

ارزیابی رویکرد مجلس شورای ملی در قبال برنامه‌های توسعه ۱۳۲۷-۱۳۵۶ش

کیمیا کشتی‌آرا^۱
علی‌اکبر جعفری^۲
مرتضی نورائی^۳

چکیده

تعاملات قوای مجریه و مقننه (۱۳۲۷-۱۳۵۶ش / ۱۹۴۸-۱۹۷۷م) در پیشبرد برنامه‌های توسعه مبین این امر بود که سازندگی فرایندی پرهزینه، زمان‌بر و چالش‌برانگیز است و برنامه‌ریزی به‌عنوان روندی سیاسی اقتصادی در پرتو قانون‌گذاری تحقق می‌یابد. از این رو، ارزیابی مذاکرات مجلس شورای ملی، روایتی نوین از چگونگی تحقق برنامه‌های توسعه و گفتمان حاکم بر این نهادها را نشان می‌دهد. به همین خاطر، این نوشتار به دنبال پاسخ این پرسش است که اساساً قوه مقننه در صورت‌بندی و فرایند سیاست‌گذاری برنامه‌های توسعه در دوره محمدرضاشاه ایفاگر چه نقشی بود؟ برای یافتن پاسخ باید دریافت هم‌گرایی نهادهای مذکور در چه سطوحی در پیشرفت برنامه‌های توسعه و تغییرات سازمان برنامه قابل‌ملاحظه بود و چه عواملی سبب می‌شد واگرایی آن‌ها در قبال برنامه‌ها افزایش یا تقلیل یابد. سپس ارزیابی کرد که مجلس با توجه به شرایط اقتصادی، در بررسی لوایح برنامه تا چه اندازه انعطاف نشان می‌داد. همچنین به نقش کمیسیون برنامه در ساختار درونی مجلس و ایجاد هیئت نظارت برنامه، اشاره کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد هم‌سویی و تباین میان این نهادها در لزوم برنامه‌ریزی و ایجاد زیرساخت‌های لازم در چند سطح قابل مشاهده است. ابتدا تقارب نهادها در نیازمندی کشور به برنامه‌ریزی اقتصادی اجتماعی و تصویب قوانین کلیدی، سپس همکاری در ایجاد سازمان برنامه و درنهایت بروز اختلافات در مسائلی همچون تخصیص اعتبارات و صرف هزینه‌ها، تمرکززدایی، توسعه منطقه‌ای و کوچک‌سازی دولت. این پژوهش به روش علی‌مقایسه‌ای، با بهره‌گیری از مذاکرات مجلس، اسناد و منابع کتابخانه‌ای، این مسائل را ارزیابی می‌کند.

واژگان کلیدی: محمدرضاشاه، مجلس شورای ملی، سازمان برنامه، کمیسیون برنامه، هیئت نظارت برنامه.

Evaluation of the National Council's Approach towards Development Programs 1356-1327

Kimia Keshtiara^۱

Ali Akbar Jafari^۲

Morteza Nourai^۳

Abstract

The interactions of the executive and legislative powers (1327-1356 AH/1948-1977 AD) in the advancement of the development programs showed that construction is a costly, time-consuming and challenging process, and planning is realized as a political-economic process in the light of legislation. Therefore, the evaluation of the deliberations of the National Council shows a new narrative of how to realize the development plans and the discourse governing these institutions. This article seeks to answer this question, "what was the role of the legislature in the formulation and policy making process of the development programs during the period of Mohammad Reza Shah? In order to find an answer, it is necessary to find out at what levels the convergence of the mentioned institutions was significant in the progress of the development programs and changes in the program organization? What factors caused their divergence towards programs to increase or decrease? How much flexibility did the parliament show in considering the economic conditions? The role of the program commission in the internal structure of the parliament and the creation of the program supervision board is also examined. The findings show that the alignment and difference between these institutions can be seen in the planning and creating the necessary infrastructures at several levels. First, the convergence of the institutions could be observed in the country's need for economic-social planning and the approval of key laws, cooperation in the creation of the program organization. The differences appeared in issues such as the allocation of credits and expenditure, decentralization, regional development and government downsizing. This research evaluates these issues in a causal-comparative way, using parliament's deliberations, documents and library resources.

1. PhD Student in History of University of Esfahan, Iran

2. Associate Professor, Isfahan University, Iran, (corresponding author)

3. Professor of Isfahan University, Iran

k.keshtiara@ltr.ui.ac.ir

a.jafari@ltr.ui.ac.ir

m.nouraei@ltr.ui.ac.ir



Keywords: Reza Shah, National Council, Program Organization, Program Commission, Program Supervisory Board.



مقدمه

نخستین تجربه ایران در تهیه نقشه اقتصادی، در دوره رضاشاه به دلیل مواجهه با مشکلاتی نظیر کمبودهای مالی، اختلاف‌سلیقه اعضای دولت و سخت‌گیرهای وی موفق نبود. به دنبال تغییر ساختار قدرت در کشور، پس از خاتمه جنگ جهانی دوم، با توجه به بحران‌های گریبان‌گیر اقتصادی و اجتماعی، دولتمردان دریافتند قدم نهادن در مسیر توسعه با الگوپذیری از تجارب کشورهای موفق و پیروی از یک برنامه جامع، معقول و کارآمد امکان‌پذیر است؛ زیرا مسائل اقتصادی کشور تحت‌الشعاع بی‌ثباتی سیاسی پیوسته تغییر می‌یافت و مدل توسعه از دیدگاه هر دولت متحول می‌شد و چارچوب مشخصی برای سامان آن تدبیر نمی‌شد. مدیریت امور مالی به برنامه‌های سالانه قوه مجریه وابسته بود و مهم‌ترین دلیل این امر تسلط دولت بر درآمدها به‌ویژه فروش نفت بود. از این‌رو در زمان دولت دوم قوام (۱۳۲۵ش/۱۹۴۶م)، موضوع تدوین برنامه توسعه موردتوجه قرار گرفت و مقدمات نگارش اولین برنامه توسعه به سرپرستی دکتر حسن مشرف نفیسی با همراهی ابوالحسن ابتهاج مهیا گشت. روند کار نشان داد تأسیس نهادی مستقل و هدفمند که فارغ از تغییر دولت‌ها به ترسیم نقشه‌های منظم و قابل‌اجرا در قالب بودجه پردازد، لازم است؛ بنابراین جلساتی با حضور چهره‌های متخصص، اعضای دولت و نمایندگان مجلس تشکیل شد و مقدمات تأسیس سازمان برنامه فراهم گشت.

از این‌رو می‌توان گفت روند ورود مجلس شورای ملی در چرخه تصمیم‌گیری پیش از ارائه اولین لایحه برنامه، به مجلس پانزدهم (۱۳۲۶-۱۳۲۸ش/۱۹۴۷-۱۹۴۹م) بوده است. انتظار می‌رفت با توجه به بازتاب معضلات کشور به‌ویژه از منظر اقتصادی در مجلس، تشکیل این جلسات، نیازسنجی استان‌ها و یافتن راهکار را تسهیل نماید، اما روند کار با چالش‌های جدیدی روبه‌رو گشت. به‌گونه‌ای که حتی طرح موضوع برنامه‌ریزی برای توسعه در مجلس با بازخوردهای متفاوتی از سوی نمایندگان مواجه شد و این فرازوفرود تا پایان اجرای برنامه‌های پنج‌گانه توسعه میان قوا ادامه پیدا کرد.

بر این اساس، پژوهش پیش‌رو در نظر دارد حول محور ارزیابی گفتمان حاکم بر روابط قوه مجریه و مجلس شورای ملی، به این پرسش پاسخ دهد که در جریان صورت‌بندی برنامه‌های توسعه، قوه مقننه اساساً چه نقشی ایفا کرد؟ برای رسیدن به پاسخ این پرسش

باید دریافت، در چه سطوحی همگرایی دولت، سازمان برنامه و مجلس شورای ملی در پیشبرد برنامه‌های توسعه قابل ملاحظه بود و چه عواملی سبب واگرایی این نهادها می‌شد. پژوهش به روش علی‌مقایسه‌ای، چگونگی گذر از چالش‌ها و نقش نهاد قانون‌گذار را در روند پیشبرد برنامه‌ها، نشان می‌دهد. تاکنون پژوهش‌هایی پیرامون فرایند توسعه در دوره محمدرضاشاه و نقش دولت انجام شده است. زارعی و روحانی (۱۳۸۸) با تکیه بر اسناد نخست‌وزیری، مکاتبات قوا را در حوزه برنامه‌های توسعه بررسی نموده‌اند. تاریخ برنامه‌ریزی و بررسی عملکرد سازمان برنامه در پژوهش‌هایی مانند لیلای (۱۳۹۲) و نیلی و کریمی (۱۳۹۶)، منعکس شده است. قدسی (۱۳۸۷) به بررسی جامعه‌شناختی دولت رانتی از منظر درآمدهای نفتی و صرف هزینه‌ها در برنامه‌های توسعه پرداخته است. حاجی‌یوسفی (۱۳۷۷) دلایل عدم موفقیت دولت در برنامه‌های اقتصادی را تحلیل نموده است. هادی زنون (۱۳۸۹) نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را مورد بررسی قرار داده و به تصویب لوایح توسط مجلس اشاره دارد؛ اما تحقیقی مستقل پیرامون تعامل دولت و مجالس شورای ملی، با رویکرد بررسی نقش مجلس در روند پیشبرد برنامه‌های توسعه و رابطه با سازمان برنامه تدوین نشده است.

۱. بسترسازی شکل‌گیری سازمان برنامه

توسعه فرایندی است چندبعدی و شکل‌پذیری آن در تعامل سازنده و مشارکت نهادها، سازمان‌ها و برنامه‌ریزی دقیق و کارآمد نهفته است؛ به باور نظریه‌پردازان تحقق آن نیز در انتخاب اهداف کوتاه‌مدت و تعیین افق‌های بلندمدت امکان‌پذیر است. امری که سبب شد پس از جنگ جهانی اول نظر برخی سیاست‌مداران ایرانی در تکاپوی دستیابی به پیشرفت‌های اقتصادی اجتماعی در جامعه به سمت تهیه برنامه‌های منسجم جلب شود. در بسیاری از کشورها، دولت به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر و مجری، به دلیل توانمندی‌های مالی در چارچوبی قانونمند، دست‌اندرکار اجرای برنامه‌های توسعه بود، اما به سبب آن‌که میزان کاربست قدرت سیاسی و اقتصادی، همه دولت‌ها یکسان نبود، اجرای برنامه‌ها نتایج متفاوتی را منعکس می‌کرد. همین امر، ایران را در اولین قدم‌های برنامه‌ریزی منسجم در دوره رضاشاه با چالش‌های متفاوتی روبه‌رو کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱، جلد ۱: ۳۰۱-۳۰۲).

دلیل عمده عدم موفقیت برنامه‌ریزی هدفمند در این دوره را فارغ از مسائل مالی می‌توان در چیدمان قدرت واکاوی کرد، زیرا رضاشاه به‌عنوان عامل اصلی تصمیم‌گیری در جایگاهی فراتر از دولت و مجلس قرار داشت و نگاه سلطه‌گرایانه مانع از اجرای کارها برخلاف میل و اراده او می‌شد. حضور افرادی در بدنه دولت نیز که مقوله برنامه‌ریزی را از ملزومات اداره کشورهای پیشرفته می‌دانستند و اجرای چنین مسائلی را به دلیل مشکلات ایران، کاری عبث تلقی می‌کردند، سبب شد پیگیری اقدامات مسکوت‌بماند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۰-۳۱).

تأثیر شعله‌های جنگ جهانی دوم بر کشور در سال‌های آغازین حکومت محمدرضاشاه، موجب شد بار دیگر سامان‌دهی اوضاع اقتصادی موردتوجه قرار گیرد؛ اما توازن قدرت به‌ویژه در سال‌های نخست میان کابینه، مجلس و دربار، در نوسان بود و این بی‌ثباتی سیاسی در سامان بخشی به امور اقتصادی نیز نمود پیدا می‌کرد (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۲۰۸). به‌گونه‌ای که عدم همکاری و هماهنگی وزارتخانه‌ها و ارگان‌ها با یکدیگر باعث شد، اقدامات صورت گرفته از سوی شورای عالی اقتصاد از مرداد ۱۳۲۳ش/۱۹۴۴م، با موفقیت همراه نباشد (توفیق، ۱۳۹۲: ۸۲-۸۳).

انجام بخشی به امور با حضور مجدد قوام در صحنه قدرت به‌عنوان نخست‌وزیر، سبب تشکیل هیئت نقشه‌اصلاحی و عمرانی کشور، در سال ۱۳۲۵ش/۱۹۴۶م و تهیه اولین طرح مقدماتی برنامه توسعه شد (قدیری معصوم و علی‌قی‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۱۸). انگیزه و هدف او در حمایت از چنین طرحی ایجاد روابط نزدیک با سایر کشورها به‌ویژه آمریکا در مسائل اقتصادی و جلوگیری از نفوذ کمونیسم بود. به‌علاوه اصلاح امور اقتصادی اجتماعی، در زمره موضوعاتی بود که مرتباً در مجلس، به‌عنوان یکی از ارکان قانون‌گذاری در کشور با وظیفه تصویب و تعدیل قوانین، بازتاب داشت و نمایندگان خواستار رسیدگی به آن بودند. در این راستا تشکیل هیئت عالی برنامه از نخستین گام‌ها در مسیر تهیه اولین برنامه توسعه بود (سازمان برنامه، ضمیمه مجله بانک ملی ایران، ۱۳۲۷: ۲۶-۲۷). سپس تکمیل گزارش اولیه^۱ و تبدیل آن‌ها به طرح‌های قابل‌اجرا، در مرداد ۱۳۲۶ش/۱۹۴۷م، به دکتر حسن مشرف نفیسی واگذار گشت (سازمان برنامه، گزارش شرکت موريسن نودسن، ۱۳۲۷: ۸).

۱. گزارش توسط شرکت موريسن نودسن (Morrison-Knudsen) تهیه شده بود.

از جمله موضوعاتی که در جریان واگذاری این مأموریت، ناپایداری قدرت دولت، ناشی از کشمکش‌های سیاسی میان قوا را نمایان می‌ساخت، جایگاه متزلزل قوام و مشرف نفیسی و درگیری آن‌ها با نمایندگان مجلس بود. به گونه‌ای که لبه تیز حملات مخالفین قوام، متوجه مشرف نفیسی شد و او برای جلوگیری از بروز مشکلات بیشتر، تلاش کرد نظر مساعد شاه را جلب نماید. توصیفات وی از مجموعه اعضای هیئت عالی برنامه، جنبه دیگری از فقدان روحیه همکاری و هم‌فکری میان کنشگران فعال در تدوین اولین برنامه توسعه را روشن می‌سازد؛ زیرا او در خاطراتش مدعی است بخش اعظم امور را بدون دریافت کمک از این افراد به اتمام رسانده است، زیرا آن‌ها در پی کارشکنی و سنگ‌اندازی بودند. همچنین اشاره می‌کند که نمایندگان مجلس خصومت‌ها، حسادت‌ها و رقابت‌های شخصی را در کار دخیل کرده و روند پیشرفت امور را کند می‌کردند (مشرف نفیسی، ۱۳۹۷، جلد ۲: ۲۶۶-۲۶۴).

به علاوه در مدت تهیه برنامه اول، وی بارها از بی‌توجهی دولت در تخصیص امکانات و اعتبارات به هیئت عالی به منظور تکمیل برنامه گلايه کرده و این امر را از دلایل ائتلاف وقت، در تنظیم و تکمیل برنامه عنوان می‌کرد (سازمان برنامه، گزارش مقدماتی مشرف نفیسی، ۱۳۲۶: ۲-۴۲). با این حال گزارش نهایی در مورد برنامه اول را در سال ۱۳۲۶ش/۱۹۴۷م، به دولت حکیمی ارائه داد تا برای تعیین خطمشی کشور در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی، در قالب لایحه به مجلس شورای ملی ارائه شود و برای آن بودجه‌ریزی شود.

۲. لایحه برنامه اول توسعه

در اوایل سال ۱۳۲۷ش/۱۹۴۸م، ابوالقاسم نجم، وزیر دارائی، با حضور در مجلس پانزدهم و تقدیم برنامه هفت‌ساله اول، درخواست تصویب یک فوریت لایحه را عنوان کرد. این تقاضا با واکنش‌های متفاوتی در مجلس روبه‌رو شد. موافقان طرح یک فوریت، مانند محمدعلی کشاورز صدر و دکتر جلال عبده، نمایندگان لرستان و تهران، برنامه را از مفیدترین لوایح اقتصادی دولت می‌دانستند. در مقابل مخالفان مانند ناصرقلی اردلان، نماینده سنج، عقیده داشتند در مرحله اول پیش از طرح در صحن مجلس، موضوع در کمیسیون‌های مختلف مورد ارزیابی قرار گیرد و بخش‌های غیرضروری حذف گردد. به باور

آن‌ها ایران کشوری با پیشینه کشاورزی بود و پتانسیل‌های لازم جهت صنعتی شدن را به دلیل عدم برخورداری نیروی ایرانی از سواد کافی و آموزش نداشت. این نمایندگان لزوم به‌کارگیری کشاورزان در کارخانه‌ها را با توجه به رویکرد برنامه مشکل‌آفرین قلمداد کرده و معتقد بودند برنامه‌ها باید بر مسائل کشاورزی متمرکز شوند. به‌رغم این مخالفت‌ها نمایندگان به دلیل اهمیت موضوع با طرح یک فوریت موافقت کردند (مجلس پانزدهم شورای ملی، ۱۳۲۷: جلسه ۶۳).

۱.۲. کمیسیون برنامه

به دنبال ارائه لایحه برنامه اول توسعه به مجلس شورای ملی، بررسی آن در کمیسیونی مستقل یا تفکیک به بخش‌های مختلف و ارزیابی در کمیسیون‌های تخصصی به یکی از موضوعات مورد بحث و اختلاف نمایندگان تبدیل شد. مطابق نظام‌نامه داخلی در مجلس، کمیسیون‌ها، کارگروه‌های تخصصی بودند که با هدف تسهیل در فرایند قانون‌گذاری و جلوگیری از اتلاف وقت فعالیت می‌کردند. از این‌رو با توجه به افق بلندمدت برنامه‌ریزی و لزوم تشکیل جلسات متعدد برای ارزیابی طرح‌ها و تصویب اعتبارات، بنا بر راهکار پیشنهادی حسن نبوی نماینده نیشابور، اولین کمیسیون برنامه با انتخاب سه نفر از هر شعبه، با هجده عضو تشکیل شد. البته در دوره‌های بعد تعداد اعضا تغییر پیدا کرد (مجلس پانزدهم شورای ملی، ۱۳۲۷: جلسه ۶۴).

کمیسیون به مدت یک سال زیر نظر رئیس فعالیت می‌کرد و از میان اعضا، نائب رئیس، مخبر و منشی انتخاب می‌شدند. مطابق رسم مجلس، انتخابات داخلی در آغاز سال جدید برگزار می‌شد، اما تعداد کمیسیون‌های طول یک دوره، با توجه به عمر مجلس و تحولاتی که فعالیت نمایندگان را تحت‌الشعاع قرار می‌داد تغییر پیدا می‌کرد. مثلاً در دوره شانزدهم با وجود آن که زمان فعالیت کمیسیون برنامه تمام نشده بود و به‌رغم ناراحتی برخی نمایندگان، انتخابات جدید برگزار شد (مجلس شانزدهم شورای ملی، ۱۳۳۰: جلسات ۱۳۹ و ۱۴۰)؛ و بالعکس در دوره‌های بیست‌ودوم و بیست‌وچهارم مجلس، به دلیل پایداری اوضاع سیاسی، چهار کمیسیون برنامه تشکیل شد که بیشتر اعضای آن ثابت بودند.

اعضای کمیسیون در مسائل مالی و تخصیص درآمدها، با سایر کمیسیون‌ها مانند بودجه

همکاری نزدیکی داشتند. بیشتر نمایندگان عضو کمیسیون، از دانش‌آموختگان رشته‌های اقتصاد، حقوق و مهندسی بودند. البته تحصیلات و تخصص اعضا از مجلس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم به نسبت قبل ارتقا یافت و نمایندگان بیشتری با تحصیلات عالی به عضویت کمیسیون درآمدند (نک. جدول ۱). همچنین از برنامه دوم، کمیسیون مشترکی از نمایندگان مجلس شورا و سنا تشکیل شد تا به بررسی و تصویب قوانین پردازند (هادی زوز، ۱۳۸۹: ۱۱۰).

نگاهی به روند تصویب قانون برنامه نشان می‌دهد، لایحه پیش از طرح در صحنه علنی مجلس، در کمیسیون مطرح می‌شد تا ماده‌ها و تبصره‌ها به شور گذاشته شود. تصمیم‌گیری درباره تبصره‌ها نیز به منزله قانون‌گذاری و تعیین حدود اختیارات دولت بود، به همین دلیل در بیشتر جلسات کمیسیون برنامه، وزراء، رئیس سازمان برنامه و نخست‌وزیر، نیز شرکت می‌کردند. بررسی ارقام و تطبیق هزینه‌ها با درآمدها از اقدامات بسیار مهم کمیسیون بود. به گفته مجیدی از رؤسای سازمان برنامه، به دلیل پیچیدگی این فرایند و تهیه ارقام، غالباً موارد ارائه‌شده از طرف دولت به کمیسیون تغییری پیدا نمی‌کرد (مجیدی، ۱۳۸۱: ۴۰۴-۴۰۵).

هنگامی که لایحه، پس از تصویب کمیسیون، در جلسات علنی مطرح می‌شد، زورآزمایی مجلس با دولت، به تعبیر مجیدی در اظهارنظرهای نمایندگان موافق و مخالف نمایان می‌شد.

پس از برگزاری چند جلسه بحث و گفت‌وگو که غالباً وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه نیز در آن حضور داشتند، طرح‌ها به تصویب مجلس می‌رسید تا به مجلس سنا ارسال شود. در صورتی که مفاد برنامه، از نظر نمایندگان به بررسی بیشتری نیاز داشت، به کمیسیون برمی‌گشت تا اصلاحات روی آن صورت گیرد. معمولاً رئیس کمیسیون برنامه و نمایندگان موافق دولت تلاش می‌کردند تا نظر سایر نمایندگان را برای رأی‌گیری جلب نمایند. به‌ویژه در دو برنامه آخر از نمایندگان مخالف، می‌خواستند به دولت فرصت دهند در جریان اجرای برنامه کاستی‌ها را رفع کند. سپس مسئولیت مجلس به نظارت بر پیشرفت پروژه‌ها معطوف می‌شد و دولت وظیفه داشت گزارش‌های سه‌ماهه یا سالیانه و پنج‌ساله از نحوه پیشبرد کارها

به کمیسیون و مجلس ارائه دهد (هادی زنوز، ۱۳۸۹: ۲۶۵).

البته افزایش اعتبار طرح‌ها، خرید تجهیزات، عقد تفاهم‌نامه‌های همکاری و فنی با سایر کشورها و استخدام کارشناسان داخلی و خارجی نیز پس از آغاز برنامه با موافقت کمیسیون برنامه و تصویب مجلسین امکان‌پذیر بود. به همین دلیل میزان انعطاف و همراهی نمایندگان، به‌ویژه اعضای کمیسیون برنامه با دولت و سازمان برنامه از موضوعات مهم در تعامل دو قوا به حساب می‌آمد.

۲.۲. همراهی مجلس شورای ملی با دولت

سیر کلی تحولات نشان می‌داد در بیشتر دوره‌ها همیاری مجلس با دولت در تصویب برنامه‌های توسعه وجود دارد. برای مثال با توجه به بافت اجتماعی و سیاسی نمایندگان ادوار پانزدهم تا نوزدهم مجلس که بیشتر از ملاکین و کارمندان دولت بودند؛ انتظار می‌رفت اعضای کمیسیون در تغییر برنامه‌ها در راستای بهبود کشاورزی و زندگی طبقات فرودست تأثیرگذارتر باشند؛ اما آنان به تذکرات شفاهی و گاه انتقاد از بی‌توجهی دولت‌ها به افزایش قیمت‌ها یا سطح پایین زندگی روستاییان، در سخنان پیش از دستور، بسنده می‌کردند (شجیعی، ۱۳۸۳، جلد ۴: ۲۵۸؛ مجلس شانزدهم شورای ملی، ۱۳۲۹: جلسه ۸۷). همچنین نسبت به تغییر مدام مدیرعامل‌های سازمان برنامه به‌ویژه در جریان سه برنامه نخست، نیز آشکارا از دولت، انتقاد نمی‌شد. گرچه این موضوع یکی از دلایل موفق نبودن این برنامه‌ها به حساب می‌آمد (ابتهاج، ۱۳۷۱، جلد ۱: ۳۲۹-۳۲۷). حتی می‌توان گفت، دولت و مجلس در کناره‌گیری دو مدیرعامل سازمان برنامه، یعنی مشرف نفیسی و ابتهاج، هم‌سو عمل کردند (مشرف نفیسی، ۱۳۹۷، جلد ۲: ۲۹۷-۳۰۰). البته در میان مدیرعامل‌های سازمان برنامه، چهره‌هایی مانند صفی اصفیا و مجیدی نیز حضور داشتند که هر دو نهاد به آن‌ها اعتماد داشتند.

با حضور نمایندگان وابسته به احزاب دولتی در مجلس نیز این همکارها در جنبه‌های دیگری نمود پیدا کرد. برای مثال کمیسیون‌های برنامه در سه مجلس آخر بیشترین همراهی را با دولت در خرید تجهیزات موردنیاز سازمان برنامه و تغییر اعتبارات برنامه‌های چهارم و پنجم داشتند. همچنین روزنامه‌نگاران عضو کمیسیون در ادوار مختلف از منتقدین جدی

دولت نبودند (نک. جدول ۲). به علاوه تا دوره بیست‌ویکم نمایندگان زن در مجلس، حضور نداشتند تا در تصمیم‌گیری‌ها دخیل باشند و نخستین بار از این دوره زنان به عضویت کمیسیون برنامه درآمدند (مجلس بیست‌وچهارم شورای ملی، ۱۳۵۷: جلسه ۱۹۰) (نک. جدول ۳). مهرانگیز دولتشاهی اولین زنی بود که به دلیل سابقه همکاری با سازمان اصل چهار ترومن در این کمیسیون کار می‌کرد (لاجوردی، مصاحبه دولتشاهی، ۱۹۸۴/۱۳۶۲، جلد ۱۰: ۹-۱۱).

همچنین می‌توان گفت، نمایندگان مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم، در تصویب قوانینی مانند ملی شدن آب و تأسیس مرکز آمار ایران با دولت همکاری داشتند. صدور مجوز تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، پیش از آغاز برنامه چهارم، نیز به دولت کمک کرد مداخله بیشتری در امر سرمایه‌گذاری و ایجاد شرکت‌های صنعتی معدنی و تربیت نیروی انسانی داشته باشد (مجلس بیست‌ویکم شورای ملی، ۱۳۴۶: جلسه ۳۷۸؛ دهباشی، مصاحبه عالیخانی، ۱۳۹۴: ۳۰۵-۳۰۷).

۳.۲. چالش‌های مجلس شورای ملی و دولت

همکاری‌های مجلس با دولت در تصویب برنامه‌های توسعه به آن معنا نبود که اختلاف‌نظر و مخالفت‌ها وجود نداشت. چالش‌های مالی از برنامه اول، محل اختلاف دولت، سازمان برنامه و مجلس بود. تأمین اعتبارات لازم، به دلیل کمبود درآمدهای نفتی و موانع دولت در دریافت وام، در دو برنامه نخست، مشکل اصلی بود. به‌ویژه دریافت وام از کشورهای خارجی و بانک‌های بین‌المللی از دلایل بدبینی بخشی از نمایندگان، به شیوه برنامه‌ریزی بود (سازمان برنامه، گزارش مقدماتی برنامه هفت‌ساله، ۱۳۲۶: ۳). مثلاً معتمدی دماوندی، نماینده بندر پهلوی، نبود بستر مناسب و تورم ناشی از چاپ پول را دلیل مخالفت خود می‌دانست. در مقابل، دکتر خلیل فلسفی و عباس اسلامی و مهدی صدرزاده، نمایندگان گرگان و بابل و شیراز، تصویب برنامه اول را به‌منظور رفع مشکلات اقتصادی و کاهش بیکاری و فقر راهگشا تلقی می‌کردند، به خصوص که دولت‌ها متزلزل و مستعجل بودند و

هیچ دولتی برنامه‌های دولت قبلی را دنبال نمی‌کرد. استدلال نمایندگان موافق برای راضی کردن مخالفان این بود که متخصصان، طرح‌ها را در فرایندی زمان بر تهیه کرده‌اند. همچنین اشاره می‌کردند که دولت‌ها می‌توانند با گذر زمان و تکیه بر درآمدهای نفتی و مدیریت صحیح، برنامه را عملی کنند و لازم است مجلس در قبال پروژه‌های اقتصادی دولت انعطاف بیشتری داشته باشد (مشرف نفیسی، ۱۳۹۷، جلد ۲: ۲۹۵-۲۹۶).

به عقیده برنامه‌ریزان و نمایندگان مجلس، دولت به‌عنوان متولی تأمین هزینه‌ها و مجری اصلی طرح‌ها، مکلف بود سهم درخور توجهی از درآمدهای نفتی را به برنامه‌ها اختصاص دهد؛ زیرا این ثروت متعلق به ملت بود و صرف هزینه برای امور زیربنایی، به‌منظور ارتقای سطح زندگی نسل آینده، لازم بود. همچنین مجلس تأکید داشت دریافت هرگونه وام با اطلاع و تأیید نمایندگان باشد و راهکارهایی مانند بهره‌برداری بهینه از مالیات‌ها و واگذاری برخی پروژه‌ها به بخش خصوصی در حوزه‌های حمل‌ونقل و آموزش نیروی انسانی و بهداشتی را به دولت پیشنهاد می‌دادند (بهشتی، ۱۳۸۹: ۱۴۶).

از برنامه سوم، به دنبال افزایش بهای نفت، مشکلات مالی کم‌تر شد؛ اما چگونگی تقسیم درآمدها از دلایل مهمی بود که سبب می‌شد نمایندگان، به‌رغم درخواست کمیسیون برنامه، تصویب لوایح برنامه را به تعویق بیندازند. موضوع دیگر واگذاری پروژه‌ها به شرکت‌های غیرایرانی و حضور مشاوران خارجی بود که همواره در صحن مجلس مطرح می‌شد (مجلس بیست و دوم شورای ملی، ۱۳۴۶: جلسات ۳۲ و ۳۴). البته دولت نشان می‌داد تلاش دارد با تغییر شیوه عقد قرار دادها این مشکل و آموزش نیروی انسانی را حل کند.

از دیگر مسائل مورد اختلاف سه نهاد تصمیم‌گیر و مجری در طول برنامه‌های توسعه، میزان مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌ها بود. پایین بودن سهم، بخش خصوصی در فعالیت‌های عمرانی گلایه نمایندگان مخالف را به دنبال داشت؛ زیرا معتقد بودند، کمبودها در برنامه‌های توسعه در بخش‌هایی مانند جاده‌سازی و ارائه خدمات عمومی مانند مدرسه و بیمارستان تا حد زیادی متأثر از همین مسئله است. نمایندگان خواهان توجه بیشتر به بخش خصوصی و کاهش میزان مداخلات سازمان‌های دولتی در شکوفایی اقتصادی بودند؛ اما با صعود درآمدهای نفتی، دخالت دولت در جنبه‌های اقتصادی اجتماعی رو به افزایش می‌رفت.

همین نکته از تفاوت‌های بارز ایران با سایر کشورها مانند هند بود که نتایج متفاوتی را در زمینه برنامه‌های توسعه برای ایران رقم می‌زد (مجلس هجدهم شورای ملی، ۱۳۳۴: جلسه ۱۳۸).

این موضوع در جریان برنامه چهارم از جمله مسائل زمینه‌ساز اختلاف عالی‌خانی و هویدا نیز بود؛ زیرا عالی‌خانی عقیده داشت خصوصی‌سازی، حجم کار دولت را کم می‌کند، اما هویدا با این نظر مخالفت بود و می‌گفت بخش خصوصی توان لازم را ندارد. همچنین پروژه‌های کلیدی مانند پتروشیمی و ذوب‌آهن را باید دولت انجام دهد (دهباشی، مصاحبه عالی‌خانی، ۱۳۹۴: ۲۰۵).

همین امر سبب شد دولت به‌ویژه در دو برنامه آخر بازیگر اصلی عرصه اقتصادی کشور باشد. مسئله دیگر تجمع امکانات در تهران بود که با اهداف برنامه‌ها، به‌ویژه ارتقای سطح زندگی در شهرستان‌ها و روستاها هم‌خوانی نداشت. توجه بیشتر دولت به مرکز تا آخرین برنامه نیز مورد انتقاد نمایندگان مناطق محروم مانند سیستان، کرمان و ایلام بود. مثلاً ابراهیم پردلی، نماینده سیستان، ضمن انتقاد از وزیر آب و برق، به وضعیت نابسامان استان و بحران کم‌آبی و مشکلات کشاورزان اشاره می‌کرد و خواستار پاسخ‌گویی سازمان برنامه، وزرای آب و برق و اصلاحات ارضی بود، اما دولت در اجرای برنامه‌های توسعه منطقه‌ای موفق عمل نمی‌کرد (مجلس بیست و دوم شورای ملی، ۱۳۴۶: جلسات ۱۵ و ۱۷۰).

همین مسائل سبب شد برای مثال در مجالس بیست‌ویکم تا بیست‌وچهارم، دولت‌های حسنعلی منصور و امیرعباس هویدا به دلیل سوءمدیریت و قصور در برنامه‌ریزی و مشخص کردن میزان بودجه مورد بازخواست نمایندگان قرار گیرند (شجیعی، ۱۳۴۴: ۳۰۴-۳۰۵).

۴.۲. مجلس قانون‌گذاری و نظارت بر برنامه‌های توسعه

با آغاز برنامه‌های توسعه، چگونگی نظارت بر تخصیص اعتبار و صرف درآمدها در طرح‌ها به یکی از موضوعات مهم بدل شد. بخش عمده‌ای از درآمدهای ارزی و مالیات کشور، به‌ویژه از فروش نفت در این راه هزینه می‌شد، بنابراین لازم بود بر پیشرفت برنامه‌ها و شیوه تعامل سازمان‌های مسئول به دقت نظارت شود. دولت که نقش کلیدی را در اجرای

برنامه‌ها بر عهده داشت، نمی‌توانست مستقیماً ناظران را برگزیند؛ بنابراین، مسئولیت انتخاب ناظران به مجلس محول گشت. در قانون برنامه پیش‌بینی شده بود که از میان چهره‌های صلاحیت‌دار و موثقی که در امور محاسباتی تبحر داشتند، تعداد مشخصی از طریق رأی‌گیری در مجلس انتخاب شوند (سازمان برنامه، گزارش مقدماتی مشرف نفیسی، ۱۳۲۶: ۴۷-۴۸).

مطابق ماده ۹ گزارش شماره یک کمیسیون برنامه، مصوب سال ۱۳۲۷ش، از میان فهرست هجده نفره، شش عضو انتخاب می‌شدند تا به مدت دو سال عملکرد برنامه و سازمان را ارزیابی کنند (توفیق، ۱۳۹۲: ۹۷؛ مجلس پانزدهم شورای ملی، ۱۳۲۷: جلسه ۱۴۴).

از شروط مهم انتخاب اعضا، نداشتن مشاغل دولتی بود. وظیفه آن‌ها شامل نظارت بر عملکرد سازمان برنامه در زمینه صرف هزینه‌ها، پرداخت‌ها و وصول درآمدها، رسیدگی به اسناد مخارج و تأیید صحت محاسبات سازمان و نحوه پیشرفت برنامه بود (مجلس شانزدهم شورای ملی، ۱۳۲۹: جلسات ۱۴ و ۱۷).

در دوره نخست‌وزیری منصور، اولین لایحه انتخاب اعضای هیئت نظارت برنامه به مجلس شانزدهم ارائه و این هیئت در اردیبهشت ۱۳۲۹ش/۱۹۵۰م، کار خود را آغاز کرد. اولین اقدام آن‌ها درخواست صورت حساب‌ها و گزارش‌های خرید و قرار دادهای سازمان برنامه بود (سازمان برنامه، گزارش مشرف نفیسی، ۱۳۲۸: ۹). مسئله‌ای که مجلس شورای ملی را در انتخاب اعضای هیئت نظارت با چالش مواجه کرد، بروز اختلاف با مجلس سنا در تأیید اعضا بود. مجموع مکاتبات مجلسین نشان می‌داد که سنا خواستار مداخله در تأیید اعضا بود؛ اما نمایندگان مجلس شورای ملی معتقد بود بر اساس قانون، این وظیفه صرفاً به این مجلس واگذار شده و مجلس سنا اجازه دخالت در این موضوع را ندارد (مجلس هجدهم شورای ملی، ۱۳۳۳: جلسه ۷۲).

با این حال از برنامه سوم، هیئت حسابرسی جایگزین هیئت نظارت شد تا از میان فهرست معرفی شده از سوی دولت دو عضو حسابرس از سوی مجلس شورای ملی و عضو دیگر توسط مجلس سنا انتخاب شوند. حقوق هیئت جدید نیز از محل بودجه اداری سازمان

برنامه تأمین می‌شد و وظیفه آن‌ها بررسی اسناد مالی سازمان برنامه بود. این هیئت گزارش حسابرسی را به وزارت دارایی و کمیسیون‌های مجلسین ارائه می‌کرد (هادی زنوز، ۱۳۸۹: ۱۴۷). از برنامه چهارم مدت فعالیت هیئت مذکور پنج سال شد. آن‌ها وظیفه داشتند در تعامل با سازمان برنامه، اسناد حساب‌های نهایی عملیات مالی در هر سال شامل ارقام درآمدها، اعتبارات مصوب و کلیه هزینه‌ها را بررسی نماید. همچنین مقرر شد در صورت بروز اختلاف نظر میان مدیرعامل سازمان برنامه و این هیئت، کمیسیون برنامه مجلسین مرجع رسیدگی به موضوع باشد. حقوق و مزایای آن‌ها نیز از سوی هیئت وزیران تعیین و از محل بودجه اداری سازمان برنامه پرداخت می‌شد (مجلس بیست‌ودوم شورای ملی، ۱۳۴۶: جلسه ۴۵).

بررسی پایگاه و ترکیب اجتماعی اعضای هیئت نظارت در خلال برنامه‌های اول تا پنجم نشان می‌دهد، بیشتر آن‌ها از دانش‌آموختگان دکتری در رشته‌های اقتصاد، حقوق، مهندسی و علوم سیاسی از دانشگاه‌های آمریکایی و اروپایی بودند. در میان آن‌ها، رؤسای سابق بانک‌ها و وزا نیز حضور داشتند. آرامش، شیخ، خشایار، زرین کفش، عامری و شفییعی از معروف‌ترین چهره‌های هیئت نظارت در دوره‌های مختلف بودند که چند نوبت عضو هیئت بودند (مجلس هجدهم شورای ملی، ۱۳۳۴: جلسه ۱۴۴).

۳. سلطه گرایی دولت و رویکرد مجلس در مناسبات با سازمان برنامه

از سال ۱۳۳۲ش/۱۹۵۳م، تعاملات دولت و مجلس هجدهم شورای ملی در پیوند با سازمان برنامه فرازوفرودی تازه یافت. دولت با توجه به سیاست‌گذاری‌های بلندمدت و افزایش قدرت سیاسی و مالی از تدوین برنامه دوم توسعه استقبال کرد؛ اما مجلس به‌عنوان نهاد ناظر به‌رغم انعطاف بیشتر نسبت به عملکرد دولت، در موضوع تدوین برنامه جدید مواضعی مشابه مجلس پانزدهم اتخاذ کرد. همین امر نشان می‌دهد گرچه انتخابات مجلس هجدهم با نظر شاه انجام شد، اما هنوز وکلا اندک منزلت و آزادی در بیان نظرات خود داشتند (هادی زنوز، ۱۳۸۹: ۱۱۰).

لایحه برنامه دوم در ۲۱ آبان ۱۳۳۴ش، به مجلس رفت و در ۳۰ آبان به کمیسیون برنامه ارجاع داده شد؛ اما مدت زمان طولانی صرف بررسی و رسیدگی به آن شد و در هشت

اسفند به تصویب مجلس رسید. دلیل این امر، مخالفت برخی نمایندگان مانند ابوالحسن حائری‌زاده از تهران بود که ضمن ابراز نارضایتی از عملکرد سازمان برنامه، در طول برنامه اول، عقیده داشتند به دلیل اجرا نشدن طرح‌هایی مانند اصلاحات کشاورزی و آب، تهیه برنامه جدید، جز ائتلاف منابع مالی، نتیجه‌ای ندارد، به خصوص که هیچ‌یک از مسئولان در قبال پول‌های هدررفته و طرح‌های عملیاتی نشده پاسخ‌گو نبود (مجلس هجدهم شورای ملی، ۱۳۳۴: جلسه ۱۹۶).

در مقابل، دکتر شمس‌الدین جزایری، رئیس کمیسیون برنامه، معتقد بود عملکرد ناصحیح برخی افراد و کارنامه آن‌ها سبب شده است تبلیغات ضد سازمان در سطح جامعه افزایش یابد؛ در صورتی که نباید اهمیت برنامه‌ریزی و اصلاح ساختار اقتصادی کشور را نادیده گرفت. به باور جزایری، یکی دیگر از دلایل موفقیت‌آمیز نبودن برنامه اول مداخلات دولت‌ها در روند پیشرفت طرح‌ها بود که تزلزل سازمان برنامه را به دنبال داشت، درحالی‌که قانون حیطه وظایف و اختیارات سازمان‌ها و مسئولان، اعم از مدیرعامل و شورای عالی و هیئت‌نظارت را مشخص کرده بود تا از نفوذ سیاسی دولت‌ها مصون بمانند. باین حال، از آغاز فعالیت سازمان و اجرای برنامه اول، نخست‌وزیران در تغییر مدیرعامل‌ها و تعیین خط‌مشی سازمان و حتی خرید تجهیزات دخالت می‌کردند.

نمایندگانی مانند مهدی ارباب و عبدالحمید بختیار، از بندرعباس و خوزستان، موفقیت‌آمیز نبودن برنامه اول را علاوه بر مشکلات مالی، ناشی از تعامل نداشتن دولت با سازمان برنامه و تخصیص اعتبار ناکافی به بعضی از استان‌ها می‌دانستند و معتقد بودند قطع بودجه سازمان، پس از بروز مشکلات فروش نفت، روند پیشرفت برنامه را مختل کرد؛ درحالی‌که دولت توان مالی داشت که برخی طرح‌ها، به‌ویژه در مناطق محروم را متوقف نکند (مجلس هجدهم شورای ملی، ۱۳۳۴: جلسه ۱۹۶).

گروه دیگر این معضل را ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی می‌دانستند. بسیاری از طرح‌های زیربنایی به سرمایه‌گذاری‌های کلان نیاز داشت و توانمند نبودن بخش خصوصی و منسجم نبودن نظام مالیات‌گیری سبب می‌شد، تصمیم‌گیری‌های اصلی برعهده دولت باشد. گرچه پس از پایه‌گذاری سازمان برنامه، ارزیابی مؤلفه‌ها و پیش‌بینی مخارج در حیطه

وظایف این سازمان و مسئولیت اجرا با وزارتخانه‌ها بود، با این حال، نقش اصلی را دولت ایفا می‌کرد. سایر نمایندگان دلایل مخالفت با سازمان برنامه را عملکرد و دخالت سازمان در اداره پروژه‌ها پس از تکمیل آن‌ها و واگذار نکردن آن‌ها به وزارتخانه‌ها عنوان می‌کردند. از نظر این نمایندگان، سازمان برنامه موظف بود پس از اتمام طرح‌ها، تعامل سازنده خود را با دولت حفظ کند. هرچند این انتقاد به دولت نیز وارد بود؛ زیرا در زمان ارائه بودجه، در روند کار سازمان برنامه اخلاص ایجاد می‌کرد. گرچه این اختلاف نظرها، طبیعی بود با این حال نشان می‌داد، و کلا سعی داشتند اعتبارات عمرانی حوزه انتخابی خود را افزایش دهند (هادی زنوز، ۱۳۸۹: ۱۱۰).

می‌توان گفت آنچه روند فعالیت سازمان در برنامه دوم را از سایر دوره‌ها متمایز می‌کرد، قدرت‌طلبی ابتهاج بود؛ امری که از دیدگاه شاه و نخست‌وزیر مقبول نبود. آنچه آتش اختلاف و تنش میان سازمان و دولت را پس از آغاز برنامه شعله‌ور می‌کرد، اصرار ابتهاج به نقش سازمان در اجرای پروژه‌ها بود؛ زیرا او به عملکرد وزارتخانه‌ها انتقاد داشت و بی‌نظمی در کارها، مشخص نبودن سازمان‌های مسئول و تلافی تصمیمات را عامل اصلی لطمه به پیشرفت برنامه قلمداد می‌کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱، جلد ۱: ۳۳۹-۳۳۸). مثلاً از اواسط برنامه دوم، تضادها بر سر تقسیم بودجه اجرای پروژه‌ها و تفکیک وظایف وزارتخانه‌ها و سازمان برنامه افزایش یافت. هنگامی که سازمان سهم بیشتری از درآمدهای نفتی خواست، ناخشنودی نمایندگان دوره نوزدهم از خود رأیی ابتهاج سبب شد اقدامات او از دلایل هدر رفتن درآمدهای سازمان قلمداد شود. علاوه بر ویژگی‌های شخصیتی و مدیریتی، آنچه ابتهاج را در مظان اتهام قرار می‌داد، عقد قرار دادهای سنگین با شرکت‌های خارجی، فساد مالی و تخطی از قوانین بود؛ زیرا با توجه به تجارب برنامه اول، مجلس انتظار داشت نیروهای داخلی بیشتری در طرح‌ها به کار گرفته شوند؛ اما ابتهاج بیشتر پروژه‌های کلیدی و پول‌ساز را به شرکت‌های خارجی واگذار می‌کرد و در توجیه اقداماتش، او از کمبود نیروی انسانی متخصص و فنی سخن می‌گفت و نواقص سازمان برنامه را قبول نمی‌کرد (زارعی و روحانی، ۱۳۸۸: ۱۸۱-۱۸۵).

از همان زمان، زمزمه‌های واگذاری مسئولیت سازمان برنامه به دولت، با هدف همکاری

بهتر و کاهش اختلاف، شروع شد. در ۲۳ بهمن ۱۳۳۷ش، منوچهر اقبال تقاضای دولت مبنی بر در اختیار گرفتن ریاست سازمان برنامه را به مجلس برد. نخست‌وزیر دلیل این کار را کاهش تصادم میان مجریان طرح‌ها و سازمان برنامه عنوان کرد. وی در نطقی در مجلس گفت، دولت عقیده دارد سازمان برنامه باید به صورت دفتری فنی انجام وظیفه کند و متخصصان سازمان صرفاً پروژه‌های عمران کشور را مطالعه کنند. همچنین مطابق خواست دولت، طرح‌ها به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شود و سازمان نه مجری بلکه ناظر حسن اجرای برنامه‌ها باشد (مجلس نوزدهم شورای ملی، ۱۳۳۷: جلسه ۲۷۱).

هدف از ارائه چنین پیشنهادی تسریع در اجرای برنامه‌ها، صرفه‌جویی در مصرف وجوه، تمرکز مسئولیت‌ها و استفاده از دستگاه‌های موجود عنوان شد، اما تمایل دولت به تقویت سیاست‌های تمرکزگرایانه و اقتدارگرایانه را تداعی می‌کرد. به همین دلیل، با واکنش‌های متفاوتی در مجلس روبه‌رو شد. پیرنیا، از نمایندگان مخالف، هدف را برکناری ابتهاج و تسلط دولت بر برنامه‌ها می‌دانست. سایر منتقدان این لایحه، با یادآوری مسئولیت دولت در اجرای طرح‌ها، عقیده داشتند ناکامی‌های برنامه صرفاً متأثر از تصمیمات مسئولان سازمان برنامه و عدم همکاری آن‌ها با دولت نیست؛ اما نمایندگان موافق از تمرکز مسئولیت در دولت استقبال می‌کردند و معتقد بودند وزراء، در مقابل پیشرفت امور، مستقیماً به مجلس پاسخ‌گو می‌شوند. در نهایت با تصویب مجلس در بهمن ۱۳۳۷ش، تمام اختیارات مدیر عامل به نخست‌وزیر واگذار شد (مجلس نوزدهم شورای ملی، ۱۳۳۷: جلسه ۲۷۲). با خروج ابتهاج از سازمان برنامه و حضور خسرو هدایت به عنوان قائم‌مقام نخست‌وزیر از اوایل اسفند ۱۳۳۷ش، سازمان برنامه رسماً زیر نظر نخست‌وزیر قرار گرفت و مجلس در این مسیر با دولت همکاری کرد؛ به همین دلیل اقتدار دولت با حمایت مجلس شورای ملی افزایش یافت و این امر سبب شد از میزان استقلال سازمان برنامه کاسته شود (مک‌لئود، ۱۳۷۷: ۹۰؛ ابتهاج، ۱۳۷۱، جلد ۱: ۴۴۵-۴۴۶).

۱,۳. تصویب قانون برنامه و بودجه کشور

تصویب قانون جدید برنامه و بودجه در اسفند ۱۳۵۱ش/۱۹۷۳م، تغییراتی در ارکان سازمان برنامه و امور مالی پدید آورد. تا پیش از قانون مذکور با ارائه لایحه هر برنامه توسعه

به مجلس، نحوه اداره و عملکرد سازمان نیز به تصویب می‌رسید؛ اما از اواخر برنامه چهارم، با مصوب شدن این قانون سازمان برنامه ساختار ثابتی یافت و حیطه کارش مشخص شد و بر اساس قانون، مسئولیت‌های بیشتری به وزارت امور اقتصاد و دارایی محول گشت. همچنین بخشی از درآمدهای کشور که به منظور هزینه‌های عمرانی در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار می‌گرفت، در خزانه‌داری کل کشور متمرکز و مسئولیت جمع‌آوری همه درآمدهای عمومی و پرداخت تمامی هزینه‌های جاری و عمرانی، نیز به وزارت امور اقتصادی و دارایی واگذار شد. به علاوه تمام دستگاه‌های دولتی، تحت ضوابط خاص و زیر نظر وزارت امور اقتصاد و دارایی می‌توانستند از دولت‌های خارجی وام و اعتبار بگیرند. با تصویب این قانون، سازمان برنامه کاملاً از بخش اجرایی جدا شد و پانصد کارشناس را به دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها منتقل کرد (مجلس بیست‌وسوم شورای ملی، ۱۳۵۱: جلسه ۹۵).

تغییرات در قانون برنامه و بودجه سبب شد رئیس سازمان عضو از کابینه شود و زیر نظر مستقیم نخست‌وزیر فعالیت کند و در برابر مجلس پاسخ‌گو باشد (سازمان برنامه، ۱۳۷۶: ۷۶). همکاری مجلس با دولت در تصویب این قانون موجب شد ساختار سازمان برنامه نیز تغییر یابد. شورای اقتصاد جایگزین هیئت عالی برنامه شد و معاونان سازمان جایگاهی برابر با معاونان وزیر یافتند. در مجموع، سازمان نه نهادی مستقل بلکه زیر مجموعه دولت شد؛ زیرا مقام معاونت امور همکاری‌های بین‌المللی حذف شد و اختیارات سازمان در ایجاد ارتباط با نهادها و سازمان‌هایی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی کمتر شد. به علاوه، مسئولیت پرداخت به سازمان‌ها و دریافت وام و اعتبار خارجی به وزارت دارایی واگذار شد تا فعالیت سازمان بر تدوین بودجه کل کشور متمرکز شود (مجیدی، ۱۳۸۱: ۴۱۸).

۴. تبلور قدرت‌طلبی شاه در برنامه‌های توسعه

تلاش شاه در احیای قدرت نهاد سلطنت، از سال ۱۳۳۲ ش/۱۹۵۳ م، در عرصه‌های مختلفی مانند انتخاب نخست‌وزیران مورداعتماد، سرپرستی سازمان برنامه، اداره جلسات شورای عالی اقتصاد و مداخله در برنامه‌های توسعه، مشهود بود. از برنامه دوم، دخالت شاه در اختلاف‌نظر با ابتهاج، رئیس سازمان برنامه آشکار شد. در برنامه سوم، این نفوذ ابعادی تازه یافت و اجرای اصلاحات ارضی، بر این برنامه سایه افکند. فعالیت احزاب مطیع و حضور

نمایندگان آن‌ها در مجلس نیز بر قدرت شاه افزود (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۵۲).

اعمال نظر در طول برنامه چهارم، با حمایت شاه از هویدا در مقام نخست‌وزیر، ادامه یافت. برنامه مذکور در زمان حضور صفی اصفیاء در سازمان برنامه آغاز شد. او از معدود رؤسای سازمان بود که دولت و مجلس در خصوص حسن اخلاق و شیوه صحیح کارهایش توافق نظر داشتند. کارنامه موفق وی در جریان برنامه سوم سبب شد، در اوایل برنامه چهارم نیز در مقام خود ابقا شود. به همین خاطر یکی از طولانی‌ترین دوره‌های مدیریتی را در این سازمان تجربه کند. در این دوره چهره‌هایی همچون، سیروس سمیعی، رضا مقدم و منوچهر گودرزی در سازمان و علینقی عالیخانی وزیر اقتصاد، به همراه مهدی سمیعی و ابوالقاسم خردجو رؤسای بانک‌های مرکزی و صنعت و معدن با او همکاری داشتند. پس از سال‌ها اختلاف و کشمکش میان وزراتخانه‌ها و سازمان برنامه، به دنبال سیاست‌گذاری‌های او و تفکیک وظایف، هم‌سویی مسالمت‌آمیزی میان این نهادها برقرار بود؛ اما در این دوران قدرت شاه برگشته بود و اعمال نظر او به‌ویژه در امور اقتصادی و تخصیص بودجه به کارخانه‌های قدیمی با نظر اصفیاء همخوانی نداشت. اصفیا مخالف صرف هزینه در کارخانه‌های زیان‌ده، توسط سازمان برنامه بود، اما شاه به دلیل اشتغال کارگران با تعطیلی کارخانه‌ها مخالفت می‌کرد. با افزایش اختلاف‌نظرها در سایر حوزه‌ها، یک سال پس از آغاز برنامه چهارم، اصفیا از مقام خود در سازمان استعفا داد و محمد مهدی سمیعی از رؤسای اسبق بانک صنعتی و مهدنی و بانک مرکزی جایگزین او شد (مجلس بیست‌ودوم شورای ملی، ۱۳۴۷: جلسه ۸۷).

مجموع گفت‌وگوها و عملکرد مجلس، در این دوره نشان می‌داد، نمایندگان به دلیل نداشتن استقلال نظر، نسبت به اجرای اهداف انقلاب سفید بنابر نظر شاه، هم‌زمان با برنامه چهارم، نه‌تنها موضع اعتراض‌آمیز نداشتند؛ بلکه از آن حمایت می‌کردند تا نظر مساعد شاه را جلب نمایند (مجلس بیست‌ودوم شورای ملی، ۱۳۴۶: جلسه ۵). در برخی موارد نمایندگانی همچون الموتی و حکیم شوشتری، تنها از دولت می‌خواستند از اهداف برنامه چهارم، در بخش توسعه روستایی و کشاورزی غافل نشود. به دنبال رشد اقتصادی و افزایش درآمدهای نفتی، از این برنامه اهداف توسعه در بخش صنعتی تا حد زیادی محقق شد. از این‌رو به باور

کارشناسان، مرحله خیز اقتصادی دولت در این دوران بر برنامه پنجم نیز تأثیر گذاشت؛ به نحوی که هویدا در هنگام تقدیم بودجه کل کشور در سال ۱۳۵۳ ش، به مجلس، از بازنگری در اهداف برنامه پنجم سخن گفت، زیرا برنامه‌ریزی، مدیریت و سازمان‌دهی برنامه پنجم با نگاه نقادانه شاه مواجه شده بود (مجلس بیست‌وسوم شورای ملی، ۱۳۵۲: جلسه ۱۳۴).

در این برهه، شاه اقتدار زیادی داشت و بر امور مسلط بود؛ بنابراین، بررسی برنامه‌ها و اتخاذ تصمیم‌های مهم در حضور او در شورای عالی اقتصاد صورت می‌گرفت. همچنین تعیین اولویت‌ها، به خصوص در تخصیص منابع مالی و بازنگری برنامه توسعه از تصمیمات او متأثر بود. همین امر سبب شده بود به گفته مجیدی، سیاستمداران و نخبگان سیاسی به ارائه گزارش در جلسات بسنده کنند و نهادهای تصمیم‌گیر و مجری تابع اوامر شاه باشند. این موضوعی بود که عالیخانی، وزیر اقتصاد نیز در خاطراتش به اشاره داشت. به عقیده او و افتخار، نماینده مجلس بیست‌وچهارم و از منتقدان دولت، در این دوره هویدا بیش از گذشته به نظرات شاه توجه داشت و این موضوع در نحوه پیشبرد برنامه‌های توسعه نیز صدق می‌کرد.

افزون بر این، نمایندگان مجلس نیز آزادی کمتری برای طرح نظرات و ابراز مخالفت داشتند، هرچند در زمان ریاست جواد سعید در مجلس، بیشتر از دوران حضور مهندس ریاضی، می‌توانستند دیدگاه‌های خود را بیان کنند (رسولی‌پور، مصاحبه محمدصادق افتخار، ۱۳۸۶: ۱۷۰).

این مسائل در تمرکزگرایی و تقویت دو نهاد سلطنت و دولت اثرگذار بود و سبب می‌شد نقش کلیدی درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور بیش از پیش شود (لیلاز، ۱۳۹۲: ۳۴۰).

تلاش دولت با هدف جلب رضایت شاه با بهره‌گیری از این درآمدها، روند گذار از سنت به مدرنیته را در قالب اجرای برنامه‌های توسعه تسریع می‌کرد؛ اما این پیشرفت‌های اقتصادی هم‌زمان با رشد مشارکت سیاسی نبود، در نتیجه نقش شاه و دولت را در تصمیم‌گیری‌های مهم، در مقایسه با سایر سازمان‌ها و نهادها به‌ویژه مجلس شورای ملی و سازمان برنامه پررنگ‌تر کرد.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با بهره‌گیری از مذاکرات مجلس شورای ملی و اسناد دولت، هم‌گرایی و واگرایی این دو نهاد تأثیرگذار را در تهیه برنامه‌های توسعه و شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی در دوره محمدرضاشاه ارزیابی کرد. یافته‌ها حاوی نکات درخور تأملی بود و نشان داد این فرایند همواره با تأیید نمایندگان مجلس همراه نبود و این قوا در کنار سازمان برنامه، همیشه در یک راستا عمل نمی‌کردند و هم‌سو و هم‌فکر نبودند.

چالش این نهادها، به‌رغم توافق آن‌ها درباره ماهیت برنامه و نیاز کشور به برنامه‌ریزی، همواره در تخصیص اعتبارات و تشکیل کمیسیون‌ها بود و آن‌گونه که انتظار می‌رفت، استقلال سازمان برنامه و مجلس در تهیه برنامه و نظارت بر آن حفظ نمی‌شد. به‌علاوه، سیر حوادث نشان داد تأثیرپذیری از تحولات سیاسی و اعمال نفوذ دولت در سازمان برنامه اجتناب‌ناپذیر است به‌گونه‌ای که دولت با افزایش توان مالی و به کمک مجلس، توانست بر سازمان برنامه مسلط شود. همچنین سیاست‌گذارهای اقتصادی متأثر از نظر شاه تغییر می‌یافت و این موضوع در برنامه پنجم نمود بیشتری پیدا کرد. این اقتدارگرایی به‌گونه‌ای فزونی یافت که اعمال نظر شاه در تمام جوانب و فعالیت‌های دولت و مجلس و پیشبرد برنامه‌های توسعه کاملاً نمایان شد.

منابع

کتاب‌ها

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۹۱)، *ایران بین دو انقلاب از مشروطه تا انقلاب اسلامی*، ترجمه گروه مترجمان، تهران، نشر نی.
- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱)، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، به کوشش علیرضا عروضی، جلد ۱، تهران، انتشارات علمی.
- بهشتی، محمدباقر (۱۳۸۹)، *توسعه اقتصادی در ایران*، تبریز، انتشارات دانشگاه تبریز.
- پروژه تاریخ شفاهی ایران دانشگاه هاروارد (۱۳۶۲/۱۹۸۴)، مصاحبه مهرانگیز دولتشاهی، به کوشش حبیب لاجوردی. جلد دهم.
- توفیق، فیروز (۱۳۹۱)، *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- دفتر انتخابات وزارت کشور (۱۳۶۸)، *فهرست اسامی و مشخصات نمایندگان ۲۴ دوره مجلس شورای ملی*، نشریه شماره ۵.
- دهباشی، حسین (۱۳۹۴)، *اقتصاد و امنیت، خاطرات دکتر علینقی عالیخانی (مجموعه تاریخ شفاهی و تصویری ایران معاصر)*، جلد ۴، تهران، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
- شجعی، زهرا (۱۳۴۴)، *نمایندگان مجلس شورای ملی در بیست‌ویک دوره قانون‌گذاری*، تهران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
- شجعی، زهرا (۱۳۸۳)، *نخبگان سیاسی ایران نمایندگان مجلس شورای ملی*، جلد ۴، تهران، انتشارات سخن.
- مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۲)، *خاطرات عبدالمجید مجیدی، ویراستاری حبیب لاجوردی*، تهران، انتشارات گام نو.
- مشرف نفیسی، حسن (۱۳۹۷)، *یادی از روزهای رفته (خاطرات)*، به کوشش منصوره اتحادیه، جلد ۲، تهران، نشر تاریخ ایران.
- مک‌لئود، تاس. اچ (۱۳۷۷)، *برنامه‌ریزی در ایران (براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم)*، ترجمه علی اعظم محمدیگی، تهران، نشر

نی.

- نیلی، مسعود و محسن کریمی (۱۳۹۶)، تاریخ برنامه‌ریزی ۱۳۱۶-۱۳۵۶: تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه، تهران، نشر نی.
- هادی زوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصاد در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مقاله‌ها

- رسولی‌پور، مرتضی، «گفت‌وگو (مصاحبه با محمدصادق افتخار نماینده دوره ۲۴ مجلس شورای ملی)»، تاریخ معاصر ایران، پاییز ۱۳۸۶، ش ۴۳، صص ۱۵۳-۱۷۴.
- قدیری معصوم، مجتبی و علی‌زاده فیروزجانی، ناصر، «جایگاه روستا و کشاورزی در برنامه‌های عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران»، پژوهش‌های جغرافیایی، زمستان ۱۳۸۲، ش ۴۶.

اسناد منتشرشده

- سازمان برنامه (۱۳۲۶)، گزارش مقدماتی برنامه هفت‌ساله، دکتر مشرف نفیسی، تهران.
- سازمان برنامه (۱۳۲۷)، گزارش شرکت مهندسی موریسن نودسن، مقاطعه‌کاران عمومی، تهران.
- سازمان برنامه (۱۳۲۷)، تاریخچه تنظیم برنامه هفت‌ساله عمران و آبادی ایران، ضمیمه مجله شماره ۹۸ بانک ملی ایران، بهمن و اسفند، تهران، اداره آمار و بررسی‌های اقتصادی و مالی.
- سازمان برنامه (۱۳۲۸)، گزارش دکتر مشرف نفیسی درباره عملیات سازمان برنامه هفت‌ساله، تهران.
- سازمان برنامه (۱۳۷۶)، سیر تحولات تشکیلات سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری (۱۳۸۸)، تبارشناسی و بررسی عملکرد سازمان برنامه و بودجه به روایت اسناد نخست‌وزیری ۱۳۴۳-۱۳۲۶، به کوشش مجتبی زارعی و علیرضا روحانی، تهران، خانه کتاب.

لوح فشرده

- مشروح مذاکرات مجالس شورای ملی (۱۳۹۱)، تهران، انتشارات کتابخانه، موزه و مرکز اسناد



جدول ۱: تحصیلات اعضای کمیسیون برنامه مجالس پانزدهم تا بیست و چهارم شورای ملی

ادوار مجلس	اقتصاد	حقوق-اقتصاد	مهندسی	پزشکی	دندانپزشکی	تاریخ-جغرافیا	سنگل-دیپلم-متعارف	حوزوی	علوم سیاسی	علوم نظامی	اجتماعی-روزنامه‌نگاری	ریاضیات	ادبیات-فلسفه	داروسازی-پیراپزشکی	مدیریت و روزنامه‌نگاری
۱۵	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓						
۱۶	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
۱۷		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓					
۱۸	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
۱۹	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					
۲۰	✓	✓	✓	✓	✓		✓								
۲۱	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓		✓		
۲۲	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓		✓	
۲۳	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓				
۲۴	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓			✓	

منبع: فهرست اسامی و مشخصات نمایندگان ۲۴ دوره مجلس شورای ملی، ۱۳۶۸؛ نشریه شماره ۵

جدول ۲: فهرست روزنامه نگاران عضو کمیسیون برنامه مجالس ۱۵ تا ۲۴ شورای ملی

ردیف	دوره مجلس	نام نماینده	ردیف	دوره مجلس	نام نماینده
۱	۱۵-۲۱	دکتر مصطفی مصباح زاده	۱۰	۲۱	محمد دیهیم
۲	۱۵	احمد فرامرزی	۱۱	۲۱	مهندس عبدالله والا
۳	۱۶	عبدالقدیر آزاد	۱۲	۲۲	دکتر محمدعلی رشتی
۴	۱۷	سید مهدی میرانسرافی	۱۳	۲۲-۲۳	ناصرقلی فرهادپور
۵	۱۷	دکتر احمد ناظرزاده کرمانی	۱۴	۲۳	دکتر فضل الله صدر
۶	۱۸	سید مهدی پیرانسته	۱۵	۲۴	کاظم اسکونی
۷	۱۸	ابوالحسن عمیدنوری	۱۶	۲۴	عبدالله فراگزلو شجاعی
۸	۱۹	محمدحسین استخر	۱۷	۲۴	دکتر طهمورث فروزین
۹	۲۰-۲۲	دکتر مصطفی الموتی			

منبع: فهرست اسامی و مشخصات نمایندگان ۲۴ دوره مجلس شورای ملی، ۱۳۶۸؛ نشریه شماره ۵

جدول ۳: زنان عضو کمیسیون برنامه مجلس ۲۱-۲۴ شورای ملی					
ردیف	دوره	نماینده	ردیف	دوره	نماینده
۱	۲۱-۲۲-۲۳	مهرانگیز دولتشاهی	۲	۲۴	پروین دخت سلیلی
۲	۲۳	عاطفه امیرابراهیمی	۴	۲۴	ویدا داودی

منبع: فهرست اسامی و مشخصات نمایندگان ۲۴ دوره مجلس شورای ملی، ۱۳۶۸، نشریه شماره ۵



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی