

زمینه برنامه‌ریزی عمرانی

دکتر حسین ادیبی

پیش‌گفتار

زندگی پیچیده کنونی که محصول تکامل جوامع ساده انسانی‌اند در تمام جنبه‌ها شگفت‌آسا در تغییر است. تغییراتی که تا اوایل قرن بیستم در جامعه انسانی رخ داده است از نظرگاه برنامه‌ریزی علمی دگرگونی بی‌برنامه بوده است. امور تغییر می‌یابند ولی ایسن دگرگونی نه از قبل تعیین میشد و نه توأم با پیش‌بینی یا تغییر آینده بود.

با پیشرفت علوم و بویژه علوم اجتماعی بتدریج توجه دانشمندان باین موضوع معطوف شد که انسان نه تنها میتواند اجتهادات خود را بشناسد بلکه قادر است بر سرنوشت خود حاکم باشد و آینده اجتهادات را پیش‌بینی کرده، حتی آنها را متناسب با سعادت انسانی تغییر دهد. بنابراین هدف‌های خاص این تغییرات استفاده بهتر از امکانات و به‌سازی روابط آدمها در اجتماع بود که زمینه اصلی برنامه‌ریزی علمی را تشکیل میداد. در واقع برنامه‌ریزی با اتکاء به نظریات و تئوریهای صاحب نظران امور اجتماعی به طرحی اطلاق میشد که دقیق و آگاهانه و هوشیارانه و براساس ضوابط مشخص و برای هدشی خاص صورت گیرد، از آنجائیکه زندگی انسانی جنبه‌های مختلفی دارد برنامه‌ریزیها هم چهره‌های متفاوتی دارد که در این مقاله کوشش میشود تا تصویر روشنی از جریان و مسائل عمده آن با تاکید بر برنامه‌ریزی اجتماعی بدست داده شود.

تعریف و هدف برنامه‌ریزی

از برنامه‌ریزی تعاریف گوناگونی شده است. عده‌ای آنرا تکنیکی برای پیش‌بینی آینده و یا تغییر آن دانسته‌اند. برخی برنامه‌ریزی را تهیه اطلاعات

آمارى برای تعیین و تنظیم هدفهای اقتصادى میدانند. تین برگس، برنامه ریزی را در سیاست رشد میدانند که هدف آن رشد اقتصادى کشور است. در این باره می نویسد «برای اینکه رشد اقتصادى کشور بتواند بطور پیوسته ادامه یابد، اقتصاد آن باید از شرایطى چند برخوردار باشد: از جمله آنکه در همه رشته های فعالیت های اقتصادى حداقل امنیت و ثبات موجود باشد. همچنین لازم است که دولت اقداماتی را از قبیل حفظ نظم و تأمین جان و مال مردم (که در هر مملکت متمدنی جنبه اساسی دارد) بعهده گیرد. بعلاوه دولت باید برای اجرای سیاست اقتصادى خود حداقل سازمان و وسایل لازم را دارا باشد و آنها را با روش درست بکار اندازد.» (۱) **گرن گروس** استاد دانشگاه گلاسکو برنامه ریزی را چنین تعریف می کند: در برنامه ها یک نوع ابزار کار ادارى هستند که ممکن است هدف اقتصادى داشته باشد یا نه. در یک برنامه توسعه، هدف طبیعتاً اقتصادى است.» (۲)

آرتور لوئیس اقتصاددان معروف آمریکائی معتقد است که وظیفه اصلی برنامه ریزی، اصلاح ساختمان کلی فعالیت اقتصادى است. (۳)

گرچه تعاریف فوق با هم متفاوتند ولی بطور کلی هدف برنامه ریزی به زیستی انسان و استفاده از حداکثر امکانات، لاقلاً برای بیشترین افراد جامعه در زمان حال و آینده باشد و برنامه ریزی شامل مجموعه روشها و تکنیک هاى است که بوسیله آنها نیروى انسانی بسیج شده و از امکانات حداکثر استفاده بعمل آمده تا رفاه اقتصادى - اجتماعى انسانها فراهم گردد. معیناً چون کشورهای مختلف دارای مراحل مختلفی از رشد اقتصادى و پیشرفت اجتماعى هستند هدفهای برنامه ریزی در آنها متفاوت خواهد بود. مثلاً در کشورهاى در حال توسعه هدف برنامه ریزیها باید از میان بردن فقر و گرسنگى و بیسوادی و در نتیجه صنعتى کردن کشور و شکستن ساختمان طبقاتى سنتى و توزیع عادلانه درآمدها و استفاده از امکانات و فرصت های زندگى برای بیشترین افراد باشد.

از آنجائیکه بین تئورى و عمل شکاف وجود دارد در این باره هم، درجه تحقق این هدفها در رابطه با میزان شرایط اقتصادى، اجتماعى، سیاسى، فرهنگى هر کشور خواهد بود. با این همه در برنامه ریزیها صنعتى شدن یا صنعتى کردن کشور، اشتغال کامل، افزایش درآمد ملی، افزایش تولیدات کشاورزى و بهتر کردن کشاورزى سنتى، توزیع عادلانه درآمد و ایجاد حداقل رفاه اجتماعى برای همه افراد یک جامعه مورد توجه خاص هستند. میزان اهمیت

۱- ژان تین برگس. اصول برنامه ریزی در رشد اقتصادى. ترجمه امیرحسین جهانگیر. ص ۳.

۲- برنامه ریزی در پنج کشور اروپائى غربى و شرقى. ترجمه دکتر ابوالفضل قاضى ص ۱.

3. Arthur Lewis Development...

این گونه برنامه‌ریزی‌ها به شیوه و تکنیک‌ها فی‌نفسه مربوط نیست بلکه چگونگی بهره‌برداری و استفاده از آنها حائز اهمیت است.

تاریخچه برنامه ریزی

برنامه ریزی علمی ابتدا از کشور شوروی بشکل برنامه‌ریزی اقتصادی آغاز شد و سپس در کشورهای غیر سوسیالیستی نیز برای ضرورت‌ها به آن توجه شد و برنامه ریزی اقتصادی بتدریج با برنامه‌ریزی‌های اجتماعی و فیزیکی همراه گشت. عده‌ای تاریخچه برنامه ریزی را از این پیشتر ذکر میکنند. مثلاً در ۱۹۰۶ حکومت بلژیک یک برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری عمومی در راه آهن و معادن کنگوی بلژیک تنظیم کرد و یا در سال ۱۹۱۹ قبل از طرح اولین برنامه شوروی، حکومت انگلیس در کشور غنا یک برنامه بهم پیوسته توسعه اقتصادی پی‌ریزی کرد. معینا همه اینها جنبه غارتگرانه منابع خام و نیروی انسانی داشته است و چه از لحاظ هدف و چه جامعیت نمی‌توانند نقطه آغاز برنامه‌ریزی علمی که بعد از انقلاب ۱۹۱۷ در کشور شوروی آغاز شد بحساب آیند. اولین برنامه ۵ ساله در کشور شوروی در سال ۱۹۲۹ بمرحله اجراء درآمد و این کار مورد تقلید سایر کشورها قرار گرفت و آنچنان گسترش یافت که بعد از جنگ جهانی دوم کمتر کشوری باقی ماند که بنحوی از انحاء به برنامه‌ریزی متوسل نشده باشد. در ایران فکر تاسیس مرکزی برای مطالعه و تهیه طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۱۶ مورد توجه قرار گرفت و در فروردین ماه همان سال شورای اقتصادی تاسیس گشت. مشکلات و مسائل موجود آن زمان جریان برنامه‌ریزی را کند کرد. تا اینکه مجدداً در سال ۱۳۲۳ اساسنامه‌ای برای شورای عالی اقتصاد به تصویب هیئت وزیران رسید که اعضاء آن ۲۴ نفر بودند و مدت انتخاب هم سه سال بود. در سال ۱۳۲۵ در اعضاء شورا تجدید نظر شد و تعداد آن به ۲۵ نفر افزایش یافت. در همین سال هیئتی بنام «هیئت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور» تشکیل شد که وظیفه‌اش تهیه و تنظیم برنامه اصلاحاتی برای وزارت‌خانه‌ها و موسسات عام‌المنفعه بود. این هیئت تابع وزارت دارائی بود و ریاست آنرا وزیر دارائی بعهده داشت. در مرداد ماه ۱۳۲۵ این هیئت با تصویب هیئت وزیران بنام «هیئت عالی برنامه» تجدید شکل یافت و دو سال بعد یعنی در اردیبهشت ۱۳۲۷ لایحه قانونی نخستین برنامه هفت ساله کشور به تصویب مجلس شورای ملی رسید و در مهر ماه همان سال اداره‌ای بنام «دفتر کل برنامه» بریاست دکتر «شرف نفیسی» تاسیس گردید که بعداً سازمان برنامه نامیده شد که امروز دستگاه عظیمی است که وظیفه‌اش تهیه و اجراء برنامه‌های عمرانی کشور است.

انواع برنامه‌ریزی

از برنامه‌ریزی، برحسب ضوابط و ملاک‌های مختلف تقسیم بندی‌های متفاوت شده است. از نظر موضوع، برنامه‌ریزی فقط در امور اقتصادی نیست بلکه شامل امور دیگر نیز میشود که از این جهت برنامه‌ریزیها عبارتند از:

۱- **برنامه‌ریزی اقتصادی** که هدفش توسعه و رشد اقتصادی است. در اینجا هدف بطور مشخص مطرح است که برنامه‌ریزان میکوشند تا با استفاده از امکانات کشور اقتصاد را به مرحله‌ای معین از رشد و توسعه در مدت زمان معلوم هدایت کنند. این هدف با گسترش و توسعه صنعت در رشته‌های خاصی و خدمات و کشاورزی صنعتی امکان‌پذیر است. موضوعات عمده‌ای که در این رابطه مطرح میشوند عبارتند از میزان سرمایه‌گذاریها در رشته‌های مختلف فعالیت‌های اقتصادی، بوجود آوردن اشتغال کامل، افزایش درآمد ملی و سرانه و غیره.

برنامه‌ریزی اقتصادی در کشورهایی مختلف متناسب با نظام اقتصادی اجتماعی حاکم متفاوت است. مثلا در کشورهای سرمایه‌داری که فعالیت اقتصادی مبتنی بر اقتصاد بازار است برنامه‌ریزیها یا دستورالعمل‌های اقتصادی در رابطه با ایجاد تغییر بنیانی در چگونگی وضع تولید و توزیع نیست زیرا این مسایل را مورد بحث قرار نمیدهد. در اقتصاد با برنامه مکانیزم‌های بازار جای خود را به برنامه میدهد که تعیین کننده وضع تولید اجتماعی است.

۲- برنامه‌ریزی اجتماعی

در تحلیل نهائی، هدف کلی برنامه‌ریزی اقتصادی بهبود جامعه خواهد بود. از این رو نمی‌توان آنرا بصورت منتزاع مورد بحث قرار داد و شرایط لازم برای ایجاد آن عواملی را که باین زمینه مربوط است مورد عنایت قرار نداد. در برنامه‌ریزیهای اقتصادی اولیه از این نکته غفلت شده بود که در اثر عدم موفقیت کامل آنها اقتصاددانان و جامعه شناسان توجه پیدا کردند که برنامه‌ریزی اقتصادی باید رابطه و پیوستگی محکمی با مسایل و نیازهای اجتماعی داشته باشد و با توجه به آنها مطرح شود. کوشش‌هایی که در این راه به عمل آمد منجر به پیدائی برنامه‌ریزی اجتماعی بعنوان بعد مهمی از برنامه‌ریزی شد. امروزه اصل بر اینست که برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی لازم و ملزوم همدیگر و هستی یکی به بقا دیگر وابسته است. رشد اقتصادی باید به رفاه اجتماعی بیانجامد و مشکلات اجتماعی رشد اقتصادی را کند میکند چنانکه یک جمعیت بیسواد و بیمار مسلما نمی‌تواند در توسعه اقتصادی نقشی را ایفا کند. اصولا بسیاری از برنامه‌ریزیهای اجتماعی مستقیما در رشد اقتصادی موثر است مثل

دانش، نس، ۱۵، انسان، ماه و برنامه بهداشت. همچنین بعضی از برنامه‌ها.

اجتماعی شرایط روانی لازم را برای مشارکت موثر در توسعه اقتصادی فراهم میکند مثل برنامه بیمه‌های اجتماعی که سبب میشود تا افراد با دلگرمی خاصی و احساس آرامش و امیدواری به آینده در فعالیتهای اقتصادی شرکت کنند. توزیع عادلانه درآمد و کم کردن شکافها و اختلافات طبقاتی باعث میشود تا همگان از ثمرات برنامه‌های اقتصادی بهره گیرند.

از اینرو هر چند برنامه‌ریزی اجتماعی در ابتدا تابع برنامه‌ریزی اقتصادی بود و فقط از همان روشها بهره میگرفت ولی بتدریج بیشتر بخود متکی شد و از روشهای جدیدتر بهره گرفت و شیوه‌های خاص خود را یافت. در اینجا ذکر نکته‌ای ضرور است که برنامه‌ریزی اجتماعی در برخی موارد جدا از برنامه‌ریزی اقتصادی انجام میشود. مثل برنامه تعلیم و تربیت که در خیلی از کشورها جدا از برنامه‌ریزی اقتصادی بود ولی کم کم لزوم تلفیق ایندو برنامه مورد توجه قرار گرفت. اهم برنامه‌ریزیهای اجتماعی را می‌توان چنین شمرد: ۱- برنامه ریزی تعلیم و تربیت، ۲- برنامه‌ریزی نیروی انسانی، ۳- برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، ۴- برنامه‌ریزی بهداشتی ۵- برنامه‌ریزی تضمین و تأمین اجتماعی.

برنامه‌ریزی فیزیکی

یکی از عناصر متشکله اجتماع انسانی را محیط جغرافیائی تشکیل میدهد. انسان علاوه بر بهره‌گیری از محیط‌های طبیعی به ایجاد محیط‌های مصنوعی نیز پرداخته و سکونتگاههایی را مثل رباط، دهکده، قصبه، شهر و کلان شهر ایجاد کرده است. برای بهره برداری صحیح از امکانات طبیعی و بهتر استفاده کردن از زمینها و ایجاد فضای شهری و مسکن‌های مناسب به طرح نقشه شهرها، خانه‌ها و خطوط ارتباطی درونی و بیرونی شهرها احتیاج است. این چنین دیدی را برنامه ریزی فیزیکی گویند. در واقع هدف اساسی برنامه‌ریزی فیزیکی استفاده صحیح از امکانات موجود و بهسازی محیط زیست است. از آنجا که برنامه‌ریزیهای اقتصادی و اجتماعی در قالب شهرها و سکونتگاهها باید اجرا شود بناچار باید برنامه‌ریزی فیزیکی نیز مورد توجه قرار گیرد. از اینرو این هر سه بهم مربوط و لازم و ملزومند.

ارتباط برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی

ضروریات چند جانبه انسانی ایجاب میکند تا برنامه‌ریزیها به صورت جامع یعنی دربرگیرنده توسعه اقتصادی، رفاه اجتماعی و آبادانی فیزیکی باشند و اینها را در یک مجموعه عرضه دارد. بعبارت صحیح‌تر باید در برنامه‌ریزیها کوشش شود تا با دیدی جامع بهترین تلفیق ممکن بین برنامه‌ریزیهای فوق‌الذکر برقرار شود. زیرا اینها متقابلا در یکدیگر تاثیر دارند مثلا صنعتی کردن یا صنعتی شدن موجب توسعه شهرنشینی یا شهری کردن میشود. در نتیجه

شهرنشینی، مهاجرت روستائیان فزونی میگیرد و افراد تازه وارد، به منزل و مسکن نیاز دارند. به دارو و طبیب و مدرسه و سینما و شغل.... احتیاج دارند. و اگر این نیازها به تناسب برآورده نشود آنوقت بیمار زیاد میشود، بیسواد و بیکاری فزونی میگیرد، آلودگیها و گسترش ناآموزش شهر و محلات جلوه گر میشوند و مجموعه این عوامل باعث پریشانیهای اجتماعی، شیوع جرم و جنایت و بزهکاری کودکان و جوانان میگردد. در توجیه ارتباط متقابل بین برنامه ریزیهای اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی بطور مشخصی می توان موارد زیر را ذکر کرد:

۱- معمولا توسعه، مسائل اجتماعی زیادی را بهمراه دارد که یکی از وظایف برنامه ریزی اجتماعی پیش گیری و چاره جوئی آنها است. یعنی کاهش مسائل و مشکلاتی که از توسعه اقتصادی ناشی میشود.

۲- فرهنگ هر جامعه در توسعه اقتصادی مستقیما اثر دارد. در هر جامعه ای آداب و رسوم و سنتها و ارزشهای وجود دارد که مانع پیشرفت اقتصادی می شود مثل اعتقاد به قضا و قدر داشتن و تسلیم سرنوشت شدن. در مقابل، رسوم و ارزشهای هست که مشوق کار کردن و کوشیدن است که در صورت بکارگیری آنها، رشد اقتصادی آسانتر حاصل میشود.

۳- یکی از هدفهای رشد اقتصادی باید ترویج دموکراسی و مشارکت هرچه بیشتر مردم در کارهای جمعی و تصمیم گیری باشد و این کار بر عهده برنامه ریزی اجتماعی است. برنامه ریزی اجتماعی باید بسود همگان باشد و هدف آن تنها بهبود وضع یک طبقه نباشد. پس توسعه اقتصادی باید بهبود همگانی را هدف قرار دهد. و نیز باید ساختمان طبقاتی سنتی و کهن فرو ریزد و امکانات تحرك طبقاتی بیشتری فراهم گردد تا از نیروی انسانی بیشتری استفاده شود. در جامعه ای که اصل و نسب در آن حاکم است استعدادهای پنهانی افراد در طبقات پائین تر ضایع میشود بدون آنکه بِنفع مجموع جامعه ظهور کند. در انقلاب صنعتی انگلستان بیشتر کارگران و فرزندان صنعتگران ساده، تحول فنی را بوجود آوردند نه طبقات ممتاز. البته بازرگانان و بورژواها از صنعت پشتیبانی کردند.

بدون تردید یکی از عوامل موثر در پیشرفت فنی و اقتصادی کشور اتحاد شوروی، تعمیم کامل تعلیم و تربیت بود. خلاصه آنکه برنامه ریزی اجتماعی از طریق دگرگون کردن ساختهای جامعه و ایجاد مناسبات تازه اجتماعی، به توسعه اجتماعی و اقتصادی کمک فراوان میکند.

۴- برنامه ریزی اجتماعی و اقتصادی آنچنان با هم مرتبط هستند که میزان پیشرفت اجتماعی یک جامعه معرف چگونگی وضع اقتصادی آن است. مثلا بالا بردن میزان سواد، نشانه وضع اقتصادی بهتری است و بالعکس.

۵- برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی از لحاظ روش نیز با هم وجه اشتراك دارند یعنی روشهای برنامه‌ریزی اقتصادی مثل محاسبه هزینه و مقدار سرمایه-گذاری در برنامه ریزی‌های اجتماعی هم مورد استفاده قرار میگیرد. همینطور از نظر سازمان ایندو از هم جدائی ناپذیرند یعنی برنامه ریزی اجتماعی در داخل برنامه‌ریزی اقتصادی قرار دارد و بیکره واحدی ایندو را دربر میگیرد.

۶- برنامه ریزیهای اقتصادی اعم از صنعتی، کشاورزی، خدمات و بازرگانی در مکان تجلی پیدا میکنند و با برنامه‌ریزی فیزیکی ارتباط دارد و چگونگی بهره‌وری از محیط زیست نیز با ساختمان اجتماعی جامعه در ارتباط خواهد بود. بنا براین این جنبه‌ها با هم هستند و از هم جدائی ناپذیرند.

تقسیم برنامه‌ریزی از دید سیاسی

سیاست دولت یکی از عوامل اصلی و مهم در پروسه Process و پرورش برنامه‌ریزی است. از اینرو برنامه‌ریزی از نظر اعمال سیاست و درجه ضمانت اجرائی آن به سه نوع تقسیم میشود: اجباری، ارشادی و تشویقی.

الف - برنامه‌ریزی اجباری

این نوع برنامه‌ریزی در کشورهای سوسیالیستی رواج کلی دارد زیرا در اینگونه کشورها تمام منابع و امکانات در اختیار دولت است و مالکیت خصوصی و سایر تولید و منابع تولیدی وجود ندارد و بهمین جهت دولت می‌تواند برنامه‌ای را با ضمانت اجرای بیشتری انجام دهد. در کشورهای در حال رشد نیز آگه سرمایه‌گذار اصلی و اجراء کننده برنامه‌ها دولت است حالتی از برنامه‌ریزی اجباری وجود دارد در عین حال که عناصری از برنامه‌ریزی ارشادی و تشویقی هم در آن هست.

ب- برنامه‌ریزی ارشادی

در این گونه برنامه‌ریزی، دولت تنها سرمایه‌گذار نیست بلکه از سرمایه‌های خصوصی هم در رشته‌هایی که خود برنامه‌ریزی میکند مدد می‌گیرد. در واقع دولت در اینجا هدایت فعالیتها را بعهده دارد و برای این منظور از عوامل مختلف مثل صدور پروانه تأیید و بهره‌برداری، تشویق مالیاتی (معافی از مالیات) و مانند آنرا بکار می‌اندازد تا سرمایه‌گذارها در جهت مطلوب هدایت شود. بنا بر این دولت تعیین کننده اصلی مسیر برنامه‌ها است. بعبارت دیگر در این شکل برنامه‌ریزی، دولت امیدوار است که بخش خصوصی از سیاستهای برنامه پیروی نمایند اما هیچگونه قدرت اجرائی برای نیل باین هدف در بخش خصوصی بکار نمی‌برد و فقط براهنمائی‌های کلی می‌پردازد.

ج- برنامه‌ریزی تشویقی

در این شکل از برنامه‌ریزی، دولت نیازها و امکانات مختلف را با پیش‌بینی آینده با اطلاع مردم میرساند تا هر کسی که دنبال سود هست بداند که در چه زمینه‌هایی، امکانات بیشتر وجود دارد تا آنجا سرمایه‌گذاری کند. در واقع غرض از این نوع برنامه‌ریزی ایجاد هماهنگی در رشد اقتصادی و از میان بردن عدم تعادل‌های اقتصاد بازار از طریق کمک به صنایع اصلی با کمک به توسعه صادرات، متطوقه‌ای کردن صنایع و تولید کالاهای سرمایه‌ای بمنظور تامین رشد مداوم دراز مدت است. تشویق دولت توسط کاهش بار مالیاتی و هزینه سرمایه‌گذاری و غیره صورت میگیرد.

تقسیم برنامه‌ریزی از نظر حیطة

چائیکه برنامه‌ریزی در آن انجام میشود برحسب وسعت و شکل برنامه-ریزی میتواند بگونه‌های زیر باشد:

الف - محدوده ارضی یکی از عواملی است که حوزه اجرای برنامه را تعیین میکند و برنامه متناسب با آن اشکال مختلفی خواهد داشت مثل برنامه ریزی منطقه‌ای، برنامه‌ریزی ملی یا کشوری، برنامه‌ریزی قاره‌ای و برنامه‌ریزی بین-المللی.

۱- برنامه‌ریزی منطقه‌ای - کوچکترین واحد ارضی برنامه‌ریزی بحساب می‌آید. هر کشوری به استانها و مناطق مختلفی تقسیم شده است. بسته به نحوه قدرت و نفوذ حکومت مرکزی، اختیارات داخلی استانها و ایالات مختلف فرق میکند. وجود مناطق مختلف معمولا در رابطه است با اختلافات جغرافیایی، فرهنگی که خود باعث متفاوت شدن فعالیت‌های اقتصادی و امکانات اجتماعی میشود. بنابراین هدف اصلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در واقع از بین بردن تبعیضات محلی و استفاده برابر از مزایای برنامه‌های توسعه اقتصادی در سطح کشور است. در کشورهای در حال رشد و کم توسعه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای کمتر توجه است یعنی چنین معمرل است که در برنامه‌ریزیها نواحی کمتر مشخصی هستند و این عدم توجه، مسائل و مشکلات جدی زیادی ببار می‌آورد که بعضی از آنها عبارتند از:

۱- تقسیم فعالیت‌های اقتصادی و طرح‌های عمرانی اغلب با نیاز منطقه در قالب امکانات برنامه عمرانی کشور متناسب نیست. مثلا منطقه‌ای که فقط برای توسعه صنعت و ویژه‌ای مناسب است بعلت نفوذ مقامات محلی در دستگاههای دولتی صنایع دیگری را نیز بخود جلب میکند که در عمل کارآئی اقتصادی آن بسیار کم است.

۲- اصل ناصحیح دیگر فقط در نظر گرفتن وضع صوری توزیع طرح‌های صنعتی در مناطق مختلف است. این امر باعث میشود تا بین پروژه‌ها رابطه

زنجیری قطع شود و پراکندگی آنها از میزان باروری اقتصادی خواهد کاست. و اینها مخالف اصول اقتصادی است. این وضعیت در کشورهایی که دارای برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیستند مشاهده میشود. از این رو باید در چهارچوب برنامه‌ریزی ملی از بروز نتایج غیر اقتصادی ناصحیح جلوگیری کرد. و بین برنامه‌های منطقه‌ای و ملی با توجه به نیازمندیها و امکانات محلی و مشارکت افراد محلی در جریان برنامه‌ریزی، تلفیق صحیح بوجود آورد.

در واقع هدف برنامه‌ریزی منطقه‌ای استفاده از منابع موجود محلی و بسیج نیروی انسانی لازم برای افزایش تولید ناخالص ملی و توسعه اقتصادی کشور است. در جریان برنامه‌ریزی تجارب نشاندهنده این واقعیت است که برنامه‌هایی که فقط در درون اطاق‌های بسته تهیه میشود با عدم موفقیت روبرو خواهد شد بنا بر این باید کوشش شود که با یاری گرفتن از مردم و مشارکت آنها در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و شناخت صحیح امکانات، مشکلات و موانع بحداقل برسد.

ب- بعداز برنامه‌ریزی منطقه‌ای برنامه‌ریزی ملی قرار دارد که حیطة آن کشور است یعنی در سطح کشوری انجام میگردد. اینگونه برنامه‌ریزی باید جامع بوده و کلیه امکانات و شرایط را در نظر بگیرد.

ج- برنامه‌ریزی قاره‌ای و بین‌المللی شکل گسترده‌تر برنامه‌ریزی است که در سطح چند کشور انجام میگردد مثل برنامه‌ریزی جامع اقتصادی بازار مشترک اروپا.

تقسیم برنامه‌ریزی از نظر زمان

زمان عامل بسیار مهمی در برنامه‌ریزی محسوب میشود. از نظر مدت، برنامه سه گونه است: کوتاه مدت، میانه مدت و دراز مدت.

معمولا برنامه‌های کوتاه مدت، یکساله‌اند که سازمانهای دولتی یا غیردولتی برای سال آینده خود طرح‌ریزی میکنند و بیشتر با مسائلی روبرو هستند که زودگذرند. بنا بر این هدف آن حل مشکلات روزمره و نزدیک است.

معمولا برنامه متوسط‌المدت، برنامه‌های ۵ تا ده ساله‌اند و مسائلی در آنها مورد توجه قرار میگیرد که توجه به رشد جمعیت در ایندوران خاص دارد. فرضا شغل و ایجاد کار برای افرادی که به سن کار می‌رسند. دوره ۵ تا ده ساله می‌تواند يك دوره تحول اقتصادی باشد پس باید به صورت يك واحد زمانی در نظر آید.

برنامه‌ریزی دراز مدت برنامه‌هایی است که اجرای آن از ۱۰ تا ۱۵ سال و بیشتر ادامه یابد و در آن به مسائلی توجه میشود که در زمان حاضر ممکنست حاد نباشد ولی در آینده چنین بشود. پس ایجاد یا عدم ایجاد امور حاد شونده خصوصا آموزش و پرورش مستلزم آن است که در برنامه دراز مدت مطرح شوند. در اینجا با دورنگری نه‌تنها برنامه‌ریزی صورت میگیرد، بلکه آینده نیز

با دید علمی تعیین می‌گردد. نه پیش‌بینی سطحی که دیدی صد در صد علمی را نمی‌رساند.

اصول کلی برنامه‌ریزیهای اجتماعی و اقتصادی

برنامه‌ریزیهای اجتماعی و اقتصادی امروز در کشورهای سوسیالیستی و ممالک در حال توسعه یکی از محورهای اساسی تغییر دهنده و رشد جامعه به حساب می‌آیند. فکر برنامه‌ریزی بعد از جنگ جهانی اول نطفه بست، و با پایان جنگ جهانی دوم در سطحی وسیع گسترده شد و مراد از آن تعیین هدایت و توسعه فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی جامعه در طی زمانی معین است. از آنجا که اجتماعات امروزه بصورت بسیار بغرنج و پیچیده در جهت تکاملی گام بر میدارند، جمعیت با سرعت سرسام‌آوری فزونی می‌یابد و تکنولوژی و صنعت با حیرت‌انگیزی فراوان جهش میکنند، همساز و همگامی همه جنبه‌های اجتماعی - اقتصادی جامعه در حال حاضر و در آینده امری لازم و ضروری است. این وظیفه مهم با برنامه‌ریزی حل می‌گردد. هرچند تا حدی ممکن است کشورهای سرمایه‌داری در بعضی رشته‌ها برنامه آینده کوتاه‌مدت داشته باشند ولی در سطح ملی و برای درازمدت فاقد هر نوع برنامه اجتماعی - اقتصادی - هستند. دلیل این امر در رقابت آزاد اقتصادی نهفته است. هر شرکت و تراستی آزاد است تا برای کسب نفع به‌گونه که صلاح میدانند در چهارچوب قانون حاکم در مملکت عمل کند. دستگاه تعلیم و تربیت، دانشگاهها و مدارس عالی را بیشتر سرمایه‌گذاران خصوصی اداره میکنند. بعنوان مثال بین ایندو دستگاه هیچ‌نوع رابطه از قبل تهیه شده‌ای وجود ندارد. این امر از یک طرف به بیکاری فارغ-التحصیلان دانشگاهها و از طرف دیگر به نیاز صنایع به افراد متخصص دیگر برای بعضی رشته‌ها منجر شده در نتیجه بحرانهای کوتاه مدت یا دراز مدت را برمی‌انگیزد. اقتصاددانان تأیید میکنند که در اقتصاد آمریکا ۵ درصد بیکاری حالت عادی و طبیعی است ولی اگر از این حد بیشتر شود باید کاری کرد. از این‌رو در اقتصاد سرمایه‌داری قبول حداقل ۵ درصد بیکاری جزء ضروریات است و برنامه‌ای ندارد تا امکان کار برای همه افراد اجتماع فراهم شود.

چون این شرایط در کشورهای در حال رشد امکان دوام ندارد لذا بهترین چاره عبارت از تهیه و اجراء برنامه‌های عمرانی کوتاه مدت و دراز مدت در سطح ملی است. بدینوسیله از درآمدهای ملی میتوان در چهارچوب برنامه‌های عمرانی به طرحهای صنعتی شدن کشور، توسعه و مکانیزه کردن کشاورزی، ریشه‌کن کردن بیسوادی، تهیه کار برای جمعیتی که بسن کار می‌رسند، توسعه راهها و شبکه ارتباطات کشور، بستن سدها، کشیدن خیابانها و دایر کردن لوله‌کشی و دستگاههای تولید کننده برق برای شهرها و روستاها تهیه و استفاده نمود. در این کشورها یکی از این مشکلات پائین بودن سطح درآمدها است.

تأثیر بر سرمای توزیع درآمد به پیدایش عده قلیلی با درآمد فوق العاده زیاد و اکثریتی با درآمد کم و گاهی فوق العاده کم منجر شده است. در نتیجه اکثر افراد جامعه نمی توانند پس انداز پولی داشته باشند یا فعالانه در مصرف کالا-های اقتصادی شرکت جویند. پس اندازها که می تواند منبع عظیمی در دست بانکها باشد تا برای برنامه های عمرانی بکار افتد در اینجا یا اصلا نقشی ندارد یا نقشی بسیار ناچیزی دارند. بنا بر این کمبود سرمایه یکی از شرایط بسیار جتنی کشورهای کمتر توسعه یافته برای تهیه و اجراء برنامه های عمرانی است. برای جبران این امر معمولا وامهای ملی یا بین المللی و پیش فروش منابع طبیعی و معدنی کشور ضروری می نماید.

مشکل مهم دیگر برای توسعه اجتماعی و اقتصادی در کشورهای در حال توسعه نارسائی و نقصان دستگاه اداری و گاهی ماشین سیاسی کشور است. در این سرزمینها دولت عمده ترین سرمایه گذار کشور است. و در همه رشته های فعالیت اقتصادی، سرمایه گذاری میکند. برای کسب و حفظ حداکثر منفعت، دستگاههای اداری در خدمت مقاصد اقتصادی قرار گرفته و اگر سرمایه گذاریهای خصوصی، منافعی مخالف داشته باشند از هیچ نوع حمایت دولتی برخوردار نخواهند شد و یا گاهی در اثر افراط در حمایت بعضی از سرمایه شرکتهای خصوصی خارجی بیش از حد قدرتمند شده و سرنویشت قسمتی از فعالیت اقتصادی کشور را به ناحق بدست میگیرند.

مشکل سوم عدم ارتباط محکم و کافی بین توسعه اقتصادی و توسعه اجتماعی است. توسعه اقتصادی مورد توجه خاص قرار دارد با این فرض که پیشرفت اقتصادی باعث رشد اجتماعی میگردد. در عین حال که این فرضیه صحیح است عکس آن نیز صحیح می باشد یعنی رشد اجتماعی باعث توسعه اقتصادی است. بسیار بدیهی است که در هیچ اجتماعی هیچ گونه برنامه توسعه اقتصادی نمی تواند به نتایج مطلوب برسد مگر اینکه شرایط اجتماعی برای رشد آنها آماده باشد. مثلا اگر آهنگ افزایش جمعیت خیلی بالا باشد هدف برنامه های اقتصادی، بدون ایجاد تفسیر مناسب در این آهنگ اینستکه برنامه های عمرانی برای جمعیت مازاد را توسعه دهنده اینکه سطح رشد اقتصادی کشور را بالا برد. بیسوادی عامل مهم اجتماعی دیگری است که سرعت اقتصادی را کند میکند. بنابراین باید برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی همگام و هماهنگ باشند تا تغییر دلخواه را در جامعه پدید آورند. مشکل چهارم که در تهیه، تنظیم و اجراء طرح های عمرانی از بدست آمدن نتایج دلخواه جلوگیری میکند عدم توازن و تناسب بین برنامه های عمران شهری و دهکده هاست و نیز توجه زیاد به توسعه صنایع مصرفی و سهل انگاری نسبت به توسعه صنایع تولیدی برنامه ریزی شهری، مرحله جدیدی از مراحل برنامه ریزی در کشور است و له متناسفانه در کشورهای کمتر توسعه یافته هنوز اهمیت و مقام خودش

را نیافته است. از آنجا که این امر در توسعه و پیشرفت شهرهای کشور و در نتیجه رونق صنایع مملکت ضرورت حیاتی دارد باید باین نوع از برنامه‌ریزی بطرز شایسته‌ای توجه شود.

فوائد برنامه‌ریزی عمرانی را در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور دقیقاً میتوان بقرار زیر خلاصه کرد.

۱- این برنامه‌ها برای فورمولبندی يك استراتژی توسعه، زمینه رامساعد کرده و باعث همسازی تصمیمات کوتاه زمان و دراز مدت میگرددند. هر توسعه استراتژیکی باید بر پویائی اقتصادی و پیش‌بینی آینده و تغییر آن تکیه‌داشته باشد. همچنین استراتژی برنامه هر چه باشد باید روشها و تاکتیک‌هایی بسیار استوار و همساز با کارآئی فوق‌العاده زیاد در این امر گمارده شوند و تصمیمات و برنامه‌های کوتاه زمان باید در خدمت هدفهای عمرانی دراز مدت قرارگیرند. لازمه برقراری چنین ارتباطی وجود برنامه‌ریزی جامع ملی است.

۲- برنامه‌ها وسایل و نیروهائی هستند که بین ذخایر طبیعی، معدنی، انسانی و سرمایه کشور (با قرضهای خارجی) با هدفهای اقتصادی - اجتماعی مملکت توازنی منطقی و اصولی بقرار میکنند. بعبارت دیگر برنامه‌های عمرانی ابزارهائی هستند که ضمن آنکه از ذخایر طبیعی و انسانی جامعه به بهترین وجهی استفاده میکنند هدفهای اقتصادی و اجتماعی متناسب با آن شرایط را اجرا میکنند. از آنجائیکه توسعه اقتصادی دارای جهات و ابعاد متفاوتی است یافتن جهت و بعد متناسب و متوازن نمودن آن با شرایط لازم در کشور از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است.

۳- برنامه عمرانی کشور اگر واقع‌بینانه تهیه و اجراء گردند میتوانند اقتصاد کشور را در سریعترین حد ممکن بسوی توسعه بکشانند. از آنجائیکه اجتماعات انسانی مجموعه بسیار منظم و پیچیده از سازمانها، نهادها، عادات، رسوم و روابط بفرنج اجتماعی و اقتصادی است توسعه و رشد و تغییر آنها باید در قالب برنامه‌های منظم و جامع عمرانی صورت بگیرد تا بسوی جهت و هدفی که انسانهای جامعه تصمیم گرفته‌اند در حرکت باشد.

۴- در برنامه‌های عمرانی که محصول کوشش متخصصان اجتماعی و اقتصادی هر جامعه‌ای است و بصورت جمعی و بر پایه شرایط عینی جامعه تهیه میشود کمتر امکان خطا وجود دارد. لذا این قالب به جلب نیروهای انسانی و همچنین به اعتماد آنها در راه سازندگی میافزاید.

خلاصه آنکه در شرایط کنونی جهان و باتوجه به شکافهای عظیم اقتصادی بین کشورهای در حال توسعه و ممالک پیشرفته برنامه‌های عمرانی تنها وسایلی هستند که تغییرات لازم را در جهت رشد اقتصادی و اجتماعی کشورهای کمتر

بیشترفته ایجاد میکنند. اگر اشکالات و انحرافات در اجتماعاتی دیده میشوند که از برنامه‌های عمرانی مدد میگیرند هیچیک از اینها فی نفسه محصول برنامه‌ریزی نیست بلکه به عدم تهیه برنامه خوب و لازم یا شرایط سیاسی نامطلوب و بالاخره عدم اجراء صحیح برنامه عمرانی مربوط است.

الگوهای عمده برنامه‌ریزی

برنامه‌های عمرانی امروزه دارای جهات متفاوت و شکلهای مختلفی هستند. الگوهای عمده برنامه‌های اقتصادی (۱) تقریباً به قرار زیر است:

۱- **بررسی اقتصادی** معمولاً هر برنامه عمرانی متکی بر برنامه‌های قبلی است و از پیشرفت‌ها و تغییرات آنها استفاده می‌کند. تغییرات مزبور هر ساله بطور قابل ملاحظه‌ای در افزایش جمعیت، درآمد ملی، سرمایه‌گذاریها، مصارف، بودجه، ملکت، عوارض، و توسعه‌های صنعتی و کشاورزی دیده میشود. گردآوری این اطلاعات کار کرد اصلی برنامه عمرانی نیست زیرا ادارات و وزارتخانه‌های مختلف کشور هر کدام این اطلاعات را بگونه‌ای منتشر میسازند. در واقع وظیفه اصلی برنامه عمرانی تحلیل این اطلاعات و انتخاب مسائل عمده برای تحقیق بیشتر است.

۲- **هزینه‌های دولتی**. یکی از نکات عمده در انتخاب طرحهای عمرانی قابل بودن اولویت‌ها است. مطالعه هزینه‌های عمومی دولت از مراحل ضروری تهیه هر برنامه عمرانی است. برای این مطلب سازمان برنامه باید از هر یک از وزارتخانه‌ها بخواهد که هزینه‌های دولت را در طول مدت برنامه بررسی و پیشنهاد نمایند. یکی از جریان‌های همیشگی در تهیه یک برنامه، ارزیابی دقیق پروژه‌ها، تعیین قیمت‌ها و نفع اقتصادی است. از آنجائی که معمولاً همیشه تعداد طرحهای پیشنهادی از مقدار پولی که دولت می‌تواند خرج کند بیشتر است لذا اولویت طرح‌ها که به انتخاب و ایجاد تغییرات در بعضی و چشم پوشی از بعضی دیگر منجر میگردد پیش می‌آید.

۳- **هدفهای سرمایه‌گذاریهای خصوصی**. بررسی بخش خصوصی سرمایه‌گذاری هم‌اکنون با تعیین هزینه‌های دولتی یا بخش عمومی است و در مراحل اولیه تهیه برنامه‌ها انجام میگردد. دلیل این امر وابستگی متقابل ایندو در توسعه اقتصادی است. معمولاً در کشورهای در حال رشد سهم عمده متوجه سرمایه‌گذاریهای عمومی است در حالی که در کشورهای صنعتی تکیه عمده بر گسترش سرمایه‌گذاریهای خصوصی است. در این مرحله معمولاً توجه در صنایع ویژه و توسعه آنها متمرکز میگردد. این امر خود ایجاد شغل، فزونی سرمایه‌گذاری تولیدی و افزایش محصول را بدنبال خواهد داشت. معمولاً دولت برای حمایت از بخش خصوصی آئین نامه و مقرراتی از قبیل معافیت گمرکی و مالیاتی، تسهیلات صادراتی، وامهای کوتاه زمان و دراز مدت و کم بهره و

غیره تهیه و اجراء مینماید. در واقع یکی از هدفهای اساسی در این مورد گسترش دامنه فعالیت بخش خصوصی است. این امر بوضوح در چهار برنامه عمرانی ایران دیده میشود.

در این مورد اصل سخنان چنین است: «بنا بر این در آن رشته از فعالیتها که بعلت اطمینان از سودآوری، مورد علاقه بخش خصوصی بوده و ایجاد آن بر خلاف مصالح اجتماعی نباشد دولت نه تنها بخش خصوصی را برای انجام حد اکثر فعالیت و بهره برداری آزاد خواهد گذاشت بلکه تسهیلات لازم را نیز از طریق مساعدتهای فنی و مالی و حمایت در مقابل رقابت خارجی و کمک کردن در دست یافتن به بازارهای خارجی و بشیوههای دیگر در اختیار آن بخش قرار خواهد داد مشروط بر آنکه اجرای این سیاست منجر به تحمیل زیاد مصرف کننده داخلی نگردد (۲)» میزان درصد سرمایه گذاری خصوصی در برنامه سوم در سال ۱۳۴۶ از ۴۳ به ۴۵٫۳ درصد در برنامه عمرانی چهارم افزایش یافت: (۳)

۲- برنامه ریزی جامع اقتصادی. تهیه برنامه عمرانی جامع اقتصادی یکی از مهمترین قدمهای برنامه ریزی است. در این پروسه باید تمام اطلاعات و حقایق و طرحهای پیشنهادی، وضع مالی و سرمایه گذاریهای عمومی و خصوصی همه بدقت بررسی شده و با توجه به احتیاجات اصلی کشور و روابط داخلی این امور و بالاخره سیاست مملکت، برنامه جامع عمرانی کشور چگونگی، جهت و آهنگ سرعت توسعه اقتصادی کشور را در مدت تعیین شده برای آینده روشن می سازد. سیاست اتخاذ شده دولت در مورد سرمایه گذاریهای عمومی و خصوصی در فعالیتهای مختلف اقتصادی که دارای جهات متفاوت هستند یک رشته مسائل را به همراه خواهد داشت که باید در قالب برنامه جامع قبل از اجراء کاملا روشن باشد. میزان کنترل، چگونگی هدایت و حمایت دولت از سرمایه گذاریهای خصوصی یکی از اهم مسائلی است که منجر به اعمال قدرتهای سیاسی در کشور میگردد. از آنجائیکه در هر برنامه جامع مراحل متعددی برای اجرای برنامه و وابستگی داخلی آنها بیکدیگر وجود دارد لذا تعیین اولویت اجراء برنامهها باید مورد توجه کافی قرار گرفته و در متن برنامه کاملا روشن باشد.

برنامه ریزی اقتصادی هنگامی نتایج مطلوب خواهد داشت که با برنامه ریزی اجتماعی همراه باشد. غرض از هر برنامه ریزی، بهتر کردن شرایط زندگی جامعه است و چون زندگی اجتماعی کنونی دارای ابعاد متعددی است لذا جدا کردن یک بعد و توسعه و رشد آن امکان پذیر نیست مگر آنکه با سایر ابعاد زندگی اجتماعی در ارتباط باشد. منظور از رشد اقتصادی فقط نباید افزایش تولید و بالا رفتن درآمد ملی باشد بلکه باید منظور بهتر کردن شرایط اجتماعی اقتصادی (که افزایش تولید و درآمد ملی گوشه ای از آن است) باشد. این دو جنبه آنقدر بهم وابسته است که یکی بدون دیگری به نتیجه مطلوب نخواهد

مطلوب اقتصادی است بلکه به انسانهاییکه دارای مهارت‌های خاصی هستند نیازست و این شرایط، قوانین و مقررات جدیدی را لازم دارد. توسعه آموزش و پرورش، بهداشت، کنترل افزایش جمعیت و همه همه از مسائل عمده‌ای هستند که در توسعه اقتصادی سهم مهمی دارند و باید مورد توجه قرار بگیرند. باین دلیل امروزه دیگر صحبت از برنامه توسعه اقتصادی بتنهایی نمیشود بلکه اصل مطلب برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی است.

با توجه به این امر می‌توان گفت که یک برنامه جامع عمرانی اقتصادی - اجتماعی باید دارای شرایط خاصی باشد تا بتواند تغییرات عظیمی را در یک اجتماع ایجاد کند. در همه کشورها عموماً در کشورهای سوسیالیستی و در حال توسعه خصوصاً دولت کلید عمده است. در واقع سیاست دولت تعیین کننده نوع توسعه، جهت و میزان رشد و مدت زمان است.

وظایف اصلی دستگاه برنامه‌ریزی تنظیم اطلاعات، تحلیل آنها، تعیین اولویت‌ها و پیش‌بینی آینده است. ولی برنامه‌ها هر قدر هم خوب تنظیم شوند تا هنگامی که فقط در کاغذها منعکس میگردند دردی را دوا نخواهند کرد بلکه اهمیت آنها هنگامی است که اجراء گردند. دستگاههای عظیم و ماشین دولت وسائل اجرای آنها هستند. برای ارائه خلاصه‌ای از آنچه گذشت میتوانم عناصر اصلی سیاست عمرانی را بقرار زیر برشمرد:

۱- بررسی ظرفیت‌های توسعه، آگاهی بر منابع، بکار بردن، روشهای علمی، و بازاریابی.

۲- تهیه و توسعه خطوط ارتباطی جاده‌ها، خطوط آهن، خیابانها، برق و آب، تلفن و تلگراف چه بوسیله سرمایه‌های خصوصی و چه عمومی.

۳- توسعه مهارتها با ایجاد مراکز متعدد و مختلف آموزش حرفه‌ای، رشته‌کن کردن بیسوادی، ایجاد مدارس جدید و بالاخره گسترش فعالیت‌های وزارت آموزش و پرورش.

۴- بهبود وضع قوانین تازه در رابطه با پیشرفت اقتصادی مانند بهتر کردن روابط، مالک و زارع، کارگر و کارفرما و غیره.

۵- بازاریابی برای آگاهی از مقدار و نوع مصرف کالاها و سپس تولید آنها با حمایت بانکها و سرمایه‌های داخلی.

۶- استفاده از سرمایه‌های خارجی در رشته‌های مشخصی از فعالیت‌های اقتصادی با کنترل دولت.

۷- مندگیری از پیشرفتهای صنعت و تکنولوژی برای بهره‌گیری بهتر از محصولات طبیعی و معادن.

۸- تشویق مردم به حمایت از صنایع و استفاده موثر از پس‌اندازها.

۹- توسعه رفاه اجتماعی با تعدیل درآمدها، گسترش بهداشت و بالا بردن

- ۱۰- توسعه رشته‌های ویژه‌ای که بصورت حاد درآمده‌اند مثل مسکن در شهر تهران چه بوسیله سرمایه‌گذاری عمومی چه خصوصی.
- ۱۱- اجراء کامل برنامه‌های مصوب عمرانی.

استراتژی برنامه‌های عمرانی

هر برنامه عمرانی باید دارای استراتژی مشخصی باشد که در آن قالب کوششها بکار افتد. چنانکه قبلا اشاره شد مرحله اول هر برنامه، گردآوری اطلاعات و پیشنهادها و طرحها است. و در مرحله دوم تحلیل آنها و بالاخره برقراری اولویتها است. تمپیه برنامه‌های عمرانی، مرحله‌ای بسیار پیچیده و طولانی است. مشکل عمده پیش‌بینی واقعینانه آینده است که هیچ فرمولی به تنهایی نمی‌تواند حلال آنها باشد. آنچه می‌تواند در این باره با اطمینان مورد استناد قرار گیرد تحلیل گذشته و تجربیات قبلی است. بعبارت دیگر برای سازندگی و پیش‌بینی آینده باید از گذشته مدد گرفت. برنامه‌های عمرانی فقط طرحهای خشک در مورد مسائل ایستای جامعه نیست بلکه اینها پروسه‌هایی هستند که با رشد و توسعه‌ای که دائما در ضرورت است سر و کار دارند. «رشد نه تنها در نتیجه افزایش دسترسی بیشتر به نیروهای درون يك قالب ایستا صورت می‌گیرد بلکه نتیجه توسعه و پیشرفت تکنولوژیکی نیز هست. بنا بر این آهنگ اختراعات تکنولوژیکی و امکانات تسریع انتقال تکنولوژی در کشورهای در حال توسعه عناصر بسیار مهمی هستند(۴)» و پیش‌بینی آینده متغیر با دانش متغیر کار ساده‌ای نیست و بسا که بدست دادن تصویری واقعینانه از آن بسیار مشکل و مهم است. برای دست یابی به چنین تصویری باید استراتژی برنامه‌های عمرانی ریخته شود. پایه‌های این استراتژی عبارتند از: ۱- وابستگی های داخلی، ۲- بازرگانی خارجی، ۳- سرمایه، ۴- توازن منطقه‌ای، ۵- بیکاری، ۶- توزیع درآمدها، ۷- هزینه‌های عمومی، ۸- مالیاتها، ۹- تورم مالی، ۱۰- کمک‌های خارجی.

۱- وابستگی‌های داخلی.

هر اقتصادی دارای جنبه‌های مختلف و متعدد است و همه جنبه‌ها به يك میزان رشد نمی‌کنند. معمولا در هر کشوری هسته‌های اصلی صنعتی در گرد محور چند صنعت عمده می‌چرخد و این صنایع بیشتر از قسمت‌های دیگر رشد می‌نمایند. توسعه صنعت معمولا به آهنگ رشد آن گنگ موثری می‌نماید. تولید احتیاج به بازار برای فروش و توزیع دارد و تکمیل و گسترش راهها و ارتباطات هم زاده این رشد است و هم باعث آن میگردد. در کشورهای در حال توسعه آهنگ رشد هر صنعت بستگی کامل با سیاست کلی مملکت در جریان صنعتی شدن داشته و از بعضی صنایع بیشتر از برخی دیگر حمایت می‌گردد. بنا بر

این یکی از حلقه‌های عمده هر برنامه جامع عمرانی توجه به جهت مشخص صنعتی شدن و حمایت از صنایع یا برقرار کردن اولویت‌ها و بالاخره ایجاد توازن منطقی بین همه رشته‌های فعالیت‌های اقتصادی است.

در جریان رشد اقتصادی سیستم قیمت‌ها بسیار مهم بوده و نقش قاطعی بازی می‌کند. اگر ثبات قیمت‌ها یا حداقل بالا رفتن منظم آنها تحت کنترل نباشد و این امر یا ثابت ماندن مرزها و حقوق کارگران و کارمندان همراه نشود تورم ایجاد می‌گردد که بزرگترین لطمه‌اش فشار بیش از حد به طبقات پائین و متوسط کشور است. ایجاد تعادل و توازن بین ایندو از مسائل مهمی است که باید در برنامه‌های عمرانی به روشنی منعکس گردد.

از آنجائیکه در کشورهای در حال توسعه مهمترین صنایع کشور بدست دولت اداره می‌گردد و چون لازمه هر توسعه صنعتی تشویق و بسیج تمام ثروت‌ها و سرمایه‌های خصوصی و هدایت آنها در فعالیت تولیدی است لذا باید در هر برنامه عمرانی بین ایندو بخش توازنی منطقی ایجاد گردد.

۱- بازرگانی خارجی

رشد اقتصادی با بازرگانی خارجی بطور خیلی نزدیک ارتباط دارد. بازرگانی خارجی در صورتی به رشد اقتصادی کمک می‌کند که آهنک افزایش صادرات سریعتر از واردات باشد. بنا بر این برقراری توازن دائمی بین ایندو برای هر توسعه اقتصادی لازم است و باید در برنامه‌های عمرانی کشور به روشنی نمودار گردد. بر عکس علم توازن و رابطه منطقی بین ایندو باعث کساد می‌گردد. در حالت‌های اولیه توسعه، صادرات موتورهای رشد اقتصادی هستند. بنا بر این وظیفه برنامه‌ریزان اینستکه در برنامه‌های عمرانی راه‌های تازه‌ای برای استفاده موثر از منابع در اختیار مردم بگذارند تا بگسترش صادرات بیافزایند. البته این امر در کشورهای در حال رشد باید همراه با توسعه کشاورزی گردد و در این راه دولت می‌تواند تغییرات ژرفی ایجاد کند. همچنین دولت باید با تهیه و اجراء مقررات و آئین‌نامه‌ها به این جریان کمک کند و از بالا رفتن قیمت واردات و در مقابل پائین رفتن صادرات که منجر به کساد و زوال اقتصادی می‌گردد جلوگیری نماید. این سیاست‌ها باید در برنامه‌های عمرانی دقیقاً منعکس شود.

۲- افزایش سرمایه

سرمایه یکی از عوامل عمده هر توسعه اقتصادی و بویژه صنعتی کردن کشور است. این امر در کشورهای در حال رشد اگر نقش تعیین کننده در نوع صنعتی کردن کشور نداشته باشد لااقل یکی از مهمترین عوامل را تشکیل می‌دهد.

یکی از هدفهای اساسی برنامه‌ریزی انتخاب و تشویق آن گونه توسعه صنعتی است که از نظر سرمایه امکان‌پذیر باشد. در اینجا سرمایه در معنی وسیع خود که در برگیرنده تمام ذخایر طبیعی و معدنی است بکار می‌رود. لذا برنامه‌های عمرانی باید این عامل را تحت محاسبه قرار داده و با بسیج ذخایر معدنی و استفاده موثر از آنها شرایط لازم و کافی را برای ایجاد و توسعه صنایع سنگین در کشور فراهم کنند. و اگر این شرایط وجود ندارد باید در انتخاب و اولویت طرحهای صنعتی مناسب کشور توجه خاص مبذول و به تشویق صنایعی پرداخته شود که احتیاج به سرمایه خیلی زیاد نداشته باشد.

۴- توازن در عمران ناحیه‌ای.

معمولا در هر کشوری نواحی مختلف خصوصیات متفاوتی دارند. این امر در توسعه اقتصادی بوضوح دیده می‌شود که بعضی نواحی کشور از نظر رشد اقتصادی مستعدتر و آماده‌تر از نواحی دیگرند و از این رو سریعتر رشد می‌کنند. در کشورهای در حال توسعه معمولا پایتخت بهمانگونه که مرکز سیاسی است کانون صنعتی و اقتصادی نیز هست و قسمت عمده صنایع در آنجا متمرکز است. گرچه سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع و کشاورزی بطور مساوی در همه نواحی کشور از نظر اقتصادی مقبول نیست ولی در عین حال نباید تمام هم مملکت صرف آباد کردن یک قسمت و عدم توجه به نواحی دیگر گردد بلکه در تهیه و اجرای طرحهای عمرانی ضمن پذیرفتن اولویت‌ها باید توازنی در تمام نواحی کشور چه از نظر اقتصادی و چه اجتماعی پدید آید تا هم از ذخایر طبیعی و معدنی تمام نواحی استفاده کامل شده هم افراد به نحوی از انحاء از آنها بهره‌مند گردند. این واقعیت باید بوضوح در برنامه‌های عمرانی منعکس گردد.

۵- اشتغال و مشکل بیکاری.

موضوع بیکاری و کم‌کاری یکی از مسائل جدی اقتصادی اجتماعی در کشور- های سرمایه‌داری و بالاخص در ممالک در حال توسعه است. بعنوان مثال مطابق سرشماری ۱۳۴۶ در ایران میزان بیکاری ۶٪ بوده (۵) علت عمده این موضوع بنظر عده‌ای افزایش بیش از اندازه فشار جمعیت است. این نظریه درست نیست. چه بقول آرتور لوئیز «علت بیکاری شدید نه فشار جمعیت است نه از نتایج آن (۶)» بلکه علت عمده، وضع دست‌مزدها، قیمت‌ها، و تورم مالی و نارسا بودن طرحهای توسعه اقتصادی است. در جوامعی که در حالت انتقالی از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی هستند بعلت پیچیدگی این جریان بیکاری و کم- کاری شیوع فراوان دارد. تنها با برنامه‌های وسیع اقتصادی و توسعه طرحهای

صنعتی می‌توان بر آن غلبه کرد.

ایجاد نفل برای جمعیت بیکار یا کسانی که به سن کار می‌رسند یکی از مهمترین و ضروری‌ترین عملکرد هر برنامه عمرانی است. راجع به این مطلب در هدفهای برنامه عمرانی چهارم کشور چنین آمده است: «بر اساس محاسباتی که در قالب هدفهای تولیدی برنامه چهارم بعمل آمده است پیش‌بینی می‌شود که پایان برنامه چهارم از مجموع ۱۶۸۹۴۰۰۰ نفری که به سن کار کردن می‌رسند ۸۹۳۵۰۰۰ نفر غیر فعال و ۷۹۵۹۰۰۰ نفر فعال باشند. همچنین پیش‌بینی می‌شود که در پایان برنامه چهارم برای ۷۷۹۸۰۰۰ نفر جمعیت فعال کشور، امکان اشتغال وجود داشته باشد و در حدود ۶۱ هزار نفر نیز جویای شغل باشند. بدین ترتیب اگر کلیه هدفهای اساسی برنامه طبق موازین پیش‌بینی شده تحقق یابد، در پایان برنامه چهارم شاخص اشتغال در حدود ۹۹ درصد و شاخص بیکاری آشکار در حدود ۱ درصد خواهد بود (۷)» این پیش‌بینی صحیح نیست زیرا بطوریکه در زیر نویس همان صفحه آمده است چندین عامل متغیر یا ساکن در نظر گرفته شده یا مورد غفلت واقع شده‌اند. در زیر نویس چنین می‌آید: «پیش‌بینی دزندهای مربوط به اشتغال و بیکاری با این فرض انجام گرفته است که طی برنامه چهارم کوشش خاصی برای افزایش سطح فعالیت صورت نگیرد و نیز ورود زنان به بازار کار حدود سالانه ۵ در هزار (انتقال از حالت غیر فعال به فعال) که اینک قابل پیش‌بینی است تجاوز نکند. بدینی است که هرگاه جمعیت فعال کشور طی پنجسال آینده تحولاتی خارج از حدود پیش‌بینی‌های مذکور داشته باشد میزان بیکاری آشکار در پایان برنامه چهارم بیشتر از نسبت فوق‌الذکر خواهد بود» (۸) بنا بر این برآورد دقیق و واقعی میزان بیکاری با سایر عوامل پویای دیگر رابطه دارد و پدیده‌ای ایستا نیست. محاسبات باید حتی‌المقدور قریب به یقین باشد تا برنامه‌های عمرانی در جریان عمل به هدفهایی که در نشریات و جزوات منتشر می‌گردند برسند.

۶- توزیع درآمدها.

توزیع عادلانه یا نسبتاً عادلانه درآمدها یکی از مهمترین نفوذ سیاست در توسعه یا عدم توسعه اقتصادی است. برای اینکه بازار برای فروش کالاها باشد باید افراد دارای قوه خرید باشند. واضح است که با درآمد کم نمی‌توان سطح زندگی را بالا برد. لذا اتخاذ سیاست توزیع عادلانه درآمدها باید یکی از اهداف واقعی برنامه عمرانی باشد. بالا بردن سطح تولیدات کشاورزی یکی از راههای انجام این مقصود است. کارآموزیها و تسهیلات کسب مهارت‌های فنی و تکنیکی بطور موثر کمک کننده است. باریک کردن شکاف بین مزد دهقانان و کارگران، از طریق تأمین افراد تحصیل کرده و غیر تحصیل کرده و بالاخره سن

دستگاههای مختلف دولت از اهم مطالب مورد توجه در برنامه ریزی است.

۷- زیربنای اقتصادی.

توسعه و گسترش شبکه روابط، راهها و خطوط انتقالی و ارتباطی از شرایط ضروری هر توسعه اقتصادی و اجتماعی است. در کشورهای در حال توسعه، سرمایه گذاری در این حوزه ها برای اجرای طرحهای خیلی زیاد در انحصار دولت است. این نوع سرمایه گذاری معمولا خیلی سنگین بوده و جنبه تولید و نفع ندارد لذا سرمایه های خصوصی کمتر راغب به آن هستند. جنبه های دیگر از سرمایه گذاری عمومی چون بهداشتی و توسعه بیمارستانها، توسعه آموزش و پرورش و مدارس ملی و خانه سازی کم کم جلب توجه سرمایه داران خصوصی را کرده و هر سال مقدار قابل توجهی در این قسمتها سرمایه گذاری میشود ولی هنوز در سطح کلی عمده سرمایه گذار دولت است. راجع به میزان سرمایه گذاری دولت در این موارد نظریات مختلفی وجود دارد ولی بنظر معقول می آید که در هر برنامه عمرانی با در نظر داشت اولویتها باید به این قسمتها توجه کافی و لازم شده و از سرمایه گذاریهای خصوصی تشویق بعمل آید.

۸- مالیاتها .

مالیاتها قسمت مهمی از بودجه مملکتی را چه برای حفظ امنیت کشور و چه چرخاندن ماشین دولت با تمام دستگاههایش تشکیل میدهند. تنظیم آنها مطابق با شرایط زندگی و رفاه اجتماعی و چگونگی استفاده از آنها باید بطور مشخصی در برنامه های عمرانی آورده شود. مالیات بردرآمد باید بصورت تصاعدی افزایش یافته و افراد کمدرآمد از پرداخت آن معاف گردند. مالیات بر اجناس باید بیشتر در اجناس غیر ضروری و تجملی متمرکز گردد نه اینکه در نان، شکر، گوشت، برنج و حبوبات که عواد اولیه زندگی اکثریت افراد را در جوامع در حال توسعه تشکیل میدهند.

همچنین مالیات بر املاک باید بصورتی تنظیم گردد که افراد ثروتمند را بیشتر در بر بگیرد یعنی بر طبق میزان ثروت تنظیم گشته و دستگاه اداری نیز قادر بانجام وظیفه اش باشد. تنظیم چنین سیاستی باید در برنامه های عمرانی ترسیم گردد.

۹- تورم مالی

تورم ناشی از افزایش نامتناسب قیمتها است. ساموئل سن، تورم را چنین تعریف میکند: «منظور از تورم افزایش سریع قیمت کالاها است مانند گران شدن نان، اتوموبیل، پول سلمانی، دستمزدها، اجاره خانه و غیره» (۹) «در

نتیجه تورم تغییر بی در توزیع درآمد ها ایجاد میگردد. از آنجائیکه مرزها و حقوق ها بهمان میزان اجتناس و کالاها بالا میروند در نتیجه شکافی عمیق بین آنها ایجاد شده و افرادی که دستمزدشان کم است یا حقوق ثابتی دارند در این بین قربانی میشوند. در حالیکه این جریان بضع سرمایه داران و تولید کنندگان و فروشندگان بزرگ و صاحبان بانکها است. در این مورد چارلز ویلیام مینویسد: «قسمت سنگین بار تورم روی عویش کسانی قرار داد که برای معاش روزانه تلاش میکنند و اغلب در تولید سلکت قشی بعبه دارند (۱۰)» بنابراین تنظیم و تثبیت قیمت ها و توازن افزایش دستمزدها با بالا رفتن سطح زندگی باید در برنامه های عمرانی بطرز واقعیهانه ای توصیف شوند و سیاست اجرایی داشته باشند.

۱- گشکهای خارجی

هر برنامه عمرانی در صورتی قابل اجرا خواهد بود که شرایط مالی آن فراهم باشد. معمولاً کشورهای در حال توسعه از این لحاظ احتیاج مبرم به گشکها و وام های خارجی دارند. در این حالت باید بطور دقیق این امور برآورد شده و تحت نظارت سازمان برنامه هر کشور بصورت مشخص و روشن برای اجرای طرحهای عمرانی بقرار رود.

البته گشکهای قطنی خارج از این چهار چوب است و مسقیماً تحت نظر دستگاه سیاسی سلطنت مورد مصرف قرار میگیرد.

بنابر چنین اصوله دهگانه ای استراتژی برنامه جامع عمرانی کشور ریخته شده و رشد اقتصادی و پیشرفت اجتماعی کشور طی برنامه های مشخصی برای آینده تعیین میگردد. واضح است که آهنگ پیشرفت به تهیه واقع بینانه طرحها و برنامه ها و اجراء کامل آنها ارتباط نزدیک دارد.

مدت زمان برنامه های عمرانی

تهیه برنامه ها و طرح های جداگانه عمرانی و برنامه جامع باید همزمان شروع گردد و سپس نتیجه هر يك با توجه به دیگری تعیین شود. تهیه هر پروژه مستلزم بررسی های اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی است. باین سبب کسه قسمت عمده بدنه برنامه ریزی را متخصصان اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی باید تشکیل دهند. همه بررسی ها، تعیین قیمت ها، دستمزدها، نحوه و مقدار تولید، گسترش صنایع ویژه و همه احتیاج به زمان دارد.

مدت برنامه های عمرانی از سه حال خارج نیست: کوتاه زمان، متوسط و دراز مدت. برنامه های کوتاه زمان را معمولاً برنامه های سالیانه در بر می گیرد.

برنامه های متوسط بین ۳ تا هفت سال است که معدل آنها ۵ سال میباشد. در دراز مدت برنامه های عمرانی در دو دوره اول و دوم بمدت هفت سال و برنامه

های سوم و چهارم ۵ سال طول کشید. برنامه‌های دراز مدت بین ده تا بیست سال است. این برنامه‌ها معمولا با دیدی طولانی مکمل هم هستند: راجع به تعیین سالهای يك برنامه جامع بین صاحب‌نظران اختلاف عقیده وجود دارد.

آرتور لوتیز اقتصاددان آمریکائی معتقد است که مدت اولین برنامه جامع عمرانی باید ده سال باشد (۱۱).

بار دیگر یادآور میشویم که در واقع هدف اصلی تمام برنامه‌های عمرانی غنی‌تر کردن کیفیت زندگی انسانی است. و برای پی‌موندن چنین راهی علاوه بر توجه به طرحهای اقتصادی باید جنبه اجتماعی زندگی انسانی هم به حساب آید، راجع به اهمیت این موضوع گفته‌اند که: «گرچه برنامه‌های عمرانی به‌ظاهر با مسائل اقتصادی نظیر تولید کالاها، تهیه خدمات، ارز کشور، موازنه پرداختها، هزینه‌ها، مالیات‌ها، پول، قیمت‌ها و صنعتی کردن سرکار دارد ولی در واقع همه اینها وسایلی هستند که در راه وصول به هدف نهائی به کار می‌روند که تهیه زندگی بهتر برای تمام مردم يك کشور است (۱۲)» لذا انتخاب مدت برنامه‌های عمرانی نباید فقط بمنظور حفظ ظاهر قضیه باشد بلکه باید با دستیابی سریع به چنین هدفی در ارتباط باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 رتال جامع علوم انسانی

یادداشت‌ها

1- See: Arther Lewis. Development planning. New York: Harper 80 Rew. publishers, 1966., pp 13-23.

3- Third Development plan, Final Report. Plan organization, December, 1970., p. 3.

4- Salvatore, schiavdi - campo, and hans W. singer perspectives of Economic Development. New York: Houghten Mifflin company. 1970 p. 35.

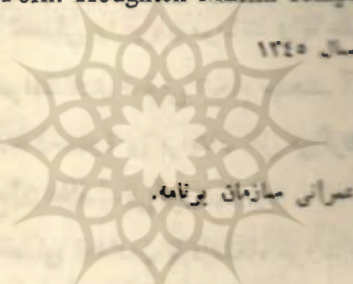
6- Lewis, op. cit. p. 76.

9- Paul A. Samuelson. Economics. Mc Graw - Hill, Inc, 1970, p. 254.

10- Charle E. Williams. The immorality of inflation New York: Theo Gaus, Inc, 1970., p. 141.

11- Lewis, op. cit., pp. 148-149.

12- Schiap - campo and singer, op. cit, p. 95.



خلاصه سرشماری سال ۱۳۴۵

آ- گزارش برنامه‌های عمرانی مبارزان برنامه.
ب- همان کتاب.

رتال جامع علوم انسانی