

بررسی سیر تکوین اندیشه برنامه‌ریزی و توسعه در ایران (قسمت دوم)

دکتر علی حاج‌یوسفی *

قسمت اول مقاله حاضر** در شماره ۸ فصلنامه به چاپ رسید. در آن مقاله، ضمن بررسی چگونگی پیدایش اندیشه توسعه در ایران، مسئله توسعه و عمران پس از کودتای اسفند ۱۲۹۹ و سپس تحولات توسعه از شهریور ۱۳۲۰ به بعد در دوران پهلوی دوم تحلیل شد. در قسمت دوم مقاله، زمینه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی در دوران دولت ملی مرحوم دکتر محمد مصدق مطرح می‌شود.

۴) برنامه عمرانی اول و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه

سرانجام کارشناسان بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، به دنبال مذاکرات گسترده با مسئولان کمیسیونهای تخصصی هیئت عالی برنامه درباره چگونگی مطالعات، برنامه‌ها و طرحهای هر یک از بخشهای اساسی، و ارزیابی دقت اطلاعات و برآورد هزینه‌ها، به دولت ایران متذکر شدند: «هر کشوری که درخواست وام می‌کند باید بگوید وام مورد تقاضا برای چه منظور است؟ نوع و هزینه کارهایی که قرار است انجام بگیرد چیست؟ چه مبلغ از هزینه کل به پول محلی و چه مبلغی به ارز مصرف خواهد شد؟ برنامه مصرف اعتبار سالیانه از چه قرار است و استرداد وام دریافتی در چه مدت مقدور خواهد بود؟» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۱).

دولت ایران، بعد از آگاهی از نظر بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، مسئله اخذ وام و چگونگی پذیرش مقررات بانک را هم در هیئت دولت و هم در هیئت عالی برنامه مطرح کرد و درباره آنها بحث و گفتگو شد.

* اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علوم بهزیستی، توانبخشی

** در قسمت اول مقاله، که در فصلنامه شماره ۸ به چاپ رسید یکی از توضیحات مربوط به پاورقی به‌اشتباه در پاراگراف آخر صفحه ۶۰ به چاپ رسیده که ضمن عذرخواهی از نویسنده محترم به این وسیله اصلاح می‌شود.

اساساً در آن زمان، بعضی از مقامات ارشد دولت و نمایندگان مجلس با دریافت وام از خارج برای اجرای برنامه عمرانی مخالف و معتقد بودند که با صرفه‌جوییهای داخلی و بسیج مردم برای کارهای عمرانی کشور می‌توان در مرحله اول طرحهای اولویت‌دار را به اجرا درآورد و، در صورت نیاز، از قرضه عمومی استفاده کرد. به‌علاوه، در مجلس شورای ملی، اقلیت نمایندگان عقیده داشتند که بانک، به‌علت مبارزات ملی کردن صنعت نفت، هر آن موضوعی را بهانه خواهد کرد تا اعتبارات لازم را به ایران نپردازد.

از سوی دیگر، بعضی از مقامات پرنفوذ اقتصادی دولت، از جمله ابتهاج رئیس بانک ملی، دریافت وام را به‌علت مشکلات اقتصادی پیچیده کشور و فقدان امکان تجهیز منابع داخلی، با رعایت اصول و شرایط قابل قبول از سوی دولت ایران، کاملاً تجویز می‌کردند.

سرانجام دولت، بنابر نظر رئیس بانک ملی و نماینده رسمی دولت ایران در مذاکرات با بانک بین‌المللی و پیگیری امور وام، پذیرفت که طبق درخواست کارشناسان ارشد بانک بین‌المللی «طرحهایی که قبلاً از طرف هیئت تهیه نقشه (برنامه) و هیئت عالی برنامه تهیه شده مورد واریسی (بازنگری) و تحقیق متخصصان درجه اول خارجی قرار گیرد و پس از تهیه گزارش آنها و تکمیل طرحها و اطلاعاتی که بانک بین‌المللی خواسته است، تقاضای قطعی به بانک بین‌المللی فرستاد شود.

بدین منظور به سفارت ایران در واشنگتن دستور داده شد تا با مؤسسات معتبر امریکایی داخل مذاکره شود. سفارت ایران با سه مؤسسه بزرگ وارد مذاکره گردید و بالاخره شرایط شرکت موريسن نودسن (Morrison Knudson & Co. Ltd) مورد قبول دولت ایران واقع گردید و در ۲۶ آذر ماه ۱۳۲۵ قراردادی بین دولت ایران و شرکت نامبرده منعقد شد که به‌موجب آن هیئتی مرکب از ده مهندس (کارشناس) برای مطالعه درباره امکانات و منابع و نیازهای عمرانی و اوضاع اقتصادی کشور به ایران اعزام شوند و بعد از انجام مطالعات، نظر خود را راجع به کارهای عمرانی گزارش بدهند» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۱).

گروه کارشناسان شرکت مهندسين مشاور موريسن نودسن به ایران آمدند و بعد از بررسیها و مذاکرات با مقامات ایرانی، گزارش خود را به دولت ایران ارائه دادند. گروه

کارشناسان در بخشی از گزارش خود «حدود ۲۴۰ طرح عمرانی و تولیدی مطالعه شده را با برآورد هزینه اجرای آنها به مبلغ ۱/۲۵۰ میلیون دلار (که به نرخ آن روز ۴۰ هزار میلیون ریال می‌شد) ارائه کردند. اما در آن زمان، تأمین اعتبار برنامه از توانایی اقتصادی و مالی کشور خارج بود و به‌علاوه، پیشنهادهای شرکت موريسن نودسن برای دولت ایران در آن شرایط بحرانی و ناپایدار سیاسی و اقتصادی قابل پذیرش نبود.

دوباره از شرکت موريسن نودسن خواسته شد تا گروهی از کارشناسان مجرب اقتصادی و عمرانی را برای بازنگری و مطالعات جامع‌تر به ایران اعزام دارد. این بار گروهی از مجربترین کارشناسان رشته‌های مختلف عمرانی به سرپرستی بلایفوس (Bleifuss) متخصص کارهای عمرانی بانک بین‌المللی به ایران آمدند. قرار شد در ایران نیز گروهی از مهندسان و کارشناسان ایرانی با آنها مشترکاً کار بررسیها و برنامه‌ریزی طرحها را ادامه دهند.

در این زمان، بی‌ثباتی سیاسی شدت گرفت و مبارزه شاه و دولت بالا گرفت و نهضت مبارزه برای ملی کردن صنعت نفت نیز اوج گرفت. در این شرایط پیچیده سیاسی، هیئت مهندسان و کارشناسان شرکت امریکایی موريسن نودسن، با همکاری هیئت عالی برنامه، اطلاعات لازم را گردآوری کرد و با بازدیدهای اکتشافی از مناطق مستعد کشور، در اردیبهشت ماه ۱۳۲۶ به کار بررسیهای خود پایان داد و در مرداد ماه ۱۳۲۶ گزارش نهایی خود را درباره عمران ایران در ۳۲۰ صفحه و به دولت ایران ارائه داد. شرکت موريسن نودسن، برحسب دو گزینه، دو برنامه عمرانی جداگانه تهیه نمود که هزینه یکی به مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار و دیگری ۲۵۰ میلیون دلار بالغ می‌گردید. ولی آنها در گزارش خود یادآور شدند که حتی مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار هم با توجه به احتیاجات کشور کافی نخواهد بود» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۴).

۵) سازماندهی و مدیریت برنامه‌ریزی

دولت ایران از اوایل سال ۱۳۲۶ برای فراهم آوردن زمینه مساعد برای اخذ وام با مقامات بانک جهانی وارد گفتگو شد. از سوی دیگر، اقدامی در خصوص سازماندهی و تشکیل

مدیریت برنامه‌ریزی در هیئت دولت انجام گرفت و در ۱۱ آبان ۱۳۲۶، از طرف قوام‌السلطنه نخست‌وزیر، دکتر حسن مشرف نفیسی* با سمت وزیر مشاور و معاون نخست‌وزیر مأموریت یافت تا براساس کلیه مطالعات و بررسیهای انجام گرفته، اعم از مطالعات کمیسیون تهیه نقشه عمرانی و اصلاحی، مطالعات هیئت عالی برنامه و وزارتخانه‌ها و نیز گزارش‌هایی بررسیهای کارشناسان شرکت مهندسی مشاور مورسن نودسن، برنامه نهایی عمرانی کشور را تهیه و وسایل کار را برای آغاز عملیات برنامه عمرانی در کشور فراهم کند.

ابتهاج می‌گوید: «بدین ترتیب مشرف نفیسی، که یکی از شایسته‌ترین کسان برای تنظیم برنامه بود، به ایران آمد و با نهایت علاقه مشغول کار شد و گزارش خود را در ۱۰ آذر ماه ۱۳۲۶ به نخست‌وزیر تسلیم نمود. در گزارش مشرف نفیسی، تجزیه و تحلیل اوضاع اقتصادی و اجتماعی و محرومیت‌های جامعه ایران و سپس چه باید کرد؟ و هدفها و فعالیتها و کارهایی که باید انجام پذیرد تا به هدفهای عمران کشور دست یافت به‌طور کامل آمده بود. مقارن همین ایام، بالاخره کابینه قوام‌السلطنه سقوط کرد و ابراهیم حکیمی حکیم‌الملک مأمور تشکیل کابینه شد. ولی مشرف نفیسی با پشتیبانی شاه که عبدالرضا پهلوی را به نمایندگی خود در سازمان موقت برنامه معرفی نموده بود به کار خود ادامه داد.**»

بدین ترتیب، بعد از کوششهای زیاد کارشناسان و مدیران ایرانی و به‌رغم فراز و فرودهای بسیار در کار سازماندهی برنامه‌ریزی، سرانجام سازمان برنامه تأسیس یافت و گزارش دکتر مشرف نفیسی به‌عنوان گزارش برنامه عمرانی هفت‌ساله اول با پیش‌بینی هزینه ۲۱ هزار میلیون ریال (در حدود ۶۵۰ میلیون دلار به نرخ رسمی آن روز) برآورد

* تا آن زمان، دکتر مشرف نفیسی به‌عنوان نماینده ایران سمت عضو علی‌البدل هیئت مدیره بانک جهانی را عهده‌دار بود. به‌عقیده ابتهاج (۱۳۷۱: ۳۱۸) او در آن زمان یکی از برجسته‌ترین مدیران و کارشناسان امور عمرانی و اقتصادی ایران بود و از خوشنامی نیز برخوردار بود.

** عبدالرضا پهلوی، برادر شاه، فارغ‌التحصیل رشته اقتصاد از دانشگاه معروف هاروارد امریکا بود.

شده بود که ۶۷۰۰ میلیون ریال آن (در حدود ۲۰۰ میلیون دلار) می‌بایست از محل وام بانک جهانی تأمین گردد. به‌علاوه، تمام عایدات ایران از نفت به مخارج عمرانی تخصیص داده شد و به دولت اجازه داده می‌شد ۴۵۰۰ میلیون ریال از بانک ملی قرض کند. در این گزارش به این نکته اشاره شده بود که طبق مطالعات کمیسیونهای هیئت عالی برنامه، هزینه برنامه عمرانی هفت‌ساله می‌بایستی ۶۲ هزار میلیون ریال باشد، ولی نه تهیه چنین وجهی در این مدت میسر بود و نه وسایل فنی لازم برای مصرف این مبلغ به‌طرز مفیدی وجود داشت» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۵).

سرانجام، بررسی دقیق برنامه عمرانی اول در مجلس شورای ملی آغاز شد و در جلسه ۲۶ بهمن ماه یکهزار و سیصد و بیست و هفت به تصویب مجلس شورای ملی رسید. «طبق ماده واحده، دولت مکلف است گزارش شماره ۱ مورخ ۱۳۲۷/۶/۶ کمیسیون برنامه محتوی ۱۵ ماده و یک تبصره را به‌موقع اجرا گذارد. و طبق ماده دوم گزارش نامبرده، برنامه عملی (هدفها، سیاستها، راهکارها، برنامه‌ها، طرحها و ... هفت‌ساله را در ظرف سه ماه به تصویب کمیسیون برنامه برساند.

تبصره ۱: شورای عالی و هیئت نظارت و مدیر عامل، مطابق دستور ماده ۶، برحسب پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای ملی، به‌موجب فرمان همایونی منصوب می‌شوند» (مجموعه قانون و مقررات برنامه هفت‌ساله، ص ۱).

بنابراین، طبق قانون سازمان برنامه، وظایف و ساختار سازمانی مناسبی در آن سازمان به‌وجود آمد:

- شورای عالی برنامه
- هیئت نظارت (بر اجرای برنامه)
- مدیریت عامل و قسمتهای فنی - تخصصی و اداری و مالی.

در تبصره ۴ قانون برنامه آمده است: «دولت مکلف است در تنظیم برنامه، کارهای کشاورزی و بهداشت عمومی را مقدم داشته، به‌علاوه، برنامه عمرانی مخصوصاً کشاورزی را به‌وسیله مردم اجرا نماید» (همان‌جا).

۶) ویژگیها، هدفها و اولویتهای برنامه عمرانی اول

همانگونه که گفته شد، طبق اسناد معتبر برنامه، کل گزارش برنامه عمرانی اول را کارشناسان ایرانی تهیه کرده‌اند و تنها در قسمت دریافت وام، مطالعاتی با شرکت موريسن نودسن طبق ضوابط و اصول ارزیابی طرحهای بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه صورت گرفته است؛ همچنانکه امروز نیز بانک جهانی، برای پرداخت وام به هر کشوری، مطالعات خاصی را انجام می‌دهد. دکتر علی صادقی تهرانی در مقاله خود با عنوان «دو تفکر پیرامون برنامه‌ریزی در ایران»، با بررسی عمیق و موشکافانه، می‌گوید: «این برنامه کاملاً برنامه‌ای ایرانی و متکی بر کارشناسی ملی بوده است.» (مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، ص ۴۴).

با بررسی و ارزیابی ابعاد مختلف برنامه و با توجه به نیازها و محرومیتهای شدید جامعه آن روز، بدون فلسفه‌بافی و با نگرشی واقع‌بینانه و عمل‌گرا، هدفها و خط‌مشی‌های اساسی برنامه را در قانون برنامه چنین آورده‌اند (مجموعه قانون و مقررات ۱۰۰۰، ص ۳-۱):

ماده ۱- به منظور افزایش تولید و تکثیر صادرات (توسعه صنعتی، کشاورزی و توسعه صادرات) و تهیه مایحتاج مردم در داخله کشور و ترقی کشاورزی و صنعت و اکتشاف و بهره‌برداری معادن و ثروتهای زیرزمینی مخصوصاً نفت و ازدیاد سرمایه ملی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط (توسعه زیربنایها) و اصلاح امور بهداشت عمومی و انجام هر نوع عملیاتی برای عمران (توسعه) کشور و بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی و تنزل هزینه زندگانی (رفاه مادی و اجتماعی) دولت مکلف است در ظرف مدت ۷ سال از تاریخ تصویب این قانون عملیاتی را که مجموع آنها برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور نامیده می‌شود به انجام رساند.

ماده ۲- برای اجرای برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور، وجوهی که اختصاص داده می‌شود در هر یک از رشته‌های (بخشهای) امور اقتصادی و اجتماعی به‌قرار ذیل به‌کار خواهد رفت:

فصل اول: کشاورزی

میزان اعتبارات	فعالتهای اصلی
۳۰۰ میلیون ریال	(۱) مطالبات و تأسیسات علمی
۱۱۰۰ میلیون ریال	(۲) دفع آفات نباتی و امراض حیوانی و دامپروری
۴۵۰ میلیون ریال	(۳) حفظ ثروتهای ملی از قبیل جنگلها و مراتع و غیره
۴۵۰ میلیون ریال	(۴) توسعه محصولات و اصلاحات کشاورزی
۱۸۵۰ میلیون ریال	(۵) آبیاری و سدسازی
پرداخت به بانک کشاورزی برای مقاصد زیر:	
۱۵۰ میلیون ریال	(۶) ازدیاد سرمایه سهامی بانک
۴۰۰ میلیون ریال	(۷) اعتبار وام به کشاورزان
۲۵۰ میلیون ریال	(۸) مشارکت در سرمایه شرکتهای تعاونی
۳۰۰ میلیون ریال	(۹) ماشینآلات کشاورزی و کودهای شیمیایی
۵۲۵۰ میلیون ریال	جمع فصل اول

فصل دوم: راههای شوسه و راه آهن و بنادر و فرودگاهها

میزان اعتبارات	فعالتهای اصلی
۲۵۰۰ میلیون ریال	(۱) راه آهن (توسعه)
۱۸۵۰ میلیون ریال	(۲) ساختمان و آسفالت راههای شوسه
۲۵۰ میلیون ریال	(۳) بنادر (توسعه)
۴۰۰ میلیون ریال	(۴) فرودگاهها
۵۰۰۰ میلیون ریال	جمع فصل دوم

فصل سوم: صنایع و معادن

میزان اعتبارات	فعالیت‌های اصلی
۱۲۰۰ میلیون ریال	(۱) صنایع نساجی (توسعه و بهبود)
۴۵۰ میلیون ریال	(۲) صنایع قند (غذایی)
۴۵۰ میلیون ریال	(۳) ذوب آهن
۲۵۰ میلیون ریال	(۴) صنایع شیمیایی
۱۵۰ میلیون ریال	(۵) صنایع سفالی (سرامیک - ساختمانی)
۲۵۰ میلیون ریال	(۶) صنایع فرش و صنایع متفرقه (صنایع سنتی)
۲۵۰ میلیون ریال	(۷) معادن (صنعت استخراج و بهره‌برداری)
۳۰۰۰ میلیون ریال	جمع فصل سوم

فصل چهارم: نفت

میزان اعتبارات	فعالیت‌های اصلی
۱۰۰۰ میلیون ریال	(۱) سرمایه برای ایجاد شرکت سهامی نفت ایران
۱۰۰۰ میلیون ریال	جمع فصل چهارم

فصل پنجم: پست و تلگراف و تلفن

میزان اعتبارات	فعالیت‌های اصلی
۲۵۰ میلیون ریال	(۱) تکمیل دستگاه‌های پست
۵۰۰ میلیون ریال	(۲) تکمیل دستگاه‌های تلگراف بی‌سیم و پخش صدا و تلفن
۷۵۰ میلیون ریال	جمع فصل پنجم

فصل ششم: اصلاحات اجتماعی و شهری

میزان اعتبارات	فعالیت‌های اصلی
۱۵۰۰ میلیون ریال	۱) ساختمان خانه‌های ارزان (برای کارگران، کارمندان و ...)
۱۰۰۰ میلیون ریال	۲) وام به شهرها برای لوله‌کشی و استفاده از آبهای معدنی و ایجاد دستگاههای برق
۱۵۰۰ میلیون ریال	۳) عملیات پروفیلاکسی به منظور ترقی دادن سطح بهداشت عمومی
۱۰۰۰ میلیون ریال	۴) کمک به مؤسسات فنی - آموزشی به منظور تربیت کارمندان فنی (فنی - حرفه‌ای) و اشتغال بیکاران به کارهای مفید (مولد) و بالا بردن سطح معلومات فنی صنعتگران و کشاورزان
۳۰۰ میلیون ریال	۵) نقشه‌کشی و آمار (طرحهای جامع و هادی شهری و ...)
۲۰۰ میلیون ریال	۶) ساختمان زندان در شهرهای مهم (بهسازی زندانها)
۵۰۰ میلیون ریال	۷) عملیات عام‌المنفعه (خدمات رفاهی)
۶۰۰۰ میلیون ریال	جمع فصل ششم
۲۱۰۰۰ میلیون ریال	جمع فصول ششگانه

به‌علاوه، در متن قانون برنامه، مثلاً در تبصره ماده ۲ قید شده است:

«دولت مکلف است در ضمن برنامه تفضیلی، اولاً تدابیری (راهکارهای اجرایی)

مناسب برای اجرای هر برنامه تهیه و طبق مفاد مصوب آن عمل نماید.»

در ماده ۳ قانون، اعتبارات سالیانه برنامه بر حسب فصول مختلف برآورد شده است.

تکیه برنامه عمرانی اول کاملاً بر مشارکت مردم و منطقه‌گرایی (عدم تمرکز) و توجه

به استعدادها و امکانات محلی است. این نگرش در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم عمرانی گذشته ایران دیگر به چشم نمی‌خورد. طبق ماده ۴ قانون برنامه، وجوه مذکور در ماده ۲ (اعتبارات برنامه) با رعایت استعداد و احتیاجات هر محل به‌طور متناسب فی‌مابین شهرستانهای مختلف کشور تقسیم خواهد شد، به‌نحوی که حصه مجموع شهرستانهای هر یک از استانها در ظرف هفت سال از یکهزار میلیون ریال کمتر نباشد.

در ماده ۶ قانون درباره تأمین منابع مالی برنامه چنین پیشنهاد شده است:

«برای تکمیل وجوهی که به جهت اجرای برنامه ضرورت دارد، در صورتی که دولت در اول هر سال نتواند آن مبالغ را نیز از وجوهی که در اختیار خود خواهد داشت تأمین نماید، مجاز است:

اولاً: تا میزان چهار هزار و پانصد میلیون ریال در مدت هفت سال با بهره‌صدی دو در سال از بانک ملی ایران استقراض نماید. مبلغ این قرضه در هیچ سالی از هفتصد و پنجاه میلیون ریال تجاوز نخواهد کرد.

ثانیاً: با بانک بین‌المللی توسعه و ترمیم داخل مذاکره شود به‌منظور اینکه برای انجام عملیاتی که مستقیماً مولد درآمد باشد، حداکثر دویست و پنجاه میلیون دلار به اقساط و شرایطی که مورد موافقت طرفین باشد دریافت دارد، لکن قطعیت هر قراردادی که در این باب تنظیم می‌شود موقوف به تصویب مجلس شورای ملی خواهد بود.

ثالثاً: از مؤسسات داخلی غیردولتی یا مؤسسات تجارتي خارجی به‌منظور تکمیل وسایل مالی این برنامه تحصیل اعتبار نماید.»

ماده ۸ قانون برنامه در باب نظارت می‌گوید: «نظارت و مراقبت در اجرای برنامه به‌وسیله سازمان مخصوصی که به اسم سازمان برنامه تأسیس می‌شود انجام خواهد گرفت.» در همین ماده، وظایف سازمان برنامه تازه تأسیس چنین ذکر شده است:

«اول: تهیه نقشه‌ها (برنامه‌ها) و طرحها و بودجه‌های تفضیلی و آئین‌نامه‌ها و مقررات

اجرائی طبق برنامه عملی که قبلاً به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده باشد و نظارت بر اجرای عملیاتی که جزو برنامه قرار داده شده از لحاظ فنی و مالی و مراقبتها در هماهنگی و همکاری بین دستگاههای اجراکننده.

دوم: تمرکز و جوهی که تخصیص به برنامه داده شده و پرداخت هزینه‌هایی که از محل بودجه برنامه انجام می‌گیرد و تنظیم ترازنامه عمل هر سال.

عملیات اجرایی برنامه تا آنجا که مربوط به دولت است با رعایت وظایف سازمان برنامه به وسیله وزارت‌خانه‌ها یا ادارات یا بنگاهها یا شرکتهای دولتی انجام خواهد گرفت. این ماده قانونی نشان می‌دهد که در ابتدای برنامه‌ریزی عمرانی، قرار نبوده است کلیه کارهای برنامه‌ریزی و اجرای طرحها در سازمان برنامه متمرکز شود، بلکه پیش‌بینی شده که برنامه‌ریزی کلی (کلان) در سازمان برنامه و برنامه‌ریزی طرحها با مشارکت و همکاری سازمان برنامه و دستگاههای اجرایی انجام پذیرد. کلیه کارهای اجرایی نیز در دستگاه مربوط متمرکز شود و نظارت برنامه‌ای نیز از جانب سازمان برنامه برقرار گردد. اما این رویکرد منطقی و علمی در برنامه‌های دوم و سوم عمرانی در بعد از کودتای ۲۸ مرداد کاملاً تغییر یافت.

گفتنی است که رویکرد تمرکزگرای برنامه دوم و سوم آسیبهای زیادی به تفکر و فرهنگ و دانش اجتماعی برنامه‌ریزی ایران وارد ساخت.

۷) تغییرات پایایی دولت و برنامه‌ریزی عمرانی

کشمکشهای سیاسی و منازعات داخلی در ساختار حکومت و، از همه مهمتر، تغییر دولتها روند اجرای برنامه را مختل می‌ساخت: «از زمان مطالعات مقدماتی برای تهیه برنامه عمرانی تا تاریخ تصویب لایحه برنامه هفت‌ساله در مجلس (از شهریور ۱۳۲۴ تا بهمن ۱۳۲۷)، شش دولت متفاوت روی کار آمدند. شش بار دولتها ترمیم شدند و هشت بار وزیر مالیه (دارایی)، مسئول اصلی تهیه برنامه، تغییر یافت» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۸). همچنین ابتهاج در خاطراتش می‌گوید: «در تمام این مدت، اشخاص بدبین و مایوس، که با نهایت

تأسیف اکثریت طبقه حاکمه را تشکیل می‌دادند، از انتقاد و منفی‌بافی و ایجاد بدبینی نسبت به برنامه عمرانی خودداری نمی‌کردند...».

در این گیرودار، سازمان تازه تأسیس برنامه در تدارک زیرساخت‌های برنامه‌ریزی و تهیه و تنظیم برنامه‌های تفصیلی و اجرایی و عمرانی بود و بیشترین کوشش‌هایش صرف تأمین منابع مالی طبق قانون برنامه و نیز تهیه دستورالعمل‌های مالی و اجرایی برای اجرای طرح‌های عمرانی در قالب برنامه هفت‌ساله می‌شد. لکن این نهاد جدید دولتی نیز از کشمکش‌های سیاسی و منازعات درونی ساختار حکومت جدا نبود. با یک بررسی کلی مشاهده می‌شود که در ساختار تصمیم‌گیری و مدیریت سازمان برنامه، نمایندگان گروه‌های منازع سیاسی، دربار (شاه)، ملیون و تکنوکرات‌های ارشد غیرسیاسی و حتی نمایندگان احزاب بزرگ شرکت داشتند. تا اینکه بالاخره در پانزدهم اردیبهشت ماه ۱۳۳۰ دکتر محمد مصدق، رهبر جبهه ملی و جنبش ملی شدن صنعت نفت، برای نخست‌وزیری و هدایت دولت رأی اعتماد گرفت (اسلامیه، ۱۳۸۱: ۲۰۴).

از این زمان، دیگر سراسر کشور دستخوش التهابات سیاسی و تب و تاب جنبش ملی‌شدن صنعت نفت و مبارزه با استعمار پیر شده بود. تمام کارخانه‌ها، ادارات، مدارس، شهرها و حتی روستاهای نزدیک شهرها را هیجان و شور و شوق هواداری از احزاب و گروه‌های سیاسی در راه مبارزه با استعمار و طرفداری از جنبش ملی شدن صنعت نفت فرا گرفته بود. احزاب سیاسی، در چنین شرایطی، با اعلام برنامه‌های اصلاحات اقتصادی و اجتماعی به شدت سطح مطالبات مردم را بدون توجه به امکانات و منابع داخلی بالا می‌بردند.

حزب توده به‌عنوان قویترین سازمان سیاسی کشور، براساس اصول «سانترالیسم دموکراتیک»، برنامه اصلاحات اقتصادی و اجتماعی خود را از طریق هسته‌های حزبی در سراسر کشور وارد گروه‌های کوچک سیاسی، کارگری و روشنفکری را هوادار خویش ساخت.

رئوس این برنامه عبارت بود از تهیه و اجرای قانون مترقی و جامع کار که حل

مشکلات زمان کار، دستمزد، تأمین اجتماعی، مسکن، برابری شرایط کار زن و مرد و ممنوعیت کار کودکان را وعده داده بود.

به علاوه، برای جامعه روستایی، توزیع زمینهای دولتی و سلطنتی، خرید املاک بزرگ خصوصی از جانب دولت و فروش دوباره آنها به دهقانان بی زمین با بهره کم، انتخاب کدخدا با رأی اهالی روستاها، تأسیس تعاونیهای تولید و مصرف، توسعه تأسیسات آموزشی و بهداشتی و رفاهی در مراکز روستایی، تأمین خدمات درمانی رایگان در شهرها و روستاها، تأمین آب بهداشتی برای شهرها و روستاها و ... پیشنهاد شده بود.

برای زنان نیز تأمین حقوق سیاسی، کمکهای رفاهی به مادران تنگدست (نیازمند) و دستمزد برابر برای کار برابر وعده داده شده بود؛ و سرانجام حمایت از محصولات داخلی در برابر رقبای خارجی، تأمین امنیت شغلی برای جوانان و دهها پیشنهاد فریبنده دیگر در این برنامه وجود داشت.

در این اوضاع و احوال سیاسی و اجتماعی، دولت دکتر محمد مصدق درگیر قضیه جهانی ملی کردن صنعت نفت بود و بخش اعظم نیروی هیئت دولت، به ویژه شخص نخست وزیر، صرف امور نفت می شد. اما دکتر مصدق، به رغم همه چالشهای سیاسی و مشکلات داخلی و تنگناهای مالی و ارزی، از امور پیشرفت و توسعه نیز غافل نشد. وی از مدیران و متخصصان متمایل به دیدگاههای خودش خواست تا با جدیت در عرصه کارهای عمرانی و آبادانی، هم در دولت و هم در سازمان برنامه، فعالیت کنند و به دنبال راههایی باشند که بتوان بدون وام و ارز خارجی به هدفهای عمرانی برنامه دست یافت.

دکتر محمد مصدق، در بار دوم انتخاب در پنجم مرداد ماه ۱۳۳۱، ضمن معرفی وزرا، برنامه کلی دولت خود را نیز به مجلس تقدیم کرد. این برنامه شامل نه ماده به شرح زیر بود (کاتوزیان، ۱۳۷۳: ۴۵):

- ۱) اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای ملی و شهرداریها؛
- ۲) اصلاح امور مالی و تعدیل بودجه به وسیله تقلیل مخارج و برقراری مالیاتهای مستقیم، و در صورت لزوم، مالیاتهای غیرمستقیم؛

- ۳) اصلاح امور اقتصادی به وسیله افزایش تولید و ایجاد کار و اصلاح قوانین پولی و بانکی؛
- ۴) بهره‌برداری از معادن نفت کشور؛
- ۵) اصلاح سازمانهای اداری و قوانین استخدامی و قضایی کشور؛
- ۶) ایجاد شوراهای محلی در دهات به منظور اصلاحات اجتماعی و تأمین مخارج آن (اصلاحات به وسیله وضع عوارض)؛
- ۷) اصلاح قوانین دادگستری؛
- ۸) اصلاح قانون مطبوعات؛
- ۹) اصلاحات امور فرهنگی و بهداشت و وسایل ارتباطی.

رئیس دولت، بی‌درنگ، لایحه اختیارات نخست‌وزیر را تقدیم مجلس کرد. در مقدمه این لایحه توضیح داده شده بود:

«جلوگیری از اثرات ناشی از تضيقات و کارشکنیها در جلوگیری از فروش نفت، ایجاد تعادل در امور جاری اقتصاد کشور و رفع مشکلات موجود ایجاب می‌کند که دولت اصلاحات مورد نظر را به سرعت، ولی با مطالعه و دقت، اتخاذ و به اجرا بگذارد، چه اگر بنا باشد در این موقع حساس برای هر یک از اصلاحات لازم و فوری لویحی تهیه و پس از تشریفات پارلمانی به موقع اجرا درآید، فرصت از دست می‌رود و هیچ اصلاحی به موقع ضروری خود انجام نخواهد گرفت، زیرا اصلاحات امور مالی و اقتصادی با اصلاحات دیگری در امور اجتماعی و سازمانی و اداری و استخدامی و قضایی ملازمه دارد.» (کاتوزیان، ۱۳۷۳: ۴۵۰).

بعد از تصویب ماده واحده «اختیارات نخست‌وزیر» در جلسه هفتم مرداد ماه ۱۳۳۱، دوباره کارهای عمرانی، به‌رغم کمبود امکانات مالی، با اتخاذ تدابیر مناسب، مخصوصاً در سازمان برنامه فعال شد. مدیران این سازمان، با وجود تغییر بی‌درپی مدیر عامل سازمان برنامه، نهضت ملی شدن صنعت نفت و مبارزه با انگلیس، به‌ویژه با انتخاب مهندس احمد زنگنه که در میان تکنوکراتهای ملی پایگاه قوی داشت به سمت مدیر عامل، در چارچوب اهداف برنامه عمرانی و برنامه اصلاحات نه ماده‌ای دولت که کاملاً با هم هماهنگ بودند،

به تهیه راهکارهای مناسبی برای اجرای برنامه‌ها و طرحها در شرایط جدید سیاسی و اقتصادی کشور برآمدند. برخلاف نوشته‌های مدیران سازمان برنامه (بعد از کودتای ۲۸ مرداد)، برنامه از لحاظ دستیابی به هدفهای راهبردی و اصلاحی شکست نخورد و در تحقق بسیاری از هدفهای حتی آرمانی خود به‌خوبی موفقیت پیدا کرد.*

اطلاعات پراکنده در لایه‌لای قوانین و مقررات مصوب در فاصله سالهای ۳۲-۱۳۳۰ و حتی پیش از آن حاکی از آن است که اقدامات عمرانی که در قالب طرحهای عمرانی در شهرها و روستاها انجام گرفته است، همگی در چارچوب هدفهای کلی برنامه عمرانی و برنامه تفصیلی فصلهای اصلی برنامه بوده است:

الف) قوانین و مقررات مصوب

- ۱) اساسنامه سازمان برنامه و کلیه مقررات و آئین‌نامه‌های اداری، مالی و اجرایی مربوط (مجموعه قانون و مقررات ۰۰۰، ص ۱۳)
- ۲) لایحه قانونی سازمان نقشه‌برداری (نقشه‌برداری جغرافیایی) (همان ص ۱۴)
- ۳) آئین‌نامه موضوع ماده ۴ لایحه قانونی سازمان نقشه‌برداری (همان ص ۱۵)
- ۴) آئین‌نامه قسمت نظارت بر شرکتها (همان)
- ۵) آئین‌نامه معاملات دولتی (همان ص ۶۵)
- ۶) آئین‌نامه‌های بهبود وضع دستمزد و هزینه سفر و بیمه کارکنان دولت (همان ص ۱۲۶ - ۱۲۰)
- ۷) اصلاح قانون محاسبات عمومی (همان ص ۱۳۹)
- ۸) لایحه قانونی بیمه‌های اجتماعی کارگران (همان ص ۲۲۰)

* مدیرانی مانند ابوالحسن ابتهاج، به‌دلیل وجود عواملی مانند استفاده نکردن از وام بانک جهانی و اجرا نشدن طرحهای بزرگ و پرهزینه و مانند اینها، برنامه را از دیدگاه خویش شکست خورده می‌دیدند که این با واقعتهای آن روز ایران انطباق ندارد.

۹) لایحه قانونی معادن (همان ص ۳۳۲)

۱۰) آئین نامه اکتشاف معادن (همان ص ۳۳۷)

۱۱) آئین نامه های اجرایی طرحهای عمرانی در جوامع شهری و روستایی (همان ص ۴۷۰)

۱۲) لایحه قانون الغای عوارض در دهات (انورخامه ای، ۱۳: ۸۵)

ب) توسعه اقتصادی

به طور کلی، نوشته ها و گفتارهای مقامات ارشد سیاسی ایران بعد از کودتای ۲۸ مرداد حاکی از آن است که در سالهای حکومت دکتر محمد مصدق، هیچ کار عمرانی انجام نگرفته است. برای نمونه، دکتر محمد مصدق در کتاب *خاطرات و تألمات* در پاسخ به سخنان شاه می نویسد: «و اما اینکه دولت این جانب یک بندر و حتی یک پل نساخت به عرض می رساند که از تشکیل آن دولت مقصود این نبود که پل و بندر ساخته شود. دولت این جانب روی احساسات و افکار عمومی تشکیل شده بود و هدف ملت این بود که به آزادی و استقلال برسد و مقدرات مملکت را خود در دست بگیرد و کارهایی بزرگتر از ساختن پل و بندر انجام دهد...» (مصدق، ۱۳۶۵: ۲۷۹).

در همان جا او می گوید: «در دولت این جانب صادرات بدون نفت مملکت با واردات توازن پیدا نمود که هیچ وقت سابقه نداشت...»

وی سرانجام در پاسخ به شاه می گوید: «دو موضوع برای مملکت اساسی است: یکی کسر بودجه مملکت و دیگری کسر بودجه دولت. واردات مملکت در سال ۱۳۳۳ [بعد از سقوط مصدق] بر صادرات بدون نفت هفتصد میلیون تومان فزونی داشته و بودجه دولت هم نسبت به سالهای قبل هفتصد میلیون تومان کسری پیدا کرده است...» (مصدق، ۱۳۶۵: ۲۸۴).

در پایان باید گفت دکتر مصدق معتقد بود که بانک بین المللی ترمیم و توسعه در ارتباط با دولت او صرفاً کار بانکی انجام نمی داد، بلکه در امور نفت مداخله می کرد. به عقیده دکتر مصدق، بانک می خواست «همان وضعیت سابق را در آبادان برقرار کند و تمام فداکاریهای ملت ایران را بی اثر کند...» (مصدق، ۱۳۶۵: ۲۸۵).

نتیجه گیری

بعد از شهریور ۱۳۲۰ و فرو ریختن پایه‌های استبداد، نارضایتیهای اجتماعی و سیاسی سرکوب شده مردم بیرون ریخت. بی‌ثباتی سیاسی، هرج و مرج اجتماعی، مشکلات اقتصادی (فقر، بیکاری و ...) و مداخله آشکار و پنهان دولتهای سلطه‌گر و منازعات گروههای حکومت‌گر نظام ملی را به شدت تهدید می‌کرد. دولتها پیاپی تغییر می‌کردند، در ظرف ده سال بیش از ۱۵ دولت روی کار آمد. وجود احزاب فرصت طلب و وابسته و گروههای سیاسی تندرو چپ و راست شرایط اجتماعی پر کشمکش را پدید آورده بود.

در چنین شرایطی، برنامه‌ریزی توسعه ضرورت یافتند، اما به علت منازعات سیاسی شاه و دربار، دولت و مجلس و احزاب سیاسی فرصت نیافت تا با تفکر مهندسی اجتماعی رشد یابد. سیاست کاری دولت قوام، به رغم مدیریت برجسته سیاسی او در آن زمان، و اسارت فکری او در میان تکنوکراتهای قدیمی و نبودن زمان مناسب برای اندیشه، ابداع و نوآوریهای اجتماعی، سرانجام فرایند برنامه‌ریزی را به سمت پاسخگویی به نیازهای مبرم دستگاه بوروکراسی کهنه کشور کشاند. نهضت ملی کردن صنعت نفت، از منظر آرمان‌خواهی روشنفکران و کارشناسان عدالت‌خواه، شرایطی مطلوب را برای بازسازی و نوآوری در فرایند برنامه‌ریزی توسعه پدید می‌آورد که کودتای ۲۸ مرداد طومار آن را در هم پیچید.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

- ۱- آبراهامیان، یرواند. (۱۳۸۲). ایران بین دو انقلاب. ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.
- ۲- ابتهاج، ابوالحسن. (۱۳۷۱). خاطرات ابتهاج. تهران: انتشارات علمی.
- ۳- اسلامیه، مصطفی. (۱۳۸۱). فولاد قلب. تهران: نیلوفر.
- ۴- مصدق، محمد. (۱۳۶۵). خاطرات و تألمات مصدق. تهران: علمی.
- ۵- امیراحمدی، احمد. (۱۳۷۳). خاطرات نخستین سپهبد ایران. تهران: مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی.
- ۶- کاتوزیان، محمدعلی. (۱۳۷۳). مصدق و مبارزه قدرت در ایران. ترجمه فرزانه طاهری. تهران: نشر مرکز.
- ۷- مجموعه قانون و مقررات برنامه هفت‌ساله (اول). (۱۳۲۸). تهران: انتشارات چاپخانه دولتی.
- ۸- مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، جلد اول: مباحث کلان. (۱۳۷۸). تهران: دانشگاه علامه طباطبائی، سازمان برنامه و بودجه، انتشارات مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
- ۹- نامه (نشریه ماهیانه). (۱۳۸۲). شماره ۲۵.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی