آن عنایت نشد (نگاه کنید به فصل پنجم). در حالی که

تصمیمات بین‌نسلی، یعنی اتخاذ سیاست مالی بلندمدتی که در آن چگونگی هزینه کردن درآمدهای حاصل از منبع ثروت بین‌نسلی (نفت) مشخص می‌شد، می‌توانست در قالب چنین برنامه‌ای تعیین گردد.

۲-۳-۶ برنامه عمرانی^۱

برنامه جامعی است که برای مدت پنج‌سال تنظیم و به تصویب مجلسین (در دوره قبل از انقلاب) می‌رسید و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی در همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه تمام منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌شود از یک‌طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر برای رسیدن به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌شود. همان‌طور که می‌دانیم در دوره بررسی شده، سه برنامه جامع از این نوع تهیه شد که کامل‌ترین آن همان برنامه پنجم عمرانی مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱ بود. برنامه عمرانی پنج‌ساله به شیوه‌ای که در برنامه چهارم و پنجم قبل از انقلاب تهیه شد، تلفیقی بود از برنامه‌ریزی کلان و برنامه‌ریزی بخشی.

۳-۳-۶ برنامه سالیانه

منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالیانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی (بعداً اسلامی) می‌شود و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله، هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالیانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود. ممکن است بودجه‌های سالیانه را همان برنامه یک‌ساله دولت بنامیم، اما بودجه‌های سالیانه‌ای که در برنامه عمرانی پنجم تهیه شد، فاقد خصوصیات یک برنامه سالیانه و فاقد ارتباط روشن با برنامه پنجم تجدیدنظر شده بود. از یک سو تا جایی که به عملیات جاری دولت مربوط می‌شد، چون بودجه‌ها به روش افزایشی تهیه می‌شد، رابطه‌ای میان حجم عملیات مالی و حجم فعالیت‌ها و اهداف کمی مدنظر وجود نداشت، از سوی دیگر تا جایی که به عملیات عمرانی مربوط می‌شد به دلیل تأخیر در

اجرای بسیاری از طرح‌های بزرگ، افزایش هزینه انجام طرح‌ها و تجدیدنظر مداوم در برنامه‌های بخش‌های مختلف، وفاداری به برنامه تجدیدنظر شده اساساً منتفی بود.

۴-۳-۶ طرح‌های عمرانی^۱

مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که دستگاه اجرایی آن را انجام می‌دهد، در مدت و با اعتبار معین برای تحقق هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته (در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات) اجرا می‌شود و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود. در عمل دستگاه‌های اجرایی تهیه این قبیل طرح‌ها را به مشاوران داخلی و خارجی می‌دادند. این دستگاه‌ها با وجود تجهیز به دفتر طرح و برنامه، تا پایان برنامه پنجم عمرانی توانایی و ظرفیت‌های لازم برای ارزیابی فنی - اقتصادی طرح‌های سرمایه‌گذاری را به‌دست نیاوردند و اغلب مطالعات امکان‌سنجی برای توجیه طرح‌ها با هدف کسب حداکثر اعتبارات عمرانی از سازمان برنامه و بودجه گرفته می‌شد کمبود طرح‌های مناسب تفصیلی هرگز فرصت گزینش از میان طرح‌های ارائه شده را نمی‌داد (نگاه کنید به فصول قبل).

۴-۳-۵ برنامه بخش‌ها^۲

در قانون برنامه و بودجه، برنامه بخش‌ها اساساً تعریف نشده است. اما در ماده (۹) قانون مذکور به برنامه‌های کلی عملیات اجرایی بخش‌های مختلف اشاره شده و گفته شده این برنامه‌ها شامل نوع و حجم عملیات و اعتبارات مربوط در قالب برنامه‌های عمرانی است که به تصویب کمیسیون‌های مجلسین خواهد رسید. از این تعبیر چنین استنباط می‌شود که برنامه بخش‌ها فقط مشتمل بر جمع طرح‌های عمرانی هر بخش است، اما چند اشکال عمده در این زمینه طرح می‌شود: اول آنکه تعداد بخش‌ها به‌طور مشخص تعیین نشده است. دوم آنکه معلوم نیست که آیا اهداف کمی بخش، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی،

1. Project Planning
2. Sectoral Planning

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و عمومی، چگونگی تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها، طرح‌های بارز، نظام انگیزشی برای جلب همکاری بخش خصوصی باید مشخص شود یا خیر. سوم آنکه معلوم نیست برنامه‌ریزی بخش از تجزیه برنامه کلان به اجزای بخشی حاصل می‌شود (برنامه‌ریزی از بالا به پایین) یا برنامه کلان مجموع برنامه بخش‌هاست (برنامه‌ریزی از پایین به بالا) یا تلفیقی از این دو و در این صورت شیوه تلفیق برنامه‌های بخشی و برنامه کلان چگونه خواهد بود. چهارم آنکه وقتی قرار باشد توالی زمانی تصویب بدین صورت باشد که اول برنامه عمرانی پنج‌ساله تصویب شود و بعد در زمانی که معلوم نیست برنامه عملیات اجرایی بخش‌ها تنظیم و به تصویب کمیسیون‌های مجلسین برسد، سازگاری میان این دو سطح برنامه‌ریزی چگونه تضمین خواهد شد.

۶-۳-۶ برنامه‌های جامع موضوعی

در دوره برنامه پنجم چندین برنامه جامع موضوعی با افق زمانی بلندمدت، بیشتر به وسیله مشاوران خارجی تهیه شد. این برنامه‌ها چه در زمان خود و چه بعدها، برای تهیه برنامه‌های عمرانی بخش‌های مختلف اقتصاد مفید افتاد مانند طرح جامع کشت که شرکت بوکرز و هانتینگ برای افق زمانی ۱۳۷۱ تهیه کرده بود. طرح جامع تولید و توسعه پروتئین حیوانی که شرکت اف. ام. سی برای افق زمانی ۱۳۷۴ تهیه کرد، طرح یکپارچه و هماهنگ حمل‌ونقل کشور که مشاور ستیران برای افق زمانی ۱۳۸۱ تهیه کرد و برنامه بلندمدت انرژی که مؤسسه تحقیقاتی استنفورد برای افق زمانی ۱۳۷۵ تهیه کرد.

۶-۳-۷ برنامه‌ریزی منطقه‌ای^۱

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دوره قبل از انقلاب دارای تشنگ بود و مبنای قانونی مناسبی برای آن تدوین نشد. در قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، به برنامه استانی یا منطقه‌ای اشاره‌ای نشده است. در فصل پنجم قانون که مربوط به بودجه کل کشور است آمده است که اعتبارات طرح‌های عمرانی مربوط به هر استان و فرمانداری کل که جنبه ناحیه‌ای دارد، سالیانه در بودجه کل کشور با عنوان خاص منظور و در اختیار هریک از استان‌ها قرار می‌گیرد.

برنامه‌های عمرانی فوق را سازمان و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط باید براساس نظرات نمایندگان مجلسین در مناطق مربوط و نمایندگان انجمن‌های استان و شهرستان و استانداران و فرمانداران تهیه کنند. آیین‌نامه مربوط به چگونگی این کار را باید سازمان برنامه تهیه می‌نمود. در ماده (۱۶) قانون فوق گفته شده است، دولت باید به تدریج مقدمات استانی کردن بخشی از اعتبارات جاری را که قابل تفکیک به استان‌ها و فرمانداری‌های کل است آماده کند. اما در گزارش برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده که مستند قانونی ندارد، از تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله استان‌ها و تهیه برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت توسعه منطقه‌ای در قالب قانون برنامه عمرانی ملی و انتقال تدریجی وظایف دستگاه‌های اجرایی مرکزی به سازمان‌های محلی سخن به میان آمده است. در اینجا نیز بحث محتوای برنامه پنج‌ساله استانی، مقامات مسئول تهیه و تصویب آن، چگونگی تلفیق آن با برنامه عمرانی ملی مسکوت باقی‌مانده است.

چند نکته اساسی در این حوزه مطرح بود که تا زمان سقوط نظام قبل از پیروزی انقلاب اسلامی لاینحل باقی ماند: اول آنکه تقسیم کار روشنی میان سطوح مختلف دولت شامل دولت ملی، استانی و محلی به‌وجود نیامد. دوم آنکه تصمیم و روال مشخصی درباره تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، تسهیم مالیات‌های مشترک و اعطای کمک‌های دولت مرکزی به سطوح پایین‌تر دولت اتخاذ نشد. سوم آنکه با وجود تأکید در اسناد قانونی برنامه و گزارش‌های سازمان برنامه، تمرکز قدرت سیاسی و شیوه‌های غیردمکراتیک حکومت در عمل جایی برای ورود نهادها و انجمن‌های مردمی در نظام تصمیم‌گیری نمی‌گذاشت. چهارم آنکه به دلایل یادشده تمرکز شدیدی در امور اداری و مالی وجود داشت و اختیارات دستگاه‌های دولتی در سطح مناطق بسیار محدود بود. پنجم آنکه دستگاه‌های اداری در چارچوب وظایف بخشی و سلسله‌مراتب عمودی سازمان‌دهی شده بودند و سازوکار روشنی برای تعامل بین بخشی و هماهنگی در سطح منطقه‌ای میان آنها وجود نداشت. ششم آنکه به‌ندرت مقامات محلی به سطوح بالای سلسله‌مراتب اداری، نظامی و سیاسی در سطح استان‌ها ارتقا می‌یافتند و اغلب مدیران اداری از شهرهای دیگر به منطقه مأموریت خود می‌رفتند، به همین دلیل دلبستگی و آشنایی با مسائل قومی و محلی ناچیز بود و این امر موجب افزایش شکاف و بی‌اعتمادی میان دولت مرکزی و اقوام مختلف ایرانی به‌خصوص در استان‌های مرزی می‌شد و نیروهای گریز از مرکز را افزایش

می‌داد. هفتم آنکه هرچند دولت در برنامه‌های عمرانی اقدام‌هایی برای بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی استان‌های محروم کشور انجام داد، اما در پایان برنامه پنجم نابرابری‌های منطقه‌ای در کشور همچنان پابرجا بود. درواقع بسیاری از استان‌های مرزی کشور در مقایسه با سایر استان‌ها زیرساخت‌های فیزیکی و خدمات عمومی اندکی داشتند.

۸-۳-۶ برنامه‌ریزی محلی^۱

قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ تصویب و جایگزین قانون بلدیه شد در این قانون وظایف گسترده‌ای به عهده شهرداری‌ها گذاشته شده بود، اما به تدریج با شکل‌گیری وزارتخانه‌ها و شرکت‌های جدید دولتی برخی از این وظایف از شهرداری‌ها منتزع و به این دستگاه‌ها انتقال یافت. تأمین آب، برق و روشنایی معابر، تلفن و گاز از جمله خدمات زیربنایی بود که به شرکت‌های دولتی انتقال یافت. در آن دوره برنامه‌ریزی محلی برعهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بود. اما این بدان معنی نبود که آنها نیز مانند دولت مرکزی ملزم به تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله بودند و عملاً برای انضباط پروژه‌های زیربنایی خود به این شیوه متوسل می‌شدند. دولت مرکزی در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی سرفصلی را برای برنامه عمران شهری و روستایی اختصاص داده بود و کمک‌های سرمایه‌ای و جاری را برای تأمین بخشی از منابع مالی شهرداری‌ها ارائه می‌داد. وزارت کشور مسئول توزیع این کمک‌ها بود. مهم‌ترین قانونی که درباره مالیات محلی در دوره قبل از انقلاب وضع شد، قانون نوسازی بود که از سال ۱۳۴۸ به اجرا درآمد. اما نه این قانون و نه انتقال بخشی از درآمدهای مالیات مستقیم به شهرداری‌ها نمی‌توانست به شهرداری‌ها استقلال مالی بخشد. در سال ۱۳۵۴ صندوق مشترک شهرداری‌ها به‌وجود آمد که فرصت نیافت در عمل منشأ اثر نمایانی باشد. صندوق مزبور در سال ۱۳۶۲ به‌موجب قانون منحل شد. درواقع شهرداری‌ها و انجمن‌های ده با اتکا به کمک‌های دولت مرکزی و بدون توجه به آرای مردم عملاً به زائده و دنباله وزارت کشور و دولت مرکزی تبدیل شده بودند و فاقد استقلال مالی و تصمیم‌گیری بودند. درعین حال نظارت دولت مرکزی در سطوح پایین‌تر دولت کمتر و احتمال فساد مالی و اداری بیشتر بوده است.

۹-۳-۶ برنامه آمایش سرزمین^۱

برنامه آمایش سرزمین در دوران برنامه عمرانی پنجم، برای اولین بار در ایران تهیه شد و گزارش‌های آن در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ به دولت ایران تقدیم شد. اما جایگاه قانونی این برنامه و چگونگی منظور کردن برنامه‌های آمایشی در برنامه‌های ملی، بخشی و منطقه‌ای در آن دوره مشخص نشد. با این‌همه باید اذعان داشت که این مطالعات برای اولین بار آگاهی خوبی در نزد دولتمردان برای توجه به مسائل آمایشی ایجاد کرد و بعد از انقلاب نیز برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به اشکال مختلف دنبال شد.

۴-۶ فرایند برنامه‌ریزی و جایگاه سازمان برنامه در نظام تصمیم‌گیری و

سیاست‌گذاری دولت

همان‌طور که در فصل دوم مطرح شد برنامه عمرانی اول را (قبل از تشکیل سازمان برنامه) مشاوران خارجی با همکاری دستگاه‌های اجرایی تهیه کردند. برنامه دوم نیز که مانند برنامه اول مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی بود با همکاری سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی تهیه شد و در تهیه طرح‌های سرمایه‌گذاری از کمک شرکت‌های مشاور خارجی بهره گرفته شد.

برنامه سوم که اولین برنامه جامع کشور به حساب می‌آید، در سازمان برنامه تهیه شد. ابتهاج برای این منظور دفتر فنی سازمان برنامه را به کمک بانک جهانی و دفتر اقتصادی سازمان برنامه را به کمک مشاوران هاروارد راه‌اندازی کرد و با استخدام مهندسان، اقتصاددانان و متخصصان مدیریت، ظرفیت‌های مناسب آن زمان را برای برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای برنامه‌ها پدید آورد. در این زمان دستگاه‌های اجرایی نیز تقویت شده بودند و توانایی بیشتری برای استفاده از تخصص مشاوران داخلی و خارجی در راستای شناسایی، امکان‌سنجی و اجرای طرح‌های عمرانی با کمک پیمانکاران خارجی و داخلی کسب کرده بودند. از همین رو در برنامه سوم، اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌های اجرایی سپرده شد.

برنامه‌های چهارم و پنجم را کارشناسان ایرانی تهیه کردند. در زمان تهیه این

برنامه‌ها تشکیلات سازمان برنامه گسترش یافته بود و گروه‌ها و کمیته‌ها و دفاتر متعدد تخصصی در سازمان برنامه شکل گرفته بود. در هریک از وزارتخانه‌ها نیز اداره‌های طرح و برنامه تشکیل شده بود. سازمان برنامه با تشکیل کمیته‌های مشترک تخصصی نسبت به تهیه برنامه بخش‌ها اقدام می‌کرد و با در نظر گرفتن تعادل‌های بین‌بخشی و تعادل‌های اقتصاد کلان شامل منابع و مصارف ارزی، تعادل در بازار کالاها، کار و پول و سرمایه نسبت به تنظیم برنامه عمرانی اقدام می‌کرد.

در هیچ‌یک از سه برنامه جامعی که سازمان برنامه در دوران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تهیه کرد، مدل‌های اقتصادسنجی، داده - ستانده و غیره نقش محوری و مرکزی نداشتند. برنامه سوم مبتنی بر یک فرض ساده میان رابطه پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و تولید بود. در برنامه چهارم همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد، ضمن استفاده از یک جدول داده - ستانده با ابعاد ۸ در ۸، بیشتر از ترازهای مالی و فیزیکی استفاده شد. خوشبختانه شم کارشناسی و اجماع‌سازی در جریان تهیه برنامه‌های سوم و چهارم و وفاداری مقامات اجرایی و سیاسی به روح برنامه‌ها موجب شد که در مدت اجرای این دو برنامه، عدم تعادل‌های جدی و مزمن اقتصادی به‌وجود نیاید.

با آنکه سطوح مختلف برنامه‌ریزی همان‌طور که گفتیم مشخص شده بود و مضامین و هدف‌های هریک از آنها تا حدودی تعیین شده بود، اما نکات مبهم در نظام برنامه‌ریزی کم نبود، مانند: نامشخص بودن حد تفصیل هریک از برنامه‌ها، معین نبودن چگونگی ارتباط انواع برنامه‌ها، ابهام در مراحل مختلف تدوین هریک از برنامه‌ها و چگونگی سازمان‌دهی تدوین هریک از برنامه‌ها شامل ارکان نظام برنامه‌ریزی، فقدان تقویم زمانی برای گردش کار برنامه‌ریزی و نامشخص بودن چگونگی بازنگری و اعمال اصلاحات در برنامه‌ها. البته جزوات و نشریات موسمی در زمان تدوین برنامه پنجم و ششم عمرانی در زمینه برخی از موارد یادشده تهیه و در نسخ معدود در خود سازمان توزیع می‌شد، اما هرگز سازمان و روش‌های تهیه انواع برنامه‌ها، به‌صورت مدون درنیامد و رسمیت نیافت.

در دوره قبل از پیروزی انقلاب اسلامی با واگذاری امور اجرایی به وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، تعارض میان سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی تا حد زیادی فروکش کرد، اما تعارض دیگر حل‌نشده باقی‌مانده بود و آن مسئله رابطه بودجه و خزانه‌داری با

برنامه عمرانی بود. این مسئله از ابتدای تأسیس سازمان، مرکز اختلافات ریشه‌دار سازمان برنامه و وزارت دارایی بود. به‌مرور زمان بالاخره امور خزانه‌داری، تمرکز وجوه و نظارت مالی بر بودجه عمرانی و جاری به وزارت دارایی واگذار شد (که بعداً با ادغام دو وزارتخانه اقتصاد و دارایی به نام وزارت امور اقتصادی و دارایی فعالیت کرد) و امر تهیه بودجه کل کشور به سازمان برنامه که از آن پس سازمان برنامه و بودجه نامیده شد محول گردید، اما کشاکش این دو دستگاه درباره چگونگی برآورد درآمدهای دولت، تخصیص بودجه به دستگاه‌های اجرایی و نظارت مالی بر بودجه جاری و عمرانی همچنان تا به امروز باقی است. مسئله دیگری که با فرایند تهیه و اجرای برنامه‌های جامع مطرح شد این بود که خواسته یا ناخواسته، مسئله تنظیم سیاست‌های مالی، پولی، ارزی و اعتباری و تجاری دیگر نمی‌توانست خارج از چارچوب برنامه عمرانی پنج‌ساله قرار گیرد و بر تحقق برنامه‌ها تأثیر انکارناپذیر می‌گذاشت. به همین دلیل تدوین سیاست‌های اقتصادی به‌موازات برنامه‌ریزی کلان و بخشی به‌تدریج در کانون توجه برنامه‌ریزان قرار گرفت و این موضوعات به‌نحوی در حیطه برنامه‌ریزی میان‌مدت قرار گرفتند، اما آرایش نهادی موجود نمی‌توانست ضامن هماهنگی سیاست‌های اقتصادی با اهداف برنامه‌های کلان و بخشی دولت مرکزی باشد. تدبیری که در قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ اندیشیده شد قرار گرفتن شورای اقتصاد در رأس سازمان برنامه و بودجه بود. این شورا نه تنها باید هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور را تعیین کند، بلکه مسئول بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی برای طرح در هیئت وزیران است. هرچند دبیرخانه شورا در سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت، ولی ریاست آن برعهده نخست‌وزیر بود و اغلب اعضای آن وزرای کابینه بودند. در عمل این شورا نشان داد که بیشتر راغب است مسائل جاری دستگاه‌های دولتی را درباره کسب مجوزها و اختیارات مالی حل‌وفصل کند و در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی توانایی اندکی دارد.

شورای پول و اعتبار نیز به‌طور هم‌زمان مسئول سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری بود اما هر دو شورا به‌نحوی تحت تأثیر سیاست‌های مالی جاری دولت قرار داشتند و استقلال نهادی لازم برای سیاست‌گذاری را نداشتند. یکی از ضعف‌های تاریخی سازمان برنامه در دوره قبل از انقلاب آن بود که هرگز ظرفیت‌های مناسب برای سیاست‌گذاری اقتصادی در

آن به وجود نیامد تا بتواند به مثابه دبیرخانه شورای اقتصاد نقش مثبت و سازنده‌ای در تنظیم سیاست‌ها و ارائه آن به شورای اقتصاد برای طرح در هیئت دولت داشته باشد. با توجه به تحولات عرصه سیاسی، برنامه‌ریزی عمرانی با مشکلات جدی مواجه شد. شاه بعد از سرکوب نهضت ۱۵ خرداد سال ۱۳۴۲، اقتدار روزافزونی به دست آورد. او که از شخصیت‌هایی چون قوام، مصدق، امینی، ابته‌هاج و دیگران دل خوشی نداشت، از آن پس تلاش کرد در انتخاب نخست‌وزیران و وزرای کابینه افراد گوش به فرمانی همچون اقبال، علم، شریف امامی، منصور و هویدا را انتخاب کند او در عمل امور سیاست خارجی و امور نظامی را از حوزه اقتدار و تصمیم‌گیری دولت حذف کرد و به حوزه اقتدار خویش افزود. شاه با آنکه قانوناً در شورای اقتصاد عضویت نداشت و هیچ مسئولیت و انتقادی را در قبال تصمیمات خود نمی‌پذیرفت، با شرکت منظم در جلسات مهم شورای اقتصاد نقش روزافزونی در اعمال سلیقه در برنامه‌ریزی و تصمیمات حیاتی اقتصادی به دست آورد و در اواخر دوره سلطنت خود با انحلال احزاب فرمایشی و برقراری سلطه حزب واحد رستاخیز، تلاش کرد هر انحرافی را از نظرات و سلائی خود حذف کند. شاه با دخالت مستمر در انتخابات مجلس از اوایل دهه ۱۳۴۰، مجلس شورا را از محتوای رسالت آن تهی کرد. در چنین بستری زمام امور برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اقتصادی از دست دولت و مجلس خارج شد. تجدیدنظر در برنامه پنجم به دنبال چهار برابر شدن درآمدهای نفتی کشور با اراده شخص شاه و زیاده‌روی او در مخارج نظامی، موجب ائتلاف عظیم منابع و عدم تعادل‌های جدی در بازارهای مختلف شد.

۵-۶ نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه و نظارت بر آن

در دوره قبل از انقلاب اسلامی به‌ویژه در دوره بعد از کودتای ۲۸ مرداد، مجلس شورای ملی، نمایندگان واقعی مردم را در خود جای نداده بود و بنابراین نمی‌توانست مظهر اراده ملت باشد و خواسته‌های مردم را به قوه مجریه منعکس کند و مردم را ملزم به رعایت خواست عمومی کند. تا دوره مجلس شانزدهم ملاکین در مجلس شورا اکثریت داشتند، اما از آن پس به تدریج از تعداد آنان کاسته شد و به تعداد کارمندان دولت افزوده شد. به نحوی که در دوره بیست‌ویکم مجلس شورا از ۱۹۶ نماینده منتخب ۱۱۶ نفر کارمند

دولت بودند. هرچند ۱۲۱ نفر از نمایندگان مجلس در این دوره تحصیلات لیسانس و بالاتر داشتند (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳: ۲۸۰)، اما به‌دلیل آنکه به‌صورت گزینشی نه انتخابی به مجلس راه یافته بودند، عموماً منافع مردم محلی را نمایندگی نمی‌کردند.

گذشته از مسئله فوق که یک مشکل جدی برای نظام تصمیم‌گیری کشور محسوب می‌شد، برنامه‌سندی فنی است که حدود دخالت مجلسین در جزئیات آن باید روشن می‌شد. اگر دست مجلس برای دخالت بی‌اندازه در جزئیات برنامه باز باشد، اثری از برنامه اولیه بر جای نخواهد ماند و سازگاری درونی اجزای آن قطعاً از میان خواهد رفت. اگر چنان‌که در نظام گذشته مرسوم بود مجلسین شورا و سنا نقش تشریفاتی در تصویب برنامه‌ها داشته باشند و بر حسن اجرای آنها نیز نظارت نداشته باشند، محلی برای بروز اراده جمعی مردم در تصمیمات دولت باقی نمی‌ماند.

برنامه‌های اول و دوم چون مجموعه‌ای از طرح‌ها بودند، تصویب جداول آنها کار ساده‌ای بود، اما تصویب سند برنامه به‌طور کامل و صورت قانونی بخشیدن به اسناد برنامه‌ای، از زمان تهیه برنامه‌های جامع، غیرممکن به‌نظر می‌رسید ازاین‌رو مجلسین و کمیسیون‌های تخصصی آنها مجوز درآمد و مخارج برنامه‌ها را برحسب فصول و بندهای آن تصویب می‌کردند و گزارش برنامه که شامل سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و پیش‌بینی اهداف کلان و بخشی و جزئیات برنامه‌های بخش و طرح‌های بارز بود به تصویب مجلسین نمی‌رسید. این گفته بدان‌معنی نیست که این کار باید انجام می‌شد، اما نکته در اینجاست که دولت آزادی عمل کافی برای تغییر مندرجات برنامه در بودجه‌های سالیانه را داشت.

نظارت مجلس بر اجرای برنامه‌ها به دو شیوه انجام می‌شد. امروزه نیز همین روال معمول است. یکی نظارت مالی بود که از طریق قانون محاسبات عمومی و گزارش‌های تفریغ بودجه اعمال می‌شد و دیگری دریافت گزارش‌های نظارتی سه‌ماهه، سالیانه و پنج‌ساله درباره پیشرفت کارهای عمرانی است. متأسفانه در عمل به‌دلیل تأخیر طولانی در تهیه گزارش‌های مالی تفریغ بودجه، عملاً نمایندگان مجلس به استماع و تصویب آن اکتفا می‌کردند. گزارش‌های نظارتی سازمان برنامه و بودجه نیز هرگز در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلسین بحث و بررسی نمی‌شد.

گفتنی است که نه در آن زمان و نه امروز، حدود دخالت مجلس در بررسی و

تصویب برنامه عمرانی و آیین‌نامه مربوط به چگونگی انجام این کار مشخص نبوده و نیست. این نامشخص بودن در دوره‌ای که نمایندگان مجلس تابع نظرات شاه بودند، مشکلی را ایجاد نمی‌کرد، اما در دوره‌ای که نمایندگان با اراده مردم انتخاب شده و پاسخ‌گو باشند این بلا تکلیفی می‌تواند دست مجلس را برای مداخله بی‌حد و مرز و فرصت‌طلبانه در برنامه، باز بگذارد.

۶-۶ اجرای برنامه‌ها

اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی از برنامه سوم به بعد برعهده خود آنها بود. تهیه طرح‌های عمرانی تفصیلی و توجیه امکان‌پذیری فنی و اقتصادی و مالی آن برعهده دستگاه‌های ذی‌ربط بود. هریک از وزارتخانه‌ها یک اداره برنامه و بودجه در تشکیلات خود به‌وجود آوردند و وظیفه این ادارات بیشتر جمع‌بندی اعتبارات جاری و عمرانی لازم معاونت‌ها و مدیریت‌های دستگاه مربوطه، گنج‌نیدن این نیازها در قالب فرم‌های بودجه جاری و عمرانی وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و ارسال آنها برای بررسی دفاتر تخصصی سازمان برنامه و بودجه و پیش‌بینی اعتبارات مربوط در بودجه‌های سنواتی بود. تهیه و مبادله موافقت‌نامه طرح‌های عمرانی را همین دفاتر برنامه و بودجه انجام می‌دادند. اما تهیه جزئیات فنی و اقتصادی طرح‌های عمرانی به مهندسان مشاور داخلی و خارجی واگذار می‌شد. به‌مرور زمان، تعداد مشاوران داخلی در رشته‌های مختلف معماری و شهرسازی، آب، کشاورزی و غیره افزایش یافت. اما طرح‌های بزرگ صنعتی و ساختمانی را بیشتر مشاوران خارجی تهیه می‌کردند. طرح‌های عمرانی کوچک به‌صورت امانی انجام می‌شدند. اما طرح‌های متوسط و بزرگ از طریق تشریفات مناقصه و واگذاری به پیمانکاران ساختمانی و تأسیساتی و صنعتی اجرا می‌شدند.

سازمان برنامه به‌تدریج تلاش کرد آیین‌نامه واگذاری کار به مشاوران و پیمانکاران را تنظیم کند و قواعد مشخصی برای تعیین صلاحیت و رتبه‌بندی مشاوران و پیمانکاران وضع کند. یکی از پیامدهای مثبت برنامه‌ریزی عمرانی در کشور همین شکل‌گیری ظرفیت‌های طراحی و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری بزرگ در کشور بود. اما با گذشت زمان تعداد وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی افزایش یافت. برای مثال

در دوره شانزدهم مجلس شورای ملی، علی منصور کابینه خود را با ۱۱ وزیر به مجلس معرفی کرد. اما در دوره بیست‌وسوم تعداد وزرای کابینه هویدا در پایان سال ۱۳۵۳ جمعاً ۲۴ نفر بود. طبق آمارگیری مرکز آمار ایران در دوره ده‌ساله ۱۳۴۵-۱۳۵۵ تعداد کارکنانی که در استخدام بخش عمومی بودند از ۶۶۳ هزار نفر به ۱۶۷۳ هزار نفر رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۸: ۱۰۸). اگر شمار نیروهای نظامی را که تعداد آنها در سال ۱۳۵۷ به ۴۱۳ هزار نفر می‌رسید کنار بگذاریم، مشخص می‌شود که بدنه بوروکراسی ایران ۱۲۶۰ هزار نفر را در استخدام داشته است.

اعمال نظارت بر دخل و خرج و فعالیت‌های این بوروکراسی گسترده و هماهنگی سیاست‌ها و اقدام‌های آن کار ساده‌ای نبود. هرچند در سال ۱۳۴۵ سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل شد، اما این سازمان نتوانست نقش مهمی در تحول تشکیلات و روش‌های دستگاه‌های دولتی ایفا کند و مانع از بزرگ‌شدن بی‌رویه آن شود. استخدام رسمی کارکنان دولت که به‌منزله استخدام برای تمام عمر بود و نظام پرداخت‌های ثابت براساس تحصیلات و سابقه خدمت کارکنان، انگیزه چندانی برای تلاش بدنه بزرگ بوروکراسی به‌وجود نمی‌آورد. همچنین تمرکز امور تصمیم‌گیری در سلسله‌مراتب اداری جایی برای خلاقیت کارکنان و پرورش مدیران رده میانی باقی نمی‌گذاشت.

تمایل ذاتی بوروکراسی به گسترش حوزه عمل خود و حداکثر کردن منافع شخصی به‌جای منافع عمومی نیز مشکل دیگری بود که در دوره برنامه پنجم به‌دلیل وفور منابع مالی فرصت ظهور بیشتر یافت. تمامی شواهد و قرائن حاکی از آن است که با قدرت بخش خصوصی داخلی و گسترش نفوذ آن در دوره برنامه پنجم بیش از هر زمان دیگری مناسبات ناسالم میان دستگاه‌های دولتی و مؤسسات مشاور و پیمانکار شکل گرفت و رانت‌جویی و فساد مالی ابعاد بزرگی پیدا کرد.

ادارات برنامه و بودجه دستگاه‌های اجرایی، هرگز نتوانستند سیستم منظم مدیریتی و کنترل پروژه را درباره طرح‌های عمرانی دستگاه خود اعمال کنند. تکمیل فرم‌های ارزشیابی پیشرفت طرح‌های عمرانی نه تنها کار ساده‌ای نبود، بلکه تضمینی برای صحت مندرجات آنها نیز وجود نداشت. سازمان برنامه و بودجه نیز در عمل با تأخیر طولانی می‌توانست به ناسازگاری این گزارش‌ها واقف شده و واکنش نشان دهد. به‌خصوص در

برنامه عمرانی پنجم، تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی و افزایش هزینه‌های آنها به یک مسئله همه‌گیر تبدیل شده بود. البته بخشی از این مسئله به تنگناها و عدم تعادل‌های موجود در اقتصاد کشور مربوط بود، اما بی‌تردید بخشی از مسئله نیز ناشی از سوءمدیریت و فساد مالی بوده است.

سازمان برنامه و بودجه از طریق دریافت گزارش‌های پیشرفت کار و تخصیص متناسب اعتبارات عمرانی، تلاش می‌کرد تخصیص منابع کمیاب میان طرح‌های عمرانی را به‌صورت مطلوب انجام دهد و میان منابع و مصارف بودجه عمرانی تعادل لازم را در فصول مختلف سال برقرار کند. اما همین سازوکار در برنامه پنجم به‌تدریج از محتوای خود تهی شد. درعین حال زمان طولانی مبادله موافقت‌نامه طرح‌های عمرانی و تخصیص اعتبار، خود یکی از عوامل تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی بود.

۶-۷ نظارت بر اجرای برنامه‌ها

سیستم نظارتی اجرای برنامه‌های عمرانی مشتمل بر چند جزء بود: نظارت مالی، نظارت فنی، نظارت اجرایی و نظارت اقتصادی. تا جایی که به نظارت مالی مربوط است، در برنامه‌های اول، دوم و سوم، هیئت نظارت که اعضای آن را قانون‌گذار تعیین می‌کرد، این وظیفه را برعهده داشت. در برنامه‌های چهارم و پنجم این وظیفه برعهده هیئت حسابرسی گذاشته شد. گزارش‌های این هیئت‌ها باید در نهایت در گزارش تفریغ بودجه انعکاس می‌یافت و به مجلس شورای ملی ارائه می‌شد. در برنامه پنجم هیئت حسابرسی، دیگر جزئی از ارکان سازمان برنامه و بودجه نبود. نظارت مالی را سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی و از طریق ذی‌حسابان طرح‌های عمرانی اعمال می‌کردند.

نظارت فنی بر اجرای طرح‌های عمرانی برعهده سازمان برنامه قرار داشت که عملاً آن را به مهندسان مشاور ناظر طرح‌های عمرانی واگذار می‌کرد.

نظارت اجرایی بر طرح‌های عمرانی از طریق گزارش‌گیری از دستگاه‌ها و نیز بازدیدهای میدانی کارشناسان سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شد. تنظیم گزارش‌های عملیات سه‌ماهه و سالیانه نیز نقش دوگانه نظارت مالی و اجرایی را ایفا می‌کرد. این گزارش‌ها به هیئت دولت و کمیسیون‌های تخصصی مجلسین ارائه می‌شد.

در قانون برنامه و بودجه سازوکارهای متعددی برای نظارت پیش‌بینی شده است که عبارت‌اند از:

- بازدید و بازرسی توسط کارشناسان سازمان برنامه و بودجه به منظور کنترل مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده و جداول زمانی طرح‌ها و فعالیت‌های جاری دستگاه‌ها.

- وزارت دارایی در فواصل زمانی منظم صورت کاملی از مبالغی که ذی‌حسابان از محل طرح‌های عمرانی تهیه می‌کنند به سازمان برنامه ارائه می‌کند.

- سازمان برنامه موظف شده گزارش‌های عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را در فواصل زمانی شش‌ماهه تنظیم و به نخست‌وزیر ارائه کند.

- سازمان برنامه گزارش اقتصادی سالیانه را شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و آینده با همکاری وزارت دارایی، اقتصاد و بانک مرکزی تا پایان شهریورماه هر سال تهیه و به نخست‌وزیر ارائه کند. گفتنی است که تهیه گزارش اقتصادی سالیانه از زمان تهیه برنامه‌های جامع یعنی از برنامه سوم در قوانین برنامه عمرانی پیش‌بینی شده بود.

- سازمان برنامه موظف شده گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخت شده حداکثر تا شش ماه پس از پایان هر دوره برنامه تهیه و به نخست‌وزیر ارائه کند. گزارش هر دوره برنامه باید حاوی اظهارنظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره برنامه توسط نخست‌وزیر به مجلسین تقدیم شود.

- دستگاه‌های اجرایی نیز مطابق این قانون ملزم به نظارت فنی، مالی و اجرایی بر طرح‌های عمرانی بوده و در این زمینه ملزم به همکاری با سازمان برنامه و بودجه و ارائه اطلاعات و تسهیل بازدیدهای میدانی می‌باشند.

۸-۶ اجزای دستوری و ارشادی برنامه‌ریزی

بعد از انقلاب مشروطیت، به تدریج نقش دولت و بازار در اقتصاد ایران متحول شد. دولت قاجار دولت حداقلی بود که حتی وظایف اولیه دولت که — حفظ مزرهای ملی و تأمین

امنیت داخلی است — را نیز نمی‌توانست به‌خوبی انجام دهد. این دولت در حوزه اقتصاد نقشی غیر از چپاول مردم و غارت اموال و دارایی‌های آنها برای خود قائل نبود. فروپاشی آن نیز محصول بحران مالی بود که دولت قاجار نتوانست آن را حل کند.

در بین دو جنگ جهانی در ایران، دولت نوین، جایگزین نظام شه‌پدري قاجار شد. این دولت نه تنها تأمین امنیت داخلی و حراست از مرزهای ملی را از وظایف خود می‌دانست، بلکه لازم می‌دید برای تسریع رشد و توسعه اقتصادی نقش فعال‌تری در اقتصاد کشور ایفا کند. برای این هدف، دولت نهادهای بوروکراسی قانونی را — که به گفته ماکس وبر برتر از اختیارات دیوانی مبتنی بر فرهنگ و سنت است — بنیاد نهاد. در این بوروکراسی اصل ثابت و رسمیت اختیارات و نظام سلسله‌مراتب اداری پذیرفته شده بود و نوعی از شایسته‌سالاری مدنظر بود. در فصل دوم، درباره علل فروپاشی دولت قاجار و لوچ‌گیری و زوال دولت متمرکز و مقتدر پهلوی اول در ایران توضیح لازم ارائه شد.

متأسفانه برخی از تحلیلگران اقتصاد سیاسی ایران این تغییر در نقش و کارکردهای دولت نوین و وجه تمایز بنیادی آن را با دولت قاجار یکسره نادیده می‌گیرند و شاید به قصد نفی دیکتاتوری پهلوی اول و دوم تحلیل‌های دولت سنتی و شه‌پدري را به دوره بعدی تعمیم می‌دهند (کاتوزیان، ۱۳۷۲). اما واقعیت این است که فاصله گرفتن از دیکتاتوری پهلوی نمی‌تواند بهانه‌ای برای چشم بستن بر تحولات اقتصادی و اجتماعی آن دوران باشد.

بعد از جنگ جهانی دوم زمانی که ایده برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور مطرح بود این بوروکراسی نوپا هنوز ظرفیت‌های لازم برای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را نداشت و نتوانسته بود خود را از میراث دولت سنتی به‌صورت کامل دور کند. با این‌همه به‌رغم این محدودیت در قابلیت‌های دولت برای مداخله در امور اقتصادی — به‌دلیل گسترش دامنه فعالیت آن در بین دو جنگ جهانی — اقتصاد ایران متشکل از دو بخش عمومی و خصوصی بود. در این اقتصاد مختلط نظام برنامه‌ریزی باید دو نقش را به‌موازات هم و به‌صورت هم‌زمان ایفا می‌کرد:

یکم — به گفته آرتور لوئیس اولین وظیفه برنامه توسعه برقراری انضباط، اولویت‌بندی و آینده‌نگری در مخارج دولت بود. البته ابعاد این کار به تعریف نقش دولت در اقتصاد و

ظرفیت‌های نهادی و مالی مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی بستگی داشت. دوم - بهبود چارچوب‌های نهادی و انگیزشی مناسب برای رشد و توسعه بخش خصوصی. وظیفه بنیادی برنامه‌ریزی در بخش خصوصی، از بین بردن موانع در سر راه ابتکار مشروع خصوصی به وسیله افزایش دانش راجع به منابع و بهره‌برداری بالقوه از آنها و بهبود زیرساخت‌ها و چارچوب‌های نهادی برای فعالیت اقتصادی است. در این معنی برنامه‌ریزی را می‌توان ترتیبات نهادی ارزشمند برای مدیریت اقتصادهای بازار در نظر گرفت که می‌توان آن را یک ساختار یا فرایند نهادی درگیر برنامه‌ریزی عمومی دانست که با افزایش کارایی فرایندهای اقتصادی غیرمتمرکز در رابطه باشد. درکل هدف این کارکردها کاهش شدت اثر پیامدهای شکست بازار یا دولت یا هر دو است (همان: ۳۴۱).

در زیر با توجه به اصول فوق به ابعاد دستوری و ارشادی برنامه‌های عمرانی اشاره خواهد شد.

۱-۸-۶ جزء دستوری برنامه‌های عمرانی

دولت ایران در دوره ۱۳۵۶-۱۳۲۷ یعنی در مدتی که پنج برنامه عمرانی را به اجرا گذاشت، وظایف زیر را در حوزه اقتصادی و اجتماعی برعهده داشت و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی خود را صرف انجام این وظایف کرد:

- انجام امور عمومی، نظامی و انتظامی. از این طریق دولت به عرضه کالاهای عمومی پرداخت که بخش خصوصی تمایلی به ورود به آن ندارد، اما چنان‌که خواهیم دید در این حوزه افراط کرد و موجب اتلاف منابع شد.

- ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و بهره‌برداری از آنها شامل احداث راه‌های زمینی (راه‌های شوسه و راه‌آهن) بنادر، فرودگاه‌ها، شبکه برق، آب شرب شهرها، مخابرات، گاز و عمران شهری و روستایی. گفتنی است که برق شهرها را مدت‌ها بخش خصوصی اداره می‌کرد، اما به تدریج دولت جای بخش خصوصی را گرفت و به ایجاد شبکه سراسری برق در کشور اقدام کرد. درباره آب شرب شهرها نیز تا پایان برنامه دوم دولت اقدام چشمگیری انجام نداده بود، اما از برنامه سوم در این زمینه دولت نقش فعالی ایفا کرد. در این حوزه‌ها آثار بیرونی مثبت فراوان و صرفه‌های مقیاس و شبکه درخور توجه است و احتمال وجود

انحصار طبیعی بالاست. به همین دلیل دخالت دولت موجه بوده است. یکی از مهم‌ترین و شاید مثبت‌ترین نتایج برنامه‌های عمرانی در همین حوزه فعالیت‌های زیربنایی بود که موجب رفاه عمومی و افزایش سودآوری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شد.

- سرمایه‌گذاری در حوزه هواشناسی، نقشه‌برداری، ارزیابی فنی و مکانیک خاک و آمارهای اجتماعی و اقتصادی. در این حوزه‌ها مصرف‌کننده اصلی خدمات، دولت بود و بازاری برای فروش این خدمات به بخش خصوصی فراهم نشده بود.

- سرمایه‌گذاری در زمینه سرمایه انسانی، شامل آموزش و پرورش عمومی، آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش دانشگاهی، بهداشت و درمان. در این حوزه‌ها دولت نقش اصلی را ایفا می‌کرد، اما مانع از فعالیت بخش خصوصی در زمینه آموزش و درمان نبود. آثار بیرونی مثبت این خدمات بر اقتصاد ملی درخور توجه بوده و قطعاً در غیاب ارائه مجانی این خدمات، محدودیت توان پرداخت اقشار آسیب‌پذیر مانع از گسترش این خدمات می‌شد. هرچند نمی‌توان بهبود شاخص‌های آموزشی در ایران را منکر شد، می‌توان ادعا کرد در مقایسه با کشوری مانند کره جنوبی ایران نتوانست آموزش عمومی را در حد مطلوب در سطح شهر و روستا بگستراند و نظام آموزشی کارآمدی را به وجود آورد که نیازهای روزافزون بازار کار را تأمین کند.

- سرمایه‌گذاری در زمینه تحقیقات علمی مانند انرژی اتمی، جنگل‌ها، مراتع و منابع طبیعی. در اینجا نیز به دلیل کم بودن بازده خصوصی سرمایه‌گذاری‌ها، بخش خصوصی رغبتی برای ورود به این فعالیت‌ها نداشته است. هرچند تعدادی مؤسسه تحقیقاتی در بخش عمومی در این حوزه‌ها ایجاد شد، اما برخلاف تجربه کره جنوبی، تبدیل نتایج تحقیقات به ابداعاتی که در تولید به کار رود و تجاری کردن تحقیقات چندان مدنظر قرار نگرفت. به خصوص سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه تکنولوژی صنعتی و تولید دانش فنی در داخل در مرکز توجه نظام برنامه‌ریزی ایران قرار نگرفت و رابطه مناسبی میان دانشگاه و صنعت برقرار نشد.

- سرمایه‌گذاری در احداث سدها و آب‌بندها و احداث کانال‌های اصلی آبیاری. در این حوزه حجم سرمایه‌گذاری انبوه و طرح‌های سرمایه‌گذاری دیربازده است. بخش خصوصی نیز تمایلی به سرمایه‌گذاری در این طرح‌ها نداشت. سرمایه‌گذاری دولت در

این حوزه قابل توجه بود. در نتایج مثبت آن از نظر تأمین آب شرب شهرها، آب کشاورزی و تأمین انرژی برق آبی تردیدی نیست، اما ناهماهنگی میان وزارتخانه‌های آب و برق و کشاورزی در احداث کانال‌های آبرسانی و آماده‌سازی اراضی پایین دست از مشکلات مشهود در این حوزه بود.

- سرمایه‌گذاری در اکتشاف و استخراج نفت و گاز و صنایع پایین‌دستی آن، شامل پالایشگاه‌های نفت و گاز، خطوط لوله و پتروشیمی. در این حوزه تکنولوژی لازم در داخل وجود نداشت و دولت از طریق واگذاری امتیاز بهره‌برداری به شرکت‌های نفتی خارجی به دریافت بهره مالکانه و مالیات بسنده می‌کرد. در برنامه پنجم عمرانی مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری‌ها بیشتر شد. بخش خصوصی به دلیل عدم دسترسی به تکنولوژی، ریسک بالای عملیات اکتشاف و انبوه بودن حجم سرمایه‌گذاری، نمی‌توانست در این فعالیت‌ها سرمایه‌گذاری کند. همچنین ادغام و هماهنگی فعالیت‌های بالادستی و پایین‌دستی بخش عمومی فرصت مناسبی برای سرمایه‌گذاری‌های مکمل ایجاد می‌کرد.

- سرمایه‌گذاری در بخش احداث و بهره‌برداری از سیلوها و سردخانه‌ها، کشت‌و صنعت‌ها، شیلات، شرکت‌های سهامی زراعی و حفظ منابع طبیعی. سرمایه‌گذاری دولت اگر در زمینه سیلوها به امنیت غذایی کشور کمک می‌کرد و سرمایه‌گذاری دولت در حفاظت منابع طبیعی شامل آب و خاک و مرتع و جنگل به حفظ منابع تجدیدپذیر بین‌نسلی کمک می‌کرد، موجه بود، اما امتیاز انحصاری بهره‌برداری از ماهیان خاویاری، برداشت از جنگل‌های شمال و احداث کشت‌و صنعت‌ها کمتر موجه به نظر می‌رسید، زیرا بخش خصوصی داخلی و خارجی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها راغب بودند. همچنین تجربه تعدادی از کشت‌و صنعت‌هایی که دولت ایجاد نمود بیانگر آن است که اصرار بر الگوپردازی از مزارع بزرگ کشت‌و صنعت به تقلید از ایالات متحده در همه موارد با موفقیت توأم نبوده است.

- سرمایه‌گذاری در زمینه اکتشاف و بهره‌برداری از معادن زغال‌سنگ و معادن آهن، مس و آلومینیم و فلزات کمیاب. این سرمایه‌گذاری‌ها برای تأمین خوراک مجتمع‌های دولتی ذوب فلزات ضرورت یافت و از برنامه چهارم ابعاد گسترده‌تری به خود گرفت. البته فعالیت‌های اکتشاف و استخراج توأم با ریسک زیاد، بازدهی کم و احداث جاده‌های دسترسی و

تأسیسات زیربنایی بوده که از عهده بخش خصوصی داخلی، خارج بود و تمایلی نیز برای واگذاری امتیاز بهره‌برداری از معادن کشور به شرکت‌های خارجی وجود نداشت.

- سرمایه‌گذاری در بخش صنعت. در این حوزه ابتدا دولت در صنایع قند، نساجی و سیمان سرمایه‌گذاری می‌کرد، اما از برنامه سوم به بعد توجه دولت بیشتر به صنایع سنگین معطوف شد. سرمایه‌گذاری در صنعت قند بیشتر به مناطق عقب‌مانده معطوف بود و بدون ترویج کشت چغندر قند در این نواحی، تشویق کشاورزان به تغییر ترکیب کشت و تضمین خرید محصولات آنها، اعطای یارانه کود شیمیایی و اعتبارات ارزان به آنها امکان‌پذیر نبود. به‌نظر می‌رسد ترغیب بخش خصوصی به ایجاد این بسترها و نیز تجهیز مناطق عقب‌مانده روستایی به راه و آب و برق و ارتباطات کاری دشوار است. اما مکان‌یابی نامناسب برخی از کارخانجات قند بعدها این سرمایه‌گذاری‌ها را زیان‌ده کرد. سرمایه‌گذاری دولت در نساجی کاملاً غیرموجه بود به‌ویژه آنکه بخش خصوصی تجربه کافی در این حوزه به‌دست آورده بود و توانایی و تمایل لازم برای سرمایه‌گذاری در این رشته را داشت. سرمایه‌گذاری در صنعت سیمان به‌دلیل تأمین نیاز روزافزون طرح‌های عمرانی و کمبود عرضه سیمان در مقاطع مختلف در کشور انجام می‌شد. از برنامه سوم توجه به صنایع پتروشیمی و ماشین‌سازی و از برنامه چهارم توجه به صنایع پتروشیمی، ماشین‌سازی و ذوب فلزات به‌صورت جدی‌تر مطرح شد و در دو برنامه چهارم و پنجم دولت سرمایه‌گذاری عظیمی در این صنایع کرد. بدین‌ترتیب بود که در آستانه انقلاب اسلامی، صنایع عمده کشور در دست شرکت‌های دولتی بودند و اغلب آنها در بازار داخلی با موقعیت انحصاری مواجه بودند.

- سرمایه‌گذاری در فرهنگ و هنر و جلب سیاحان نیز مدنظر دولت بود. ایجاد تئاتر شهر، توجه به احداث موزه‌ها و گالری‌های هنری، ایجاد مهمان‌سراهای جهانگردی در اقصی نقاط کشور و برگزاری جشن‌های هنر و فستیوال‌های مختلف هنری از آن جمله است. در این حوزه نیز زیاده‌روی‌ها گاه چشمگیر بود. برای مثال شجاع‌الدین شفا در دوره برنامه پنجم طرحی را برای احداث کتابخانه ملی داده بود که به گفته محمد یگانه هزینه آن بالغ بر ۵۰۰ میلیون دلار می‌شد، اما در همان زمان فریاد وزیر آموزش و پرورش برای جلوگیری از ریزش سقف مدارس روستایی در فصل زمستان به جایی نمی‌رسید.

- سرمایه‌گذاری محدود در زمینه مسکن شهری و الزام واحدهای صنعتی بزرگ دور از شهرها به احداث خانه‌های سازمانی. وزارت مسکن و شهرسازی به‌جای توجه به ایجاد انگیزه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای اقشار آسیب‌پذیر، بیشتر به دنبال اجرای طرح‌های بزرگ بود.

- دخالت دولت در امر توزیع و خدمات بازرگانی از طریق خرید تضمینی محصولات عمده کشاورزی، واردات گندم و برنج و گوشت و کره و مایحتاج عمومی و توزیع آنها از طریق شرکت‌های غله، قند و شکر، سازمان چای، شرکت خدمات بازرگانی، توزیع ماشین‌آلات کشاورزی از طریق بنگاه ماشین‌آلات کشاورزی، واردات و توزیع کودهای شیمیایی و سموم دفع آفات نباتی از طریق بنگاه مربوطه، واردات و توزیع خوراک دام، توزیع فراورده‌های نفتی به تدریج اهمیت روزافزونی یافت و در برنامه پنجم به اوج خود رسید. دخالت دولت در امور بازرگانی از طریق ایجاد سازمان حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده، سازمان گسترش خدمات بازرگانی و احداث فروشگاه‌های شهر و روستا و برخی از میادین و فروشگاه‌های زنجیره‌ای در دوره برنامه پنجم گسترش یافت، همه این تدابیر برای کاستن از بار گرانی بی‌سابقه در دوره برنامه پنجم بود.

- سرمایه‌گذاری دولت در امور بانکداری و بیمه به‌ویژه ایجاد بانک‌های تخصصی نیز حائز اهمیت بود، اما در دهه پنجاه تعداد قابل توجهی بانک و مؤسسه اعتباری خصوصی در کشور ایجاد شد.

فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که نام بردیم برعهده وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، شهرداری‌ها و انجمن‌های ده قرار داشت. تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های عمرانی از محل اعتبارات مصوب برنامه‌های عمرانی انجام می‌شد اعتبارات عمرانی و جاری دستگاه‌های دولتی در بودجه عمومی و بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شد و به تصویب مجلسین می‌رسید. با توجه به مداخله همه‌جانبه دولت در امور عمومی، اجتماعی و اقتصادی، برنامه عمرانی برای هماهنگی برنامه‌های دولت و تنظیم منابع و مصارف ارزی و ریالی آن در افق زمانی میان‌مدت ضرورت اجتناب‌ناپذیری داشت. با افزایش درآمدهای نفتی به تدریج حوزه مداخلات دولت در اقتصاد به‌ویژه در امور تولیدی و توزیعی افزایش یافت و دولت در پایان برنامه پنجم نقش اصلی را در اقتصاد

کشور برعهده گرفت. در بررسی‌های خود به یک سند سیاست‌گذاری که در آن مرز فعالیت‌های خصوصی و عمومی در فعالیت‌های مختلف روشن شده باشد بر نخوردیم، اما همواره این مسئله مطرح می‌شد که دولت مایل نیست به‌عنوان رقیب بخش خصوصی وارد عرصه فعالیت‌های تولیدی شود. با این حال بازنگری در برخی از سیاست‌های دولت در امور تولید و توزیع در پایان برنامه پنجم عمرانی به یک ضرورت اساسی تبدیل شده بود.

۲-۸-۶ جزء ارشادی برنامه و سازوکار اجرای آن

از همان برنامه اول عمرانی، دولت به توانمندسازی بخش خصوصی و ایجاد نهادها و بسترهای مناسب برای توسعه بخش خصوصی توجه داشت. در قانون برنامه اول، دولت مکلف شده بود برنامه عمرانی کشاورزی را توسط خود مردم اجرا کند. دولت در نظر داشت در زمینه دفع آفات نباتی و امراض دامی، حفظ ثروت‌های ملی، مانند جنگل‌ها و مراتع، آبیاری و سدسازی سرمایه‌گذاری کند. درعین حال مقرر شده بود ۱۱۰۰ میلیارد ریال به بانک کشاورزی بپردازد تا برای افزایش سرمایه بانک، اعطای وام کشاورزی، مشارکت در سرمایه شرکت‌های تعاونی و نیز خرید ماشین‌آلات کشاورزی و کودهای شیمیایی صرف شود.

در برنامه اول همچنین سازمان برنامه موظف شده بود در اموری که اجرای برنامه از طریق افراد و مؤسسات خصوصی بیشتر به مصلحت است از طریق تهیه طرح‌ها و کمک‌های اعتباری و فنی، موجبات تشویق بخش خصوصی را فراهم آورد. در این برنامه، خصوصی‌سازی صنایع دولتی در دستور کار قرار گرفته بود.

در برنامه دوم نیز در بخش کشاورزی، دولت فعالیت‌های دفع آفات نباتی، اصلاح نباتات، مبارزه با امراض دامی، ترویج کشاورزی و عمران روستایی را برعهده داشت. درعین حال توزیع وام‌های کشاورزی و پرداخت وام برای اصلاح قنوات و حفر چاه‌های عمیق مدنظر بود.

در برنامه دوم از محل اعتبارات عمرانی وجوهی برای اعطای اعتبارات صنعتی در نظر گرفته شده بود. در این برنامه نیز عملیاتی که باید افراد و مؤسسات خصوصی انجام می‌دادند از حمایت سازمان برنامه، به‌صورت تهیه طرح‌ها، کمک‌های فنی، مشارکت،

اعطای اعتبار یا تحصیل آن از منابع خارجی و داخلی با تضمین یا بدون تضمین سازمان برنامه، برخوردار بود. در همین برنامه بود که مجوز تأسیس بانک اعتبارات صنعتی به سازمان برنامه داده شد.

در برنامه سوم نیز همانند برنامه‌های عمرانی اول و دوم، برای تشویق و گردش سرمایه‌گذاری خصوصی در فعالیتهای عمرانی و تولیدی اهداف برنامه سوم، به سازمان برنامه اجازه داده شد به‌صورت مستقیم یا از طریق مؤسسات اعتباری وجوه لازم را به‌صورت وام در اختیار افراد و مؤسسات خصوصی قرار دهد و یا در سرمایه‌گذاری با این مؤسسات مشارکت کند. همچنین سازمان برنامه مجاز شد کمک‌های فنی لازم را برای تهیه طرح‌های عمرانی و تولیدی خصوصی که منطبق با برنامه سوم باشد ارائه کند. سازمان برنامه مجاز شد عملیات بانکی مربوط به خود یا مؤسسات تابعه را توسط بانک اعتبارات صنعتی انجام دهد.

در برنامه سوم ۸۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات عمرانی فصل کشاورزی برای اعطای اعتبارات کشاورزی و ۵۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات عمرانی فصل صنایع و معادن نیز برای پرداخت اعتبارات بلندمدت و مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و معدنی اختصاص یافت.

در برنامه چهارم نیز به سازمان برنامه اجازه داده شد برای تشویق و گردش سرمایه‌های خصوصی در فعالیتهای عمرانی و تولیدی که در راستای اهداف برنامه باشد، از طریق مؤسسات اعتباری وجوه لازم را به‌صورت وام در اختیار افراد و مؤسسات بخش خصوصی بگذارد. همچنین سازمان برنامه اجازه یافت کمک‌های فنی لازم را برای تهیه طرح‌های عمرانی و تولیدی خصوصی که منطبق با برنامه چهارم باشد ارائه کند. در این برنامه از محل اعتبارات عمرانی مبلغ ۱۰۵۰۰ میلیارد ریال برای اعطای اعتبارات کشاورزی و مبلغ ۹۴۰۰ میلیارد ریال به‌صورت کمک به سرمایه‌گذاری خصوصی در صنایع و معادن به‌صورت وام یا مشارکت تخصیص داده شده بود.

در برنامه پنجم عمرانی نیز سیاست دولت حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بود. از ۴۶۹۸/۸ میلیارد ریال اعتبارات مصوب برنامه پنجم عمرانی پیش‌بینی شده بود که ۱۵۸۰/۲ میلیارد ریال یا ۳۳/۶ درصد را بخش خصوصی سرمایه‌گذاری کند. منابع

تأمین مالی سرمایه‌گذاری خصوصی به‌ترتیب زیر در این برنامه پیش‌بینی شده بود: ۷۶/۶ درصد از محل پس‌انداز خصوصی، ۱۱/۴ درصد از محل اعتبارات عمرانی و ۱۲ درصد از محل سرمایه‌گذاری خارجی.

دولت در دوره ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷ با اجرای پنج برنامه عمرانی به طرق مختلف برای ایجاد فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی تلاش کرد:

- در دوره بعد از جنگ جهانی دوم دولت هرگز به اموال بازرگانان و صاحبان کسب‌وکار دست‌اندازی نکرد. درواقع در این دوره مالکیت خصوصی افراد محترم شمرده می‌شد و دارایی آنها از طریق قوانین ارث به فرزندانشان انتقال می‌یافت. دادگاه‌ها اگرچه عاری از نقص نبودند، اما به‌موجب قوانین موجود، ضامن اجرای قراردادها بودند. تنها استثنا دراین‌باره اصلاحات ارضی بود که آن هم براساس پرداخت ارزش املاک بزرگ مالکان انجام شد. اصلاحات ارضی نیز برای برانداختن موانع نهادی نوسازی کشاورزی ایران ضرورتی تاریخی بود و نمی‌توان آن را با دست‌اندازی حکومت‌های مستبد قرون وسطا به املاک مردم یکسان دانست.

- دولت با توسعه زیرساخت‌های فیزیکی موجب عرضه خدمات حمل‌ونقل ارزان، تأمین برق و آب و خدمات مخابراتی به قیمت ارزان در کشور شد و از این طریق بر سودآوری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی افزود.

- توسعه سرمایه انسانی در کشور سبب تأمین نیازهای تخصصی بازار کار کشور شد و از این طریق نیز بر سودآوری سرمایه‌گذاری در کشور افزود. هرچند نظام آموزشی ایران در مقایسه با کره جنوبی نتوانست نیازهای بازار کار را در حد انتظار برآورده کند و در پایان برنامه پنجم نرخ بی‌سوادی هنوز در کشور بالا بود، اما نمی‌توان دستاوردهای آن را نیز یکسره نادیده گرفت.

- با ایجاد دو بانک تخصصی در بخش کشاورزی، دو بانک تخصصی در بخش صنعت و معدن و دو بانک تخصصی در ساختمان و مسکن و تأمین اعتبارات سهل و ارزان، نیازهای مالی سرمایه‌گذاران خصوصی اعم از داخلی و خارجی فراهم گردید.

- با تغییر شرایط سیاسی در داخل و تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی، ریسک

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشور تقلیل یافت. در دوره ۱۳۴۱-۱۳۵۶ که مقارن با اجرای برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم بود، فقط در دوره ۱۳۴۲-۱۳۳۹ شاهد فعالیت‌های سیاسی مقابل رژیم و نهایتاً پیش‌زمینه انقلاب اسلامی با نهضت ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ هستیم.

- با ایجاد حمایت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای از تولید داخلی در برابر واردات حمایت شد. البته در دوره ۱۳۳۸-۱۳۳۴ و دوره ۱۳۵۶-۱۳۵۲ با آزادسازی تجاری از این قاعده تا حد زیادی عدول شد.

- دولت در برنامه‌های سوم و چهارم با حفظ ثبات اقتصادی در کشور ریسک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را کاهش داد، اما در برنامه پنجم با تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور، موجب پدید آمدن تنگنای زیربنایی، تنگنای بازار کار و تورم بیشتر در اقتصاد کشور شد. با این حال نه کسری بودجه گسترده به وجود آمد و نه کسری تراز پرداخت‌ها و انباشت بیش از حد بدهی‌های خارجی.

- در دوره سه برنامه عمرانی، بخش خصوصی از معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی در مقیاس گسترده برخوردار بود.

- بهبود رابطه مبادله خارجی و افزایش درآمدهای نفتی موجب شده بود که نرخ ارز در کشور ثبات نسبی داشته باشد. این به معنای یارانه پنهان برای واردات مواد اولیه، نیم‌ساخته‌ها و ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی بود.

- پرداخت یارانه پنهان انرژی در سرتاسر دوره بررسی شده ادامه داشت و همین امر سرمایه‌گذاری در صنایع انرژی بر را در کشور سودآور می‌کرد.

- دولت با انجام اصلاحات ارضی مناسبات تولید را در این بخش تغییر داد و به موازات آن از سرمایه‌داران صنعتی حمایت کرد. تصویب قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی در سال ۱۳۳۴، نیز بستر قانونی مناسبی برای ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشور فراهم کرد.

درباره پیامدهای این سیاست‌ها بر تخصیص منابع کمیاب در اقتصاد، رقابت‌پذیری اقتصاد کشور، توزیع درآمدها و گسترش بازار ملی بحث‌های مهمی مطرح است که در ارزیابی خود از موفقیت یا شکست برنامه‌ها به آنها خواهیم پرداخت، اما بی‌تردید می‌توان

گفت سیاست‌ها و ترتیبات نهادی فوق طی سه برنامه جامع عمرانی قبل از انقلاب بر توسعه سریع بخش خصوصی در اقتصاد کشور مؤثر بوده است. نکته قابل توجه این است که نمایندگان بخش خصوصی، مشارکت فعالی در زمینه تدوین اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرای برنامه‌ها نداشته‌اند. در واقع برخلاف تجربه کره جنوبی دولت به دلیل دسترسی به درآمدهای نفتی بیشتر در مقام سرمایه‌گذار در امور تولیدی ظاهر می‌شد و بخش خصوصی را شریک مهمی برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نمی‌دانست. بخش خصوصی نیز با هدف بهره‌گیری از وام‌های ارزان‌قیمت، ارز ارزان برای واردات، مجوزهای بازرگانی و صنعتی، دریافت مشوق‌های صادراتی و خلاصه رانت‌جویی به دولت می‌نگریست. اگرچه در کره جنوبی نیز دولت از طریق حمایت صنعتی، در مقام توزیع‌کننده رانت ظاهر می‌شد و از این نظر تفاوتی میان دولت ایران و کره وجود نداشت، اما در آنجا دولت پرداخت کمک‌های خود را مشروط به عملکرد بخش خصوصی در دستیابی به اهداف از قبل توافق شده به‌خصوص اهداف صادراتی کرده بود. در حالی که در ایران مشوق‌ها دائمی و غیرمشروط پرداخت می‌شد. از این گذشته در کره جنوبی بوروکراسی منزه، مستقل از منافع خصوصی و پایبند به وظایف و تعهدات اجتماعی شکل گرفته بود. در حالی که در ایران چنین فرهنگی فقط در نزد برخی از مقامات ارشد اداری دیده می‌شد نه در تمامی بدنه آن. به همین دلیل در ایران آن دوره، شاهد نفوذ بخش خصوصی در مقامات اداری و گره خوردن منافع بوروکرات‌های فاسد و بخش خصوصی رانت‌جو بوده‌ایم. دخالت دربار، ساواک و مقامات ارشد نظامی در تصمیمات اقتصادی و شخصی کردن تصمیمات مهم و تمرکز آن در نزد شاه این وضعیت را وخیم‌تر می‌کرد و به آن دامن می‌زد. در این زمینه خاطرات محمد یگانه (۱۳۸۴) اطلاعات موثقی را به دست می‌دهد.

۹-۶ ارزیابی موفقیت‌ها و ناکامی‌های برنامه‌ریزی در ایران

از پنج برنامه‌ای که در دوره قبل از انقلاب به اجرا گذاشته شد همگان بر سر ناکامی برنامه‌های عمرانی اول و پنجم اتفاق نظر دارند. براساس ارزیابی انجام شده در فصول قبل و این فصل می‌توان گفت برنامه‌های دوم، سوم و چهارم در دستیابی به اهداف رژیم تا

حدود زیادی موفق بوده‌اند. رشد اقتصادی سریع و مستمر، همراه با تورم پایین را می‌توان گواه این موفقیت دانست. به هر حال از آنجاکه برنامه 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.

تا جایی که به ارزیابی سه برنامه جامع قبل از انقلاب مربوط است، تلاش می‌شود در پرتو درکی که امروزه از نقش دولت در اقتصادهای مختلط داریم به این مهم توجه شود (نگاه کنید به فصل اول این کتاب). امروزه این نکته مورد پذیرش عمومی است که دولت‌ها نقش مشخصی در ارتقای عملکرد اقتصاد ملی و گسترش عدالت اجتماعی دارند. نقش مکمل دولت و بازار در نظریه‌های معاصر اقتصادی شناخته شده است. دولت وظیفه دارد با رفع ناتوانی‌های اقتصاد بازار و ایجاد بسترهای نهادی مناسب برای سازوکار بازار، فضای سرمایه‌گذاری را برای فعالان بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی بهبود بخشد. دولت‌هایی به‌خوبی از عهده انجام این وظایف برمی‌آیند که به قواعد حکمرانی خوب پایبند باشند. برای این امر لازم است تعامل سازنده و تقسیم کار روشنی میان دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی فراهم شود. در زیر به برخی از این مسائل پاسخ خواهیم داد. اما قبل از آن باید توجه داشت که با این تعبیر، برداشت ما این است که برنامه‌ریزی جامع فقط تخصیص منابع در بخش عمومی و تعیین تقدم و تأخر و هماهنگی زمانی و مکانی میان طرح‌های عمرانی بخش عمومی را شامل نمی‌شود، بلکه برنامه جامع در اقتصادی مختلط، موضوع سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی و ترتیبات نهادی لازم برای ارتقای عملکرد اقتصاد کشور و گسترش عدالت اجتماعی را نیز شامل می‌شود.

۱-۹-۶ رشد بلندمدت اقتصادی

رشد اقتصادی بی‌تردید یکی از مهم‌ترین سنجه‌های عملکرد اقتصادی است. عملکرد اقتصاد ایران در دوره برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم از این نظر با هر مقیاسی قابل توجه بوده است (جدول ۱-۶). در برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه بدون نفت، در حد ۱۵ درصد پیش‌بینی شده بود که در حد ۱۳ درصد در سال تحقق یافت. رشد پیش‌بینی شده ۲۵/۹ درصد به دلیل خوش‌بینی

زیاد درباره بهبود رابطه مبادله خارجی و افزایش تولید و صادرات نفت بوده است که البته، تحقق نیافت.

جدول ۶-۱ پیش‌بینی و عملکرد رشد اقتصادی در سه برنامه جمع عمرانی قبل از انقلاب

(درصد)

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

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، برنامه پنجم عمرانی کشور، برنامه پنجم تجدیدنظر شده، ۱۳۵۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶-۱۳۶۴، جلد دوم، ۱۳۸۱.

گفتنی است که رشد درآمد سرانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ در دوره برنامه سوم، چهارم و پنجم به ترتیب ۴/۲، ۱۲/۳ و ۱۶/۹ درصد بوده است (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۱، ص ۵۹۵).

اگر تجارب دوره بعد از انقلاب نبود می‌توانستیم این استدلال را قبول کنیم که درآمدهای نفتی خود عامل اصلی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در اقتصاد ملی بوده است، اما بی‌تردید امروزه دریافته‌ایم که اگرچه درآمدهای نفتی شرط لازم برای دستیابی به نرخ‌های رشد بالا در اقتصاد ایران بوده، اما در غیاب ترتیبات نهادی مناسب و نظم انگیزشی لازم، هرگز این استعداد از قوه به فعل در نمی‌آید (ن.ک.: کاتوزیان، ۱۳۷۲؛ کارشناس، ۱۳۸۲).

۲-۹-۶ تحول در ساختار تولید

در دوره سه برنامه عمرانی قبل از انقلاب، ساختار تولید کشور متحول شد و اهمیت نسبی صنعت و معدن، ساختمان، آب و برق و گاز افزایش یافت و از اهمیت نسبی بخش کشاورزی و نفت کاسته شد (جدول ۶-۲).

جدول ۲-۶ تحول در ترکیب تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۶
(سهم - درصد)

۱۳۵۶	۱۳۴۰	فعالیت‌های اقتصادی
۷/۳	۱۶/۵	گروه کشاورزی
۳۱/۶	۳۶/۸	گروه نفت
۷/۴	۴/۴	صنعت و معدن
۰/۳	۰/۱	برق آب و گاز
۵/۹	۳/۵	ساختمان
۵۱/۶	۳۹/۶	گروه خدمات
(۱۲/۵)	(۱۷/۷)	بازرگانی، رستوران و هتل‌داری
(۷/۰)	(۵/۹)	حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات
(۶/۱)	(۱/۲)	خدمات مؤسسات مالی و پولی
(۵/۱)	(۲/۶)	خدمات مستغلات و خدمات حرفه‌ای و تخصصی
(۱۹/۲)	(۱۰/۷)	خدمات عمومی
(۱/۶)	(۱/۴)	خدمات اجتماعی، شخصی و خانگی
۱/۴	۰/۹	کسر می‌شود: کارمزد احتسابی
۱۰۰	۱۰۰	تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶ - ۱۳۶۹،
۱۳۸۱، جلد دوم.

از مطالعه رشد فعالیت‌های عمده اقتصادی و ساختار تولید در دوره ۱۳۴۰-۱۳۵۶، چند نکته به شرح زیر قابل استنتاج است:

اول - در طول دوره (۱۳۴۱-۱۳۵۶) کشاورزی ایران از رشد میانگین سالیانه ۴/۶ درصد برخوردار شد که بیش از نرخ رشد جمعیت کشور در همان دوره است، اما به دلیل رشد سریع‌تر بخش‌های دیگر اقتصاد از سهم نسبی آن در تولید ناخالص داخلی کاسته شد.

دوم - در دوره بررسی شده ارزش افزوده گروه نفت، از رشد میانگین در حدود ۹/۲۶ درصد برخوردار شد و اقتصاد ایران در آغاز و انجام این دوره متکی به درآمد نفت بوده است و در دوره بررسی، حدود یک‌سوم تولید ناخالص داخلی از این بخش به دست آمد.

سوم - هرچند در طی این دوره، ارزش افزوده گروه صنعت از رشد سریع سالیانه ۱۳/۶۱ درصد برخوردار شد، و سهم آن در تولید ناخالص داخلی دو برابر شد، بااین حال در پایان دوره سهم آن اندک بود و از ۷/۴ درصد تجاوز نمی‌کرد.

چهارم - رشد بی‌قاعده گروه خدمات موجب افزایش اهمیت نسبی این بخش در اقتصاد شده است. گفتنی است که رشد میانگین این گروه در دوره بررسی، ۱۲/۱۰ درصد بود، اما در طی این دوره رشد فعالیت‌های حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات، خدمات مؤسسات مالی و پولی، خدمات مستغلات و خدمات فنی و حرفه‌ای و خدمات عمومی سریع‌تر از میانگین رشد سالیانه گروه خدمات بوده و رشد بخش بازرگانی، رستوران و هتل‌داری آهسته‌تر از آن بوده است.

می‌توان رشد سریع و ناهنجار گروه خدمات در اقتصاد ایران را به درآمدهای نفتی و نقشی که دولت رانتیر در این میان داشته است نسبت داد. دولت با در اختیار داشتن درآمدهای نفتی به گسترش بیش از حد بوروکراسی اداری و نیروهای نظامی خود اقدام می‌کرد. همچنین وفور درآمدهای نفتی و تزریق آن به اقتصاد ایران موجب افزایش تقاضا برای کالاهای و خدمات می‌شد، اما چون بخش مهمی از کالاهای مورد تقاضا از طریق افزایش واردات قابل تأمین بود، قیمت نسبی آنها در مقایسه با خدمات عملاً کاهش و سود فعالیت‌های بازرگانی و مسکن افزایش می‌یافت.

۳-۹-۶ تحول سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور

کمیت و کیفیت سرمایه‌گذاری بر کم‌وکیف رشد اقتصادی تأثیر تعیین‌کننده دارد. در دوره سه برنامه عمرانی نسبت تشکیل سرمایه ثابت به تولید ناخالص داخلی قابل توجه و به‌تدریج رو به افزایش بوده است (جدول ۳-۶).

نسبت افزایش موجودی سرمایه به افزایش تولید ناخالص داخلی در برنامه سوم و چهارم قابل قبول، ولی در برنامه پنجم به‌صورت بی‌قاعده‌ای بالا بوده است. شواهد بیانگر آن است که این افزایش را می‌توان به چند عامل نسبت داد.

اول، شروع طرح‌های عمرانی و تولیدی در مقیاس بزرگ که دوره احداث آنها طولانی و سرمایه لازم برای آنها قابل توجه بوده است.

دوم، تأخیر در اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری به دلیل کمبود ظرفیت‌های مدیریت، نیروی کار متخصص و تنگناهای زیربنایی.
سوم، شیوع فساد اداری.

جدول ۳-۶ شاخص‌های سرمایه‌گذاری در برنامه‌های جامع ایران (۱۳۴۱-۱۳۵۶)
(درصد)

شرح	برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)	برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)	برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)
نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت	۲۵/۰	۲۸/۹	۴۳/۸
نسبت سرمایه به محصول ^(۱)	۱/۸۴	۱/۶۸	۵/۱۱
سهم سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و لوازم کسب‌وکار / کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی	۵۱/۶	۵۴/۱	۵۸/۸
سهم بخش دولتی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی	۲۳/۲	۳۱/۷	۳۲/۸
سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی	۷۶/۸	۶۸/۳	۶۷/۲

1. Incremental Capital-Output Ratio (ICOR)

مأخذ: همان.

سهم تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات و لوازم کسب‌وکار در کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ در برنامه سوم عمرانی بیش از ۵۱ درصد بود که در برنامه چهارم و پنجم با قدری افزایش همراه بوده است.
نکته قابل توجه این است که سهم بخش خصوصی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی در دوره بررسی همواره بیش از بخش عمومی بوده است، اما این سهم در برنامه چهارم و پنجم در مقایسه با برنامه سوم کاهش یافت. سرمایه‌گذاری دولت به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶، در برنامه سوم ۲۴/۴ هزار میلیارد ریال بود این مبلغ در دوره برنامه چهارم و پنجم با افزایش قابل توجهی به ترتیب به ۵۸/۲ و ۱۵۱/۸ میلیارد ریال افزایش یافت (همان).

وفور درآمدهای نفتی در دوره برنامه پنجم میل فراوانی برای گسترش سرمایه‌گذاری‌های دولت در فعالیتهای تولیدی بزرگ مقیاس و سرمایه‌بر به وجود آورده بود. این دولت‌گرایی

هرچند سبب شکل‌گیری اقتصاد سوسیالیستی و ضد سرمایه‌داری نشد، اما پررنگ شدن نقش دولت در اقتصاد ملی را به دنبال داشت.

۴-۹-۶ تحول جمعیت، اشتغال و بهره‌وری نیروی کار

تحولات جمعیت و اشتغال را به دلیل نبود اطلاعات آماری قابل اعتماد نمی‌توان برای دوره اجرای سه برنامه جامع بررسی کرد، اما به استناد آمارگیری سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۳۵ و ۱۳۵۵ می‌توان در این باره تصویری ارائه داد. جمعیت ایران در دوره ۱۳۴۵-۱۳۴۵ و ۱۳۵۵-۱۳۴۵ به ترتیب بارشد میانگین سالیانه ۳/۱ و ۲/۷ درصد رشد کرد. به نظر می‌رسد در دوره دوم برنامه‌های کنترل جمعیت و تنظیم خانواده سبب کاهش رشد جمعیت شده باشد. با این حال کاهش نرخ مرگ‌ومیر اطفال و رواج سنت‌های فرهنگی پدربزرگسالارانه به ویژه در مناطق روستایی، نرخ رشد بالای جمعیت را به ارمغان آورد. در سال ۱۳۵۵ میزان خام موالید ۴۲/۹ در هزار و میزان خام مرگ‌ومیر ۱۱/۵ در هزار بود. در این سال امید به زندگی در ابتدای تولد ۵۶ سال بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۲۷). جمعیت ایران در دوره بررسی به دلیل رشد سریع آن جوان بوده و میانگین سنی آن در دو دوره به ترتیب ۲۲/۲ و ۲۲/۴ سال گزارش شده است (جدول ۴-۶). رشد بالای جمعیت دوره گذار جمعیتی ایران را به تأخیر انداخت و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه را حادث کرد.

جدول ۴-۶ تحول جمعیت ایران در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵

سال	جمعیت (به میلیون نفر)	میانگین رشد سالیانه نسبت به دهه قبل (درصد)	میانگین سنی جمعیت (سال)
۱۳۳۵	۱۸/۹۶	۲/۹۶	در دست نیست
۱۳۴۵	۲۵/۷۹	۳/۱	۲۲/۲
۱۳۵۵	۳۳/۷۱	۲/۷	۲۲/۴

مأخذ: مرکز آمار ایران، سالنامه آماری کشور ۱۳۷۷، ۱۳۷۸.

تحول جمعیت فعال، شاغل و بیکار کشور در دوره ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ به شرح جدول

۵-۶ است. در ظرف این دوره رشد عرضه نیروی کار بیش از رشد تقاضای آن بود. به همین سبب شاهد رشد نرخ بیکاری هستیم. علت پایین بودن نرخ بیکاری در سال ۱۳۳۵ تا حدودی ناشی از این امر است که در آمارگیری آن سال برخلاف دو دوره بعد بیکاران فصلی در شمار شاغلان محاسبه شده‌اند.

به دلیل سهم بالای اشتغال در کشاورزی و فعالیتهای ساختمانی می‌توان استدلال کرد که بیکاری فصلی در اقتصاد ایران نسبتاً بالا بوده است. در عین حال به دلیل رواج کشاورزی دهقانی و گسترش خدمات عمومی به‌ویژه گسترش دیوان‌سالاری و نیروهای نظامی می‌توان گفت بیکاری پنهان نیز در این دوره بالا بوده است.

جدول ۵-۶ تحول جمعیت فعال، شاغل و بیکار کشور در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵

(هزار نفر - درصد)

سال	جمعیت ده‌ساله و بیشتر	جمعیت فعال			نرخ بیکاری	نرخ مشارکت	سهم زنان در اشتغال	سهم مردان در اشتغال	بار تکفل ناخالص
		جمع	شاغل	بیکار					
۱۳۳۵	۱۲۷۸۴	۶۰۶۷	۵۹۰۸	۱۵۹	۲/۶	۴۷/۵	۹/۷	۹۰/۳	۳/۲
۱۳۴۵	۱۷۰۰۰	۷۸۴۲	۷۱۱۶	۷۲۶	۹/۳	۴۶/۱	۱۳/۳	۸۶/۷	۳/۶
۱۳۵۵	۲۳۰۰۲	۹۷۹۶	۸۷۹۹	۹۹۷	۱۰/۲	۴۲/۳	۱۳/۸	۸۶/۲	۳/۸

مأخذ: همان.

در دوره بررسی، سهم زنان در نیروی کار شاغل اندک، ولی روبه افزایش بوده است. به دلیل مشارکت اندک زنان در نیروی کار، جوانی جمعیت و افزایش پوشش تحصیلی جوانان ده‌ساله و بیشتر، نرخ مشارکت جمعیت ده‌ساله و بالاتر در نیروی کار تنزل و بار تکفل ناخالص افزایش یافت (جدول ۶-۶).

تحول اشتغال در سه دوره ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ نکات مهمی را بازگو می‌کند (جدول ۶-۶).

جدول ۶-۶ تحول اشتغال برحسب فعالیت‌های عمده اقتصادی در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵

۱۳۵۵		۱۳۴۵		۱۳۳۵		فعالیت‌های عمده اقتصادی
سهام (درصد)	هزار نفر	سهام (درصد)	هزار نفر	سهام (درصد)	هزار نفر	
۳۴/۰	۲۹۹۱/۹	۴۶/۲	۳۱۶۸/۵	۵۶/۳	۳۳۲۶	کشاورزی
۱/۰	۸۹/۹	۰/۴	۲۶/۳	۰/۴	۲۴/۷	استخراج معادن
۱۹/۰	۱۶۷۲	۱۸/۵	۱۲۶۷/۶	۱۳/۸	۸۱۵/۷	صنعت
۱۳/۵	۱۱۸۸/۷	۷/۴	۵۰۹/۸	۵/۷	۳۳۶/۸	ساختمان
۰/۷	۶۱/۶	۰/۸	۵۲/۹	۰/۲	۱۱/۷	برق، گاز و آب
۷/۶	۶۶۸/۵	۸/۱	۵۵۲	۶/۰	۳۵۵	بازرگانی، رستوران و هتلداری
۴/۹	۴۳۱/۵	۳/۳	۲۲۴/۱	۳/۵	۲۰۸	حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات
۱۹/۳	۱۶۹۵/۳	۱۵/۴	۱۰۵۷/۲	۱۴/۱	۸۳۰/۱	سایر خدمات
۱۰۰	۸۷۹۹/۴	۱۰۰/۱	۶۸۵۸/۴	۱۰۰	۵۹۰۸	جمع

مأخذ: مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۵۵ - ۱۳۴۵.

اول آنکه تعداد شاغلان بخش کشاورزی و اهمیت نسبی اشتغال در این بخش در ظرف ۲۰ سال کاهش یافته است و از ۵۶/۳ درصد به ۳۴ درصد رسیده است.

دوم آنکه بر تعداد شاغلان و اهمیت نسبی بخش صنایع و معادن (شامل صنعت، معدن، ساختمان، آب، برق و گاز) افزوده شده و سهم این گروه از فعالیت‌ها از ۲۰/۱ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۴/۲ درصد رسیده است.

سوم آنکه بر تعداد شاغلان گروه خدمات (شامل بازرگانی، رستوران و هتلداری، حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات و سایر خدمات) و اهمیت نسبی آن در کل اشتغال افزوده شده است. سهم این گروه از فعالیت‌های اقتصادی از ۲۳/۶ درصد به ۳۱/۸ درصد رسیده است.

چهارم اینکه هرچند به‌استثنای بخش کشاورزی سایر بخش‌ها در ایجاد فرصت‌های اشتغال جدید سهمیم بوده‌اند، اما در آن میان سهم بخش صنعت و سایر خدمات بسیار برجسته است.

پنجم آنکه در دوره ۱۳۳۵-۱۳۴۵ رشد اشتغال ۱/۵ درصد در سال و در دوره ۱۳۴۵-۱۳۵۵، ۲/۵ درصد در سال بوده است.

بدین ترتیب می‌توان گفت بخش اعظم رشد اقتصادی در دوره سه برنامه جامع عمرانی (۱۳۴۱-۱۳۵۶)، از طریق رشد بهره‌وری نیروی کار به‌دست آمد و میانگین رشد تعداد شاغلان در دوره ۱۳۴۵-۱۳۴۰ و ۱۳۵۵-۱۳۴۵ در مقایسه با میانگین رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در این مدت اندک بود (جدول ۶-۷).

جدول ۶-۷ تحول بهره‌وری نیروی کار در دوره ۱۳۴۵-۱۳۴۰ و ۱۳۵۵-۱۳۴۵

نسبت بهره‌وری هر گروه به کل بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد			میانگین رشد سالیانه بهره‌وری نیروی کار شاغل		گروه فعالیت
۱۳۵۵	۱۳۴۵	۱۳۴۰	۱۳۵۵-۱۳۴۵	۱۳۴۵-۱۳۴۰	
۰/۳۳	۰/۴۵	۰/۵۱	۷/۱	۲/۹	کشاورزی
۰/۵۱	۱/۵۹	۰/۹۹	-۱/۵	۱۶/۱	معدن (به‌استثنای نفت و گاز)
۰/۵۲	۰/۴۴	۰/۴۱	۱۲/۱	۷/۴	صنعت
۰/۷۹	۰/۸۱	۰/۸۴	۱۰/۱	۴/۹	ساختمان
۰/۵۶	۰/۲۶	۰/۱۷	۱۹/۲	۱۴/۵	برق، گاز و آب
۲/۵۳	۲/۹۳	۳/۹	۸/۸	۰	بازرگانی، رستوران و هتل‌داری
۲/۰۹	۲/۷۴	۲/۷۴	۷/۴	۵/۷	حمل‌ونقل، انبارداری و ارتباطات
۲/۵۵	۲/۷۴	۱/۷۱	۱۰/۸	۱۱/۲	سایر خدمات
۱/۰۰	۱/۰۰	۱/۰۰	۱۰/۴	۵/۷	بهره‌وری نیروی کار در اقتصاد
-	-	-	۱۳/۲	۷/۲	میانگین رشد سالیانه GDP بدون نفت (به قیمت پایه)
-	-	-	۲/۵۲	۱/۵۰	میانگین رشد سالیانه اشتغال

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶-۱۳۶۹، جلد دوم، ۱۳۸۱.

مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن، ۱۳۵۵-۱۳۴۵.

توضیح: برای محاسبه اشتغال در سال ۱۳۴۰ در غیاب اطلاعات آماری موثق از روش میان‌یابی آمارهای سال ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ استفاده شده است که چندان دقیق نیست. در ضمن تعداد شاغلان بخش استخراج نفت و گاز در هر سه دوره ۱۳۴۰، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵، از شاغلان بخش معدن کسر شده است.

در تبیین علل رشد سریع بهره‌وری نیروی کار می‌توان دلایل زیر را برشمرد:

اول آنکه سرمایه سرانه نیروی کار در این دوره به‌دلیل سرمایه‌گذاری‌های گسترده زیربنایی دولت و تغییر ساختار تولید به نفع بخش‌هایی که سرمایه‌بر بودند و از صرفه‌های مقیاس بهره می‌بردند، افزایش یافت. مکانیزه کردن کشاورزی، ایجاد صنایع تولیدکننده کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای که نیازمند سرمایه سرانه بیشتر است و سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز، برق، ارتباطات و خدمات بانکی را می‌توان به‌عنوان شاهد مثال آورد.

دوم آنکه در دوره بررسی شاهد بهبود سرمایه انسانی شاغل بوده‌ایم. در سال ۱۳۴۵ تعداد ۵۳/۲ هزار نفر از جمعیت شاغل کشور یا ۰/۷۸ درصد، تحصیلات دانشگاهی داشته‌اند. در حالی که این ارقام در سال ۱۳۵۵ به ترتیب ۲۴۴/۵ هزار نفر و ۲/۷۸ درصد شده بود (نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۴۵، ۱۳۵۵).

سوم آنکه در دوره (۱۳۴۱-۱۳۵۶) تولید ناخالص داخلی بدون نفت از رشد مستمر و بی‌وقفه برخوردار شد و تولید ناخالص داخلی (با نفت) تنها در سال ۱۳۵۶ به میزان ۲/۳ درصد کاهش یافت. این بدان معنی است که نرخ استفاده از ظرفیت‌ها در کل اقتصاد به میزان قابل توجهی کاهش نیافت تا از این طریق اثر سویی بر بهره‌وری نیروی کار ایجاد شود.

بهره‌وری نیروی کار در سال ۱۳۵۵ در بخش کشاورزی فقط ۳۳ درصد بهره‌وری کل اقتصاد بود. این وضعیت بیانگر عقب‌ماندگی فنی بخش کشاورزی، کمبود سرمایه سرانه و مقیاس کوچک بهره‌برداری‌های دهقانی در اقتصاد ایران است. اما بهره‌وری نیروی کار در بخش خدمات در همان زمان ۲ تا ۲/۵ برابر میانگین بهره‌وری ملی بود. این وضع از یک‌سو بیانگر آن است که دولت رانتیر با اتکا به درآمدهای نفتی می‌توانست سطح حقوق و دستمزد کارکنان اداری و نظامی خود را بالاتر از بازدهی نهایی آنها کند. در عین حال تا جایی که به بخش بازرگانی و حمل‌ونقل مربوط است، در دوره رونق نفتی قیمت نسبی کالاهای غیرقابل مبادله به شدت افزایش یافته بود.

۵-۹-۶ تعامل با دنیای خارج و رشد اقتصادی

در ادبیات اقتصادی، چگونگی تعامل با دنیای خارج نقش مهمی در توسعه اقتصادی

دارد. چنین استدلال می‌شود که کشورهای دارای رویکرد برون‌نگر به‌دلیل دسترسی به بازارهای بزرگ‌تر و بهره‌گیری از مزایای تولید در مقیاس بزرگ‌تر و همچنین به‌دلیل فشار رقابت بین‌المللی سریع‌تر از کشورهای درون‌نگر به فناوری نوین دست می‌یابند و به رشد اقتصادی بالاتری دست می‌یابند. دسترسی به بازارهای مالی بین‌المللی همچنین جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز از طریق سیاست‌های تجاری و سرمایه‌گذاری بازتر تسهیل می‌شود (هادی‌زنوز، ۱۳۷۹). نکته در اینجا است که تعامل با اقتصاد جهانی در چارچوب مناسبات سیاسی، نظامی، فرهنگی و اقتصادی با کشورهای مختلف به‌ویژه قدرت‌های بزرگ انجام می‌شود. بدین ترتیب سیاست تجاری و سیاست‌های سرمایه‌گذاری جزئی از یک بسته سیاستی بزرگ‌تر محسوب می‌شوند بدیهی است که ماهیت رژیم سیاسی و اقتصادی مستقر در هر کشور و موازنه نیروها در عرصه جهانی بر انتخاب‌های سیاستی پیش روی هر کشور تأثیر می‌گذارد.

حال این پرسش مطرح است که برنامه‌ریزی اقتصادی تا چه حد می‌تواند چگونگی این تعاملات را تنظیم کند؟ بدیهی است که برنامه‌ریزان اقتصادی باید فرضیاتی درباره مناسبات سیاسی و نظامی که خارج از حیطه عمل آنهاست، ارائه کنند، اما نقش برنامه اقتصادی در تنظیم مناسبات اقتصادی بین‌المللی و اتخاذ سیاست‌های تجاری و سرمایه‌گذاری پررنگ‌تر است. در این حوزه انتظار بر این است که در برنامه، سیاست‌های زیر مشخص شود:

- سیاست ارزی کشور،
- سیاست تجاری کشور،
- سیاست انتقال تکنولوژی به کشور،
- سیاست استقراض و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی،
- توجه به سیاست صادرات نفت در سازمان اوپک و پیش‌بینی قیمت نفت در دوران برنامه،
- پیش‌بینی مقدار تولید، مصرف و صادرات نفت خام در کشور،
- پیش‌بینی صادرات غیرنفتی و واردات در دوره برنامه،
- پیش‌بینی استقراض و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور،
- پیش‌بینی وام‌ها و سرمایه‌گذاری‌های کشور در خارج.

با مرور برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم قبل از انقلاب مشخص می‌شود که هرچند برخی از موارد مذکور در بالا مدنظر برنامه‌ریزان کشور بوده، اما در این زمینه نارسایی‌های جدی وجود داشته است. در زیر به این مباحث به صورت اجمالی خواهیم پرداخت. اما قبل از آن، مسئله تعامل با دنیای خارج را در بستر وسیع تر تحولات جهانی ارزیابی خواهیم کرد. در دوره بعد از جنگ جهانی دوم، جهان شاهد رشد شرکت‌های فراملیتی و تشدید روندهای جهانی شدن اقتصادها بود. درعین حال این دوره با مبارزات ضد استعماری ملل آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین و ظهور دولت - ملت‌های جدید در ابعادی گسترده هم‌زمان بود. در این دوره همچنین جهان شاهد رقابت اقتصادی، نظامی و سیاسی دو بلوک شرق و غرب بوده است. ایران در دوره بعد از جنگ بعد از یک دوره طولانی کشمکش و مبارزات ملی به دنبال کودتای سال ۱۳۳۲ به بلوک غرب پیوست.

تا جایی که به سامان‌دهی نظام اقتصاد بین‌المللی در حوزه دنیای سرمایه‌داری مربوط می‌شود، سه تحول مهم در این دوره رخ داد. یکی از این تحولات مربوط به تأمین آزادی تجارت بود که با موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت گام مؤثری در این راستا برداشته شد. دیگری موافقت‌نامه‌ای بود که در کنفرانس بروتون و دز به دست آمد و به موجب آن نظام مالیه بین‌المللی و نرخ ارز تعیین شد و به شکل‌گیری صندوق بین‌المللی پول منجر شد. تحول سوم مربوط به شکل‌گیری بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه بود که کمک‌های مالی بین‌المللی برای عمران و آبادانی کشورهای در حال توسعه را تنظیم می‌کرد. ایران به عضویت گات، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی درآمد.

۱-۵-۹-۶ تعامل با آمریکا

همان‌طور که در بالا گفتیم، تعامل با دنیای خارج از ابعاد مختلف قابل بحث است. تجربه تاریخی بیانگر آن است که کشورهای در حال توسعه‌ای که در دوره بعد از جنگ جهانی دوم راه رشد سرمایه‌داری را برگزیدند یا به اصطلاح امروزی نظام اقتصاد بازار را پذیرفتند، بدون جلب اعتماد و پشتیبانی سیاسی، نظامی و اقتصادی قدرت‌های بزرگ این نظام، به ویژه ایالات متحده، نمی‌توانستند در راستای رشد و توسعه اقتصادی گام مؤثری بردارند و موفق شوند. تجربه کره جنوبی، تایوان و ایران در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی و

مناسبات نزدیک آنها با ایالات متحده نمونه بارز این ادعاست. در دهه‌های هشتاد و نود میلادی نیز تجربه اقتصادهای مالزی، چین و هند سه نمونه مهم و قابل ذکر در همین زمینه است.

این یک امر بدیهی است که تعاملات سیاسی و اقتصادی این کشورها با نظام سرمایه‌داری جهانی مبتنی بر مناسبات قدرت و روابط سلطه بوده است، اما به مرور دولت‌های موفق در زمینه توسعه اقتصادی، ایام در سایه مدیریت صحیح سیاست خارجی، سیاست‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، توانسته‌اند توازن بهتری را در این مناسبات سلطه‌آمیز به وجود آورند. درعین حال از مزایای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی بهره‌مند شوند.

ایران بعد از جنگ جهانی دوم به عرصه مناقشه اتحاد جماهیر شوروی و ایالات متحده و انگلستان تبدیل شده بود. با شکست نهضت ملی به دنبال کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲، در سال ۱۳۳۳ قرارداد کنسرسیوم میان علی امینی و هوارد بیچ منعقد شد، ایران به جرگه هم‌پیمانان غرب درآمد و به پیمان بغداد (بعدها سنتو) پیوست و با آمریکا قرارداد دو جانبه دفاعی منعقد نمود و با خروج نیروهای نظامی انگلستان از خلیج فارس در اجرای دکترین نیکسون به ژاندارم منطقه تبدیل شد (مهدوی، ۱۳۶۸).

اهمیت استراتژیک ایران در منطقه به دلیل منابع انرژی فراوان در کشور، مرز طولانی با اتحاد جماهیر شوروی و موقعیت ایران در خلیج فارس مهم‌تر از آن بود که دنیای غرب، افتادن ایران به دامن شرق را تحمل کند.

هرچند با روی کار آمدن جان اف. کندی مناسبات ایران و آمریکا به دلیل طرفداری او از اصلاحات در ایران و سخت‌گیری درباره فروش اسلحه به ایران به تیرگی گرایید، اما بعد از ترور کندی در اول آذر ۱۳۴۲، لیندون جانسون رئیس‌جمهوری جدید بلافاصله طرحی را تصویب کرد که به موجب آن ایران می‌توانست، ۲۰۰ میلیون دلار جنگ‌افزار از آمریکا خریداری کند. ما به‌ازای آن طرح، قبول درخواست دولت آمریکا برای اعطای مصونیت سیاسی به پرسنل نظامی آمریکا در ایران بود که از دو سال قبل از این تاریخ مورد درخواست پنتاگون بود. بعد از مدتی حسنعلی منصور نخست‌وزیر وقت، در مهر ماه سال ۱۳۴۳ لایحه‌ای را به مجلس تقدیم کرد که به دولت ایران اجازه می‌داد رئیس و اعضای هیئت‌های مستشاری نظامی ایالات متحده را در ایران از مصونیت‌ها و معافیت‌هایی

که شامل کارمندان اداری و فنی بود برخوردار کند. در واکنش به تصویب این قانون امام خمینی (ره) در سوم آبان ۱۳۴۳ علیه کاپیتولاسیون نطق شدیدالحنی ایراد کرد که منجر به تبعید ایشان به ترکیه شد. ترور حسنعلی منصور در اول بهمن ۱۳۴۳ و سوءقصد به جان شاه در کاخ مرمر در ۲۱ فروردین ۱۳۴۴ را می‌توان از پیامدهای این قانون دانست. اقدام بی‌سابقه ایران در خرید اسلحه از شوروی، واشنگتن را بر آن داشت که با فروش تسلیحات بیشتر به ایران موافقت کند. در آبان ماه ۱۳۴۶ مقرر شد، ۲۵۰ میلیون دلار اعتبارات به دولت ایران پرداخت شود تا بتواند یک اسکادران هواپیمای جنگی اف ۴ و وسایل یدکی لازم برای آن را خریداری کند (همان: ۲۰۸). بهای جنگ‌افزارهای خریداری شده ایران از آمریکا از سال ۱۳۴۳ تا ۱۳۴۶، سیصد میلیون دلار می‌شد که تا پایان این دوره تمام آنها به ایران تحویل داده نشده بود.

با اعلام خروج نیروهای نظامی انگلستان از خلیج فارس دولت آمریکا برای حفظ امنیت منطقه متوسل به تسلیح هرچه بیشتر دو کشور طرفدار خود در منطقه یعنی ایران و عربستان شد. انتخاب ریچارد نیکسون به ریاست جمهوری آمریکا در نوامبر سال ۱۹۶۸ در محافل دولتی ایران با خشنودی همراه شد. در آبان ماه سال ۱۳۴۸ هویدا لایحه‌ای درباره خرید ۴۰۰ میلیون دلار اسلحه به‌منظور تقویت بنیه دفاعی کشور تسلیم مجلس کرد. لایحه مزبور به دولت اجازه می‌داد مبلغ فوق را از یک یا چند جا وام بگیرد. آمریکا و انگلستان در این زمان درباره تقویت بنیه دفاعی ایران به توافق رسیده بودند. آنها اعلام کردند که با برنامه یک میلیارد دلاری ایران برای خرید تجهیزات نظامی تا هنگام خروج قطعی نیروهای انگلیسی از خلیج فارس در آذر ماه ۱۳۵۰ تفاهم کرده‌اند (همان: ۲۱۱). به‌طور خلاصه بهای جنگ‌افزارهای آمریکایی در فاصله سال‌های ۱۳۴۴ تا ۱۳۴۹ به یک میلیارد و ششصد میلیون دلار بالغ گردید و تخمین زده شد که خرید اسلحه ایران از آمریکا و انگلستان و ایتالیا یک میلیارد دلار قرض ببار خواهد آورد که باید در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ پرداخت شود (همان).

اگر ایران در دهه ۱۹۶۰ فقط یک حلقه در زنجیره دفاعی آمریکا در برابر کمونیسم بود، در دهه ۱۹۷۰، به‌صورت متحد ممتاز آمریکا درآمد. بلندپروازی‌های منطقه‌ای شاه با دکترین نیکسون کاملاً منطبق بود. دکترین نیکسون عبارت بود از: تشویق رژیم‌های

وابسته به آمریکا برای مسلح شدن بیشتر به هزینه خودشان. کیسینجر وزیر امور خارجه آمریکا به‌خوبی می‌دانست که چه می‌کند. او قصد داشت اولاً کمک تسلیحاتی را به فروش اسلحه تبدیل کند و بدین ترتیب دست شاه را برای خرید هر مقدار اسلحه باز گذاشت. ثانیاً از این طریق پول‌های نفت را به آمریکا بازگرداند و از نظر اقتصادی و ارزی اوضاع کشورش را بهبود بخشید. ثالثاً تئوری جنگ برای آمریکا، اما به‌دست دیگران را به اجرا درآورد و شرکت ایران در جنگ ظفار یکی از مظاهر آن بود (همان: ۲۵۰). مبلغ کل فروش‌های جنگ‌افزار آمریکا به ایران در سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۵۱ به ۱۴/۴ میلیارد دلار رسید. البته همه تجهیزات در یک دوره معین تحویل نشد و قرار بود بخشی از آن در اوایل سال ۱۹۸۰ به ایران برسد که به‌دلیل پیروزی انقلاب اسلامی، آمریکا از تحویل آن به ایران خودداری کرد.

در نتیجه سرازیر شدن این سیل جنگ‌افزار به ایران، تعداد نفرات ارتش ایران از ۱۶۱ هزار نفر در سال ۱۳۴۹ به ۴۱۳ هزار نفر در سال ۱۳۵۷ افزایش یافت که ۲۵۰ هزار نفر آن نیروی زمینی بود. بی‌تردید تقویت ارتش ایران به‌موازات رشد و توسعه اقتصادی کشور برای مقابله با تهدیدات بین‌المللی و منطقه‌ای ضروری بود، اما جاه‌طلبی‌های نظامی شاه و پیروی بی‌چون و چرای او در تعقیب سیاست‌های امپریالیستی دولت آمریکا در جهان و منطقه، موجب ائتلاف منابع اقتصادی در مقیاس گسترده شده بود. دخالت ایران در ظفار، کمک ایران به شورشیان کُرد عراقی، ارسال اسلحه به ویتنام جنوبی و سومالی و اردن و مغرب و یمن شمالی به توصیه ایالات متحده آمریکا نمونه این ائتلاف منابع بود. تخصیص منابع مالی و نیروی انسانی کشور به امور نظامی در این مقیاس گسترده به‌خصوص در دوره ۱۳۴۰-۱۳۵۱ مشکلات تراز پرداخت‌های کشور را شدت بخشید و به افزایش بدهی‌های خارجی ایران در این دوره انجامید. تخصیص بخشی از عواید نفتی به امور نظامی در دوره رونق نفتی در سال‌های برنامه عمرانی پنجم نیز به‌منزله ائتلاف منابع ثروت بین‌نسلی کشور در راه جاه‌طلبی‌های بیمارگونه شاه و تحکیم پایه‌های حکومت دیکتاتوری او بود.

گفتنی است که انتخاب جیمی کارتر به ریاست جمهوری آمریکا در نوامبر ۱۹۷۶ که با شعار حقوق بشر و قطع حمایت آمریکا از دیکتاتوری‌های دست‌نشانده‌ای نظیر

ایران و شیلی به سر کار آمده بود، یک‌باره شاه را دچار سردرگمی کرد. او این بار برخلاف دوره کندی نتوانست حکومت آمریکا را به لزوم پشتیبانی بدون قیدوشرط برای ادامه حیات رژیم خود متقاعد کند.

۲-۵-۹-۶ تعامل با اتحاد جماهیر شوروی

به دنبال شکست مذاکرات ایران و شوروی درباره انعقاد عهدنامه عدم تعرض در بهمن سال ۱۳۳۷ مناسبات میان دو کشور تیره شد، اما در تابستان سال ۱۳۴۱ شوروی از ایران تعهد عدم واگذاری پایگاه موشکی را گرفت (همان: ۳۶۲).

در سایه این امتیاز، در قیام خرداد ۱۳۴۲ که رژیم شاه با بزرگ‌ترین تهدید پس از دوران مصدق مواجه شده بود، شوروی‌ها همانند آمریکا چشم بر هم گذاشتند و این قیام را نادیده گرفتند. برای نخستین بار در تاریخ معاصر ایران، دولت شوروی نقش خود را تغییر داده و به حامی شاه مبدل شده بود (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۲۷۲). بدین ترتیب سرانجام نوعی همزیستی بین دو کشور برقرار شد که بیش از ۱۵ سال دوام آورد. گفتنی است که شاه این نکته را هرگز پنهان نمی‌کرد که مایل است مناسبات با اتحاد جماهیر شوروی حتی در آینده دور، به همان همکاری اقتصادی و فنی محدود شود و تمام راه‌های رخنه و نفوذ سیاسی شوروی در ایران مسدود شود.

با روی کار آمدن کندی در آمریکا دوران تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی آغاز شد. در ۵ اوت سال ۱۹۶۳، قرارداد مسکو به امضا رسید. به‌موجب این قرارداد دولت‌های آمریکا، انگلستان و شوروی با منع آزمایش‌های هسته‌ای موافقت کردند. سه روز بعد از امضای این قرارداد دولت ایران قرارداد منع آزمایش‌های هسته‌ای را امضا کرد (مهدوی، ۱۳۶۸: ۱۷۳-۱۷۲). در ۳۰ خرداد سال ۱۳۴۳ (۲۰ ژوئن ۱۹۶۴) نخستین موافقت‌نامه بازرگانی و ترانزیت بین دو کشور امضا شد که تجارت بین دو کشور را برای سه سال منظم می‌کرد. در سفر شاه به مسکو (در خرداد سال ۱۳۴۴) زمینه لازم برای انعقاد دومین موافقت‌نامه اقتصادی بین دو کشور در ۱۱ اسفند ۱۳۴۵ هموار شد. موافقت‌نامه بازرگانی مذکور حجم صادرات ایران به شوروی را از ۲۰ میلیون دلار به ۷۰ میلیون دلار در سال افزایش داد. ایران در مدت پنج سال ۳۵۰ میلیون دلار کالا به شوروی صادر کرد که ۱۰۰

میلیون دلار آن کالاهای ساخت ایران از قبیل کفش، بخاری‌های نفت‌سوز و یخچال بود. بالاخره با امضای بزرگ‌ترین موافقت‌نامه در نوع خود در ۸ مرداد سال ۱۳۴۹، برنامه همکاری‌های اقتصادی و فنی دو کشور برای پنج سال بعد مشخص شد (همان: ۱۸۲). به‌موجب این موافقت‌نامه حجم مبادلات بازرگانی بین دو کشور در مدت پنج سال بیش از یک میلیارد دلار برآورد شد که ۷۲۰ میلیون دلار صادرات ایران و ۳۱۸ میلیون دلار صادرات شوروی بود. از نظر تهران این موافقت‌نامه شوروی را به بزرگ‌ترین بازار فروش کالاهای ساخت ایران تبدیل می‌کرد (همان: ۱۸۳ - ۱۸۲).

همان روز که موافقت‌نامه مزبور امضا شد، پروتکل جدیدی درباره تأسیس شرکت مختلط حمل‌ونقل ایران و شوروی نیز به امضا رسید که هریک از دو کشور پنجاه درصد سهام آن را داشتند. تأسیس شرکت مزبور، بازرگانی ترانزیتی از خاک شوروی را تسهیل می‌کرد و در همان حال در خاک ایران به شوروی‌ها تسهیلات ترانزیتی می‌داد. چشم‌انداز تجارت ترانزیتی ایران از خاک شوروی با ایجاد خط منظم کشتیرانی بین دو کشور در سال ۱۳۵۰ گسترده‌تر شد (همان: ۱۸۴ - ۱۸۳).

یکی دیگر از جنبه‌های سیاست ایران و شوروی در سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۵۱ گسترش همکاری‌های اقتصادی و فنی بود. مهم‌ترین موافقت‌نامه همکاری اقتصادی و فنی برای احداث کارخانه ذوب آهن و احداث لوله گاز و تأسیس کارخانه ماشین‌سازی در ۲۳ دی ماه سال ۱۳۴۴ بین دو کشور امضا شد، ولی اسناد مصوبه آن در ۸ تیر ماه ۱۳۴۵ مبادله شد (همان). افتتاح لوله سرتاسری گاز در ۶ آبان ۱۳۴۹ صورت گرفت. اما طرح ذوب آهن اصفهان به‌موقع به انجام نرسید. در عوض در ۱۹ مرداد ۱۳۵۱ موافقت‌نامه جدیدی برای افزایش ظرفیت کارخانه مزبور بین دو کشور امضا شد. به‌موجب این موافقت‌نامه دولت شوروی متعهد شد اعتباری به مبلغ ۲۶۰ میلیون روبل (۳۰۰ میلیون دلار) برای پرداخت بهای ماشین‌آلات و وسایلی که برای افزایش ظرفیت کارخانه تا ۱/۹ میلیون تن در سال، لازم بود در اختیار دولت ایران قرار دهد. سرانجام کارخانه ذوب آهن اصفهان در سال ۱۳۵۲ به بهره‌برداری رسید. یک سال قبل از آن کارخانه ماشین‌سازی اراک که ابتدا ظرفیت آن ۸۰۰۰ تن در سال بود به بهره‌برداری رسیده بود. اما قرار بود ظرفیت آن بعداً به ۳۰۰۰۰ تن در سال برسد.

گفتنی است که ایالات متحده و بانک جهانی قبلاً مخالفت خود را با تأسیس کارخانه ذوب آهن در ایران اعلام کرده بودند. زمانی که دولت ایران می‌خواست با کروب آلمان در این زمینه مذاکره کند با دخالت آمریکا این مذاکرات ناکام ماند. از این‌رو شاه تصمیم گرفت مذاکره با شوروی را در این زمینه در دستور کار خود قرار دهد و در مذاکره با برژنف مقرر شد هیئت‌های اقتصادی دو طرف جزئیات کار را مشخص کنند. ازسوی ایران آقای دکتر عالیخانی این وظیفه را برعهده گرفت. محمد یگانه که قبلاً در سازمان ملل خدمت کرده بود و به امور صنعتی وقوف داشت در آن زمان در سمت معاون وزیر اقتصاد در این هیئت نقش داشت (یگانه، ۱۳۸۴: ۱۲۰ - ۱۱۲).

ایجاد تأسیسات هیدروالکتریکی بر روی رودخانه ارس نیز که براساس موافقت‌نامه همکاری فنی و اقتصادی ۵ مرداد ۱۳۴۲ آغاز شده بود در سال ۱۳۵۰ به پایان رسید (همان: ۱۸۷).

۳-۵-۹-۶ سیاست نفتی ایران

ایران به‌دلیل ذخایر عظیم نفت و گاز از دیرباز توجه قدرت‌های بزرگ جهان مثل انگلستان، آمریکا و روسیه را به‌خود جلب کرده است. حضور نظامی این قدرت‌ها در جنگ جهانی دوم در ایران و رقابت آنها بر سر دستیابی به منابع نفت کشور، ایران را به صحنه رقابت بی‌امان این قدرت‌ها در دوره ۱۳۳۲-۱۳۲۰ تبدیل کرد. عاقبت با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، این منازعات به نفع آمریکا و انگلیس پایان یافت و با عقد قرارداد کنسرسیوم در سال ۱۳۳۳ تکلیف بهره‌برداری از نفت ایران مشخص شد. حمایت دولت‌های آمریکا و انگلیس از کودتا و رژیم شاه در دوران بعد از کودتا درواقع منافع متقابلی را برای طرفین دربرداشت. شاه بدون حمایت این دو کشور نمی‌توانست دوباره قدرت سیاسی را به‌دست آورد و با دیکتاتوری کشور را اداره کند. درعین‌حال رژیم شاه حامی منافع اقتصادی، سیاسی و نظامی آمریکا و غرب در منطقه بود.

بعد از کودتای سال ۱۳۳۲، به‌دلیل اهمیت درآمدهای نفت در بودجه دولت، تحول کیفی مهمی در منابع درآمدی دولت ایران به‌وجود آمد و به‌اصطلاح از آن پس دولت ایران همانند دیگر کشورهای نفت‌خیز خاورمیانه به یک دولت رانتیر تبدیل شد. این

مطلب را برای اولین بار حسین مهدوی در مقاله بسیار مهم و معتبر خود مطرح کرد: (Mahdavy, 1978). رانت خارجی که اقتصاد ایران از طریق صدور نفت به دست می‌آورد، ضمن حل معضل تراز پرداخت‌ها مشکلاتی را برای توسعه صنعتی پدید می‌آورد که در زیر به آن اشاره خواهیم کرد.

با این حال سیاست دولت ایران در قبال بهره‌برداری از نفت فقط تابعی از منافع دو کشور آمریکا و انگلیس نبود. در شهریور ۱۳۳۹ گروهی از شرکت‌های بزرگ نفتی عضو کنسرسیوم بهای نفت خام را در خلیج فارس خودسرانه کاهش دادند و این امر باعث ایجاد و تقویت تفکر تشکیل اتحادیه‌ای از کشورهای صادرکننده نفت که از دو سال قبل شکل گرفته بوده. بدین ترتیب سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) سرانجام در ۲۵ دی ماه ۱۳۳۹ (۱۵ ژانویه ۱۹۶۱) با عضویت شش کشور تأسیس شد. اما اوپک تا ده سال بعد نتوانست اقدام مؤثری برای حفظ حقوق اعضای خود در برابر غول‌های نفتی انجام دهد. علت اصلی این عدم موفقیت بیشتر رقابت ایران و عربستان سعودی بود که هر دو می‌خواستند مقام اول را در تولید نفت خاورمیانه داشته باشند. شاه می‌خواست به هر قیمتی تولید نفت ایران را افزایش دهد و با هرگونه سهمیه‌بندی و برنامه‌ریزی براساس منابع شناخته شده نفت مخالف بود. بدین سان تا بهمن ۱۳۴۹ بهای هر بشکه نفت از ۱/۸۰ تا ۲/۱۸ دلار بیشتر نبود. کودتای سرهنگ قذافی در دهم شهریور ۱۳۴۸، تا حدودی این وضعیت را تغییر داد. چون او در بهمن ۱۳۴۹ توانست بهای هر بشکه نفت خود را به ۳/۴۴ دلار به شرکت‌های نفتی تحمیل کند. سپس الجزایر و ایران و سایر کشورهای منطقه خلیج فارس به استثنای عربستان از او پیروی کردند. این اولین بار بود که تولیدکنندگان نفت به قدرت خود در تعیین قیمت پی بردند.

یک سال بعد که نیکسون شناور شدن بهای دلار را اعلام کرد، ارزش دلار ۸/۴۰ درصد تنزل یافت، از این رو کشورهای عضو اوپک تصمیم گرفتند در آینده هر سه ماه یکبار خودشان بهای نفت را با توجه به نرخ برابری دلار تعیین کنند.

شاه در ششم بهمن ۱۳۵۱ در اجتماعی که به مناسبت دهمین سالگرد انقلاب سفید برگزار شده بود تمایل خود را به اتمام قرارداد کنسرسیوم اعلام کرد. دولت‌های غربی به ایران پیشنهاد دادند به جای توسل به ملی کردن صنعت نفت به سبک عراق با

شرکت‌های نفتی در بهره‌برداری از منابع نفت کشور مشارکت کند. شاه این پیشنهاد را پذیرفت و در پی آن یک تفاهم کلی میان شاه و شرکت‌های نفتی در ۷ اسفند ۱۳۵۱ به‌وجود آمد. در خرداد ۱۳۵۲ قرارداد جدید با شرکت‌های نفتی در حوزه عملیات کنسرسیوم منعقد شد و در ۹ مرداد ۱۳۵۲ به تصویب مجلس رسید. متعاقب امضای قرارداد مشارکت، اداره امور پالایشگاه‌های آبادان و ماهشهر و تأسیسات وابسته به آن به شرکت ملی نفت ایران واگذار شد و شرکت‌های عضو کنسرسیوم به مدت بیست سال با داشتن حق اولویت و تخفیف در بهای خرید، خریدار نفت ایران شدند و قرار شد بهای نفت طبق موازین اوپک تعیین شود.

در ششم اکتبر ۱۹۷۳ (۱۴ مهر ۱۳۵۲) چهارمین جنگ اعراب و اسرائیل آغاز شد. در این حال کشورهای عرب تحریم نفت علیه کشورهای هم‌پیمان اسرائیل را آغاز کردند. هرچند ایران در تحریم نفتی اعراب در سال ۱۹۷۳ مشارکت نکرد، اما در بهره‌گیری از پیامد آن — که به افزایش بی‌سابقه درآمدهای نفتی کشور انجامید — درنگ نکرد. شاه در ۲۰ آذر ۱۳۵۲ قیمت هر بشکه نفت را ۱۷/۴۰ دلار اعلام کرد. در ۱۱ دی‌ماه اعضای اوپک در تهران گرد هم آمدند تا قیمت نفت را تعیین کنند. شاه که در آغاز برنامه پنج‌ساله پنجم بود و نیاز شدیدی به منابع مالی احساس می‌کرد، پیشنهاد کرد بهای هر بشکه نفت در حداکثر قیمتی که در نیمه دسامبر ۱۹۷۳ داشته است ثابت بماند و این پیشنهاد تصویب شد.

در دوره برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم میزان تولید و صادرات نفت ایران در سایه سیاست افزایش سهم ایران در اوپک به‌طور مستمر افزایش یافت (جدول ۸-۶). اما برنامه‌ریزان هرگز در تعیین این سیاست نقشی نداشتند.

بدیهی است که قیمت هر بشکه نفت صادراتی با توجه به نوسانات بازار جهانی به‌صورت برون‌زا تعیین می‌شد. از این‌رو می‌توان استدلال کرد که پیش‌بینی دقیق عواید ارزی کشور از این محل در دوره هر برنامه امکان‌پذیر نبود. نظر به اینکه عواید نفت مهم‌ترین منبع درآمد ارزی کشور و مهم‌ترین منبع تأمین مالی برنامه‌های عمرانی بود، این عدم قطعیت در پیش‌بینی می‌توانست به پیشبرد اهداف برنامه‌های عمرانی لطمه بزند (جدول ۹-۶).

جدول ۸-۶ مقدار استخراج و صادرات نفت خام ایران

شرح	برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) (میلیون تن متریک)	برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) (میلیون بشکه)	برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) (میلیون بشکه)
تولید نفت خام	۵۴۳/۵	۷۱۶۷/۵	۱۰۴۸۱
صادرات نفت خام	۴۴۵/۳	۶۲۰۶/۴	۹۲۲۷
سهم صادرات (درصد)	۸۱/۹	۸۶/۶	۸۸/۰

توضیحات: ارقام برنامه چهارم مربوط به سال‌های میلادی ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۲ است.

مأخذ: ابراهیم رزاقی، اقتصاد/ایران، نی، ۱۳۶۷، ص ۴۷۴ و ۴۷۸.

تولید و صادرات ایران در دوره برنامه چهارم، از بانک مرکزی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱.

تولید و صادرات ایران در دوره برنامه پنجم، بانک مرکزی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۵۶.

با این حال عملکرد اقتصاد کشور در دوران برنامه سوم و چهارم عمرانی بیانگر آن است که در موارد لزوم دولت ایران برای جبران کسری تراز پرداخت‌ها و کسری بودجه خود به استقراض خارجی متوسل می‌شد.

جدول ۹-۶ سهم درآمد نفت و گاز در درآمدهای ارزی کشور

(میلیارد دلار-درصد)

شرح	برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) (میلیون دلار)	برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) (میلیون دلار)	برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) (میلیون دلار)
کل دریافتی از محل صدور کالاها و خدمات (اعم از نفت و غیر نفت)	۸/۱	۱۶/۷	۱۱۲/۶
دریافتی از محل نفت و گاز	۳/۹	۱۳/۹	۹۷/۰
سهم نفت و گاز در درآمدهای ارزی	۴۸/۲	۸۳/۲	۸۶/۲

مأخذ: ابراهیم رزاقی، اقتصاد/ایران، نی، ۱۳۶۷، ص ۴۵۰.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶».

۴-۵-۹-۶ تجارت خارجی و سیاست‌های تجاری

دستیابی به رشد بالای اقتصادی در کشوری که بنیان صنعتی آن ضعیف است هم مستلزم

تجهیز منابع پس‌انداز داخلی و جلب سرمایه‌گذاری خارجی است و هم مستلزم دسترسی به ارز خارجی برای واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و خرید و انتقال فناوری و خدمات فنی و مهندسی. در دوره بررسی، درآمدهای نفتی نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در پرکردن شکاف سرمایه‌گذاری و پس‌انداز داخلی و کسری موازنه پرداخت‌های غیرنفتی ایران ایفا کرده است. بدون افزایش تولید و صادرات نفت خام و بهبود رابطه مبادله به نفع کشورهای نفت‌خیز، امکان تجهیز منابع مالی برای توسعه اقتصادی کشور فراهم نمی‌شد. در این میان برنامه‌ریزی اقتصادی، ابداع نهاد مهمی برای تبدیل عواید نفتی به سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، انسانی و تولیدی است. هرچند ایران اولین کشوری نبود که به این ابداع دست زد، اما تقلید و یادگیری آن را نمی‌توان نادیده گرفت. در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم، تکنوکرات‌های سازمان برنامه به‌خوبی زمام امور را به‌دست داشتند و شاه هنوز قدرت و سیطره کامل خود را بر این بخش از بوروکراسی اعمال نکرده بود. اما در برنامه پنجم، افزایش قیمت نفت و اعمال قدرت سیاسی مانع از رعایت اصول اقتصادی شد و نتایج وخیمی بر اقتصاد ملی بر جای گذاشت.

موازنه پرداخت‌های کشور در دوره سه برنامه عمرانی در جدول ۱۰-۶ مندرج است. برای محاسبه موازنه پرداخت‌ها در دوره برنامه سوم که اجرای آن از مهر ماه سال ۱۳۴۱ شروع شد، ما دوره زمانی ۱۳۴۶-۱۳۴۱ را در نظر گرفته‌ایم. درعین حال به‌دلیل نبود اطلاعات لازم در این دوره به موازنه ارزی استناد کرده‌ایم.

در دوره برنامه‌های سوم و چهارم ایران با کسری حساب جاری موازنه پرداخت‌ها و در دوره برنامه پنجم با مازاد حساب جاری مواجه بود. در دوره برنامه سوم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران کم بود و دولت برای پوشش کسری حساب جاری به وام‌های بلندمدت خارجی متوسل شد. در دوره برنامه چهارم هرچند جذب سرمایه‌گذاری خارجی به بخش نفت و سایر بخش‌های اقتصاد کشور در مقایسه با برنامه قبل اهمیت بیشتری به‌دست آورده بود، اما توسل به استقراض بلندمدت خارجی مهم‌ترین راه پوشش کسری حساب جاری محسوب می‌شد. در برنامه پنجم عمرانی به‌دلیل رونق نفتی، عواید ارزی کشور به‌نحوی سابقه‌ای افزایش یافت و حساب جاری موازنه پرداخت‌ها با مازاد قابل توجهی مواجه شد. در این دوره سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران افزایش فراوانی یافت. دولت هرچند

از وام‌های بلندمدت خارجی در دوره برنامه بهره‌مند شد، اما با بازپرداخت آنها در دوره برنامه از مانده بدهی‌های خارجی کشور کاسته شد. دولت ایران با توجه به مازاد حساب جاری توانست به سرمایه‌گذاری در خارج و اعطای وام به کشورهای خارجی اقدام کند.

دولت ایران در اعطای وام و کمک‌های خارجی هیچ برنامه و سیاست روشنی نداشت. به‌خصوص دست سازمان برنامه از این‌گونه تصمیمات کوتاه بود. این تصمیمات در وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت امور خارجه گرفته می‌شد. البته در این میان، نظر شاه تعیین‌کننده بود. به گفته محمد یگانه، ایران از طریق خرید سهام کروپ آلمان در پی دستیابی به فناوری پیشرفته بود. سرمایه‌گذاری ایران در پالایشگاه نفت آفریقای جنوبی و مدرسه هند نیز جنبه انتفاعی داشت. اما پرداخت وام ایران به انگلستان، فرانسه و ترکیه بیشتر انگیزه سیاسی داشت.

نکته قابل توجه این بود که سیاست نفتی دولت ایران در دوره برنامه‌های عمرانی افزایش تولید نفت تا حداکثر ظرفیت فنی موجود بود. هرگز در دوران برنامه پنجم این فکر به ذهن مقامات دولت ایران نرسید که می‌توانند تولید نفت را کاهش دهند و متناسب با نیازهای کشور آن را بفروشند.

دسترسی ایران به عایدات ارزی حاصل از صدور نفت موجب می‌شد که شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری از یک‌سو و شکاف حساب جاری موازنه ارزی از سوی دیگر پر شود و دو مانع بزرگ رشد سریع اقتصادی کشور از این طریق از میان برداشته شود. اما دلیل دیگر اتکای کشور به عایدات نفتی این بود که نیازی به جهت‌گیری سیاست‌های تجاری در راستای توسعه صادرات غیرنفتی احساس نمی‌شد. این مسئله به‌ویژه با توجه به فراوانی ارز خارجی و ثابت ماندن نرخ مبادله آن با ریال با وجود تورم بالا در دو سال آخر برنامه چهارم و سال‌های برنامه پنجم تشدید می‌شد (جدول ۱۰-۶). درواقع با افزایش قدرت پول داخلی، تبعیض علیه صادرات و به نفع واردات اعمال شد. با این شرایط برای حمایت از صادرات، جوایز صادراتی پرداخت می‌شد و برای حمایت از صنایع داخلی، سیاست اعمال تعرفه‌های گمرکی به موازات سیستم صدور مجوز واردات و اعمال سهمیه‌بندی واردات درباره کالاهای خاص در پیش گرفته شده بود. البته در دوران برنامه پنجم به دلیل مقابله با گرایشات تورمی در اقتصاد کشور، عملاً سیاست توسعه

واردات اعمال می‌شد و سیاست حمایت از صنایع داخلی رنگ باخت. همین‌طور که در جدول ۱۱-۶ ملاحظه می‌شود در دوره برنامه پنجم نرخ تعرفه واردات نسبت به دو برنامه قبل به‌صورت محسوسی کاهش یافت و پول کشور تقویت شد. این هر دو به نفع واردات و به زیان صادرات غیرنفتی بود (جدول ۱۱-۶).

جدول ۱۰-۶: موازنه پرداخت‌های کشور در دوره برنامه عمرانی سوم، چهارم و پنجم عمرانی

(میلیون دلار)

برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۷)		برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)		برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)		شرح
بستانکار	بدهکار	بستانکار	بدهکار	بستانکار	بدهکار	
-	۲۹۹۷۸	۱۵۶۲	-	۳۶۲/۷	-	الف) حساب جاری: کالا و خدمات: نفت و گاز سایر کالاهای درآمد سرمایه‌گذاری خدمات پروژه‌های انتقالی
۸۲۳۸۴	۱۱۲۵۵۸	۱۸۳۸۰	۱۶۷۹۱	۵۲۴۴/۵	۴۸۸۱/۸	
-	۹۶۹۹۶	۵۵۳	۱۳۹۳۳	۰	۳۷۰۲/۳	
۶۳۵۹۳	۲۸۷۲	۱۰۲۵۴	۱۶۳۸	۴۴۷۷/۷	۷۴۱/۱	
۳۴۴۴	۲۷۰۸	۵۵۴۰	۷۲	۰	۰	
	۹۹۷۸	۲۰۳۳	۱۱۴۸	۷۶۶/۸	۴۳۸/۴	
۲۰۰	۴	۱۸	۴۵	۰	۰	
۱۵۶۳۱	-	-	۳۰۴۷			ب) حساب سرمایه
۲۴۴۲۹	۸۷۵۸	۱۴۳۱	۴۳۹۰	۴۶۹	۹۰۷/۲	بخش غیر پولی:
۹۰۰۸	-	۱۱	۵۱۸	-	-	- سرمایه‌گذاری مستقیم در نفت
-	۳۵۰۶	۳۶	۱۲۱	۱۸/۵	۵۱/۸	- سرمایه‌گذاری مستقیم سایر
۹۹۱	-	۶۱	۱۵۴			- سایر سرمایه بلندمدت بخش خصوصی
۲۳۹۰	-	-	-	-	-	- سایر سرمایه کوتاه‌مدت بخش خصوصی
-	-	-	-	۵۰	۳۶	- دریافت و بازپرداخت مساعده کنسرسیوم
-	-	-	-	-	۱۹۰	- پذیره شرکت‌های جدید نفت

جدول ۱۰-۶ موازنه پرداخت‌های کشور در دوره برنامه عمرانی سوم، چهارم و پنجم عمرانی

(میلیون دلار)

شرح	برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)		برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)		برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)	
	بستانکار	بدهکار	بستانکار	بدهکار	بستانکار	بدهکار
- استفاده و بازپرداخت وام‌ها و اعتبارات بلندمدت خارجی توسط دولت	۵۸۰/۷	۳۴۳/۸	۳۵۹۷	۱۳۲۳	۳۹۱۶	۳۹۷۵
- تغییر در موجودی ریال ایران نزد کشورهای خارجی	-	-	-	-	-	۶
- پذیره‌نویسی نزد مؤسسات بین‌المللی	۴۸/۷	۵۶/۷	-	-	-	۱۳
- سرمایه‌گذاری در خارج	-	-	-	-	۱۳۳۶	۸۰۴۶
بخش پولی:	-	۹۸/۱	۱۲۶	۳۸	۹۰۷	۸۶۷
پ) تخصیص حق برداشت مخصوص	-	-	۶۱	-	-	-
ت) ذخایر خارجی بانک مرکزی	۲۹/۵	-	۵۷۴	۱۳۷۲	-	۱۰۱۰۶
اشتباهات آماری	-	۶/۹	۱۰۹	۹۵۷	-	۴۲۴۱

توضیحات: درباره برنامه سوم این توضیحات ضروری است: دریافت و بازپرداخت مساعده کنسرسیوم نفت در قسمت سرمایه کوتاه‌مدت خصوصی آورده شده است.

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶».

تجربه سه برنامه عمرانی به‌وضوح نشان می‌دهد که برنامه‌ریزان برای مقابله با شوک‌های مثبت و منفی نفتی ابزار مؤثری در اختیار نداشته‌اند، زیرا اساساً سیاست نفتی را شخص شاه دیکته می‌کرد و قیمت نفت به‌صورت برون‌زا و در بازار جهانی تعیین می‌شد و بدین ترتیب پیش‌بینی شوک‌های نفتی برای مدت اجرای برنامه امکان‌پذیر نبود. در این وضعیت سیاست تجاری دولت ناخواسته تحت تأثیر شوک‌های نفتی قرار می‌گرفت و تنها راه گریز از تنگنای ارزی استفاده از جریان ورودی سرمایه خارجی به‌صورت وام و

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود. گفتنی است که مناسبات حسنه رژیم قبلی با دول غربی و نیز تصویب قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب سال ۱۳۳۴ این امکان را برای کشور فراهم می‌کرد که در مواقع نیاز از بازار بین‌المللی برای تجهیز منابع مالی بهره گیرد. اما طنز تاریخ در اینجاست که شوک مثبت نفتی در دوره برنامه پنجم نشان داد که مازاد منابع ارزی در مقایسه با کمبود آن می‌تواند نقش ویران‌گری در جریان توسعه اقتصادی داشته باشد.

الگوی توسعه اقتصادی با رویکرد جایگزینی واردات و با اتکا به صادرات نفت، موجب شد که صادرات غیرنفتی به موازات واردات افزایش نیابد و نسبت آن به واردات از ۱۶/۵ درصد در برنامه سوم به ۱۵/۹ درصد در برنامه چهارم و ۴/۵ درصد در برنامه پنجم کاهش یابد. اساساً با توجه به ساختار انحصاری بازار برای اغلب کالاهای صنعتی بادوامی که در کشور تولید می‌شد و حمایت بی‌دریغ دولت از این صنایع، صاحبان این صنایع اعم از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و شرکت‌های دولتی از رانت قابل توجهی برخوردار بودند و به همین دلیل علاقه‌ای به بهبود کیفیت محصولات، کاهش هزینه‌های تولید، تنوع محصولات خود و جلب رضایت مشتریان نداشتند. این وضعیت در بلندمدت به رخوت تکنولوژیکی این صنایع می‌انجامید که حاصل آن عقب‌ماندگی تکنولوژیکی و رقابت‌ناپذیری کالاهای ساخت داخل بود.

در مقایسه با ایران کشورهایی مانند ژاپن، تایوان، کره جنوبی و دیگر کشورهایی که از نظر منابع طبیعی فقیر بودند، از آغاز کار ناگزیر بودند برای تأمین ارز لازم برای واردات ماشین‌آلات و خرید تکنولوژی خارجی به فکر توسعه صادرات باشند و با اتخاذ رویکرد توسعه صادرات نظام انگیزش‌های مالی خود را در همین راستا تنظیم کردند. این کشورها نمی‌توانستند از طریق تقویت پول داخلی خود علیه صادرات تبعیض قائل شوند. این کشورها نه تنها نرخ ارز خود را واقع‌بینانه تعیین کردند و در مواقع لزوم به تنزل ارزش پول خود برای حفظ توان رقابتی خود در بازار جهانی تن دادند، بلکه انواع یارانه‌های مالیاتی و نرخ بهره را برای صادرکنندگان در نظر گرفتند.

اما سیاست تجاری ایران اساساً با وفور و کمیابی ارز خارجی در نوسان بود. بعد از کودتا و افزایش درآمدهای نفتی و کمک‌های خارجی، سیاست درهای باز برای واردات

اتخاذ شد. در اواخر دهه ۱۳۳۰ وقتی کشور در نتیجه تعقیب این سیاست دچار کسری تراز پرداخت‌ها شد، کنترل واردات و افزایش سود بازرگانی را مدنظر قرار داد. در دوره برنامه پنجم نیز پس از افزایش عایدات ارزی کشور، سیاست درهای باز اتخاذ شد. به‌خصوص این سیاست برای تأمین تقضای فزاینده ناشی از سیاست مالی انبساطی ضرورت پیدا کرده بود. در اواسط برنامه وقتی فشارهای تورمی از کنترل دولت خارج شده بود، آقای هوشنگ انصاری وزیر وقت اقتصاد در شورای اقتصاد پیشنهاد داد برای کاستن از فشارهای تورمی، قیمت دلار ارزان‌تر شود. اختلاف‌نظر میان محمد یگانه که در آن زمان رئیس بانک مرکزی بود با وزیر اقتصاد بالا گرفت و مطابق معمول تصمیم‌گیری نهایی با شاه بود. هوشنگ انصاری نظرات خود را به وی منتقل کرد و جمشید آموزگار نیز به درخواست یگانه موضع بانک مرکزی را به شاه ارائه داد و آخر الامر این موضوع به نفع بانک مرکزی پایان یافت. جالب این است که در این موضوع وزیر بازرگانی وقت و محافل کارفرمایی صنعتی و بازرگانان واردکننده از نظر وزیر اقتصاد حمایت می‌کردند (یگانه، ۱۳۸۴: ۱۵۵ - ۱۴۹).

جدول ۱۱-۶ نرخ اسمی ارز، نرخ تورم و نرخ حمایت اسمی در دوره برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم

برنامه	سال	نرخ رسمی برابری ارز ^۱	نرخ برابری بازار آزاد ارز ^۲	میانگین موزون نرخ اسمی حمایت گمرکی (درصد)	نرخ تورم داخلی براساس شاخص قیمت خرده‌فروشی (درصد)	نرخ تورم در ایالات متحده آمریکا (درصد)
۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
سوم عمرانی	۱۳۴۱	۷۵/۷۵	۹۸/۴۲	در دست نیست	۰/۹	۱/۲
	۱۳۴۲	۷۵/۷۵	۹۷/۵۸	۲۸/۵	۱/۰	۱/۲
	۱۳۴۳	۷۵/۷۵	۸۷/۲۹	۲۲/۱	۴/۴	۱/۳
	۱۳۴۴	۷۵/۷۵	۸۷/۳۴	۲۲/۱	۱/۳	۱/۶
	۱۳۴۵	۷۵/۷۵	۸۴/۴۵	۲۳/۰	۰/۹	۳/۰
	۱۳۴۶	۷۵/۶۵	۸۲/۴۸	۲۱/۴	۰/۹	۲/۸

جدول ۱۱-۶ نرخ اسمی ارز، نرخ تورم و نرخ حمایت اسمی در دوره برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم

برنامه	سال	نرخ رسمی برابری ارز ^۱	نرخ برابری بازار آزاد ارز ^۱	میانگین موزون نرخ اسمی حمایت گمرکی (درصد)	نرخ تورم داخلی براساس شاخص قیمت خرده‌فروشی (درصد)	نرخ تورم در ایالات متحده آمریکا (درصد)
چهارم عمرانی	۱۳۴۷	۷۵/۱۱	۸۳/۰۷	۲۰/۳	۱/۶	۴/۳
	۱۳۴۸	۷۵/۳۶	۸۵/۱۱	۱۹/۶	۳/۵	۵/۴
	۱۳۴۹	۷۶/۳۸	۸۵/۹	۲۱/۰	۱/۵	۵/۸
	۱۳۵۰	۷۶/۳۸	۸۵/۳۵	۲۳/۲	۵/۵	۴/۳
	۱۳۵۱	۷۶/۳۸	۸۲/۹۲	۲۲/۷	۹/۱	۳/۳
پنجم عمرانی	۱۳۵۲	۶۹/۰۷	۷۵/۸۴	۲۴/۰	۸/۳	۶/۲
	۱۳۵۳	۶۷/۶۳	۷۳/۶۵	۱۴/۲	۱۵/۴	۱۱/۱
	۱۳۵۴	۶۷/۶۴	۷۴/۴۵	۱۱/۶	۶/۷	۹/۲
	۱۳۵۵	۷۰/۲۲	۷۹/۵۷	۱۳/۶	۱۸/۸	۶/۴
	۱۳۵۶	۷۰/۶۲	۷۹/۹۹	۱۶/۲	۲۶/۳	۵/۹

۱. نرخ برابری دلار و ریال.

مأخذ: ستون‌های ۳ و ۴ از بانک اطلاعات اقتصادی مرکز تحقیقات اقتصاد ایران به نقل از بانک مرکزی. ستون ۵ از تقسیم درآمد مالیات بر واردات به ارزش واردات کالاها به قیمت جاری به‌دست آمده است. مالیات بر واردات از مأخذ قبلی و ارزش واردات از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت ثابت و جاری ۱۳۷۶ - ۱۳۶۹، جلد اول، سال ۱۳۸۱.

۶-۹-۶ سیاست مالی دولت

بررسی منابع مالی دولت در دوران سه برنامه جامع قبل از انقلاب بیانگر آن است که سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه دولت اندک و سهم درآمدهای نفتی در تأمین درآمدهای آن قابل توجه بوده است. پس از رونق نفتی اوایل دهه ۱۳۵۰، اتکال بودجه دولت به درآمدهای نفت و گاز در برنامه پنجم عمرانی به‌شدت افزایش یافت (جدول ۱۲-۶). در این مدت

دولت رانتیر نیاز جدی به بهبود نظام مالیاتی کشور احساس نمی‌کرد. در دوره برنامه سوم درآمدهای غیرنفتی دولت (از محل مالیات‌ها و سایر منابع) حدود ۴۶ درصد هزینه‌های جاری آن را تأمین می‌کرد، اما این نسبت در دوره برنامه چهارم بهبود یافت و به ۶۴/۹ درصد رسید، اما این روند در دوره برنامه پنجم ادامه نیافت و سهم درآمدهای غیرنفتی دولت در تأمین مخارج جاری آن به شدت کاهش یافت و به ۳۸/۴ درصد تنزل یافت. بدین ترتیب درآمدهای حاصل از منبع بین‌نسلی ثروت ملی بیش‌ازپیش صرف هزینه‌های جاری خدمات عمومی شد.

جدول ۱۲-۶ منابع و مصارف دولت در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی
(میلیارد ریال - درصد)

برنامه چهارم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)		برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)		برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)		شرح
۱۰۰	۷۳۱۲/۰	۱۰۰	۱۰۰۹/۷	۱۰۰	۴۹۲/۷	درآمدهای دولت:
۷۷/۷	۵۶۸۲/۶	۵۵/۴	۵۵۷/۸	۴۹/۱	۲۴۱/۷	درآمد نفت و گاز
۱۸/۴	۱۳۴۴/۵	۳۶/۵	۳۶۸/۳	۳۳/۲	۱۶۳/۵	درآمدهای مالیاتی
۳/۹	۲۸۴/۹	۸/۱	۸۳/۶	۱۷/۷	۸۷/۵	سایر درآمدها
۱۰۰	۷۵۹۸/۶	۱۰۰	۱۳۱۸/۱	۱۰۰	۷۵۰/۵	هزینه‌ها:
۵۵/۸	۴۲۴۴/۲	۵۲/۹	۶۹۶/۸	۷۲/۷	۵۴۵/۹	هزینه‌های جاری
۳۳/۶	۲۵۴۹/۹	۴۳/۶	۵۷۴/۷	۲۷/۳	۲۰۴/۶	سرمایه‌گذاری ثابت
۱۰/۶	۸۰۴/۵	۳/۵	۴۶/۶	-	-	سایر هزینه‌ها
	-۲۸۶/۶		-۲۰۸/۴		-۲۵۷/۸	کسری (-) یا مازاد (+)

مأخذ: برنامه سوم، برای این دوره آمار کاملی در دست نیست. درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری از پایگاه داده‌های اقتصادی مرکز تحقیقات اقتصاد ایران دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه استفاده شده است. درآمدهای دولت از محل نفت و گاز در دوره ۱۳۴۶-۱۳۴۲ از روغنی زنجانی و سرمایه‌گذاری ثابت معادل مخارج برنامه عمرانی سوم به نقل از فصل سوم همین تحقیق.

برنامه چهارم از بانک مرکزی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱، ص ۱۶۴ و ۱۶۵.

برنامه پنجم از بانک مرکزی ایران، گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۵۶، ص ۸۰.

گفتنی است که هزینه‌های بودجه دولت در دوره بررسی، به سرعت افزایش یافت. به صورتی که در برنامه چهارم مصارف دولت ۷۵/۶ درصد بیش از برنامه سوم بود که در

برنامه پنجم در هم‌سنگی با برنامه چهارم ۵/۷۶ برابر شد. نکته قابل تأمل این است که آهنگ رشد هزینه‌های جاری در برنامه پنجم از هزینه‌های سرمایه‌گذاری پیشی گرفت (جدول ۱۲-۶). گسترش نیروهای نظامی و بوروکراسی پیامد گسترش امکانات مالی دولت و نقش روزافزون آن در اقتصاد ملی بود.

در این دوره سهم ارزش افزوده صنعت نفت، برق و آب و گاز و خدمات عمومی که در دست دولت بود از تولید ناخالص داخلی از ۴۷/۶ درصد به ۵۱/۱ درصد افزایش یافت. اگر سهم دولت در صنایع، بازرگانی، خدمات بانکداری و بیمه را بتوان محاسبه کرد و به ارقام فوق افزود، ملاحظه خواهد شد که سهم بخش عمومی در اقتصاد ایران، سیر صعودی داشته است.

ترکیب هزینه ناخالص داخلی و تحول آن در دوره بررسی نیز گویای بزرگی اندازه دولت است. در سال ۱۳۴۰ سهم هزینه‌های مصرفی دولت از هزینه ناخالص داخلی ۷/۳ درصد بود که در سال ۱۳۵۶ به ۲۲/۲ درصد رسیده بود. به همین ترتیب سهم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص بخش عمومی در هزینه ناخالص داخلی از ۴/۴ درصد به ۱۵/۵ درصد رسید.

در این دوره تمایل به گسترش نقش دولت در اقتصاد بسیار قوی بود و همواره از امکانات مالی دولت فراتر می‌رفت. در دوره برنامه سوم کسری منابع مالی دولت قابل توجه بود و نسبت کسری به مجموع هزینه‌های دولت به ۳۴/۴ درصد رسید. دولت ناگزیر برای پوشش این کسری به دریافت وام از خارج (نگاه کنید به جدول ۱۰-۶) و استقراض از بانک مرکزی متوسل شد. البته این امر در برنامه سوم پیش‌بینی شده بود (نگاه کنید به فصل سوم این کتاب). در دوره برنامه چهارم نسبت کسری بودجه دولت به کل مصارف آن کاهش یافت و به ۱۵/۸ درصد رسید. پیامد سیاست مالی انبساطی و کسری بودجه در اواخر برنامه چهارم با افزایش نرخ تورم خودنمایی کرد، اما هنوز ماجرای اصلی در پیش بود.

سیاست انبساطی مالی دولت در دوره برنامه پنجم سبب تزریق منابع مالی به اقتصاد، بیش از توان جذب آن بود و همان‌طور که در فصل پنجم توضیح دادیم موجب بروز تنگناهای جدی در بازار کار و زیرساخت‌های فیزیکی شد. دولت برای مقابله با این

وضعیت ناگزیر به ورود نیروی کار متخصص و اعمال سیاست درهای باز شد. به‌رغم افزایش بی‌سابقه واردات، اقتصاد کشور در دوره برنامه پنجم شاهد نرخ‌های تورم دو رقمی گردید.

با وجود ادغام بودجه‌ریزی در سازمان برنامه، این سازمان موفق نشد بودجه جاری و عمرانی کشور را برای رسیدن به اهداف توسعه ملی سازگار کند. درواقع تمایل درونی بوروکراسی به گسترش و میل سیری‌ناپذیر شاه برای تبدیل ایران به قدرت نظامی برتر منطقه، زمام اختیار را از دست برنامه‌ریزان خارج می‌کرد. به‌دلیل ماهیت سیاسی رژیم، مردم نقشی در نظارت بر تصمیمات و اعمال دولت نداشتند. تکنوکرات‌ها نیز با تشدید دیکتاتوری فردی شاه ناگزیر خود را در پیشبرد اهداف ملی در وضعیت دشواری می‌دیدند. نتیجه طبیعی این وضعیت عبارت بود از: گسترش بی‌مهار نظامی‌گری و بوروکراسی دولتی. موقعیت منحصربه‌فرد دولت در توزیع رانت مانع از شکل‌گیری بخش خصوصی مستقل و تشکلهای صنفی مستقل از دولت می‌شد. سرکوب سیاسی و فقدان نهادهای مدنی فرصت مناسبی برای رانت‌جویی و فساد مالی در دستگاه‌های دولتی به‌وجود آورده بود.

۷-۹-۶ سیاست پولی و بانکی

همان‌طور که در فصل اول مطرح شد، یکی از وظایف مهم دولت‌ها وضع مقررات و ایجاد نهادهای لازم برای بهبود عملکرد بازارهای مالی است. در ایران آن زمان، با تأسیس بانک مرکزی در سال ۱۳۳۹ و تشکیل شورای پول و اعتبار، ظاهراً اعمال سیاست‌های پولی به بانک مرکزی واگذار شد. بانک مرکزی نیز با توجه به ابزارهای موجود یعنی تعیین نرخ سپرده قانونی، نرخ تنزیل مجدد و انتشار اوراق قرضه می‌توانست در راستای ایفای این نقش گام بردارد. بانک مرکزی در دوران برنامه سوم و اوایل برنامه چهارم به‌خوبی نقش خود را در حوزه اعمال سیاست‌های پولی ایفا نمود. اگر گسترش نقدینگی و نرخ تورم را به‌ترتیب معیار عملکرد این بانک برای اعمال سیاست‌های پولی و سنجش عملکرد اقتصاد در واکنش به این سیاست‌ها بدانیم، مشاهده می‌شود که از اواخر برنامه چهارم گرایش‌های تورمی در اقتصاد کشور تشدید شده بود و پس از سیاست انبساطی مالی

دولت در برنامه پنجم و تزریق منابع مالی به اقتصاد کشور به میزانی بیش از قدرت جذب آن گرایش‌های تورمی در اقتصاد کشور به شدت افزایش یافت (جدول ۱۳-۶).

جدول ۱۳-۶ میانگین نرخ رشد نقدینگی، رشد اقتصادی و تورم در دوران

۱۳۴۱-۱۳۵۶

(درصد)

دوره برنامه	میانگین رشد سالیانه نقدینگی	میانگین رشد اقتصادی	میانگین نرخ تورم براساس شاخص قیمت خرده فروشی	هدف برنامه برای تورم سالیانه
برنامه سوم ۱۳۴۱-۱۳۴۶	۱۷/۱	۹/۲	۱/۸	هدف کمی مشخص نشده
برنامه چهارم ۱۳۴۷-۱۳۵۱	۲۲/۸	۱۳/۰	۵/۴	ثبات نسبی قیمت‌ها مدنظر بوده است
برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶	۳۹/۷	۷/۸	۱۳/۱	حداقل افزایش قیمت‌ها

مأخذ: ستون ۲ و ۴ برگرفته از بانک اطلاعات اقتصادی مرکز تحقیقات ایران، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی.

- ستون ۳ برگرفته از جدول ۱ همین فصل.

- ستون ۴ برگرفته از شاخص ضمنی هزینه مصرف خصوصی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی.

- ستون ۵ برگرفته از اسناد برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم.

واقعیت این است که به لحاظ نهادی و قانونی بانک مرکزی از دولت مستقل نبود و مدیریت بانک و شورای پول و اعتبار نشان دادند که در دوران برنامه پنجم با پذیرش بی‌قیدوشرط سیاست‌های مالی دولت، کنترل بر حجم نقدینگی و تورم را از دست داده‌اند.

در دوران برنامه پنجم، دولت در واکنش به افزایش بی‌سابقه سطح عمومی قیمت‌ها به آزادسازی تجاری اقدام کرد تا از این طریق بخشی از تقاضای کل تأمین شود و فشارهای تورمی در اقتصاد کاستی گیرد. به موازات این تدبیر، دولت در جنگی فرساینده

از طریق جریمه اصناف و کنترل قیمت‌ها سعی کرد به مقابله با تورم برخیزد، ولی همان‌طور که انتظار می‌رفت این اقدام‌ها حاصلی دربرداشت.

محمد یگانه رئیس کل بانک مرکزی در گزارشی به شورای اقتصاد، مسئولیت تورم بالای کشور را متوجه دولت و سیاست‌های مالی آن می‌کرد، اما هویدا از این نظر برآشفت و گفت شما نمی‌توانید از خودتان رفع مسئولیت کنید. او که مطابق روال معمول خود از تصمیمات سخت پرهیز می‌کرد پیشنهاد داد موضوع را نزد شاه ببرند. شاه بعد از شنیدن نظرات یگانه به نخست‌وزیر، گفت دستور می‌دهیم این تورم را به صفر برسانید (یگانه، ۱۳۸۴: ۲۳۲). نتیجه این دستورها آن بود که فشار زیادی به بازاریان و کسبه وارد شد و آنها را با جریمه و شلاق در ملأعام وادار به کاهش قیمت‌ها کردند. این امر موجب نارضایی شدید بازرگانان و کسبه شده بود (همان: ۲۳۳).

با دقت در اسناد و گزارش‌های برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم ملاحظه می‌شود که اصولاً مباحث مربوط به سیاست‌های پولی در این برنامه‌ها مطرح نشده است، اما برنامه‌ریزان در اهداف یا سیاست‌ها به ضرورت حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها اشاره کرده‌اند بدین ترتیب یکی از ابزارهای مهم مدیریت اقتصاد کلان کشور در برنامه‌های عمرانی مسکوت باقی مانده است. در زمان تجدیدنظر در برنامه پنجم کارشناسان اقتصادی خطر تورم را گوشزد می‌کردند، ولی همان‌طور که در فصل قبل توضیح داده شد کسی به نجاهای آنان توجه نکرد.

یکی دیگر از وظایف بانک مرکزی نظارت بر بانک‌ها بود، اما اطلاعات موجود بیانگر آن است که فساد و رانت‌جویی در نظام بانکی کشور در دوران برنامه پنجم به تهدیدی بزرگ برای نظام مالی کشور تبدیل شده بود. از ابتدای سال ۱۳۵۲ تا پایان سال ۱۳۵۷ یعنی یک سال بعد از برنامه پنجم تعداد بانک‌های تجاری و تخصصی کشور از ۲۶ به ۳۶ بانک افزایش یافت. در این فاصله زمانی حجم کل دارایی‌های بانک‌ها تقریباً ۷ برابر شد و میزان سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مبلغ وام‌های اعطایی بانک‌ها هریک به بیش از ۵ برابر افزایش یافت. از آنجاکه تعدادی از بانک‌های مذکور را گروه معدودی سرمایه‌دار بزرگ اداره می‌کردند، بدون آنکه خود را ملزم به اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بدانند، با گسترش بی‌رویه حجم اعتبارات، اتکای خود را به بازارهای پول و سرمایه خارجی افزایش دادند (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: ۲۴).

محمد یگانه که در آن دوره ریاست بانک مرکزی را برعهده داشت از سوءاستفاده‌های گسترده هژبر یزدانی از سیستم بانکی کشور و برنامه‌های او برای اعمال نفوذ گسترده در نظام بانکی کشور خبر می‌دهد. هژبر یک مورد استثنایی نبود. علی رضایی نیز که یکی از سرمایه‌داران صاحب نفوذ بود در این زمینه فعال بود. بانک‌های خارجی نیز به دنبال کسب امتیازات ویژه در ایران بودند. همه این خلاف‌کاری‌ها با پشتیبانی دربار و ساواک و افراد متنفذ نظام انجام می‌شد (یگانه، ۱۳۸۴: ۲۲۵ - ۱۷۹).

۸-۹-۶ فقر و نابرابری توزیع درآمدها

در فصل اول به این موضوع اشاره کردیم که یکی از وظایف دولت‌های مدرن پشتیبانی از فقراست. درواقع عملکرد نظام بازار نمی‌تواند ضامن عدالت اجتماعی باشد و نتایج قابل قبولی از نظر جامعه در این زمینه به بار آورد.

به گفته مقامات برنامه‌ریزی کشور، اصلاحات ارضی و سهم کردن کارگران در سود ویژه کارخانجات و ایجاد سپه دانش و بهداشت، سپه آبادانی و ترویج و ملی شدن جنگل‌ها از مهم‌ترین برنامه‌هایی بود که در مدت برنامه سوم برای توزیع عادلانه‌تر درآمد به اجرا گذاشته شد. علاوه بر آن برنامه‌های آموزش و بهداشت و شهرسازی در مناطق بالنسبه عقب‌مانده به تأمین این هدف کمک کرد (به نقل از سازمان برنامه، ۱۳۴۷: ۴۶).

توزیع عادلانه‌تر درآمد یکی از اهداف برنامه چهارم عمرانی بود. در گزارش سازمان برنامه وقت تحت عنوان برنامه چهارم کشور می‌خوانیم: اختلاف شدید درآمد بین طبقات مختلف از یک‌طرف و بین شهرنشینان و روستائیان از طرف دیگر نه فقط موجب محدودیت بازار داخلی کشور است، بلکه مانع آن است که از بهترین استعدادهایی که در بین روستائیان و سایر طبقات کم‌درآمد وجود دارد به نفع ترقی و پیشرفت بیشتر کشور استفاده شود (همان: ۴۶).

در تعقیب هدف مزبور سیاست برنامه چهارم مبتنی بر این بود که در توزیع خدمات اجتماعی - شامل آموزش ابتدایی و متوسطه، خدمات درمانی و بهداشتی و عملیات عمران شهر و روستا به مناطقی از کشور که از این جهات عقب‌مانده‌اند حق تقدم داده شود و از طریق مطالعات جامع کشاورزی و آبیاری، امکانات رشد و توسعه در مناطق عقب‌مانده ارزیابی و بهره‌برداری شود (همان).

در گزارش دیگری که با عنوان خلاصه برنامه پنجم عمرانی که سازمان برنامه و بودجه وقت در خرداد سال ۱۳۵۲ منتشر کرده است، در قسمت سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی اقتصادی و اجتماعی دولت، در زمینه توزیع عادلانه‌تر درآمد سیاست‌های زیر مطرح شده است:

- ایجاد اشتغال مولد،
 - سرمایه‌گذاری بیشتر دولت در امور اجتماعی،
 - بالا بردن بازده کشاورزی در واحد سطح،
 - تأکید بر ازدیاد قطب‌های کشاورزی، صنعتی و جهانگردی و فرهنگی،
 - اتخاذ سیاست عمران نواحی،
 - تأکید بر عدم تمرکز اداری،
 - تأکید بر ارتقای سطح آموزش فنی و حرفه‌ای کارگران و کشاورزان،
 - تعیین حداقل دستمزد کارگران،
 - ادامه گسترش و فروش سهام مؤسسات تولیدی به کارکنان.
- با این‌همه حاصل کار توسعه اقتصادی در کشور یک جامعه بسیار نابرابر بود. مطالعات متعددی که انجام شده بیانگر آن است که در دوره قبل از انقلاب، نابرابری درآمد در مناطق شهری بالا بوده است (جدول ۱۴-۶).

جدول ۱۴-۶ ضریب جینی در مناطق شهری ایران در دوره ۱۳۳۸-۱۳۵۶

سال	ضریب جینی	مناطق	نام محقق
۱۳۳۸	۰/۵۴	شهری	بانک جهانی
۱۳۴۷	۰/۵۰		
۱۳۴۸	۰/۶۰ تا ۰/۷۰	ایران، درآمدها	اوشیما
۱۳۴۸	۰/۴۱	شهری	هاشم پسران
۱۳۴۹	۰/۴۵		
۱۳۵۰	۰/۴۴		
۱۳۵۱	۰/۴۲		
۱۳۵۲	۰/۴۰	شهری، هزینه‌های مصرفی	فرهاد مهرن
	۰/۳۶	روستایی، هزینه‌های مصرفی	
۱۳۵۱	۰/۴۹	شهری، هزینه‌های مصرفی	حمید سهرابی و مدیک

جدول ۱۴-۶ ضریب جینی در مناطق شهری ایران در دوره ۱۳۵۶-۱۳۳۸

سال	ضریب جینی	مناطق	نام محقق
۱۳۵۲	۰/۴۸		آقاجانیان
۱۳۵۳	۰/۴۷		
۱۳۵۴	۰/۵۱		
۱۳۵۵	۰/۴۸		
۱۳۵۶	۰/۴۶		

Source: Oshima, H. T. *Employment and Income Policies for Iran*, Income Distribution, Mission Working Paper, ILO, Geneva, 1973.

Pesaran, M.H. *Income Distribution and Its Major Determinants in Iran*, in Iran past Present and Future, Aspen Institute for Humanistic Studies. Colorado, 1979.

Mehran, F., *Income Distribution of Iran, statistic of inequality*, ILO, Geneva, 1975.

حمید سهرابی و مدیک آقاجانیان، «مطالعه تطبیقی وضع درآمدها و هزینه‌ها در مناطق شهری ایران ۱۳۵۷-۱۳۵۰»، سازمان برنامه و بودجه، دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی، ۱۳۶۰، ص ۵۲.

هرچند نتایج مطالعات فوق مغایرت‌های آشکاری با یکدیگر دارد، اما می‌توان گفت که اولاً همه آنها بیانگر نابرابری توزیع درآمد در مناطق شهری ایران است. ثانیاً روند نابرابری در توزیع درآمد حداقل از سال ۱۳۴۹ تا سال ۱۳۵۲ رو به کاهش بوده است. ثالثاً در دوره برنامه پنجم تغییر محسوسی به نفع بهبود توزیع درآمد در کشور رخ نداده است. طبق مطالعه سازمان برنامه که در بالا از آن یاد شد در سال ۱۳۵۶ در مناطق شهری، سهم ۲۰ دو دهک بالا از کل هزینه‌های خانوارها ۵۱/۵ درصد بوده است. در همان سال میانگین هزینه ناخالص خانوار شهری بیش از دو برابر خانوار روستایی بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۷۹).

مطالعات حسین عظیمی بیانگر آن است که فقر در ایران در دوره قبل از انقلاب گسترده بوده است. او در مطالعات خود سه خط فقر را تعیین کرده است (کاتوزیان، ۱۳۷۲):
 الف. خانوارهایی که بین ۹۹ تا ۹۰ درصد نیاز کالری خود را تأمین می‌کنند.
 ب. خانوارهایی که بین ۷۵ تا ۹۰ درصد نیاز کالری خود را تأمین می‌کنند.
 ج. خانوارهایی که کمتر از ۷۵ درصد نیاز کالری خود را تأمین می‌کند.
 او براساس این تقسیم‌بندی نشان داده است که در سال ۱۳۵۱، وضع فقر در شهر و روستا به شرح جدول ۱۵-۶ بوده است.

جدول ۱۵-۶ سوء تغذیه در ایران، سال ۱۳۵۱ (درصد جمعیت)

عنوان	خط الف	خط ب	خط پ	کل
جمعیت شهری	۳۴	۲۸	۲	۶۴
جمعیت روستایی	۱۲	۱۳	۴	۲۹
کل کشور	۲۱	۲۰	۳	۴۴

مأخذ: محمدعلی (همایون) کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی،

ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، مرکز، ۱۳۷۲، ص ۳۱۸.

در بیان علل فقر و نابرابری در اقتصاد ایران در آن دوره باید گفت اساساً بعد از جنگ جهانی دوم ایران کشوری عقب‌مانده بود که بخش عمده جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی آن در مناطق روستایی متمرکز بودند. بزرگ‌مالکان و رعایای صاحب نسق زراعی که سهمی از تولید نصیب آنان می‌شد و روستائیان خوش‌نشینی که به فعالیت‌های صنایع دستی و غیرکشاورزی کم‌بازده اشتغال داشتند، فقر و نابرابری را در جامعه روستایی به امری مألوف تبدیل کرده بود. در مناطق شهری نیز عده‌ای از مردم در واحدهای صنفی کوچک به کار اشتغال داشتند و بیکاری و فقر بی‌داد می‌کرد. در آن زمان درآمد سرانه هر ایرانی اندک بود.

در دوره‌ای که برنامه‌های عمرانی کشور اجرا شد، درآمد سرانه در کشور به سرعت افزایش یافت و شواهد نیز بیانگر آن است که از شدت فقر و نابرابری در کشور کاسته شد. بااین حال ایران در انتهای دوره بررسی یکی از نمونه‌های جوامع نابرابر در جهان به‌شمار می‌رفت. به‌راستی چرا با وجود آنکه در هر سه برنامه عمرانی جامع قبل از انقلاب برقراری عدالت اجتماعی و بهبود توزیع درآمدها مدنظر برنامه‌ریزان بوده، در این راستا گام‌های مهمی برداشته نشده و موفقیت چشمگیری به‌دست نیامده است. در این زمینه باید به نکات چندی اشاره شود:

تحولات جمعیتی ایران بیانگر آن است که در دوره ۱۳۵۵-۱۳۲۵ رشد جمعیت کشور بالا بود. در دهه‌های ۱۳۳۵-۱۳۲۵، ۱۳۴۵-۱۳۳۵ و ۱۳۵۵-۱۳۴۵ به‌ترتیب رشد میانگین سالیانه جمعیت ۲/۶، ۳/۱ و ۲/۷ درصد بود (جدول ۴-۶). این رشد بالای جمعیت موجب عرضه نیروی کار فراوان با تأخیر زمانی در بازار کار شد. اما فرصت‌های

شغلی کافی برای جذب مازاد نیروی کار در زمان مناسب فراهم نشد. به همین دلیل نرخ بیکاری در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ با توجه به رشد سریع اقتصادی، افزایش یافت و به ترتیب به ۲/۶، ۹/۳ و ۱۰/۲ درصد رسید (جدول ۵-۶). علت ایجاد نشدن فرصت‌های اشتغال جدید به میزان کافی، همان‌طور که می‌دانیم رشد پایین اقتصادی نبود، بلکه مسئله این بود که بخش کشاورزی ایران در این دوره با مازاد نیروی کار مواجه بود و اقتصاد روستایی ایران با توجه به محدودیت منابع اراضی، کمبود آب، بی‌سوادی دهقانان و کمبود منابع مالی در بسیاری از نقاط کشور، با رشد اندک بخش کشاورزی مواجه بود و نمی‌توانست فرصت‌های شغلی فراوانی ایجاد کند. درواقع در فاصله سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۵۵ از شمار شاغلان بخش کشاورزی کاسته شد. از این‌رو در دوره بررسی شاهد مهاجرت مازاد نیروی کار روستایی به شهرها بودیم.

بخش صنعت که در دوره بررسی یکی از بخش‌های پویای اقتصاد کشور بود و به دلیل ارزانی نسبی کالاهای سرمایه‌ای وارداتی (که خود ناشی از پایین بودن نرخ ارز اسمی و تنزل نرخ واقعی ارز در طول زمان بود) و پایین بودن هزینه سرمایه (به دلیل ارائه وام ارزان‌قیمت توسط بانک‌های تخصصی)، تمایل به اخذ تکنولوژی‌های سرمایه‌بر داشت از این‌رو نمی‌توانست فرصت‌های شغلی فراوانی ایجاد کند.

بخش خدمات در این دوره از رشد قابل توجهی برخوردار شد و در سایه گسترش بوروکراسی و ارتش فرصت‌های شغلی فراوانی در بخش خدمات دولتی به وجود آمد. با این حال بخش مهمی از مازاد نیروی کار در اقتصاد شهری ایران به حاشیه رانده شد و نتوانست در بخش‌های نوین به فرصت‌های اشتغال و درآمد دست پیدا کند.

دوگانگی اقتصادی در ایجاد شکاف درآمدی در شهر و روستا مؤثر بود. هرچند رشد بخش کشاورزی در این دوره سریع‌تر از رشد جمعیت بود، اما به دلیل کوچکی اراضی کشاورزی و عقب‌ماندگی تکنولوژی تولید در این بخش و وجود موانع ساختاری، رشد بهره‌وری نیروی کار در بخش کشاورزی به مراتب کمتر از رشد بهره‌وری در بقیه قسمت‌های اقتصاد بود. به همین دلیل نسبت بهره‌وری کشاورزی به میانگین بهره‌وری اقتصاد کشور از ۵۱ درصد در سال ۱۳۴۰ به ۴۵ درصد در سال ۱۳۴۵ و سپس ۳۳ درصد در سال ۱۳۵۵ رسید. این وضعیت همراه با تمرکز تدریجی مالکیت در دوره بعد از اصلاحات ارضی و افزایش

تعداد روستائیان فاقد زمین، سطح پایین زندگی در روستاهای ایران و توزیع نابرابر آن را در این مناطق به‌وجود آورد.

در مناطق شهری نیز پدیده حاشیه‌نشینی، تمرکز سرمایه و مالکیت در بخش بازرگانی و صنایع نوین، بهره‌وری اندک بسیاری از صنایع کوچک و تفاوت حقوق و دستمزد در بین رده‌های مختلف کارکنان دولت، موجب توزیع نابرابر درآمدها شده بود. سیاست‌های مالی دولت چه تأثیری بر توزیع درآمد در کشور داشته است؟ برای پاسخ باید مسئله را به دو جزء تقسیم کرد، یکی تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر توزیع ثروت و درآمد و دیگری تأثیر مخارج دولت بر توزیع درآمدها.

واقعیت این است که در دوره ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۶ هرچند درآمد سرانه رشد سریعی یافت، اما درآمدهای مالیاتی رشد چندانی نداشت و سهم آن در تولید ناخالص داخلی در هم‌سنگی با بسیاری از کشورهای غیرنفتی بسیار کم بود. نکته دیگر این است که سهم مالیات‌های مستقیم در مجموع درآمدهای مالیاتی دولت کم بود و در سال ۱۳۵۶ به ۲۱/۷ درصد می‌رسید. از آنجا که مالیات بر درآمد املاک و مستغلات شهری و سود معاملات بازرگانی اندک بود نمی‌توان گفت که نظام مالیاتی کشور تأثیر بازتوزیعی مهمی داشته است. مطالعات مهران درزمینه شمول مالیات بر دهک‌های مختلف هزینه‌ای در دوره ۱۳۴۲-۱۳۵۶ بیانگر آن است که درصد شمول مالیات برای تمامی دهک‌ها معادل ۸/۳ درصد بود و این نسبت در میان دهک‌های مختلف کم‌وبیش یکسان بود. بدین ترتیب نمی‌توان از نرخ مالیات تصاعدی در کشور سخن گفت (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۶۵). محاسبات کارشناس نشان می‌دهد که اگر دولت در آن زمان تنها ۳ درصد افزایش در نرخ مالیات مؤثر بر ۱۰ درصد ثروتمندترین خانوارها را وضع می‌کرد، درآمد حاصل برای تأمین مالی حذف کل مالیات ۶۰ درصد پایین‌ترین خانوارها و هم‌زمان حفظ نرخ پس‌انداز در اقتصاد کفایت می‌کرد (همان: ۲۷۰).

به‌نظر می‌رسد در این دوره، هزینه‌های دولت به‌علت بزرگی بیش از حد آن تأثیر مهم‌تری از مالیات‌گیری در توزیع درآمد داشته است. دولت در معنای دقیق کلمه در اینجا شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات وابسته به دولت، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی است. هزینه‌های دولت را می‌توان به سه دسته هزینه‌های عمرانی، جاری و

یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی طبقه‌بندی کرد. بدین ترتیب نمی‌توان فقط با مرور بودجه عمومی دولت به قضاوت دقیقی از آثار توزیعی مخارج آن پی برد، بلکه با مراجعه به حساب‌های ملی تصویر روشن‌تری به‌دست می‌آید.

۱-۹-۶ هزینه‌های عمرانی دولت

به‌طور قطع هزینه‌های عمرانی دولت در زمینه عمران شهری و روستایی، احداث مدرسه، احداث درمانگاه و بیمارستان، ایجاد خانه‌های ارزان‌قیمت، ایجاد تأسیسات لازم برای آب، برق، ارتباطات و سوخت و ... تأثیرات بلندمدت مهمی بر کیفیت زندگی عموم مردم داشته و چهره ایران را در مدت زمان تقریباً کوتاهی دگرگون کرده است، اما نکته در اینجا است که در توزیع این هزینه‌ها هیچ برنامه مدونی برای هدف‌گیری اقشار آسیب‌پذیر و مناطق محروم دیده نمی‌شود. این هزینه‌ها به‌طور عمده در مناطق شهری بزرگ صرف شده است. مناطق روستایی کمتر از نعمت آب لوله‌کشی، برق، راه روستایی و تلفن برخوردار شده‌اند. در سال ۱۳۵۶ فقط ۲۳/۵ درصد از روستاهای بیش از بیست خانوار دارای آب لوله‌کشی و ۲۱/۸ درصد آنها دارای برق بوده‌اند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳: ۱۸۶). از دید توزیع منطقه‌ای نیز می‌توان نشان داد که اعتبارات عمرانی دولت به‌طور عمده در مناطق مستعد توزیع شده است و استان‌های مرزی ایران که عقب‌ماندگی و محرومیت بیشتری داشته‌اند کمتر از این اعتبارات بهره‌برده‌اند.

۲-۹-۶ هزینه‌های مصرفی دولت

هزینه‌های مصرفی نهایی بخش دولتی برابر است با پرداخت دولت بابت جبران خدمات کارکنان و خرید (یا تحصیل) کالاها و خدمات مصرف‌شدنی اداری منهای ارزش فروش کالاها و خدمات تولید شده به بخش خصوصی و مؤسسات اقتصادی به‌علاوه استهلاک سرمایه‌های ثابت. قسمت اندکی از خدمات دولتی به فروش می‌رسد که در محاسبه هزینه‌های مصرفی بخش عمومی فروش خدمات دولتی معمولاً به‌عنوان فروش کالاها و خدمات تجاری تلقی شده و از ارزش تولید خدمات دولتی کسر می‌شود.

یکی از نکات مهم در بررسی آثار توزیعی هزینه‌های مصرفی دولت به توزیع وظیفه‌ای این هزینه‌ها مربوط است (جدول ۱۶-۶).

جدول ۱۶-۶ توزیع هزینه‌های مصرف نهایی دولت، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیون ریال - درصد)

عنوان	برنامه سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)		برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)		برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)	
	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم
وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته	۳۶۵۱۳/۵	۹۵/۰	۷۸۱۴۶/۶	۹۶/۲	۲۲۱۳۷۱/۱	۹۷/۶
خدمات عمومی	۳۵۳۲/۰	۹/۲	۵۵۷۷/۵	۶/۹	۷۹۲۹/۴	۳/۵
دفاع	۱۱۵۸۰/۰	۳۰/۱	۲۵۵۲۷/۵	۳۱/۴	۹۲۲۲۱/۲	۴۰/۷
امنیت و نظم عمومی	۴۲۴۵/۹	۱۱/۱	۴۶۱۷	۵/۷	۱۰۴۵۶/۹	۴/۶
آموزش و پرورش	۷۸۸۳/۷	۲۰/۵	۱۰۱۵۶/۹	۱۲/۵	۲۶۱۱۰/۴	۱۱/۵
بهداشت	۱۷۶۸/۳	۴/۶	۲۸۴۱/۶	۳/۵	۱۰۲۲۸/۸	۴/۵
رفاه اجتماعی	۹۴۸/۸	۲/۶	۱۸۷۴/۱	۲/۳	۱۰۵۳۷/۹	۴/۶
مسکن	۱۳۱/۴	۰/۳	۲۲۶۱/۵	۲/۸	۲۵۲۸/۵	۱/۱
خدمات تفریحی و فرهنگی	۵۰۴/۹	۱/۳	۱۷۹۱/۹	۲/۲	۴۶۶۳	۲/۱
خدمات اقتصادی	۵۲۸۸/۷	۱۳/۸	۱۸۲۰۰/۴	۲۲/۴	۲۶۳۲۰/۴	۱۱/۶
سایر	۶۲۹/۲	۱/۶	۵۲۹۸	۶/۵	۳۰۳۷۴/۶	۱۳/۴
شهرداری‌ها	۱۳۴۰/۹	۳/۵	۲۰۸۵/۴	۲/۶	۳۷۰۵/۶	۱/۶
سازمان تأمین اجتماعی	۵۸۷/۱	۱/۵	۹۸۸/۶	۱/۲	۱۶۵۵/۴	۰/۷
جمع	۳۸۴۴۱/۵	۱۰۰	۸۱۲۲۰/۷	۱۰۰	۲۲۶۷۳۲/۱	۱۰۰

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶ - ۱۳۶۹، ۱۳۸۱، ص ۶۴۲ و ۶۴۳.

توزیع هزینه‌های مصرفی نهایی دولت بیانگر آن است که در دو برنامه سوم و چهارم هزینه‌های نظامی حدود ۳۰ درصد کل هزینه‌های مصرفی دولت بود که در برنامه پنجم این نسبت به بیش از ۴۰ درصد رسید. مجموع هزینه‌های دولت بابت تأمین خدمات عمومی، دفاع و امنیت و نظم از ۳۹/۴ درصد در برنامه سوم به ۴۴ درصد در برنامه چهارم و ۴۸/۸ درصد در برنامه پنجم افزایش یافت. تخصیص چنین سهمی از هزینه‌های مصرفی دولت به امور نظامی، امنیتی و حکومتی با هر مقیاسی بیش از حد بهینه اجتماعی است و بیانگر

گرایش‌های نظامی‌گری و تمایلات رژیم شاه به فضای پلیسی و امنیتی در جمله است. قطعاً نمی‌توان گفت که از این خدمات اقشار آسیب‌پذیر و مناطق محروم بیش از مردم مناطق مرفه بهره‌مند شده‌اند.

هزینه‌های مصرفی دولت برای آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، رفاه اجتماعی و مسکن آثار بازتوزیعی گسترده‌تری نسبت به خدمات نظامی و امنیتی و عمومی دربرداشته است، اما سهم مجموع این خدمات در هزینه‌های مصرفی دولت کمتر از امور عمومی، دفاع و امنیت و نظم داخلی بود. این سهم در برنامه سوم در حدود ۲۸ درصد بود که در برنامه چهارم به ۲۱/۱ و در برنامه پنجم به ۲۱/۷ درصد رسید.

چنین به نظر می‌رسد که بر سر تخصیص منابع میان این دو دسته وظایف رقابت وجود داشته است. واقعیت این است که هزینه‌های دفاع و نظم و امنیت عمومی را شخص شاه تعیین می‌نمود و هیئت دولت و مجلس شورای ملی از این نظر مسلوب‌ال اختیار بوده‌اند. در برنامه‌های چهارم و پنجم با حدود ۱۱ درصد کاهش در هزینه‌های دفاعی امکان دو برابر کردن خدمات بهداشتی و درمانی وجود داشت. با توجه به محرومیت بسیاری از مناطق عقب‌مانده کشور و روستاها و شهرهای کوچک از خدمات آموزشی و بهداشتی و درمانی و با توجه به شاخص‌های بی‌سوادی و مرگ‌ومیر بالای کودکان بی‌تردید بازه اجتماعی سرمایه‌گذاری در این حوزه به مراتب بیشتر از صرف مخارج عظیم نظامی بود. حتی در جایی که تخصیص منابع به درستی انجام شده، میزان برخورداری گروه‌های مختلف درآمدی از هزینه‌های دولت به هیچ وجه یکسان نبوده است. برای مثال فرزندان خانوارهای مرفه‌تر از پوشش تحصیلی بالاتری برخوردار می‌شوند و سال‌های بیشتری تحصیل می‌کنند. برای مثال در سال ۱۳۵۶ نسبت جمعیت تحت تعلیم به واجب‌التعلیم در کشور براساس آمار ارائه شده وزارت آموزش و پرورش ۸۱/۹ درصد بوده است. این نسبت در شهرها و روستاها به ترتیب ۸۴ و ۶۵/۶ درصد بوده است. به‌طور قطع حدود ۱۸ درصد افراد واجب‌التعلیم که نتوانسته بودند به امکانات تحصیلی دست یابند در زمره اعضای خانواده‌های فقیر و محروم کشور بوده‌اند.

فرهاد مهران (۱۹۷۷) نشان داده است که شمول خالص هزینه‌ها و مالیات‌های دولت در سال ۱۳۵۰ تنها تأثیر بازتوزیعی کوچکی داشته است (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۷۵).

۳-۹-۶ یارانه‌های آشکار و نهان دولت به مصرف‌کنندگان

در این دوره، دولت برای نان مصرفی خانوارهای شهری، قند و شکر و انرژی مصرفی شهرنشینان و روستائیان یارانه می‌پرداخت. در دوره برنامه پنجم عمرانی بر قدر مطلق یارانه‌های مصرفی به شدت افزوده شد. این یارانه‌ها بلا تبعیض به تمامی افراد جامعه اعم از فقیر و غنی پرداخت می‌شد. محاسبه دقیق یارانه‌های آشکار و پنهان دولت به مصرف‌کنندگان نیازمند مطالعه مستقلى است، ولی تجربه و مطالعات دوره بعد از انقلاب گویای آن است که نرخ اصابت این یارانه‌ها به گروه‌های هدف بسیار اندک است. برای مثال خانوارهای مرفه بیشترین سود را از یارانه بنزین می‌برند.

در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت در نظام برنامه‌ریزی دولتی ایران، حساسیت زیادی نسبت به مقابله با فقر و نابرابری وجود نداشته است. از آنجاکه به دلیل اختناق سیاسی، تشکلهای مدنی نتوانستند در آن دوره شکل بگیرند و مردم شهر و روستا نتوانستند از طریق انتخابات آزاد نمایندگان واقعی خود را به مجلس بفرستند، خواسته‌های مردم به بوروکراسی و حکمرانان نمی‌رسید و صدای توده مردم در مجلس و دولت شنیده نمی‌شد. نابرابری اجتماعی و فقر نه تنها پیامدهای منفی اجتماعی و سیاسی داشت، بلکه موجب محدودیت بازار داخلی برای محصولات صنعتی ساخت داخل می‌شد و آثار زیان‌باری بر اندازه بازار و رشد بلندمدت اقتصادی داشت.

۱۰-۶ برنامه‌ریزی و ماهیت تصمیم عمومی

در فصل اول نشان دادیم که دخالت دولت در اقتصاد در مواردی موجه است که شکست بازار در کار باشد، اما تدابیر، سیاست‌ها و مداخلات دولت نیز خود در معرض شکست است. شکست دولت می‌تواند ناشی از ناهماهنگی تصمیمات غیربازاری در اثر نبود اطلاعات کافی، رانت‌جویی، تعقیب منافع شخصی بوروکرات‌ها و فساد مالی باشد. از این‌رو همان‌طور که در فصل اول گفتیم حضور یک سازمان برنامه‌ریزی در درون نظام اداری دولت که به امر کارایی پردازد حائز اهمیت است. این سازمان می‌تواند سه وظیفه اصلی داشته باشد: ایجاد هماهنگی و انسجام، بهینه‌سازی انتخاب‌های جمعی از طریق گفت‌وگو و اغنای طرف‌های ذی‌نفع و دور کردن نتایج سیاست‌ها از منافع گروه‌های ذی‌نفع.

با ایجاد سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷ و تحول آن در دوره ۱۳۵۶-۱۳۲۷، یک نهاد فرابخشی با افق زمانی بلندمدت در کشور تأسیس شد. این سازمان با کسب مهارت‌های لازم در طی این دوره توانست منشأ اثر مهمی در زمینه تحولات اقتصادی و اجتماعی در کشور باشد. قطعاً بدون این سازمان و در غیاب یک نظام برنامه‌ریزی در کشور، درآمدهای نفتی به تنهایی نمی‌توانست منشأ اثر جدی در زمینه توسعه اقتصادی کشور باشد این سازمان موفق شد با همکاری دستگاه‌های اجرایی کشور، برنامه‌های دوم، سوم و چهارم عمرانی را به‌درستی تنظیم و اجرا کند. در دوره اجرای این برنامه‌ها اقتصاد کشور رشد سریعی را تجربه کرد و ساختار آن متحول شد. هرچند سازمان برنامه و بودجه در سایه تجارب کسب شده برنامه پنجم عمرانی را نیز با موفقیت تنظیم کرد، اما با چهار برابر شدن درآمدهای نفتی کشور زمام اختیار آن به‌دست سیاست‌مداران افتاد و ناچار تن به تجدیدنظر آن داد.

گرچه همان‌طور که به تفصیل در فصول گذشته و این فصل توضیح دادیم، نظام برنامه‌ریزی کشور دارای عیب و نقص بود و مشکلات فنی نظام برنامه‌ریزی کشور کم نبود، اما باید به این نکته مهم توجه کرد که افول اقبال این سازمان در نزد سیاست‌مداران حتماً به این مسائل مربوط نمی‌شد. از این گذشته شکل‌گیری دولت رانتیر در دوره بعد از کودتا در ایران و پیامدهای ناخواسته آن بر ماهیت رشد بلندمدت اقتصادی و ساختار آن سبب‌ساز بحران در نظام برنامه‌ریزی کشور شد.

واقعیت این است که بعد از کودتای سال ۱۳۳۲ با افزایش درآمدهای نفتی، دولت رانتیری در ایران شکل گرفت که تمایل داشت با استفاده از این درآمدها شکاف موازنه پرداخت‌های خارجی و نیز شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری را پر کند و با تسهیل انباشت سرمایه در کشور روند نوسازی اقتصاد و جامعه ایرانی را تسریع نماید. به همین دلیل عزم و اراده سیاسی مقامات بالای نظام — به‌خصوص شاه — بر این قرار گرفت که سازمان برنامه را حمایت کنند. با توجه به برخورداری سازمان برنامه از این حمایت‌ها بود که سازمان می‌توانست در جنگ‌های موضعی بر سر تخصیص منابع با وزارتخانه‌ها دست بالا را داشته باشد و درعین حال اختلافات خود با وزارت دارایی را به‌صورت معقولی حل‌وفصل کند.

چنین به‌نظر می‌رسد که این حمایت‌ها تا زمانی ادامه داشت که دولت ایران به‌رغم افزایش درآمدهای نفتی با کسری موازنه بازرگانی خارجی و شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری

مواجه بود و ناگزیر بود علاوه بر درآمدهای نفتی به استقراض خارجی و جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دست یابد. در زمان تنگنای مالی دست نامرئی بازار کارساز نبود و نظام برنامه‌ریزی در خدمت تجهیز و تخصیص منابع کمیاب و هماهنگی برنامه‌های بخشی و کلان بود، اما با چهار برابر شدن درآمدهای نفتی و رفع تنگنای مالی دولت، سازمان برنامه خود را در مقابل فزون‌طلبی‌های بخش‌هایی از دستگاه‌های دولتی و جاه‌طلبی‌های بی‌حد و مرز شاه بی‌دفاع می‌دید.

تحمیل نظرات دستگاه‌های دولتی و شخص شاه به سازمان برنامه و تجدیدنظر در برنامه پنجم، آغاز شکست نظام برنامه‌ریزی در ایران بود (نگاه کنید به فصل پنجم). در این نزاع سازمان برنامه بدان سبب شکست خورد که نظام سیاسی ایران غیردمکراتیک بود و مجلس در آن نقش مهمی ایفا نمی‌کرد. از این رو کسی را یارای مقاومت در برابر نظرات شاه و دستگاه‌های دولتی نبود. این گفته البته بدان معنی نیست که در صورت وجود یک مجلس دمکراتیک و مستقل آرایش قوای سیاسی در آن به نحوی می‌بود که از سازمان برنامه به عنوان حلقه منافع بین‌نسلی و تسهیل‌کننده رشد بلندمدت اقتصادی حمایت می‌کرد. تنها می‌خواهیم به این نکته اشاره کنیم که در آن صورت این احتمال تقویت می‌شد.

در عین حال باید بیان کرد که با وجود متداول شدن برنامه‌ریزی جامع، سازمان برنامه هرگز نتوانست چه در چارچوب برنامه جامع و چه با استفاده از نهاد شورای اقتصاد، هماهنگی لازم را میان برنامه عمرانی دولت و سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی به وجود آورد. در دوره برنامه‌های سوم و چهارم، مناسبات مقامات بالای تکنوکراسی ایران با یکدیگر صمیمانه بود و در عین حال شاه هنوز سیطره کامل خود را بر حوزه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در شورای اقتصاد برقرار نکرده بود، اما در دوره برنامه پنجم نه مدیریت سازمان برنامه صاحب اقتدار افرادی چون ابتهاج و اصفیا بود و نه وزرای اقتصادی کابینه تکنوکرات‌های صاحب رأی و نفوذ چندانی بودند، به همین دلیل نظام تصمیم‌گیری اقتصادی به شدت آسیب‌پذیر شده بود.

در عرصه اقتصاد نیز تحولاتی در کار بود که سیاست‌های تجاری و اقتصادی دولت را مستقل از اراده سیاسی به سمت‌وسوی نامناسبی هدایت می‌کرد. در واقع دسترسی دولت رانتر به درآمدهای ارزی فراوان، موجب تثبیت نرخ اسمی ارز به رغم بالا بودن نرخ تورم داخلی از

نرخ تورم در کشورهای پیشرفته طرف تجارت ایران می‌شد و این به معنای غفلت از جهت‌گیری صادراتی به‌دلیل تبعیض آشکار علیه صادرات بود. در چنین وضعی روی‌آوری به سیاست‌های جانشینی واردات و تسهیل واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای از طریق ارز ارزان چندان تصادفی نبود. این گفته بدان معنی نیست که در مراحل اولیه صنعتی‌شدن سیاست جایگزینی واردات نامطلوب است، اما این وضع ایران نشانه بیماری مزمن و بلندمدتی بود که دامن کشور را گرفته بود و رهایی از اقتصاد نفتی را موکول به کاهش اهمیت صادرات نفت در تراز بازرگانی کشور می‌کرد. این وضع نه تنها رقابت‌پذیری اقتصاد کشور را موکول به محال می‌کرد، بلکه اقتصاد کشور را در معرض شوک‌های تراز پرداخت‌ها قرار می‌داد و آن را آسیب‌پذیر می‌کرد.

دولت با اتخاذ سیاست جایگزینی واردات همه صنایع داخلی را بلا تبعیض و برای مدت نامحدودی از طریق ارز ارزان، اعتبارات بانکی ارزان، معافیت‌های مالیاتی برای تمام عمر (نه دوران نوزادی) در کنف حمایت خود قرارداد. این وضع به رانت‌جویی غیرمولد، پیدایش ساختار بازار انحصاری برای بسیاری از کالاهای با دوام در بازار داخلی و تحصیل سودهای انحصاری برای صاحبان این صنایع منجر شد. مهم‌ترین زیان این سیاست ضرر مصرف‌کننده داخلی و کاهش رفاه او نبود، بلکه رخوت تکنولوژیکی بود که دامن اقتصاد کشور را گرفته بود و رهایی از آن با تداوم این سیاست میسر نبود.

رشد خدمات بازرگانی و مسکن به‌دلیل تحول قیمت‌های نسبی به نفع این بخش‌ها یکی از پیامدهای فراوانی ارز و تزریق منابع ارزی به اقتصاد کشور بود. یکی دیگر از خصایص دولت رانتیر رشد بی‌قواره بخش خدمات عمومی بود. دسترسی دولت به منابع مالی حاصل از رانت نفت، زمینه مساعدی برای گسترش غیرمعقول نیروهای نظامی و بوروکراسی اداری و پرداخت مزد و حقوق بالاتر از بهره‌وری نیروی کار را فراهم آورده بود.

در غیاب مشروعیت سیاسی نظام دیکتاتوری، همراه با افزایش درآمدهای نفتی، حامی پروری و رشد فساد اداری در بستر اقتصاد مبتنی بر رانت نفتی و توزیع بخشی از آن میان بستگان نزدیک محافل قدرت اعم از دربار، ساواک، سران نظامی، وزرا و بخش خصوصی بزرگ ابعاد روزافزونی پیدا کرد.

رشد سریع جمعیت و عرضه نیروی کار فراوان به بازار کار در کنار فرصت‌های شغلی محدود به‌رغم رشد بالای اقتصادی یکی دیگر از پیامدهای اقتصاد رانتی بود. درواقع هزینه

نسبی سرمایه ارزان بود و طرح‌های صنعتی بزرگ مقیاس و سرمایه‌بر نمی‌توانستند فرصت‌های شغلی فراوانی به‌وجود آورند. درعین‌حال مازاد جمعیت روستایی به شهرها سرازیر شده بود. در این وضعیت اقتصاد کشور شاهد گسترش بیکاری، فقر و حاشیه‌نشینی و توزیع نابرابر درآمد بود. تمرکز و توجه برنامه‌های عمرانی به قطب‌های صنعتی مستقر در شهرهای بزرگ کشور، بی‌توجهی به توسعه متوازن منطقه‌ای و نداشتن برنامه مدون در زمینه فقرزدایی، موجب افزایش شکاف فقر و به دنبال آن افزایش شکاف دولت و ملت می‌شد. گسترش شهرنشینی، افزایش سطح سواد و قدرت‌یابی طبقه متوسط شهری خواست جمعه مدنی را برای مشارکت در سرنوشت سیاسی خود و برخورداری از آزادی‌های مدنی در پی داشت. اما انسداد سیاسی و ایجاد نظام تک‌حزبی مانع از بروز این تمایلات در عرصه سیاست رسمی می‌شد. شکست برنامه پنجم و گم‌کردن بازرسی شاهنشاهی برای رسیدگی به مفاسد مالی و سوءمدیریت‌ها بیش‌ازپیش موجب سلب اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری و وجهه سیاسی رژیم شد.

بالاخره طنز تاریخ این بود که رژیم پهلوی در اوج توانایی مالی خود و در آستانه ورود به «دروازه تمدن بزرگ» در جبهه اقتصادی و سیاسی با شکست آشکاری مواجه شد و در پی انقلاب اسلامی مردم ایران به کنار رانده شد و از گردونه سیاست و اقتصاد ملی خارج گردید. این به‌منزله پایان کار سازمان برنامه و بودجه بود و تا یک دهه بعد از انقلاب این سازمان نتوانست از پیامدهای این شکست سر راست کند.

منابع و مأخذ

- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۵). *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، جلد اول، علمی.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتحی، تهران، نی.
- استوارت، مایکل (۱۳۶۸). *کینز و پس از کینز، مسائل اقتصادی سال‌های پس از جنگ*، ترجمه عبدالرحمن صدریه.
- استیگلیتز، ژوزف (۱۳۸۵). «سیاست توسعه در دنیای در حال توسعه»، ترجمه ناهید حکیمی اصفهانی، *مجله برنامه و بودجه*، ش ۹۷.
- _____ (۱۳۷۹). *نقش دولت در اقتصادی کشورهای در حال توسعه*، فصل سوم کتب راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار، ترجمه مهدی پازوکی و تیمور محمدی، جلد اول.
- اشرف، احمد (۱۳۵۹). *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران: دوره قاجار*، تهران، زمینه.
- باریر، جولیان (۱۳۶۳). *اقتصاد ایران ۱۲۷۹-۱۳۴۹*، مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه و بودجه.
- بانک اطلاعات اقتصادی ایران IELDB، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده اقتصاد مرکز تحقیقات اقتصادی، ویرایش سوم.
- بانک جهانی (۱۳۷۸). *نقش دولت در جهان در حال تحول*، گروه مترجمان، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. «گزارش سالیانه و ترازنامه سال‌های ۱۳۴۹، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶».

۳۳۰ بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱). حساب‌های ملی ایران به قیمت‌های ثابت و جاری ۱۳۷۶ - ۱۳۶۹، جلد اول و دوم.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. بررسی تحولات اقتصادی کشور بعد از انقلاب، بی‌تا.
بانک ملی ایران. (۱۳۲۷)، «تاریخچه برنامه هفت‌ساله عمران و آبادی ایران» ضمیمه مجله بانک ملی ایران، ش ۹۸.

پیش‌نویس نامه آقای اسکویی به صفی اصفیا مدیرعامل سازمان برنامه در سال ۱۳۴۵.
توفیق، فیروز. جزوه درس «برنامه‌ریزی اقتصادی»، دانشگاه آزاد.

_____ (۱۳۵۹). درآمدی بر برنامه‌ریزی اقتصادی با نگاهی به وضع ایران، تهران، مجموعه آموزش و توسعه.

_____ (۱۳۸۲). سیر تاریخی برنامه‌ریزی در ایران، ویرایش دوم.

_____ (۱۳۸۳). تجربه برنامه‌ریزی در چند کشور با تأکید بر تجربه شوروی، فرانسه، هند و کره جنوبی، تهران، مؤسسه آموزش و پرورش مدیریت و برنامه‌ریزی.

_____ (۱۳۸۴). «آمایش سرزمین، تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران»، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی ایران.

_____ (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، تهران، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

جمالزاده، محمدعلی (۱۳۶۲)، گنج شایگان، کتاب تهران.

جمسی، یوسف، محمد قاسمی و علی یوسفیان (۱۳۸۴). مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی و دیدگاه نهادهای به سیاست‌گذاری عمومی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
خاوری‌نژاد، ابوالفضل (۱۳۸۱). «برآورد تولید ناخالص داخلی ایران برای سال‌های ۱۳۳۷-۱۳۱۵» پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی.

خلعتبری، فیروزه (۱۳۶۸). «ایران، کالبدشکافی یک توسعه»، دستنویس.

دمیرون، ژان کلود و دیگران (۱۳۷۹). راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار، ترجمه مهدی پازوکی و تیمور محمدی، انتشارات سازمان مدیریت.

راولز، جان (۱۳۸۴). از نظریه عدالت تا لیبرالیسم سیاسی، ترجمه احمد واعظی، قم، بوستان کتب.

- رزاقی، ابراهیم (۱۳۶۷). *اقتصاد ایران*، تهران، نی.
- روغنی زنجانی، مسعود و فرزاد طاهری پور (۱۳۷۶). «تحلیل عملکرد بودجه»، به نقل از اقتصاد ایران، تدوین و تنظیم دکتر مسعود نیلی، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۲). برنامه پنجم عمرانی کشور، خلاصه سال های ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲.
- سازمان برنامه و بودجه. *مجموعه قوانین برنامه های عمرانی کشور*، دفتر اطلاعات و روابط عمومی، بی تا.
- _____ (۱۳۴۳). «گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم عمرانی»، چاپخانه سازمان سمعی و بصری هنرهای زیبا.
- _____ (۱۳۴۵). «اولین گزارش مدیرعامل سازمان برنامه به هیئت عالی برنامه تحت عنوان مقدمه ای بر خطوط مشخص و روش تهیه برنامه چهارم».
- _____ (۱۳۴۷). برنامه چهارم عمرانی کشور ۱۳۵۱-۱۳۴۷، تهران.
- _____ (۱۳۵۳). برنامه پنجم عمرانی کشور، برنامه پنجم تجدیدنظر شده.
- _____ (۱۳۶۰). *مطالعه تطبیقی وضع درآمدها و هزینه ها در مناطق شهری ایران*، ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۷.
- _____ (۱۳۷۴). «پیشینه برنامه ریزی در ایران»، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی.
- _____ (۱۳۷۷). «سابقه برنامه ریزی در ایران»، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۲). «*سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و پیشینه تاریخی تشکیلات آن*»، معاونت امور پشتیبانی.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۳). «گزارش نظام جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۶-۱۳۸۱».
- سازمان ملل متحد (۱۳۶۶). «*نظام های سازمانی برای برنامه ریزی ملی*»، ترجمه قهرمان قدرت نما مجموعه برنامه و توسعه.
- سهرابی، حمید و مدیک آقاجانیان (۱۳۶۰). «مطالعه تطبیقی وضع درآمدها و هزینه ها در مناطق شهری ایران، ۱۳۵۷-۱۳۵۰»، سازمان برنامه و بودجه، دفتر برنامه ریزی اجتماعی و نیروی انسانی.

۳۳۲ بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران

عیسوی، چارلز (۱۳۶۲). *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری، تهران، علمی و فرهنگی.
کارشناس، مسعود (۱۳۸۲). *نفت - دولت و صنعتی شدن در ایران*، ترجمه علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران، گام نو.

گودرزی، منوچهر، خداداد فرمانفرمایان و عبدالمجید مجیدی (۱۳۸۱). «توسعه در ایران، ۱۳۲۰-۱۳۵۷»، تهران، گام نو.

لمبتون، ا.ک.س (۱۳۶۲). *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری، تهران، علمی و فرهنگی.
مجلس شورای ملی (۱۳۲۹). «گزارش عملیات یک‌ساله سازمان برنامه و برنامه شش‌ساله»، اداره مطبوعات مجلس.

مرکز آمار ایران (۱۳۵۳). «بیان آماری تحولات اقتصادی - اجتماعی ایران در دوران پهلوی». _____ (۱۳۷۸)، سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۷۷.

_____ نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۴۵-۱۳۵۵.

مک‌لئود، تاس. اچ (۱۳۷۷). *برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوره‌هاوارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*، ترجمه علی اعظم محمدبیگی، تهران، نی.

میلیسپو، آرتور (۱۳۵۶). *مأموریت آمریکایی‌ها در ایران*، ترجمه حسین ابوترابیان، تهران، پیام نابلی، مصطفی (۱۳۸۳). *برنامه‌ریزی: آشتی بین کاهش پیامدهای موارد شکست بازار و دولت به نقل از فصل هفتم جلد دوم راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار*، ترجمه تیمور محمدی و مهدی پازوکی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

نرم‌افزار بانک اطلاعات اقتصادی، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.

نفیسی، مشرف (۱۳۲۶). «برنامه هفت‌ساله قانون برنامه اول عمرانی»، چاپخانه مجلس.

نورث، داگلاس (۱۳۷۹). *ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی*، ترجمه غلامرضا آزاد تهران‌نشری. هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۷۹). *استراتژی تجاری و توسعه صنعتی در ایران دوره ۱۳۵۸-۱۳۷۸*، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی.

_____ (۱۳۸۴). «چارچوب بررسی نظام مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هلد، دیوید (۱۳۸۶). *شکل‌گیری دولت مدرن*، ترجمه عباس مخبر، تهران، آگاه.

- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲). *اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، مرکز.
- هوشنگ مهدوی، عبدالرضا (۱۳۶۸). *تاریخ روابط خارجی ایران از پایان جنگ جهانی دوم تا سقوط رژیم پهلوی*.
- یکتایی، مجید (۱۳۵۲). *تاریخ دارایی ایران*.
- یگانه، محمد (۱۳۸۴). *خاطرات محمد یگانه - مرکز مطالعات خاورمیانه دانشگاه هاروارد تهران*، ثالث.

- Amesden, A. H. (1989). *Asia's next Giant sout Korea and Late Industialization*, Oxford University Press.
- Buchanan, James M. (1986). *The Constitution of Economic Policy*, From Noble Lectures, Economics 1981-1990, Editor Karl-Gäram Maler, World Scientific Publishing Co. Singapore 1992.
- Evans, Peter (1995). *Embeded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Mahdary, H. (1978). *Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran*, in Studies in the Economic History of the Middle East, Edited by M.A. Cook, Oxford University Press.
- Mehran, F. (1975). *Income Distribution of Iran, Statistic of Inequality*, ILO, Geneva.
- Mejloumian, C. A. (1969). "Annual Planning in Iran, Economic Bulletin for Asia and for East", No. 20.
- Oshima, H. T. (1973). *Empolayment and Income Policies for Iran*, Income Distribution, Misson Working Paper, ILo, Geneva.
- Pesaran, M. H. M. (1979). *Income Distribution and It's major Detrminants in Iran*, in Iran past, Present and Future, Aspen Institute for Humanistic Studies, Colorado.
- Razavi, H. and F. Vakile (1984). *The Political Enviroment of Economic Planning in Iran, 1971-1983: from Monarchy to Islamic Republic*, Westview Press.
- The Comittee on Organization for the third Development Plan (1961).
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic theory and the rule of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J. Priceton University Press.
- World Bank (2005). *A Better Investment climate for Everyone*.
- World Bank (2002). *Building Institutions for Markets*.