

# مختصات توسعه ایران در چشم انداز برنامه های توسعه

چکیده

رابطه سنت و مدرنیته به طور قابل توجهی بر جامعه، فرهنگ و گفتمان توسعه تأثیر می گذارد. این فلسفه چارچوبی برای بررسی تأثیر سنت بر توسعه معاصر ایران از دیدگاه ها و رویکردهای مختلف ارائه می دهد. این پژوهش به بررسی سه دیدگاه انتقادی سنت به مثابه تقلید، انتقال و دگرگونی می پردازد و در کنار تحلیل مؤلفه های تأثیرگذار آنها بر مختصات توسعه در ارتباط مؤثر با دستاوردهای تاریخی به دست می آورد. سوال و هدف محوری این پژوهش مختصات توسعه اقتصادی ایران در عصر جهانی شدن با توجه به برنامه توسعه است. توسعه فرآیندی چند بعدی است که در طول زمان با چالش های مفهومی تکامل یافته و برای تکمیل کلمه، ابعاد مختلفی را متحمل شده است. یکی از ابعاد مهم آن توجه به عدالت اجتماعی در چارچوب توسعه پایدار است. ایران در مقایسه با مطالعات مشابه در کشورهای توسعه یافته، ایران بازدهی کمتری نسبت به مقیاس نشان می دهد. این ممکن است نتیجه ماهیت فناوری های مورد استفاده در بخش خصوصی غیرکشاورزی در ایران باشد که کمتر صنعتی و سنتی است. پراکندگی و تمرکززدایی صنایع برای دستیابی به نایابری درآمدی کمتر بین استانها، سطحی از زیان را ایجاد می کند، اما زیان کمتری نسبت به کشورهای غربی خواهد داشت. تغییرات زیاد دستمزد که توسط جغرافیای اقتصادی توضیح داده می شود، می تواند باعث مهاجرت داخلی قابل توجهی شود، فراتر از آنچه در کشورهای غربی دیده می شود. در واقع مهاجرت داخلی قابل توجهی در سال های گذشته در ایران مشاهده شده است. در واقع مختصات توسعه اقتصادی ایران را با توجه به برنامه توسعه می توان در مولفه هایی همچون فقدان تعادل، بی توجهی به مقتضیات منطقه ای و جهانی، سلطه نگرش سیاسی و غیرعلمی بر توسعه و فقدان استراتژی بلندمدت در برنامه ها اشاره کرد

کلیدواژگان؛ ایران، توسعه، جهانی شدن، سنت

از مهم‌ترین مسائلی که در ادبیات توسعه و پیرو آن در برنامه‌های توسعه مطرح می‌شود، نسبت بین توسعه سیاسی و توسعه اقتصادی است. در دیدگاه همه‌جانبه به توسعه، بر ارتباط متقابل سیاست و اقتصاد تأکید شده است. اندیشمندان بسیاری بر پیوند میان توسعه سیاسی و اقتصادی تأکید کرده‌اند و شواهد تجربی و تاریخی نیز بر این امر صحنه گذارده‌اند. بحث توسعه تنها در ارتباط با مقوله‌ها و متغیرهای اقتصادی نیست، بلکه ارتباط مهمی با توسعه سیاسی، دموکراتیزاسیون و وضعیت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی یک جامعه دارد. ناکامی بسیاری از برنامه‌های توسعه و آشکار شدن نارسایی سیاست‌ها و فرآیندهای پیشین نسبت به توسعه و گسترش مسائل حاکی از لزوم تلفیق جوانب اجتماعی، سیاسی و اقتصادی با یکدیگر است. همچنین روشن شدن ملازمت رشد سریع با نابرابری فزاینده در برخی از کشورهای جهان ضرورت چنین بازاندیشی درباره مفاهیم توسعه را فراهم کرده، و اولویت دادن به مؤلفه‌های مردم‌سالاری، توسعه سیاسی و حکومت‌داری شایسته در برنامه‌های توسعه را ضروری ساخته است، چندان که کشورها و سازمان‌های معتبر بین‌المللی به این مؤلفه‌ها دیگر به چشم پدیده‌های صوری و نمایشی نگاه نمی‌کنند و حتی آن را مقدم بر برنامه‌های عمرانی سنتی مانند ایجاد سد، آبرسانی، آموزش و پرورش و... می‌دانند. در این مقاله، تلاش‌های بخش‌هایی از دولت قاجار، پهلوی اول و دوم، و جمهوری اسلامی ایران را در راستای نوسازی جامعه ایران را مورد ملاحظه قرار داده، تجزیه و تحلیل می‌کنیم. اولین اقداماتی که برای نوسازی ایران مطابق دست‌آورد‌های ممالک پیشرفته غربی صورت گرفت، در دوره قاجار و توسط عباس میرزا، سپس میرزا تقی خان امیرکبیر و میرزا حسین خان سپهسالار انجام پذیرفت. اینان که ولیعهد و صدر اعظم پادشاهان قاجار (فتحعلی شاه و ناصرالدین شاه) بودند، درصدد ایجاد تغییر در زندگی سنتی جامعه عصر خود برآمدند که هر یک به گونه‌ای مواجه با شکست شدند. با انقراض سلسله قاجار و روی کار آمدن پهلوی اول و دوم، باب جدیدی در روند نوسازی ایران گشوده شد و اقدامات وسیعی صورت گرفت که عمدتاً جنبه زیربنایی داشت و نهایتاً با تلاش‌هایی در دوره جمهوری اسلامی ایران، مرحله‌ای از نوسازی ایران شروع و تداوم یافت.

### ۱- مفهوم توسعه

توسعه (Development) به معنی بهبود کیفی و مقداری در وضع یک واحد اقتصادی تعریف شده است (فرهنگ، ۱۳۷۱: ۵۳۳). توسعه علاوه بر این که بهبود میزان تولید و درآمد را شامل می‌شود، مستلزم دگرگونی‌های اساسی در ساخت‌های نهادی، اجتماعی - اداری و همچنین ایستارها و دیدگاه‌های عمومی

مردم است. بنابراین توسعه عبارت است از رشد مداوم اقتصادی یک جامعه و بهبود وضعیت رفاهی افراد جامعه که ناشی از دگرگونی و تحول در بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، علمی و فرهنگی آن جامعه است (Kingsbury and Others, 2004: 24-25). توسعه اقتصادی حالتی است که در آن یک جامعه از پیشرفته‌ترین تکنولوژی در فعالیتهای اقتصادی خود بهره می‌جوید. مقصود از تکنولوژی؛ چهار عامل تولید، دانش و علوم، نیروی انسانی ماهر و سازمان تولید است. توسعه اقتصادی وسیله‌ای است برای دستیابی به رشد اقتصادی که با افزایش محصول ملی، سطح ارضای نیازهای مادی و معنوی افراد جامعه یا رفاه اقتصادی مشخص می‌شود. وقتی از توسعه پایدار صحبت می‌کنیم، منظور توسعه هماهنگ در تمام سطوح سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است.

### – تحول مفهوم توسعه از توسعه اقتصادی به توسعه همه‌جانبه:

نظریه پردازان اولیه، توسعه را صرفاً به معنای رشد درآمد سرانه در مناطق اقتصادی کم توسعه‌یافته، تلقی می‌کردند. این هدف را آرتور لویس در سال ۱۹۴۴ ترویج می‌کرد. بر این اساس، سازمان ملل نیز رشد سالیانه ۵-۷ درصد را برای کشورهای در حال توسعه در نظر گرفت. بنابراین، براساس دیدگاه‌های اولیه توسعه، امور اقتصادی از غیر اقتصادی (امور سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) متمایز شده، و در اولویت قرار گرفت. اما به مرور ایجاد توازن میان این جوانب ضرورت یافت. در این راستا، شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۶۲ تلفیق هر دو جنبه توسعه را پیشنهاد کرد: «مسئله کشورهای کم توسعه‌یافته، توسعه است و نه فقط رشد. توسعه عبارت است از رشد به اضافه دگرگونی، و دگرگونی هم نه فقط جنبه اقتصادی و کمی، بلکه جنبه اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و کیفی هم دارد. مسئله اصلی را باید بهبود کیفیت زندگی مردم دانست» (زاکس، ۱۳۷۷: ۲۴). به تدریج، مسائل جدیدی مورد توجه قرار گرفت که عبارت بودند از: مشارکت، محیط زیست، جمعیت، گرسنگی، زنان و اشتغال. در دهه ۱۹۹۰ نظریه توسعه انسانی مورد توجه قرار گرفت. در نظریه‌های متأخر توسعه، دو مسئله اساسی یعنی مسائل زیست محیطی و ابعاد دموکراتیک روند توسعه، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته‌اند.

### ۳- اهداف توسعه:

باتوجه به تحولاتی که طی بیش از پنج دهه در مفهوم توسعه به وجود آمد، اهداف توسعه را می‌توان به طور فهرست وار در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- دستیابی به رشد اقتصادی (رشد تولید سرانه جمعیت و در شکل کلان، رشد سالانه تولید ناخالص ملی).

- ۲- کاهش فقر مطلق، یعنی کاهش میزان جمعیتی که پائین‌تر از سطح استاندارد رفاه (خواه از نظر درآمد یا مصرف) زندگی می‌کنند. به عبارت دیگر، کم کردن نابرابری یعنی اختلاف درآمد و ثروت میان مردم بود.
- ۳- گسترش خدمات اجتماعی همچون دسترسی عمومی به آموزش، بهداشت، ارتباطات و اطلاعات.
- ۴- گسترش دموکراسی و مشارکت اجتماعی بعنوان عامل تحکیم بخش و تضمین‌کننده توسعه اقتصادی.
- تمامی موارد فوق هدفی یگانه را دنبال می‌کنند و آن حصول جامعه‌ای است که انسانها در آن اصل اساسی‌اند و می‌توانند نیازهای مادی و معنوی خود را به نحو رضایت‌بخشی برآورند (شیرزادی، ۱۳۹۹: ۲۹).

### ۳- جامعه ایران در قرن نوزدهم و آغاز اصلاحات

در اوایل قرن نوزدهم، اقتصاد ایران دارای چند ویژگی بود: اول، اتکاء به کشاورزی و دامداری یا به عبارت دیگر اقتصاد معیشتی. دوم، مراکز تولید آن (روستاها) از یکدیگر دور بوده، و حالتی خودکفا داشتند. سوم، ارتباطات بین شهرها و روستاها بسیار ضعیف بود و طبیعتاً مبادله و تجارت نیز در کمترین میزان خود صورت می‌گرفت. علت عمده این مساله، فقدان راه (شوسه- راه آهن) و وسایل حمل و نقل بود. چهارم، در این دوره صنعت در ایران وجود نداشت و تنها صنایع دستی و سنتی، تولید می‌شد. از نظر اجتماعی، شمار باسوادان کشور به کمتر از پنج درصد جمعیت شهرنشین محدود می‌شد. هیچ مدرسه جدیدی در ایران وجود نداشت و در پایان قرن نوزدهم تنها بیست مدرسه جدید و یک دبیرستان، احداث شده بود. در این وضعیت، سطوح عالی دانش و اساساً علوم جدید همچون فیزیک، شیمی، زیست‌شناسی، پزشکی، اقتصاد و مدیریت ناشناخته بودند و روزنامه، مجله، کتاب، و هیچ وسیله اطلاع‌رسانی دیگری وجود نداشت و ایرانیان از کلیه تحولات اروپا از رنسانس به بعد، بی‌اطلاع بودند. از نظر سیاسی، پادشاه در رأس و فرمانروای مطلق بود. حزب، تشکیلات سیاسی، حقوق صنفی، امنیت سیاسی، ملجأ و پناه اجتماعی و قانون، غایب بود و توده مردم، رعیت به حساب می‌آمدند که باید از قبله عالم تبعیت نمایند (زیباکلام، ۱۳۷۷: ۱۰۸-۱۰۶).

به این ترتیب در آغاز قرون نوزدهم، در ایران تحول داخلی در حوزه‌های فکری- فلسفی، سیاسی و اقتصادی رخ نداده بود و از تحولات غرب نیز خبری منعکس نمی‌شد، حال آنکه اروپا تحولات شگرف داخلی را پشت سر گذارده، و در حال گشودن دروازه‌های جهان بود. از ابتدای قرن نوزدهم که ایرانیان به تدریج با جوامع پیرامون خود (هندوستان، قفقاز، امپراطوری عثمانی و به ویژه اروپا) ارتباط برقرار کردند، دریافتند که بسیاری از پیشرفت‌های دیگر جوامع، در ایران رخ نداده است. آنان از یکسو پیشرفت و ترقی غرب، و از سوی دیگر عقب‌ماندگی ایران را می‌دیدند. از اینرو غرب برای نسل اول مصلحین ایران به منزله الگویی برای پیشرفت و از میان برداشتن ناآگاهی اجتماعی، عقب‌ماندگی اقتصادی و استبداد سیاسی بود.

## ۴- عباس میرزا و نوسازی نظامی

تجددخواهی در ایران با اقدامات عباس میرزا ولیعهد فتحعلی شاه شروع شد. تجاوزهای روسیه به خاک ایران در آخرین سال‌های قرن هجدهم، پیشرفت‌های ناپلئون به سوی شرق و عزم او در حمله به هند از راه ایران، کوشش انگلستان در نگاهداری مستعمرات خود در آسیا، و تکاپوی ایران در حفظ سرزمین و استقلال خود در مقابل تعرض‌های خارجی، عواملی بودند که ایران را به صحنه سیاست بین‌المللی می‌کشید. در این شرایط، از نظر ایران مسئله حیاتی، مجهز کردن خود به منظور مقابله با تهاجم روسیه بود. فرانسه و انگلیس نیز در زمان جنگ با روسیه، به تقویت ایران می‌پرداختند و از کمک‌های نظامی نیز دریغ نمی‌کردند. رفت و آمد هیئت‌های نظامی متعدد انگلیسی و فرانسوی به ایران، اقدام آنها در اصلاح سپاه و تأسیس نظام جدید، احداث کارخانه‌های باروت‌سازی و توپ‌ریزی، نقشه‌برداری و جمع‌آوری اطلاعات جغرافیایی و زمین‌شناسی و استخراج بعضی معادن همگی از آثار این تغییرات سیاسی بود (آدمیت، ۱۳۴۰: ۲۳-۲۲).

بر اثر این اوضاع و احوال و شکست‌هایی که ایران در دو دوره جنگ با روسیه متحمل شد و نتیجه عقب‌افتادگی از کاروان علم و صنعت جدید بود، ذهن بعضی از زمامداران و اهل نظر را به لزوم وسایل مدنیّت جدید متوجه ساخت. اولین فرد از این زمره، عباس میرزا، ولیعهد فتحعلی شاه بود. او به کمک فرانسوی‌ها درصدد ایجاد قوای نظامی مدرنی به نام «نظام جدید» (ارتش امروزی) برآمد. سربازان و سپاهیان «نظام جدید»، وابستگی قومی و قبیله‌ای نداشتند و به استخدام نظام جدید درمی‌آمدند و حقوق دریافت می‌کردند. نظام جدید دارای سلسله‌مراتب فرماندهی، لباس متحدالشکل و درجات نظامی به همراه نظام و انضباط ارتش‌های جدید بود. عباس میرزا برای تأمین تسلیحات مورد نیاز «نظام جدید» می‌بایست به تأسیس کارخانجات و صنایع مربوط پردازد و لازمه این امر نیز علم و دانش فنی بود. بدین ترتیب نخستین دسته از محصلین ایرانی برای فراگیری علوم و فنون جدید از جمله پزشکی، داروسازی، چاپ، توپ‌ریزی، آموزش زبان‌های اروپایی، تنظیمات عالی و فنون نظامی راهی اروپا شدند (زیباکلام، ۱۳۷۷: ۲۳۷). با شروع دوره دوم جنگ‌های ایران و روس و شکست ایران، مخالفت با عباس میرزا و اصلاحاتش شدت گرفت. این مخالفت‌ها تا حدود زیادی ناشی از خصومتی بود که برادران عباس میرزا با وی داشتند و برای حمله به او از دستاویزهای مذهبی سود می‌جستند (حائری، ۱۳۶۴: ۱۰۹). نهایتاً با مرگ زودرس ولیعهد، دور اول اصلاحات و حرکت در مسیر تجددخواهی، بی‌نتیجه به پایان رسید.

## ۵- اصلاحات گسترده امیرکبیر

دومین مرحله اصلاحات برای پیشرفت توسط امیرکبیر آغاز و پیگیری شد. میرزا تقی‌خان امیرکبیر از خردسالی نزد مردانی (قائم مقام‌ها و عباس میرزا) پرورش یافت که هم دارای روحیه اصلاح‌گرایی، و هم از نظر تدبیر و مرتبه سیاسی، سرآمدان عصر خود بودند. اما امیرکبیر در اصلاح‌گرایی به مراتب از آنها فراتر رفت زیرا تجربه و آگاهی او از مغرب زمین بسیار وسیع‌تر بود. آشنایی عباس میرزا با تمدن غرب در میدان‌های جنگ به دست آمده بود و آشنایی امیرکبیر با تمدن جدید حاصل مشاهدات عینی او در مسافرت‌های رسمی (مناطق اروپایی روسیه و ریاست هیأت نمایندگی ایران در ارزروم در امپراطوری عثمانی) بود. به طور کلی، امیرکبیر سه سال و دو ماه مقام صدارت ناصرالدین شاه و امارت لشکر را نیز به عهده داشت. در این مدت طیف وسیعی از اصلاحات را انجام داد که باید آن را انقلاب از بالا خواند. اصلاحات امیر کبیر به طور فهرست‌وار عبارت بودند از: اصلاحات در تشکیلات حکومتی و دربار، اصلاحات نظامی، اصلاحات قضایی، اصلاحات در اخلاق مدنی، اصلاحات در امور شهری، نشر علوم جدید، ترویج صنایع جدید، اصلاحات در زمینه کشاورزی، اصلاحات در زمینه عادات و امور دینی و اصلاحات در زمینه تجارت (آدمیت، ۱۳۵۳: ۲۲۰-۲۱۸).

### – نوسازی در دوره پهلوی اول

عصر پهلوی اول، دوره استقرار نظم نوین اجتماعی - اقتصادی در ایران با بنا کردن و تقویت سه رکن ارتش جدید، بوروکراسی دولتی و حمایت دربار، به شمار می‌رود. پهلوی اول برنامه بلند پروازانه اصلاحات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را آغاز نمود. او بسیاری از نوآوری‌هایی را که اصلاح‌طلبانی چون عباس میرزا، امیرکبیر، سپهسالار، و دموکرات‌های انقلاب مشروطه پیشنهاد کرده بودند و ناکام مانده بود، به انجام رساند. بنابراین فرآیند اصلاحات توسط دولت در زمینه‌های زیر شروع و پیگیری شد:

الف- نوسازی ارتش: در این دوره، بودجه سالانه دفاعی از سال ۱۳۰۵ تا ۱۳۲۰ بیش از پنج برابر افزایش یافت، قانون نظام وظیفه و سربازگیری تصویب شد، نیروهای مسلح از پنج لشکر با ۴۰ هزار نفر به هجده لشکر با بیش از ۱۲۷ هزار نفر رسید، همواره در مراسم عمومی لباس نظامی به تن کرد، سطح زندگی افسران ارتش بالاتر از سایر حقوق‌بگیران شد، اراضی دولتی را با قیمت ارزان به آنها فروخت، و فارغ‌التحصیلان ممتاز دانشکده افسری را به سن سیر فرانسه فرستاد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۲۴).

ب- نوسازی نظام حقوقی: نظام حقوقی ایران قبل از دوره نوسازی، متأثر از فقه شیعه و داوری روحانیون بود اما نظام جدید بر مبنای نظام حقوقی کشورهای غربی و عرفی پایه‌گذاری شد. در بهمن سال ۱۳۰۵ علی‌اکبر داور که به سمت وزارت عدلیه منصوب شد، تشکیلات قضایی را در تهران منحل کرد و مجلس نیز با

تصویب لایحه‌ای، اختیارات ویژه‌ای برای اصلاح قوانین و تشکیلات قضایی به وی تفویض کرد. در اردیبهشت سال ۱۳۰۶، عدلیه جدید افتتاح و قوانین آزمایشی که کمیسیون پیشنهادی مجلس به تصویب رسانیده بود، به اجرا گذاشته شد. در تشکیلات جدید، قضات از بین روحانیون و تحصیلکردگان جدید که با مسائل حقوقی آشنا بودند، انتخاب گردیدند (عاقلی، ۱۳۶۹: ۱۴۱-۱۰۶).

ج- نوسازی نظام اداری و بوروکراسی: در این دوره، مجموعه غیررسمی مستوفیان قدیم، میرزاهای موروثی و وزیران مرکز نشین فاقد اداره در استانها به صورت ۹۰ هزار کارمند تمام وقت دولتی در ده وزارتخانه کشور، امور خارجه، دادگستری، دارایی، فرهنگ، بازرگانی، پست و تلگراف، کشاورزی، راه و صنایع گرد هم آمدند. تقسیمات قدیم مناطق بزرگ (ایالات) و مناطق کوچک بی‌شمار (ولایات)، از بین رفت و به جای آن، کشور به ۱۱ استان، ۴۹ شهرستان و بخش‌ها و دهستان‌های متعدد تقسیم شد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۲۵).

د- نوسازی در زمینه حمل و نقل و ارتباطات: ایجاد راه آهن و توسعه راه‌ها بعنوان یک آرزو از اوایل سلطنت ناصرالدین شاه وجود داشت اما تا دوره مشروطیت اقدامات محدودی در این زمینه صورت گرفت و کل راه‌های اتومبیل‌رو که تا سال ۱۳۰۰ در ایران احداث شد، از ۲۴۰۰ کیلومتر تجاوز نکرد. در دوره بیست ساله پهلوی اول، در حدود ۱۳۰۰۰ کیلومتر جاده جدید، ساخته، و یا مرمت گردید و میزان جاده‌های اتومبیل‌رو به ۲۴۰۰۰ کیلومتر رسید. زمان حمل کالا از بوشهر تا تهران از ۳۰ روز به ۳ روز تقلیل یافت. حمل و نقل هوایی و ایجاد ناوگان دریایی تجاری و همچنین پست هوایی با استفاده از امکانات شرکت هوانوردی یونکرس آلمان در دستور کار قرار گرفت. پست، تلگراف و تلفن از جمله دیگر وسایل ارتباطی گسترش یافته در این دوره بودند. بزرگترین نوآوری در این دوره، تأسیس راه آهن سرتاسری ایران از شمال به جنوب بود که با مشارکت مهندسين امریکایی، آلمانی، بلژیکی، ایتالیایی، سوئدی، چکسلواکی و سوئیس ساخته شد (خلیل‌خو، ۱۳۷۳: ۱۸۰-۱۷۴).

و- نوسازی صنعتی: تا قبل از این دوره، صنایع ایران بیشتر صنایع دستی و هنری، و فقط دو کارخانه نخ‌ریسی دایر بود. پهلوی اول توسعه صنعتی ایران را در دهه ۱۳۱۰ که رکود بزرگ جهانی قیمت کالاهای سرمایه‌ای را به شدت کاهش داده بود، شروع کرد. دولت با ایجاد حصارهای بلند تعرفه‌ای، اعمال انحصارات دولتی، احداث کارخانه‌های جدید توسط وزارت صنایع، و تأمین وام با بهره کم برای صاحبان آینده کارخانجات از طریق بانک ملی، وسیله صنعتی کردن کشور را فراهم ساخت. تعداد واحدهای جدید صنعتی بدون محاسبه تأسیسات نفتی، در این دوره تا هفده برابر افزایش یافت. در سال ۱۳۰۴ کمتر از ۲۰ واحد جدید صنعتی وجود داشت. اما در سال ۱۳۲۰ تعداد کارخانجات جدید به ۳۴۶ واحد رسیده بود. این رشد سریع صنعت

و مدیریت دولتی، مراکز شهری را دگرگون کرد. پروژه‌های بلندپروازانه، بویژه پادگانه‌های ارتش، وزارتخانه‌ها، کارخانه‌های صنعتی و مؤسسات جدید آموزشی، بودجه دولت را تا هشت برابر، افزایش داد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۳۶-۱۳۴).

### **- پهلوی دوم و برنامه‌های توسعه**

دوره پهلوی دوم همزمان با آغاز برنامه‌ریزی اقتصادی در تاریخ ایران است، بنابراین برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران از دوره پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد. در فروردین ماه ۱۳۲۵ تشکیل هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور زیر نظر وزارت دارایی، در هیأت دولت تصویب شد و برنامه‌ای هفت ساله در همان سال تهیه گردید. این برنامه، اولین برنامه توسعه اقتصادی کشور محسوب می‌شود که لایحه آن در سال ۱۳۲۷ تقدیم مجلس شورای ملی شد (تابش، ۱۳۸۳: ۳۶-۲۶). رویهم‌رفته در دوره محمدرضا شاه پهلوی پنج برنامه توسعه اقتصادی تهیه شد که اجمالاً به بررسی آنها می‌پردازیم:

#### **الف- اولین برنامه توسعه اقتصادی (۱۳۳۴-۱۳۲۷):**

این برنامه پس از بحث و مذاکرات طولانی به کمک کارشناسان خارجی و نظارت بانک بین‌الملل، در شرایط کمبود و ضعف مالی و اعتباری تدوین و اجرا شد. اعتبارات آن ابتدا ۶۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود اما بعداً به ۲۱ میلیارد ریال کاهش یافت. اهداف عمده برنامه اول عمرانی عبارت بودند از:

- افزایش تولید و گسترش صادرات و تأمین مایحتاج عمومی در داخل کشور
  - ترقی کشاورزی و صنایع و اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی
  - بهبود بهداشت عمومی و بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷: ۱۱).
- در برنامه اول مقرر شده بود که از مجموع ۲۱ میلیارد ریال منابع تخصیص یافته به برنامه، ۲۵ درصد به کشاورزی، ۱۴/۳ درصد به صنایع و معادن، ۲۷/۴ درصد به ساخت زیربناها (راه‌سازی، راه‌آهن، بنادر، فرودگاهها، پست و تلگراف) و ۲۸/۵ درصد به امور اجتماعی (ساختن خانه‌های ارزان، بهداشت عمومی، اشتغال، لوله‌کشی آب شهرها و تولید برق) اختصاص یابد. با توجه به این که نزدیک به ۹ درصد از اعتبارات بخش کشاورزی به امر سدسازی اختصاص یافته بود، بخش عمده اعتبارات (حدود ۴۰ درصد) صرف زیربناسازی می‌شد. در این برنامه، الگوی توسعه مورد نظر دولت، توسعه کشاورزی با تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این بخش بوده است (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۱). بیش از پنجاه درصد اعتبار برنامه اول توسعه از محل وام (داخلی و خارجی) تأمین مالی می‌شد (تجلی، ۱۳۸۱: ۱۹۹-۱۹۸).



اهداف عمده تهیه برنامه اول توسعه، ساماندهی کارخانجات دولتی که در دوران جنگ جهانی دچار نابسامانی شده بودند، و همچنین تنظیم یک برنامه اقتصادی برای کشور بود. این برنامه، جامع و هماهنگ نبود و با طرح‌های متفرق و مجزا از یکدیگر آغاز شد که تنها به مدت دو سال اجرا شد و در نهایت با ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ و تحریم و قطع عایدات نفتی، درگیری‌های سیاسی و قطع کمک‌های امریکا و عدم صدور نفت به حالت تعلیق درآمد (قدیری معصوم، ۱۳۷۷: ۹۷). پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، نفت ایران مجدداً صادر شد و درآمدهای نفتی افزایش یافت و رشد اقتصادی کشور به حدود ۸ درصد طی سال‌های ۱۳۳۹-۱۳۳۴ رسید که زمینه تدوین دومین برنامه فراهم شد (احمدیان، ۱۳۸۳: ۱۴۵).

### ب- دومین برنامه توسعه اقتصادی (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

همچنان که اشاره شد، پس از کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ و تثبیت موقعیت شاه و عقد قرارداد با کنسرسیوم جدید نفت، جریان مجدد درآمد نفت برای ایران آغاز شد و در سال ۱۳۳۴ با تأسیس سازمان برنامه، نهادی دائمی و گسترده برای برنامه‌ریزی اقتصادی ایجاد شد و مسئولیت تهیه و اجرای برنامه دوم توسعه را به عهده گرفت. به دلیل عدم تحقق اهداف برنامه اول، برنامه دوم اهمیت بسیار یافت و اعتبارات آن حدود چهار برابر اعتبار برنامه اول توسعه بود. اهداف عمده برنامه هفت ساله دوم عبارت بودند از:

- توسعه کشاورزی و افزایش تولید
- ایجاد امکانات زیربنایی نظیر راه‌آهن، فرودگاه، بنادر و تلفن
- ایجاد کارخانه ذوب آهن
- ایجاد شرایط مناسب برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
- کمک به تأمین کالاهای ضروری مورد مصرف کشور به ویژه قند، منسوجات و سیمان
- پیشقدم شدن در ایجاد صنایعی که سرمایه‌گذاران خصوصی مایل به سرمایه‌گذاری در آن نبودند.
- توسعه فعالیت‌های آموزشی، بهداشتی، و درمانی به ویژه مبارزه با مالاریا و آبله (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲: ۵-۴).

تخصیص منابع در این برنامه به این صورت بود که کشاورزی و آبیاری ۲۶ درصد، صنعت و معدن ۱۵ درصد، حمل و نقل و ارتباطات ۳۲/۶ درصد و امور اجتماعی ۲۶/۲ درصد از منابع را به خود اختصاص داده بودند. حدود ۶۶ درصد از کل اعتبارات برنامه به ساخت زیربنا اختصاص یافت و از نظر برنامه‌ریزان، توسعه اقتصادی چیزی فزون‌تر از «رشد اقتصادی» تلقی نمی‌شد. نهایتاً، به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های اقتصادی، بسیاری از اهداف برنامه دوم محقق نشد. با این حال، نسبت به برنامه اول عمرانی از رشد قابل

ملاحظه‌ای برخوردار شد. هزینه‌های بخش‌های برنامه دوم (کشاورزی، ارتباطات و مخابرات، صنایع و معادن، امور اجتماعی) عمدتاً از درآمد نفت و سپس از وام‌های خارجی تأمین شد (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۲).

### ج- سومین برنامه توسعه اقتصادی (۱۳۴۱-۱۳۴۶)

دهه ۱۳۴۰ از نظر الگو و نظام برنامه‌ریزی کشور، حائز اهمیت است زیرا برنامه سوم توسعه که اولین برنامه پنج‌ساله عمرانی (۱۳۴۱-۴۶) و متفاوت از برنامه‌های قبلی بود، در این دوره به تصویب رسید. ضمناً، به دلیل حرکت سریع ایران به سمت کشورهای توسعه یافته، و استفاده از مشاوران خارجی، زمینه‌های آشنایی نظام برنامه‌ریزی ایران با الگوهای غیربومی فراهم شد (مک لئود، ۱۳۷۹: ۱۳).

برنامه سوم توسعه با اعتباری معادل ۳۲۲/۴ میلیارد ریال به دست تحصیلکرده‌های ایرانی که تازه از آمریکا و اروپا بازگشته بودند، طراحی و به اجرا درآمد و مدت آن از هفت سال به پنج سال کاهش یافت. برنامه‌های اول و دوم توسعه عملاً فهرستی از پروژه‌های عمرانی بودند و شروع تدوین اولین برنامه جامع را می‌توان از برنامه سوم دانست. اهداف عمده برنامه سوم عبارت بودند از:

- ایجاد و توسعه صنایعی که موجب افزایش درآمد ملی شود.

- ایجاد صنایع ذوب آهن، پتروشیمی، ماشین‌سازی، آلومینیوم، تراکتورسازی و لوله‌سازی.

- گسترش امکانات زیربنایی و گسترش آموزش و پرورش و خدمات بهداشتی.

اصلاحات ارضی که از سال ۱۳۴۱ اجرا شد، جزء برنامه نبود. محور اصلی برنامه سوم، دستیابی به نرخ رشد تعیین شده (میانگین ۶ درصد) برای چهار بخش عمده کشاورزی، صنعت، حمل و نقل و امور اجتماعی مدنظر بود (حسین‌زاده بحرینی، ۱۳۷۸: ۱۰۷-۱۰۴).

برنامه سوم زمینه ورود به تقسیم کار بین‌المللی را برای ایران فراهم نمود و صنایع موتناژ کالاهای مصرفی بادوام و بی‌دوام را زیر پوشش راهبرد جایگزینی واردات، پایه‌ریزی کرد. در این برنامه، نرخ رشد اقتصادی فراتر از پیش‌بینی برنامه به بیش از ۶ درصد افزایش یافت (اخوی، ۱۳۷۳: ۱۸۴).

### د- چهارمین برنامه توسعه اقتصادی (۱۳۵۱-۱۳۴۷)

دولت در برنامه چهارم توسعه اقتصادی متمرکز بر توسعه صنعتی شد و سهم بخش کشاورزی نسبت به سه برنامه قبلی، کاهش چشمگیری یافت و با اعتباری معادل ۸۱۰ میلیارد ریال اعتبار به اجرا درآمد. در این برنامه، اعتبارات عمرانی، برای صنایع و معادن ۲۲/۳ درصد، حمل و نقل ۱۴/۱ درصد، و نفت و گاز ۱۱/۳ درصد، و بخش کشاورزی حدود ۸/۲ درصد و دامپروری ۸/۱ درصد اختصاص داده شد.

اهداف عمده این برنامه عبارت بودند از:

- تسریع رشد اقتصادی و افزایش درآمد ملی از راه افزایش تدریجی اهمیت نسبی صنایع

- توزیع عادلانه درآمد

- کاهش وابستگی به خارج در زمینه احتیاجات اساسی

- تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور

- بهبود خدمات اداری (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲: ۱۵).

الگوی توسعه مورد نظر برنامه چهارم، صنعتی کردن ایران و رها کردن کشاورزی بود که در چارچوب

سیاست توسعه پیشنهادی کشورهای صنعتی قرار داشت.

### ۵- پنجمین برنامه توسعه اقتصادی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

در آبان سال ۱۳۵۰، گزارش محرمانه‌ای با عنوان «ملاحظات پیرامون رشد اقتصادی» به منظور تدوین

برنامه پنجم تهیه گردید که در آن اشاره شده بود که در برنامه پنجم بایستی بیش از جنبه‌های کمی، به جنبه-

های کیفی توجه شود. این گزارش به سه موضوع مهم اشاره داشت که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد:

۱- انفجار جمعیت با رشد ۳/۳ درصد به دلیل کاهش نرخ مرگ و میر و عدم کنترل جمعیت.

۲- ورود نیروی انسانی گسترده به بازار کار به دلیل جمعیت جوان و احتمال بروز بحران بیکاری.

۳- انفجار جمعیت شهری به علت مهاجرت روستائیان به شهرها که پیامد آن آلودگی هوا، تراکم ثروت،

حاشیه‌نشینی، بیکاری و فساد خواهد بود (ایزدی و حیدرپور، ۱۳۹۴: ۱۰).

بنابراین، در بهمن ۱۳۵۲ اعتباری معادل ۱۵۶۰ میلیارد ریال به تصویب رسید. این اعتبار با افزایش صادرات

نفت بعد از جنگ چهارم اعراب و اسرائیل تحقق یافت، و درآمد دولت از فروش نفت از ۲/۵ میلیارد دلار

به حدود ۲۰ میلیارد دلار رسید. در این شرایط، برنامه پنجم توسعه اقتصادی (مصوب بهمن ۱۳۵۱) که با

اعتباری معادل ۱۲۹۹ میلیارد ریال به تصویب رسیده بود، در سال ۱۳۵۳ به دنبال افزایش قیمت نفت، مورد

تجدیدنظر قرار گرفت و به ۲۸۴۷ میلیارد ریال افزایش یافت. این افزایش ۱۲۰ درصدی، کشور را با کمبود

کالاهای، امکانات و تجهیزاتی مانند مصالح ساختمانی، برق، نیروی انسانی ماهر و وسایل یدکی ماشین‌آلات

مواجه ساخت و سبب عدم تعادل در عرضه و تقاضا شد. اهداف عمده این برنامه عبارت بودند از:

- ارتقای کیفیت زندگی تمام گروه‌ها و قشرهای اجتماعی

- حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها

- توزیع عادلانه درآمد و گسترش عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی

- تأمین اشتغال مولد در تمام مناطق کشور و بهبود و افزایش عرضه نیروی انسانی

- حفظ، احیاء و بهبود محیط زیست و اعتلای کیفیت زندگی جامعه به خصوص در نقاط پرجمعیت

- ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی در سطح بین‌المللی

- نگهداری و زنده کردن میراث ارزنده فرهنگی (حسین‌زاده بحرینی، ۱۳۷۸: ۱۹۸).

رویه‌مرفته، مرور برنامه‌های توسعه در ایران قبل از انقلاب اسلامی، حاکی از آن است که این برنامه‌ها تماماً اقتصادی و عمرانی، در عین حال، جمعیت‌کشور، شهرنشینی، و تحصیلات عمومی رو به رشد بود.

### - جمهوری اسلامی و تداوم برنامه‌ریزی توسعه

در دهه اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اقتصاد ایران دستخوش نوسانات شدیدی شد. تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۶۰ به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۵۳ معادل ۲۸ درصد از تولید سال ۱۳۵۶، کمتر بود. با وجود شروع رشد اقتصادی از سال ۱۳۶۱، اقتصاد ایران مجدداً در سال‌های ۶۷-۱۳۶۵ دچار رکود شد. علت این وضعیت اولاً دولتی کردن گسترده فعالیت‌های اقتصادی و ثانیاً وقوع جنگ تحمیلی هشت‌ساله بود. علاوه بر این می‌توان فرار سرمایه‌های خصوصی، مهاجرت یا اخراج نیروی انسانی متخصص، و جایگزین شدن مدیریت ناکارآمد و تحریم‌های اقتصادی علیه ایران را مورد اشاره قرار داد. رویه‌مرفته جنگ تحمیلی عراق علیه ایران به دلیل جذب منابع اقتصادی و انسانی، دو اثر بر اقتصاد ایران داشت: اول، تخریب امکانات مادی و از دست رفتن نیروهای انسانی پرشور که می‌توانستند در جهت سازندگی کشور به کار گرفته شوند. دوم، از دست رفتن فرصت کاهش وابستگی و کسب استقلال اقتصادی (رزاقی، ۱۳۶۹: ۱۴۶).

یک سال بعد از شروع جنگ، سال برنامه‌ریزی اعلام شد و برنامه اول توسعه ایران تدوین شد اما مجال اجرا نیافت. اقتصاد ایران علی‌رغم ظواهر و تأسیسات مدرن و صنعتی، مبتنی بر اقتصاد سنتی کشاورزی و درآمدهای نفتی بود و این بخش در سال‌های اولیه جنگ، متحمل خسارات زیادی نشدند. بخش کشاورزی کشور، بخش پیشرفته با تکنولوژی بالا نبود که با تولید محدود، ساختارها را به هم بریزد و دولت را تحت فشار قرار دهد. از سوی دیگر با وجود کاهش تولید نفت، قیمت‌ها رشد کرد و درآمد کشور را بالا برد. در سال ۱۳۶۵ قیمت نفت سقوط کرد و به زیر ۱۰ دلار در هر بشکه رسید. علاوه بر این، حجم صادرات نفت نیز به مرور محدود شده بود و در نتیجه، درآمد نفت به زیر ۶ میلیارد دلار رسید. در این شرایط، طبیعتاً به دلیل حفظ کشور و نظام، توجه به جنگ در اولویت بود و منابع صرف تأمین نیازهای جنگ می‌شد. از سال ۱۳۶۵ به دلیل کمبود منابع مالی؛ برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی، صنعتی، کشاورزی متوقف شدند. این بحران در سال‌های ۱۳۶۶ و ۱۳۶۷ شدت یافت (عظیمی، ۱۳۸۰: ۱۸-۱۵).

روبه‌رفته وجود شرایط جنگی، مهمترین ویژگی اقتصادی کشور طی سال‌های ۶۷-۱۳۵۹ بود که بخش عمده‌ای از ذخایر سرمایه‌ای کشور را تخریب کرد و به دلیل به کارگیری عوامل تولید در جنگ، و صرف درآمدهای ارزی جهت تأمین هزینه‌های دفاعی کشور و اختصاص یافتن سهم عمده‌ای از بودجه دولت در راستای تأمین هزینه‌های جنگ تحمیلی، فرصت از ایجاد سرمایه‌گذاری‌های جایگزین گرفته شد.

#### **ب- دهه دوم و شروع برنامه‌ریزی توسعه**

از سال ۱۳۶۸ یعنی درست پس از پایان جنگ تحمیلی تا سال ۱۳۷۶، اولین تلاش‌ها برای برنامه‌ریزی به منظور توسعه کشور آغاز شد. طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۵۷ (۱۹۸۹-۱۹۷۸) درآمد سرانه کشور تقریباً ۴۵ درصد کاهش یافت. در این دوره تأمین مواد غذایی برای شهروندان، مهمترین مسأله دولت محسوب می‌شد زیرا واردات گندم از ۱/۲ میلیون تن به میزان ۵/۳ میلیون تن افزایش، در حالی که مصرف گندم از ۵/۹ میلیون تن به رقم ۱۰/۶ میلیون تن رشد یافته، و تولید داخلی گندم در سال‌های ۹۰-۱۹۸۹ تقریباً به همان میزان سال ۸-۱۹۷۷ یعنی ۵/۵ میلیون تن رسیده بود (احتشامی، ۱۳۷۸: ۱۸-۱۷).

پس از پایان جنگ، مشخص شد که تبعات منفی اقتصادی جنگ و عملکرد اقتصاد دولتی، کارآمد نبوده است. پس تحول سیاستگذاری و اولویتهای اقتصادی ضروری بود. دولت از یکسو تحت تأثیر مشکلات اقتصادی داخلی و از سوی دیگر تحت تأثیر حاکمیت سرمایه‌داری و اقتصاد بازار به دنبال شکست و فروپاشی اقتصاد سوسیالیستی با اولویت دادن به ملاحظات اقتصادی و توسعه اقتصادی، اصلاحاتی را آغاز کرد که: اولاً بخش خصوصی نقش عمده را در اقتصاد بازی کند ثانیاً حوزه مشارکت سرمایه خارجی در اقتصاد ملی گسترش یابد. آزادسازی، خصوصی‌سازی، ادغام در بازار جهانی، سیاست دروازه‌های باز، تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی و نهایتاً سیاست تعدیل اقتصادی، نشانه این جهت‌گیری‌های جدید بود. این در نقطه مقابل سیاست اقتصادی دهه اول انقلاب که مبتنی بر دولت‌سالاری و اندیشه عدالت اجتماعی بود، قرار داشت. بنابراین سیاست‌های جدید برای گشودن درهای اقتصادی، نتیجه شکست و ناکارآمدی بخش دولتی در اقتصاد کشور و چرخش اقتصادی در جهت جایگزینی بازار آزاد بود.

#### **ج- برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)**

در آغاز دهه دوم انقلاب، سیاست‌های اقتصادی دولت تغییر یافت و آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی جایگزین الگوی اقتصادی مختلط دهه اول انقلاب شد. این استراتژی همچنین مشارکت گروه‌های خارجی به گونه دو جانبه یا چند جانبه را در کنار بخش خصوصی و دولتی به عنوان الگوی مناسبی برای بهبود

اقتصاد ایران در نظر گرفت و در برنامه پنجساله اول توسعه منعکس شد. این برنامه با اعتبار عمرانی معادل ۸۱۸۹ میلیارد ریال به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. عمده‌ترین اهداف این برنامه عبارت بودند از:

۱- بازسازی و تقویت ظرفیت‌های دفاع ملی، مراکز تولیدی و جمعیت خسارت دیده در طول جنگ

۲- ایجاد رشد اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم

۳- تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم و تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی

۴- تعیین و اصلاح الگوی مصرف

۵- اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور (بهشتی، ۱۳۷۸: ۱۹۹-۱۹۸).

برنامه اول، به منظور سوق دادن اقتصاد به طرف اقتصاد کمتر دولتی طراحی شد که رشد اقتصادی و فرهنگی از راه افزایش ارقام مربوط به فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و تأسیسات اجتماعی منظور شده بود.

#### د- برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی (۱۳۷۸-۱۳۷۳)

برنامه دوم توسعه اقتصادی در سال ۱۳۷۴ با اعتبار عمرانی معادل ۱۰۵۰۲۹ میلیارد ریال شروع شد و تا پایان سال ۱۳۷۸ ادامه یافت و با توجه به امکان کسب درآمدهای فراوان از راه بالا بردن ارزش دلارهای نفتی و کاهش ارزش ریال، از رشد جهشی ۱۲/۸ برابر نسبت به برنامه اول، برخوردار شد (رزاقی، ۱۳۶۹: ۸۹).

اهداف کلان برنامه دوم توسعه اقتصادی عبارت بودند از: تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی، رشد فضایل و ارتقای فرهنگ عمومی جامعه؛ افزایش بهره‌وری؛ تربیت نیروی انسانی مورد نیاز؛ رشد اقتصادی با محوریت کشاورزی؛ توسعه صادرات غیرنفتی؛ حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور؛ تقویت بنیه دفاعی کشور؛ تلاش در جهت حاکمیت قانون و تقویت مشارکت عامه مردم؛ تقویت تحقیقات

۱۰- ایجاد تعادل در بخشهای اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی) (بهشتی، ۱۳۷۸: ۱۹۹-۱۹۸).

#### ه- برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با هدف حصول خودکفایی و خوداتکایی، و برنامه سوم توسعه نیز به انگیزه انجام «اصلاحات ساختاری» تهیه و تدوین گردید. تجربیات سال‌های ۷۷-۱۳۷۶ در اثربخشی سیاستهای اقتصادی - اجتماعی و نیز ارزیابی برنامه‌های اول و دوم توسعه، به دولت امکان داد تا در سال ۱۳۷۸ به تدوین برنامه سوم مبادرت نماید. در مقدمه قانون برنامه سوم توسعه آمده است: «این برنامه ضرورت‌ها و چالش‌های اساسی کشور در سال‌های آتی، نظیر جوانی جمعیت، افزایش سطح مشارکت اجتماعی، اهتمام به امر اشتغال و فراهم آوردن رشد اقتصادی مورد نیاز برای کاستن از نرخ

بیکاری فعلی، توسعه منابع انسانی و فناوری و بهره‌مندی از منابع و امکانات کشور و مزیت‌های متعدد آن را مورد توجه جدی قرار داده است» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲: هفده و هجده).

از دیدگاه این برنامه، چالش‌های بزرگی که کشور در دهه سوم انقلاب با آن مواجه بود، بر ایجاد سالانه بیش از ۷۴۵ هزار فرصت شغلی برای جمعیت جوان و تحصیل کرده، ارتقاء جایگاه اقتصادی کشور در سطح بین‌المللی در مواجهه با جریان کلی یکپارچه شدن بازارهای مالی و بازارهای کالا و خدمات در اقتصاد جهانی تمرکز داشت. با درک این واقعیت که کشور، گریزی از اصلاحات عمیق ساختاری برای کسب آمادگی مواجهه با چالش‌های درونی و بیرونی یاد شده ندارد، برنامه سوم توسعه به یک برنامه اصلاح ساختار بدل شد. این برنامه، یک برنامه همه‌جانبه برای تنظیم حرکت توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و حاوی خط مشی‌ها و سیاست‌هایی در موارد زیر بود:

- ۱- سامان‌دهی انحصارها و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های تعاونی و خصوصی.
- ۲- اصلاح مدیریت بخش عمومی از طریق کاهش تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و تمرکز آن در امور حاکمیتی و اصلاح ساختار اداری دولت.
- ۳- اصلاح عملکرد بازارهای پول، سرمایه، کار و کالا و خدمات و افزایش کارایی و تسریع رشد اقتصادی.
- ۴- بهبود توزیع درآمدها و هدفمند کردن یارانه‌ها.
- ۵- عدم تمرکز و واگذاری اختیارات بیشتر به مقام‌های استان‌ها و زمینه‌سازی برای مشارکت شوراهای اسلامی شهر و روستا در مدیریت کشور.

#### - برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در یازدهم شهریور سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس رسید. عناوین بخش‌های آن عبارتند از:

۱- رشد اقتصاد ملی دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی و تنش‌زدایی در مناسبات بین‌الملل

۲- حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای

۳- توسعه سلامت، امنیت انسانی، عدالت اجتماعی، حقوق شهروندی

۴- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - ایرانی و ارتقاء سرمایه اجتماعی

۵- تأمین مطمئن امنیت ملی

۶- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت، توسعه امور قضایی.

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران جنبه تکمیلی و مکمل برنامه سوم توسعه را دارد از اینرو در آن حتی در مواردی برخی از مواد برنامه سوم عیناً تکرار شده است. بنابراین، برنامه چهارم توسعه در تداوم جامع‌نگری برنامه سوم، مواردی همچون تعامل با اقتصاد جهانی، گسترش خصوصی‌سازی و رقابت‌پذیری اقتصادی، توسعه دانایی محور، برابری فرصت‌های آموزشی، حفظ محیط زیست، امنیت غذایی، دسترسی همگانی به خدمات بهداشتی، استقرار عدالت و کاهش نابرابری‌های اجتماعی، ارتقاء سرمایه اجتماعی، تأمین حقوق انسانی و شهروندی، حفظ و شناسایی هویت تاریخی ایرانی، تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی، امور زنان، امنیت ملی، توسعه امور قضایی، و نوسازی دولت را مورد توجه و تأکید قرار می‌دهد و در کنار برنامه سوم توسعه، ترکیبی از اهداف توسعه ملی را ارائه می‌کند که معطوف به توسعه همه جانبه است.

#### - برنامه پنجم توسعه اقتصادی-اجتماعی (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

برنامه پنجم توسعه ج.ا.ایران در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای اجرا از سال ۱۳۹۰، به دولت ابلاغ شد. در این برنامه، بیشترین مواد قانونی، مربوط به مباحث اقتصادی که دارای (۱۰۹) ماده قانونی و کمترین مواد قانونی مربوط به حقوق قضایی است که دارای (۲) ماده قانونی می‌باشد. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله و با رویکرد پیشرفت و عدالت شامل سرفصل‌های امور فرهنگی، علمی و فناوری، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است. به طور خلاصه مواد قانونی که در برنامه پنجم توسعه بر آن تأکید گردیده، عبارتند از: ایجاد الگوی توسعه اسلامی ایرانی؛ تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی؛ تحول بنیادین در آموزش عالی و دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه؛ ایجاد ساختار صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از درآمدهای ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار و مولد از طریق ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی؛ استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی حداقل در سه لایه شامل: خدمات حمایتی، بیمه‌های درمانی پایه و بیمه‌های مکمل بازنشستگی؛ یکپارچه نمودن بیمه خدمات درمانی و تشکیل سازمان جدیدی به نام سازمان بیمه سلامت ایران؛ کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از (۲۱) وزارتخانه به (۱۷) وزارتخانه از طریق ادغام یک یا چند وزارتخانه؛ حذف تشکیلات موازی؛ اصلاح قانون کار، قانون تأمین اجتماعی و روابط کار؛ بهبود فضای کسب و کار؛ بهبود بهره‌وری نظام اداری؛ ایجاد اشتغال و توسعه کارآفرینی؛ اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت نظارت بر نهادهای پولی و مالی؛ راه-اندازی سامانه نظارتی برای فعالیت بانک‌ها؛ استفاده از سامانه‌های صندوق فروش (مکانیزه فروش) به منظور



شفافیت مبادلات اقتصادی و تشخیص درآمدهای مؤدیان مالیاتی و مالیات بر ارزش افزوده؛ اجرای نظام مدیریت آب کشور و جلوگیری از برداشت‌های غیرمجاز منابع آب زیر زمینی؛ بهبود و اصلاح روش‌های آبیاری و ارتقاء راندمان آبیاری؛ تبدیل صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک به صندوق حمایت از صنایع نوین؛ اجرای طرح جامع انرژی کشور؛ ایجاد زیرساخت‌های تولید تجهیزات نیروگاه‌های بادی و خورشیدی؛ توسعه شبکه ایستگاه‌های شتاب نگاری و لرزه نگاری؛ افزایش تولید گاز طبیعی برای تزریق به میادین نفتی و مصارف داخلی کشور و صادرات؛ پیاده سازی استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛ ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها؛ اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات؛ بلامانع بودن خرید کالا یا خدمات از طریق بورس بدون رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات؛ تهیه و تصویب سند ملی راهبرد انرژی کشور به عنوان سند بالادستی بخش انرژی؛ کاهش شکاف پس انداز و سرمایه گذاری و قطع وابستگی هزینه های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز می باشد(قانون برنامه پنجم توسعه ج.ا.ایران).

#### – برنامه ششم توسعه اقتصادی- اجتماعی(۱۳۹۶-۱۴۰۰)

برنامه ششم توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور که برای سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ تدوین شد، در ۱۴ اسفندماه ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی تصویب، و در تاریخ ۲۱ اسفندماه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاح چند بند تکمیل و نهایی شد. در برنامه ششم توسعه؛ محیط زیست، آب، فاضلاب و حمل و نقل ریلی جزو اولویت‌ها قرار گرفته است. طبق هدفگذاری‌های صورت گرفته، در طول سال‌های اجرای برنامه ششم باید سالانه ۹۵۵ هزار فرصت شغلی به طور خالص ایجاد شود. همچنین دستیابی به رشد اقتصادی ۸ درصدی هدف دیگری است که در این برنامه مورد تأکید قرار گرفته است.

سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه بر پایه‌ی محورهای سه‌گانه‌ی «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه‌ی علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» و با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود در صحنه‌ی داخلی و خارجی تنظیم شد تا با تحقق اهداف برنامه‌ی ششم، به ارائه‌ی الگوی برآمده از تفکر اسلامی در زمینه‌ی پیشرفت که به‌کلی مستقل از نظام سرمایه‌داری جهانی است، کمک کند. این سیاست‌ها دارای ۸۰ بند و شامل سرفصل‌های امور: «اقتصادی»، «فناوری اطلاعات و ارتباطات»، «اجتماعی»، «دفاعی و امنیتی»، «سیاست خارجی»، «حقوقی و قضایی»، «فرهنگی» و «علم، فناوری و نوآوری» است (<http://farsi.khamenei.ir/print-content?id=30128>).

## نتیجه‌گیری

همچنان که اشاره شد، توسعه‌ی اقتصادی فرآیندی چند بُعدی است که در اثر تحولات و تغییرات بنیادی در ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه به وقوع می‌پیوندد، که هم جنبه‌ی عینی و مادی و هم جنبه‌ی ذهنی زندگی افراد را در بر می‌گیرد و از طریق ترکیب فرآیندهای مختلف اقتصادی و اجتماعی امکان زندگی بهتر را برای افراد جامعه ایجاد می‌کند. کشورهای در حال توسعه عموماً به دنبال رسیدن به اهداف مشترکی از قبیل تأمین امکانات اقتصادی، بالا بردن سطح زندگی، کاهش فقر، کاهش بیکاری و نابرابری، تأمین امکانات بهداشتی، آموزشی و بهبود کیفیت زندگی افراد جامعه و نهایتاً توسعه‌ی انسانی بالاتر هستند. توسعه علاوه بر اینکه بهبود میزان تولید و درآمد را در بر می‌گیرد، شامل دگرگونی‌های اساسی در ساخت‌های نهادی، سیاسی، اجتماعی و حتی دیدگاه‌های عمومی مردم است. در بعد سیاسی، عمده‌ترین شاخص‌های توسعه سیاسی عبارتند از: حاکمیت قانون در جامعه، تمرکززدایی در اداره امور کشور، تخصیصی کردن کارکردها در حکومتداری، یکپارچگی و وحدت ملی، حقوق و آزادی‌های فردی، به رسمیت شناختن احزاب، نهادها و گروه‌های غیردولتی، انتخابات آزاد و مشارکت همگانی، سرمایه و اعتماد اجتماعی، آزادی مطبوعات و رسانه. اولین اقدامات برای نوسازی ایران، در دوره قاجار و توسط عباس میرزا، سپس میرزا تقی خان امیرکبیر و میرزا حسین خان سپهسالار انجام پذیرفت. اینان که ولیعهد و صدر اعظم پادشاهان قاجار (فتحعلی شاه و ناصرالدین شاه) بودند، درصدد ایجاد تغییر در زندگی سنتی جامعه عصر خود برآمدند که هر یک به گونه‌ای مواجه با شکست شدند. با انقراض سلسله قاجار و روی کار آمدن پهلوی اول، باب جدیدی در روند نوسازی ایران گشوده شد و اقدامات وسیعی صورت گرفت که عمدتاً جنبه زیربنایی داشت. با وقوع جنگ جهانی دوم، و کناره‌گیری پهلوی اول، مرحله‌ای از نوسازی ایران خاتمه یافت. دوره پهلوی دوم همزمان با آغاز برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران است، بنابراین برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران از دوره پس از جنگ جهانی دوم آغاز شد. از سال ۱۳۲۳ فکر تدبیر امور اقتصادی - اجتماعی و لزوم تهیه برنامه قوت گرفت. در فروردین ماه ۱۳۲۵ تشکیل هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور زیر نظر وزارت دارایی، در هیأت دولت تصویب شد و سرانجام برنامه‌ای هفت ساله در همان سال تهیه گردید. رویهم‌رفته در دوره محمدرضا شاه پهلوی پنج برنامه توسعه اقتصادی تهیه و اجرا شد.

به طور کلی، مرور برنامه‌های توسعه در ایران قبل از انقلاب اسلامی، حاکی از آن است که این برنامه‌ها تماماً اقتصادی و عمرانی بوده، و توجهی به شاخص‌های غیراقتصادی توسعه (از جمله سیاسی) در آنها نشده است. این در حالی است که در دهه ۱۳۲۰، همزمان با خروج پهلوی اول از ایران، به طور موقت نمودهایی از دموکراسی و توسعه سیاسی بروز کرد که عبارت بودند از: آزادی زندانیان سیاسی، آزادی نهادهای مشارکت قانونی همچون احزاب، سندیکاها و مطبوعات، شروع فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی طبقه متوسط جدید به ویژه روشنفکران. به این ترتیب، علی‌رغم این که آشنایی با شاخص‌های سیاسی توسعه به وجود آمد، اما در برنامه‌های توسعه توجهی در راستای تقویت آنها صورت نگرفت و برنامه‌های توسعه، کاملاً اقتصادی و عمرانی باقی ماندند. این در حالی بود که جمعیت رو به رشد داشت، شهرنشینی گسترش می‌یافت و میزان تحصیلات عمومی نیز فزونی می‌گرفت. نتیجه این تحولات آن بود که طبقات جدید خواستار آزادی‌های مدنی و سیاسی بودند و برنامه‌های توسعه توجهی به آن نداشتند.

در دوره بعد از انقلاب اسلامی، از سال ۱۳۶۸ یعنی درست پس از پایان جنگ تحمیلی تا سال ۱۳۷۶ اولین تلاش‌ها برای برنامه‌ریزی به منظور توسعه کشور آغاز شد. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران که در شرایط خاص سال ۱۳۶۷ و با فقدان اطلاعات و آمار کافی و دقیق تهیه شد، برنامه‌ای به منظور راه‌اندازی اقتصاد و سوق دادن آن به طرف اقتصاد کمتر دولتی بود. در این برنامه رشد اقتصادی و فرهنگی از راه افزایش ارقام مربوط به فعالیت‌های اقتصادی و فرهنگی و تأسیسات اجتماعی منظور شده بود و به مسأله کیفی توسعه یعنی تحول روحی و فکری مردم جامعه و طرز تفکر آنها نسبت به محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، توجهی نشده بود و عمدتاً رشد اقتصادی در اولویت بود. در برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی هم، از نظر شاخص‌های توسعه سیاسی تنها اشاراتی به ضرورت «حاکمیت قانون» و «تقویت مشارکت مردم» شد، اما عمدتاً اهداف اصلی برنامه با تأکید بر شاخص‌های اقتصادی مورد توجه و پیگیری قرار گرفت.

برنامه سوم توسعه، مواردی همچون کاهش تصدی دولت و گسترش مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی، عدالت اجتماعی، تمرکززدایی، دسترسی عمومی به اطلاعات، حفاظت از محیط زیست، راهبرد توسعه صادرات، توجه به تحولات فرهنگی جامعه، ارائه خدمات بهداشتی و درمانی رایگان و دسترسی همگانی به غذا را مورد توجه قرار داد. این موارد، تأکیدی است بر وجوه غیراقتصادی توسعه از جمله اجتماعی و بعضاً سیاسی که در آن میان، کاهش تصدی دولت و گسترش مشارکت مردم در فعالیتهای

اقتصادی، عدالت اجتماعی، تمرکززدایی، و دسترسی عمومی به اطلاعات را می‌توان در زمره شاخص‌های سیاسی قلمداد کرد و به نظر می‌رسد کلیت برنامه گرایش به توسعه همه جانبه و جامع‌نگر دارد. دامنه این جامع‌نگری در برنامه چهارم گسترده‌تر شد. برنامه چهارم توسعه مواردی همچون تعامل با اقتصاد جهانی، گسترش خصوصی‌سازی و رقابت‌پذیری اقتصادی، توسعه دانایی‌محور، برابری فرصت‌های آموزشی، حفظ محیط زیست، امنیت غذایی، دسترسی همگانی به خدمات بهداشتی، استقرار عدالت و کاهش نابرابری‌های اجتماعی، ارتقاء سرمایه اجتماعی، تأمین حقوق انسانی و شهروندی، حفظ و شناسایی هویت تاریخی ایرانی، تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی، امور زنان، امنیت ملی، توسعه امور قضایی، و نوسازی دولت را مورد توجه قرار می‌دهد که با توجه به شاخص‌های توسعه همه جانبه معطوف به توسعه همه جانبه است. با توجه به معنای توسعه که شامل دگرگونی در ابعاد مختلف و اساسی ساخت‌های نهادی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حتی دیدگاه‌های عمومی مردم می‌شود و همچنین با ملاحظه نظریه‌های نظریه‌پردازان برجسته متاخر توسعه در تأکید بر اینکه توسعه باید هم نیازهای اولیه (غذا، پوشاک، مسکن) و هم نیاز انسان به تعالی و پیشرفت اجتماعی و سیاسی (آزادی انتخاب، اعتماد به نفس) را مورد توجه قرار دهد، برنامه‌های نوسازی و توسعه در تاریخ ایران تا برنامه سوم و چهارم بعد از انقلاب اسلامی گرایش به رشد و توسعه اقتصادی، و پس از آن گرایش به جامعیت و توجه به توسعه سیاسی داشته است. که البته این توجه، در برنامه پنجم توسعه اقتصادی - اجتماعی قدری، و در برنامه ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی نیز بیشتر کاهش می‌یابد.

### - فهرست منابع :

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷). ایران بین دو انقلاب: از مشروطه تا انقلاب اسلامی، مترجمان: کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری، محسن مدیر شانه‌چی، تهران: نشر مرکز.
- آدمیت، فریدون (۱۳۵۳). امیرکبیر و ایران، تهران: خوارزمی.
- احمدیان، رضا (۱۳۸۳). تأثیر دگرگونی‌های اقتصادی - اجتماعی ایران در شکلگیری نظام برنامه‌ریزی شهری ایران، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۱۰-۲۰۹.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۶). تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، تهران: سمت.
- ایزدی، رجب و حیدرپور اینانلو، مرتضی (۱۳۹۴). بررسی پیامدهای برنامه‌های پنج‌گانه توسعه اقتصادی دوره اول و دوم و نقش آن در شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران، دوفصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، سال چهارم، پاییز و زمستان.
- تابش، احمد (۱۳۸۳). اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

- خلیلی خو، محمدرضا (۱۳۷۳). توسعه و نوسازی ایران در دوره رضا شاه (۱۳۲۰-۱۲۹۰). تهران: جهاد دانشگاهی شهید بهشتی.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۶۹). الگوی توسعه اقتصادی ایران، تهران: نشر توسعه.
- زاکس، ولفگانگ (۱۳۷۷). نگاهی نو به مفاهیم توسعه، ترجمه فریده فرهی و وحید بزرگی، تهران: نشر مرکز.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲). سابقه برنامه‌ریزی در ایران، تهران: دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، تهران: مرکز مدارک علمی و انتشارات.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، تهران: مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه - سازمان ملل متحد (۱۳۷۸). اولین گزارش ملی توسعه انسانی جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.
- شیرزادی، رضا (۱۳۹۹). نوسازی، توسعه، جهانی شدن: مفاهیم، مکاتب و نظریه‌ها، تهران: آگه.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۰). تحلیل شرایط و سیاستهای اقتصادی در دوره جنگ ایران و عراق، فصلنامه مطالعات دفاعی و امنیتی، سال هشتم، شماره ۲۷، تابستان.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۰). تحلیل شرایط و سیاستهای اقتصادی در دوره جنگ ایران و عراق، فصلنامه مطالعات دفاعی و امنیتی، سال هشتم، شماره ۲۷، تابستان.
- فوران، جان (۱۳۷۷). تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ترجمه احمد تدین، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (۱۳۸۹). مجموعه برنامه پنج ساله پنجم توسعه ج.ا.ا، تهران: معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
- مک‌لئود، تاس اچ (۱۳۷۹). برنامه ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم بیگی، تهران: نشر نی.
- موثقی، احمد (۱۳۸۵). نوسازی و اصلاحات در ایران (از اندیشه تا عمل)، تهران: قومس.

## Abstract

In the Iran contemporary History, Planning for Development began with establishment of Plan and Budget Organization in 1948. During 1948-1978 (pre Islamic Revolution), compiled and performed five Development plan that all of them were merely economic. During 1988-2020 (post Islamic Revolution), compiled and performed six Development plan, that in third and fourth Plan regarded to political Development indicators, and decreased in fifth and sixth plan.

This research study the process of Planning in Contemporary Iran, and show that all of programs was,nt Comprehensive.

**Key words:** Economic Growth, Comprehensive Planning, Development, Planning, Iran.