

پژوهشهای جغرافیائی - شماره ۴۴، بهار ۱۳۸۲
صص ۱۲۱-۱۱۱

برنامه‌های توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تأثیر آنها بر نواحی روستائی

دکتر مجتبی قدیری معصوم - استادیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران^(۱)
علی اکبر نجفی کانی - دانشجوی دوره دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستائی، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۱/۱۲/۱۱

چکیده

سرنوشت اکثر کشورهای جهان به خصوص ایران در هر دوره از تاریخ به سرنوشت روستاها بستگی داشته است. با توجه به محوریت فعالیتهای کشاورزی در روستاها و تأمین مواد غذایی مصرفی توسط آنها، توجه به روستا و کشاورزی می‌تواند در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشوری نقش بسیار اساسی به منظور خودکفایی و پیشرفت ایفا کند. پس از پیروزی انقلاب، شش برنامه توسعه در کشور طراحی شد. سه برنامه اول تحت شرایط بحرانی بعد از انقلاب به تصویب نرسید و در عمل به برنامه‌های مقطعی تبدیل شد. از سه برنامه دیگر، دو برنامه تحت عنوان برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از اول سال ۱۳۶۸ تا پایان سال ۱۳۷۸ اجرا گردید و برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که از سال ۱۳۷۹ آغاز شد، اکنون در حال اجرا می‌باشد. در این مقطع توسعه کشاورزی و عمران روستاها بویژه از برنامه دوم به بعد که کشاورزی محور توسعه تلقی شد، مورد توجه جدی قرار گرفت. در این مقاله جایگاه روستا بطور اعم و کشاورزی بطور اخص طی برنامه‌های عمرانی بعد از انقلاب مورد توجه و بررسی قرار گرفته و نقاط ضعف و قوت آنها نیز عنوان خواهد شد.

واژگان کلیدی: برنامه، عملکرد، برنامه ریزی، اعتبارات جاری، اعتبارات عمرانی، خوداتکایی، توسعه

مقدمه

اکنون که حدود پنجاه سال از برنامه ریزی برای دستیابی به توسعه می‌گذرد؛ لزوم بازنگری عملکرد گذشته و راه پیموده شده برای تعیین مسیر آینده ضروری است. اگر توسعه را مجموعه آرمانی یک جامعه برای دستیابی به زندگی بهتر و متعالی بدانیم، برنامه ریزی بهترین راه رسیدن به این اهداف آرمانی است. در واقع برنامه ریزی فرایندی برای دستیابی سریع‌تر و آسانتر به هدف توسعه است که در آن، هم مسیر و هم مراحل رسیدن به هدف و هم نحوه دستیابی به آن تعیین

می‌شود. اینکه برنامه ریزی به عنوان یک چارچوب معین برای رسیدن به اهداف توسعه در سطح جهانی مورد پذیرش عام قرار گرفته است، بیانگر اهمیت آن می‌باشد (جمعه‌پور، ۱۳۷۷، ص ۱۶۵).

سرنوشت اغلب کشورهای جهان در هر دوره از تاریخ به سرنوشت روستاها بستگی داشته است. یکی از خصیصه‌های بارز روستا آن است که تأمین کننده غذای بشر است و می‌تواند بدون تکیه به شهر، به حیات خود ادامه دهد. در حالیکه شهر بدون روستا و بهره‌گیری از منابع آن محکوم به نابودی است. جمله زیبای سقراط که می‌گوید: «نظامی می‌تواند بر آتن حکومت کند که بتواند غذای مردم آنرا تأمین نماید» مؤید مطالب فوق‌الذکر می‌باشد. براین اساس، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است که بخش کشاورزی محور توسعه تلقی شده و اهداف این بخش را در راستای توسعه اقتصادی، در بسیج کلیه امکانات ملی و همه بخشهای اقتصادی بمنظور نیل به خودکفایی در تولید کالاهای اساسی کشاورزی، تقویت توان اقتصادی روستاها و احیای آن به عنوان منبع و جایگاه اصلی تولید بیان داشته است (آسایش، ۱۳۷۴، ص ۵۲). حال با توجه به اهمیت روستا و کشاورزی، نگارنده سعی دارد تا جایگاه آنرا در برنامه‌های عمرانی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران مورد بررسی قرار دهد.

تاریخچه برنامه ریزی در ایران

حل مسأله اقتصادی و اجتماعی از طریق برنامه ریزی علمی و فنی در ایران، مثل اغلب کشورهای جهان سوم خیلی دیر شروع شد. برنامه ریزی عمرانی با روش جدید در ایران بیش از پنجاه سال سابقه دارد و مسیر تاریخی آن از آغاز تاکنون تقریباً همگام با مسیر تکاملی تئوریهای برنامه ریزی در ممالک غربی و روشهای گوناگون اجرایی در آن کشورها بوده که غالباً به وسیله مهندسان مشاور آنان نیز اجرا می‌شده است (حسینی آبری، ۱۳۸۰، ص ۲۷۵).

در واقع نخستین گام برنامه ریزی عمرانی کشور از طریق دخالت مستقیم دولت در سال ۱۳۱۶ (ش. ه) با تشکیل مجمع شورای اقتصادی کشور برداشته شد و به دنبال آن، فعالیتهای دیگری در سالهای بعد صورت گرفت که هیچکدام از این فعالیتهای به علت نابسامانی اوضاع کشور تا سال ۱۳۲۵ گامی اساسی در جهت عمران کشور نبود، تا اینکه بعد از بهبود شرایط مالی کشور در سال ۱۳۲۵ هیأتی بنام کمیته برنامه بوجود آمد که بر اساس طرحهای وزارتخانه‌ها، برنامه‌هایی برای مدت هفت سال تهیه کند. بدین ترتیب اولین هسته برنامه ریزی اقتصادی در ایران بوجود آمد و در تعقیب آن در مرداد ماه ۱۳۲۵ مجمع بنام هیأت عالی برنامه ریزی تشکیل شد. هیأت مذکور پس از بررسیهای لازم، برنامه‌های عمرانی هفت ساله کشور را تنظیم نمود و در بهمن ماه ۱۳۲۷ آنرا به تصویب مجلس رساند (آسایش، ۱۳۷۴، ص ۳۱).

تا قبل از پیروزی انقلاب، شش برنامه تهیه و تنظیم شد که پنج برنامه اجرا گردید و برنامه ششم به دلیل تقارن با پیروزی انقلاب در سال ۱۳۵۷ اجرا نشد. اولین برنامه که در سال ۱۳۲۷ آغاز شد، با فکر و نگرش برنامه ریزی در کشور از طریق ایجاد سازمان برنامه و بودجه با مکانیزم انجام کار و ایجاد نظم در امور اقتصادی مطرح گردید. برنامه دوم با همان روش تهیه شد، ولی به عنوان شالوده ریز توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور شهرت یافت. گفتنی است که برنامه اول و دوم شامل تعداد مشخصی طرح و پروژه بود که با اعتبارات دولتی و توسط دولت به اجرا در آمده و مردم مشارکت و مداخله‌ای در این زمینه‌ها نداشتند. برنامه سوم، اولین برنامه نظام یافته جامع بود که تمامی بخش‌ها را در بر می‌گرفت و مشارکت بخش دولتی و خصوصی در آن دیده می‌شد. در این برنامه نظام ریزی تکامل یافت و به برنامه ریزی منطقه‌ای و ایجاد سازمان عمران توجه خاصی مبذول گردید.

در برنامه چهارم نیز نظام برنامه ریزی از غنای خاصی برخوردار شده و مشارکت دولت و بخش خصوصی در آن دیده شد و سهم سرمایه گذاری بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی پیشی گرفت. قطبهای توسعه صنعتی، کشاورزی و جهانگردی مورد توجه قرار گرفت و تمرکز سرمایه گذاری در آنها انجام یافت. نظام برنامه ریزی در برنامه پنجم نسبت به برنامه های گذشته تکامل یافته تر شد. دفاتر برنامه و بودجه در استانها ایجاد گردید. انجمن های استان و شهرستان بوجود آمدند و فعال شدند و طرح آمایش سرزمین به عنوان فکری جدید در نظام برنامه ریزی مورد توجه قرار گرفت (مهاجرانی، ۱۳۷۷، صص ۹۹-۹۱).

در زمینه عمران روستایی باید متذکر شویم که در برنامه عمرانی هفت ساله اول (۳۴-۱۳۲۷)، بخش معینی برای عمران روستایی وجود نداشت؛ لکن برنامه هایی برای روستاها منظور شد که دیدگاههای اجرائی توسعه زراعی را در بر می گرفت و مظاهر عمده آن، نمایش ماشین آلات کشاورزی مثل تراکتور، موتورهای آبکش و بذور و کودهای شیمیایی و آموزش روشهای بکارگیری آنها بود. اما به دلیل عدم ارتباط بین مروّجان با زارعان، به هیچ وجه این طرح به اهداف تعیین شده در زمینه توسعه کشاورزی دست نیافت (رزاقی، ۱۳۷۶، ص ۱۶۸).

در برنامه عمرانی هفت ساله دوم (۴۱-۱۳۳۴) توجه به عمران روستایی بیش از برنامه اول بود؛ زیرا یکی از بندهای فعالیت برنامه مزبور به «عمران دهات و اراضی بایر» اختصاص یافته بود و اعتباری جهت عمران روستاها منظور شده بود و مأموران چند پیشه بنام «دهیار» در برخی از روستاها در مقیاس محدودی مستقر شدند. این دهیاران تحت نظارت کارشناسانی که در چند زمینه کشاورزی و روستایی تخصص داشتند، فعالیت می کردند. حوزه فعالیت کارشناسان که معمولاً ۸۰ روستا بود، یک حوزه عمرانی نامیده می شد و دهیار حدود ۱۰ روستا را زیر پوشش داشت. در برنامه دوم تعداد حوزه های عمرانی به ۴۸ و تعداد دهیاران به ۱۹۱۹ نفر رسید ولیکن موانع اصلی توسعه نظیر عوامل اکولوژیکی، اجتماعی و اقتصادی همچنان پا بر جا باقی ماند (حسینی آبری، ۱۳۸۰، ص ۲۷۶).

در برنامه سوم عمرانی کشور (۴۶-۱۳۴۱) که تدوین و اجرای آن با اجرای قانون اصلاحات ارضی و از هم گسیختگی نظام اقتصادی - اجتماعی دهات و تصویب قانون تشکیل انجمن های ده اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات تقارن داشت، به دلیل فقدان اهداف مشخص در عمران روستایی و قلت سرمایه گذاری، کار مهمی انجام نشد. بطور کلی می توان گفت که در این سه برنامه فصل خاصی از منابع عمرانی به روستاها اختصاص نیافت.

عمده ترین اقدام رژیم گذشته در زمینه عمران روستایی در برنامه عمرانی چهارم و پنجم صورت گرفت. طی برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۷) برای اولین بار فصل خاصی با ۶/۵ میلیارد ریال اعتبار برای عمران و نوسازی دهات در نظر گرفته شد. در این برنامه به «تعمیم عدالت اجتماعی و توزیع ثمرات رشد و توسعه اقتصادی کشور بین روستائیان از طریق آبادی دهات و ایجاد تأسیسات همگانی و تأمین و تسهیل وسایل زندگی روستائیان و آماده کردن دهات برای همگامی با تحولات و پیشرفتهای سریع اقتصادی» مورد تأکید بود. با توجه به نحوه توزیع اعتبارات در این برنامه می توان گفت که عملاً هدف و الگوهای توسعه، صنعتی کردن کشور و در حاشیه قرار دادن کشاورزی بود (آسایش، ۱۳۷۴، صص ۳۱-۳۵). در برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) گسترش خدمات اجتماعی به روستاها به عنوان یکی از اهداف عمده در فصل امور اجتماعی تلقی شد. همچنین توزیع متعادل سرمایه گذاریهای زیربنایی، خدمات و تسهیلات رفاهی به منظور کاهش فاصله بین شهر و روستا، پی ریزی شهرهای آینده کشور، تقلیل تعداد بی شمار دهات از طریق ادغام یا تجمیع و بالاخره بهره مند ساختن اکثر جمعیت روستایی از خدمات و تسهیلات فوق، یکی از اهداف عمده این برنامه بشمار

می‌رفت و بدین منظور نقاط روستایی کشور به سه دسته (شهرک‌ها، مراکز دهستان و دهات) طبقه‌بندی شد که برای هر یک از آنها پروژه‌های خاصی در نظر گرفته شد (همان، ص ۳۵). پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه و تنظیم شد که برنامه اول و دوم اجرا گردید و برنامه سوم هم اکنون در حال اجرا است که هر یک از آنها را مورد بررسی و تفحص قرار خواهیم داد.

توسعه روستایی پس از انقلاب

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا مدتی استفاده از برنامه‌ریزی برای پیشبرد بهینه امور و تحقق هدفهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به دلائلی مورد توجه قرار نگرفت. در این اثنا شش برنامه توسعه در کشور طراحی شد (جدول ۱). سه برنامه اول تحت شرایط بحرانی بعد از انقلاب به تصویب نرسید و در عمل به برنامه‌های مقطعی تبدیل شد (چمران، ۱۳۷۷، ص ۲۲۴).

جدول ۱- مشخصات برنامه‌های عمرانی کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران

عنوان برنامه	تاریخ آغاز برنامه	تاریخ پایان برنامه	مدت برنامه	نوع برنامه از نظر جامعیت	محل تصویب
برنامه اول توسعه	اجرانند	اجرانند	۵ سال	جامع	هیأت دولت
اصلاحیه برنامه اول توسعه	اجرانند	اجرانند	۵ سال	جامع	
برنامه شرایط استقلال اقتصادی کشور	اجرانند	اجرانند	۲ سال	افق و گستره محدود	شورای اقتصاد
برنامه اول توسعه	۱۳۶۸	۱۳۷۲	۵ سال	جامع	مجلس شورای اسلامی
برنامه دوم توسعه	۱۳۷۴	۱۳۷۸	۵ سال	جامع	مجلس شورای اسلامی
برنامه سوم توسعه	۱۳۷۹	۱۳۸۳	۵ سال	جامع	مجلس شورای اسلامی

مأخذ: کرامت... زیاری - جایگاه و نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در روند برنامه ریزی، ۱۳۷۷، ص ۴۳۳؛ قانون برنامه سوم توسعه، ۸۳-۱۳۷۹

نخستین تلاش سازمان مدیریت و برنامه ریزی (سازمان برنامه و بودجه سابق) در تهیه برنامه توسعه به سال ۱۳۶۱ باز می‌گردد که طی آن، برنامه توسعه پنجساله‌ای تهیه شد و در تیرماه ۱۳۶۲ پس از تصویب هیأت دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه گردید. برای این برنامه پنجساله (۶۶-۱۳۶۲) ۸۸۶۳/۸ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده بود که فقط ۱۳/۴ درصد آن به کشاورزی و منابع طبیعی اختصاص داشت؛ اما به دلایلی مورد تصویب مجلس شورای اسلامی

قرار نگرفت که در ذیل به آن اشاره می‌شود:

- ۱- جنگ تحمیلی عراق علیه ایران
- ۲- افت و نوسانات قیمت نفت و کاهش منابع ارزی حاصل از صدور نفت
- ۳- عدم وجود یک برنامه مشخص جهت مدیریت اقتصادی
- ۴- عدم تبیین سازماندهی اقتصادی از نظر تعیین حدود ابعاد وظایف بخشهای دولتی و غیر دولتی
- ۵- وجود سیستم اداری غیر کارا
- ۶- افزایش شتابان جمعیت و بالا رفتن ضریب جوانی جمعیت

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸)

پس از خاتمه جنگ در سال ۱۳۶۷ سیاستهای اقتصادی به سرعت دگرگون شد. منابع عظیمی که از جنگ آزاد شد، امکان بازسازی تأسیسات نفتی، افزایش صادرات و رونق مجدد صنایع را فراهم کرد. در این شرایط، برنامه پنجاهه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ آغاز گردید.

در قانون برنامه اول، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی برابر ۸/۱ درصد در سال پیش بینی شده بود. این پیش بینی بر اساس رشد بخشهای مختلف به ترتیب: کشاورزی (۶/۱٪)، نفت (۸/۷٪)، صنعت (۱۴/۲٪)، معدن (۱۹/۵٪)، آب و برق و گاز (۹/۱٪)، ساختمان (۱۴/۵٪) و بخش خدمات (۴/۹٪) برآورد گردیده بود. در این برنامه پیش بینی می‌شد که رشد بخش کشاورزی شکاف بین تولید و مصرف محصولات کشاورزی را طی دهسال کاهش دهد (سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷، ص ۴۸).

گفتنی است که در این برنامه، عمران روستایی در فصول مختلف بطور جنبی مورد توجه قرار گرفت و اعتباری به مبلغ ۷۴/۵ میلیارد ریال در فصل امور اجتماعی به «عمران و نوسازی روستاها» تخصیص داده شد. متهی قابل ذکر است که در اینجا، شهر پیشتازی می‌کند و با اهرمهای قدرت که همیشه در دست شهرنشینان بوده و اکنون نیز کم و بیش به همانگونه است و نقشی که در ساختار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دارد، سرنوشت بشر را رقم می‌زند (رزاقی، ۱۳۷۶، ص ۱۹۵) و در توزیع اعتبارات عمران شهری و روستایی از کل اعتبارات عمرانی پیشتازی شهر بر روستا خود را نشان داد و این در حالی است که روستاهای کشور علاوه بر خودمصرف بودن، نیازهای شهرها را نیز تأمین می‌کنند.

مثبت ترین وجوه برنامه اول، گذشته از توجه به بخش کشاورزی، دیدگاه تبدیل بخش سنتی به بخش نوین و سودآور بود تا امکان برداشت بهینه از عوامل تولید در بخش کشاورزی فراهم گردد، زیرا تجربیات سالهای گذشته نشان داد که تأمین نیازمندیهای غذایی و مواد اولیه صنعتی کشور از طریق واردات، مسلماً به دور از مشکلات بعدی نخواهد بود. از آنجا که ایجاد تعادل از طریق واردات در بلند مدت با توجه به رویدادهای اقتصادی و سیاسی جهان امروز آثار و نتایج نامناسبی بار خواهد آورد؛ لذا در این برنامه بخش کشاورزی مورد توجه خاص برنامه ریزان قرار گرفت و دولت اقدامات دامنه داری را جهت رشد سریع این بخش آغاز کرد. خوشبختانه ساختار تولید اقتصاد کشور در بخش کشاورزی با دارا بودن امکانات بالقوه و ظرفیتهای وسیع و قابل توسعه، قادر است تا در زمینه‌های افزایش تولید و تقویت ثبات اقتصادی و ایجاد اشتغال نقش ارزنده‌ای ایفا کند.

طی برنامه اول، حدود ۱۲۸/۸ میلیارد ریال سرمایه گذاری توسط بنگاههای دولتی در بخش کشاورزی صورت گرفت و تأمین سرمایه از منابع بانکی ۱۲۲۵/۸ میلیارد ریال بود. جدول شماره (۲) صادرات بخش کشاورزی را طی این برنامه مشخص می‌کند.

جدول ۲- صادرات بخش کشاورزی (میلیون ریال)

سال	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲
پیش بینی برنامه	۴۸۴/۵	۵۵۱/۵	۶۰۳/۶	۶۵۹/۹	۷۲۴/۵
عملکرد	۵۴۹/۷	۵۲۹/۳	۸۳۴/۶	۹۴۳/۳	۱۰۹۸/۶
درصد تحقق	%۱۱۳	%۹۶	%۱۳۸	%۱۴۳	%۱۵۲

مأخذ: (تجلی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۸۱، ص ۲۰۶)

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۸-۱۳۷۴)

برنامه پنجساله دوم در ادامه برنامه اول و با هدف اصلی توسعه اقتصادی با نرخ رشد ۵/۱ درصد در سال، در آذر ماه ۱۳۷۳ به تصویب رسید. در این برنامه نرخ رشد ارزش افزوده بخشهای مختلف به ترتیب: کشاورزی (۴۳٪)، نفت (۱/۶٪)، صنعت (۵/۹٪)، حمل و نقل (۴/۷٪)، ارتباطات (۶/۸٪) و کل خدمات معادل (۳/۱٪) در سال پیش بینی شده بود (قانون برنامه دوم توسعه، سال ۱۳۷۸-۱۳۷۴).

نرخ رشد تولید در طی برنامه دوم بطور متوسط ۳/۶ درصد بود که از هدف برنامه (۵/۱٪) کمتر بوده است. (تجلی، ۱۳۸۱، ص ۲۰۶) با توجه به امکان کسب درآمدهای ریالی فراوان و آسان از راه بالا بردن ارزش دلارهای نفتی و کاهش ارزش ریال، از نظر اعتبارات از رشد جهشی ۱۲/۸ برابر نسبت به برنامه اول برخوردار شد. در عین حال، افزایش هزینه‌های جاری دولت در دوره برنامه دوم به ۶/۴ برابر و افزایش کل هزینه‌های جاری و عمرانی آن به ۸/۲ برابر هزینه‌های خود در برنامه اول رسید.

در برنامه دوم نسبت به برنامه اول از سهم امور عمومی ۲/۷ درصد و امور اجتماعی ۱۶/۸ درصد به شدت کاسته شد، ولی سهم امور اقتصادی ۷۱/۸ درصد بطور چشمگیری افزایش یافت. علت اصلی افزایش سهم امور اقتصادی، انتقال هزینه‌های نفت و گاز از هزینه‌های جاری (در برنامه اول) به هزینه‌های عمرانی در برنامه دوم بود؛ بطوریکه سهم این دو فصل در برنامه دوم ۳۷/۴ درصد هزینه‌های امور اقتصادی را تشکیل می‌داد، در حالیکه در برنامه اول به این فصل اعتباری اختصاص داده نشده بود. این نکته بیانگر استواری ضوابط مربوط به تعیین و تعریف هزینه‌های جاری و عمرانی نیز می‌باشد (حسینی ابری، ۱۳۸۰، ص ۳۲۳).

بازتاب سیاستهای آزاد سازی اقتصادی، تورم شدید ناشی از فشار تقاضا و افزایش شدید نقدینگی همراه با افزایش قیمت ارز موجب شد که عکس‌العمل‌های اجتماعی در قبال این برنامه‌ها بروز نماید و لذا در یکی دو ساله اول اجرای این برنامه، تغییراتی در جهت‌گیریها و سیاستهای اعلام شده، مشاهده گردید.

نکته شایان توجه آن است که عملکرد برنامه دوم، در واقع عملکرد اقتصادی تحت تأثیر سیاستهای پیشنهادی نبود؛ بلکه

عملکرد کل اقتصاد کشور تحت عوامل متعددی است که در برنامه به دقت پیش‌بینی شده است. گزارش ارزیابی عملکرد برنامه دوم حاکی از آن است که دستیابی به هدفهای کمی برنامه دوم، در رشد تولید ناخالص داخلی کم و بیش امکانپذیر نخواهد بود. در سه ساله نخست برنامه دوم سقوط شدید قیمت‌های نفت به دلیل کاهش تقاضا، زنگ خطر پنجاه سال برنامه‌ریزی با اتکای به درآمد نفت را رساتر از هر زمان دیگر به صدا در آورده و اتخاذ سیاستهای توسعه صادرات را بیش از هر زمان دیگر الزامی نمود (سابقه برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۷۷، صص ۵۷ و ۵۸).

نقد و بررسی برنامه‌های اول و دوم توسعه در زمینه توسعه روستایی و کشاورزی

در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران، سهم اعتبارات کشاورزی ۸ درصد و در مقایسه با بخش صنعت و معدن که ۹ درصد را دارا بود، از وضعیت بهتری نسبت به برنامه‌های چهارم و پنجم عمرانی (قبل از انقلاب) برخوردار شد؛ اما از نظر تخصیص ارز، بخش صنعت در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران به عنوان محور توسعه کشور مورد توجه بسیار قرار گرفت. در این برنامه به دلیل اختلاف میان نرخ بازار ارز با نرخ رسمی آن، تخصیص ارز رسمی یکی از مهمترین عوامل سرمایه‌گذاری بحساب می‌آمد. در این برنامه حدود ۴۰ میلیارد دلار ارز عمدتاً با نرخهای دولتی و رقابتی به صنعت اختصاص یافت.

در برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران، به دلیل بازپرداخت استقراض‌هایی که در طی برنامه اول صورت گرفته بود و همچنین کاهش قیمت جهانی نفت، کلیه بخشهای اقتصادی از جمله بخش صنعت با محدودیت جدی منابع ارزی مواجه گشته و گشایشی که برای صنعت در طول برنامه اول صورت گرفت، امکان‌پذیر نبود. بنابراین با توجه به عملکرد ضعیف بخش صنعت در طی برنامه اول توسعه، بخش کشاورزی به عنوان محور توسعه قلمداد گردید. (رحیمی، ۱۳۷۷، صص ۲۰۳ و ۲۰۴).

گفتنی است که حصول به خودکفایی در زمینه تولید مواد غذایی و استقلال، از اهم اهداف توسعه کشاورزی است. در جهان امروز که کنترل مواد غذایی در خدمت تأمین سلطه استکبار جهانی قرار دارد، اهمیت نیل به خودکفایی در تولید مواد غذایی و رهایی از این سلطه بیش از پیش مشهود است و کشور ما با توجه به توانهای محیطی مناسب و با مدیریت صحیح نیروی انسانی و انرژی کافی، ناگزیر باید از وابستگی در زمینه تولیدات کشاورزی رهایی یابد. بطور کلی مهمترین علل محور توسعه قرار گرفتن بخش کشاورزی به شرح زیر است:

- تأمین مواد غذایی جمعیت کشور با توجه به رشد بسیار سریع آن
- نیل به خودکفایی کشاورزی به منظور جلوگیری از تحت سلطه قرار گرفتن اقتصاد کشور
- توجه بیشتر به کشاورزان و عشایر که علیرغم زحمات بسیار زیاد و سهم بودن در تولیدات غذایی، از ابتدایی‌ترین امکانات زندگی محرومند.

- تغییر ساختار اقتصاد مصرفی به ساختار تولیدی در زمینه کشاورزی

- تغییر جهت منطقی مهاجرت در سطح کشور و بخشهای مختلف

در گذشته نه چندان دور، علیرغم بکارگیری ابزار و تکنیک‌های ابتدائی، تولیدات کشاورزی در کشور در چنان سطحی بود که علاوه بر تأمین نیازهای داخل، قسمتی از آن نیز به خارج صادر می‌شد؛ اما در چند دهه اخیر با آنکه منبع اصلی معیشت و اشتغال نزدیک به نیمی از جمعیت کشور، فعالیتهای کشاورزی بوده است؛ بر اثر سیاست‌های نابجا و توسعه

اقتصادی ناموزون کشور، کشاورزی به قهقرا رفت و دچار چنان وضع نابسامان و مصیبت‌باری شد که قسمت عمده‌ای از مواد غذایی کشور از خارج تأمین می‌شود (رزاقی، ۱۳۶۸، ص ۳۵۰). اگر چه پس از انقلاب اسلامی تلاش گردیده تا توزیع عادلانه‌تری در تخصیص منابع میان کشاورزان سستی بوجود آید؛ اما به علت عدم نظارت و پیگیری برنامه‌ها، عدم تخصیص بهینه منابع و کارآمد نبودن سیستم برنامه‌ریزی، در بخش کشاورزی ناموفق بوده‌ایم (رحیمی، ۱۳۷۷، ص ۲۰۵). جدول شماره (۳) که درصد خوداتکایی کشور را در زمینه برخی محصولات کشاورزی طی برنامه اول توسعه نشان می‌دهد، مؤید میزان واردات محصولات کشاورزی است.

جدول ۳- درصد خوداتکایی در کالاهای اساسی طی برنامه اول

نوع محصول	گندم	برنج	روغن	گوشت	قند و شکر	چای
سال						
۱۳۶۸	۵۴	۵۶	۰	۹۳	۵۱	۸۲
۱۳۶۹	۵۹	۵۷	۰	۹۶	۴۳	۵۱
۱۳۷۰	۶۷	۶۶	۸	۷۸	۳۲	۶۱
۱۳۷۱	۷۸	۵۰	۵	۹۱	۲۹	۰
۱۳۷۲	۸۰	۵۰	۰	۸۶	۶۴	۲۹
متوسط دوره	۸۰	۵۵/۸	۲/۶	۸۸/۸	۴۳/۸	۴۴/۶

مأخذ: رحیمی، ۱۳۷۵، ص ۹۴

علاوه بر کشاورزی، در زمینه عمران روستا باید اذعان داشت که دو دهه استقرار جمهوری اسلامی در ایران، چهره‌ای کاملاً متفاوت از چهره روستای قبل از انقلاب اسلامی بوجود آورده است. در سال ۱۳۵۷ تنها ۴۳۲۷ روستا از برق، ۱۲ هزار روستا از آب آشامیدنی سالم، ۳۰۲ روستا از امکانات مخابرات برخوردار بودند؛ در حالیکه در سالهای اخیر حدود ۳۵ هزار روستا دارای برق، بیش از ۳۰ هزار روستا دارای آب آشامیدنی سالم و حدود ۷ هزار روستا از مخابرات بهره‌مند می‌باشند. گفتنی است که این وضعیت تقریباً در مورد اغلب خدمات زیربنایی در روستا قابل مشاهده است. ولی اگر به آن روی سکه نظری بیندازیم، هنوز نابرابری بین شهر و روستا، فقر اقتصادی، درآمد ناچیز در ازای کار و تلاش زیاد، بیکاری فزاینده - که اگر چه مشکل کل کشور است، ولی در روستاها با توجه به جوانتر بودن جمعیت و فرصت‌های شغلی کمتر، تأمل برانگیزتر می‌باشد - عدم توانایی کشاورزی خرده پا و دهقانی در تأمین اقتصاد خانوار روستایی، کاهش فزاینده شاغلین بخش کشاورزی و دلسردی روستائیان از فعالیت در این بخش، فرار از روستا و حاشیه نشینی شهری و دل بستن به درآمدهای ناچیز فعالیتهای اقتصادی غیر رسمی و بعضاً انگلی در شهر و... مشکلات آشکاری است که گریبانگیر جمعیت روستایی کشور است (نوری، ۱۳۷۷، صص ۱۰۲ و ۱۰۳).

بنظر می‌رسد که برای حل این بحران و جلوگیری از مهاجرت روستائیان به شهر، باید در مقیاس کوچک، شهر را به داخل

روستا ببریم؛ یعنی تمامی مظاهر شهری رادر حد امکان در داخل روستاها ایجاد کنیم و ضمن خدمات رسانی به روستائیان، با توسعه کشاورزی و توسعه صنایع روستایی، در داخل روستاها اشتغال ایجاد نمایم. اگر این تعریف برنامه ریزی روستایی را بپذیریم که عبارت است از برنامه ریزی یکپارچه توسعه کشاورزی، صنعت و خدمات در یک ناحیه روستایی، بطوریکه در برگیرنده تمام جنبه‌های زندگی اعم از زندگی اقتصادی، اجتماعی، سازمانی و محیطی باشد (مهندسان مشاور DHV از هلند، ص ۷۳)، توسعه روستایی و کشاورزی بدون اینکه بر پایه یک برنامه ریزی جامع، یکپارچه و همه سونگر استوار باشد، امکان پذیر نیست.

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)

کشور ما اکنون تجربه پنج برنامه اجرا شده قبل از انقلاب و دو برنامه اجرا شده بعد از انقلاب را دارد. بنابراین انتظار می رود که با توجه به تجربیات گذشته، برنامه سوم توسعه با قوت بیشتری اجرا گردد.

یکی از مهمترین جهت گیریهای برنامه سوم، اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت، بالا بردن بهره وری منابع ملی و تقویت بخش غیر دولتی است. در این زمینه چهار موضوع مهم نظام اداری، شرکتهای دولتی، انحصارات و تمرکز زدایی در برنامه سوم مورد توجه قرار گرفته است. پیش بینی این برنامه برای هدف گذاری متغیرهای کلان اقتصادی در جداول شماره (۴ و ۵) مشخص می گردد.

جدول ۴

واردات کالا و خدمات مورد نیاز	۱۱۲/۴ میلیارد دلار
صادرات نفت خام و فراورده های نفتی	۶۴/۱ میلیارد دلار
صادرات کالاهای غیر نفتی	۳۴/۱ میلیارد دلار

مأخذ: اطلاعات سیاسی، اقتصادی، شماره ۷ و ۸، ۱۳۸۱، ص ۲۰۷

جدول ۵

میانگین رشد اقتصادی	۶٪	متوسط رشد سایر درآمدهای دولت	۱۳/۳٪
میانگین رشد سرمایه گذاری	۷/۱٪	رشد متوسط اعتباری جاری	۱۸/۸٪
صادرات خدمات	۶/۷٪	رشد متوسط اعتبارات عمرانی	۲۱/۴٪
متوسط رشد سالانه درآمدهای دولت	۱۹/۵٪	ایجاد اشتغال جدید	۳/۸٪
متوسط رشد درآمدهای مالیاتی	۲۳/۲٪		

مأخذ: اطلاعات سیاسی، اقتصادی، شماره ۷، ۸، ۱۳۸۱، ص ۲۰۷

تغییرات جمعیتی کشور، فرار سرمایه های مالی و انسانی و کمبود فرصت های شغلی مؤلّد در سالهای اخیر، بزرگترین چالش های برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی است. با توجه به این چالش ها و با هدف سازگاری با واقعیت های

اجتماعی، می‌توان راهکارهای افزایش سرمایه‌گذاری خارجی و کاهش تصدی‌گری دولت بر امور اقتصادی را که لازمه حل مشکلات فوق است، ارائه کرد.

متأسفانه در بعضی از کشورها مسائلی نظیر ناسازگاری راهکارهای پیشنهادی با واقعیت جامعه، تعهد نداشتن دولتمردان برای اجرای اهداف برنامه، تأثیر متغیرهای برون‌زا مثل نوسانات قیمت نفت و تغییرات ارزش پول ملی در برابر استعمار خارجی و بالاخره علاقمند نبودن مجریان به پیروی از اصول برنامه‌ریزی شده می‌تواند مانع توفیق اهداف برنامه‌های توسعه باشد.

شایان ذکر است که یکی از اهداف برنامه سوم ایجاد ۳/۶۰۰/۰۰۰ هزار فرصت شغلی طی مدت اجرای برنامه است و از دیدگاه همین برنامه برای ایجاد این تعداد فرصت شغلی باید ۹۶ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری صورت پذیرد. اما در این برنامه حداکثر درآمد بخش دولتی و غیر دولتی بیش از ۵ میلیارد دلار در سال نیست. بنابراین تنها راه صحیح برای اخذ این بودجه، جذب سرمایه‌های خارجی است؛ ولی متأسفانه تضمین‌های لازم برای جذب سرمایه‌های خارجی در برنامه سوم در نظر گرفته نشده است.

از سوی دیگر، در این برنامه به دولت اجازه داده شد که طی پنجساله اجرای برنامه حداکثر ۷ هزار میلیارد ریال کسری بودجه داشته باشد. دولت برای رسیدن به این سقف، ناگزیر قیمت کالا و خدمات عمومی را افزایش می‌دهد و این قضیه نیز می‌تواند موجب افزایش تورم اقتصادی گردد (روزنامه اطلاعات، ۱۳۷۸/۸/۲۹). شایان ذکر است که عملکرد برنامه سوم توسعه که اکنون در حال اجرا شدن است، کاملاً مشخص و روشن نیست و باید منبعاً آنرا مورد نقد و بررسی قرار داد.

نتیجه‌گیری

بطور کلی پس از بررسی و مطالعات انجام شده مشخص گردید که برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران دارای نقاط ضعف و قوت است. از موارد مهمی که در هر برنامه باید مورد توجه قرار گیرد، اهداف برنامه، سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و منابع مورد نیاز برای رسیدن به اهداف و اجرای دقیق برنامه و کنترل آن است. در صورتیکه تجربیات حاصل از حدود پنجاه سال برنامه‌ریزی در ایران حاکی از آن است که هر چند به اهداف خوب توجه شده، ولی در برخی موارد مثل توسعه کشاورزی و روستایی ناموفق بوده است که علت اصلی عدم موفقیت این برنامه‌ها را باید در تعیین نادرست سیاست‌ها و یا اجرای نادرست برنامه‌ها جستجو نمود. مهاجرت روز افزون روستائیان به شهر به دلیل نابرابری بین شهر و روستا، فقر اقتصادی، بیکاری و ... مؤید مطالب فوق‌الذکر می‌باشد. امید است که با اتخاذ راهکارهای بسیار مناسب و اصولی، گامهای مؤثرتری در راستای توسعه روستایی و کشاورزی و در نهایت توسعه ملی برداشته شود که اهتمام و مشارکت ملت را به موازات زحمات دولت طلب می‌کند.

منابع و مأخذ

- ۱- آسایش، حسین؛ ۱۳۷۴، کارگاه برنامه ریزی روستایی، پیام نور.
- ۲- آسایش، حسین؛ ۱۳۷۴، اقتصاد روستایی، پیام نور.
- ۳- تجلی، آیت...؛ ۱۳۸۱، مروری بر برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب، ماهنامه اطلاعات سیاسی، اقتصادی، شماره هفتم و هشتم.
- ۴- جمعه پور، محمود؛ ۱۳۷۷، بررسی و ارزیابی جایگاه اقتصادی و توسعه بخش روستایی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه ملی، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، جلد دوم.
- ۵- چمران، محمد هادی؛ ۱۳۷۷، سیر تحول مشکلات و ساختار سازمان برنامه و بودجه، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی توسعه در ایران، جلد اول.
- ۶- حسینی آبری؛ حسن، ۱۳۸۰، مدخلی بر جغرافیای روستایی ایران، اصفهان.
- ۷- رحیمی، عباس؛ ۱۳۷۷، ارزیابی رویکردهای توسعه روستایی ایران، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، جلد دوم.
- ۸- رحیمی، عباس؛ ۱۳۷۵، تحلیل و بررسی اقتصادی فقر، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- ۹- زیاری، کرامت...؛ ۱۳۷۷، جایگاه نظام برنامه ریزی منطقه‌ای در روند برنامه ریزی، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی توسعه در ایران، جلد دوم.
- ۱۰- رزاقی، ابراهیم؛ ۱۳۶۷، اقتصاد ایران، نشر نی، تهران.
- ۱۱- رزاقی، ابراهیم؛ ۱۳۶۸، آشنایی با اقتصاد ایران، نشر نی، تهران.
- ۱۲- روزنامه اطلاعات؛ ۱۳۷۸، تعهد به اجرای مفاد برنامه سوم.
- ۱۳- سازمان برنامه و بودجه؛ ۷۸-۱۳۷۴، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۱۴- سازمان برنامه و بودجه؛ ۸۳-۱۳۷۹، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۱۵- سازمان برنامه و بودجه؛ ۶۶-۱۳۶۲، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم.
- ۱۶- سابقه برنامه ریزی در ایران؛ ۱۳۷۷، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر اقتصادی کلان.
- ۱۷- مهندسان مشاور DHV از هلند، ۱۳۷۱، رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی مراکز روستایی، مترجم: جواد میر، مرکز تحقیقات روستایی وزرات جهاد سازندگی.
- ۱۸- مهاجرانی، مصطفی؛ ۱۳۷۷، سیری در تحولات نظام برنامه ریزی در ایران. (۱۳۷۳-۱۳۰۶) و توصیه‌هایی برای برنامه دوم، مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور، جلد ششم.
- ۱۹- نوری، هدایت...؛ ۱۳۷۷، روشی برای توسعه روستایی در ایران، مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور، جلد پنجم.

