

پژوهشهای جغرافیائی - شماره ۴۶، زمستان ۱۳۸۲

صص ۱۱۵-۱۳۰

جایگاه روستا و کشاورزی در برنامه های عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران

دکتر مجتبی قدیری معصوم - استادیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران*

ناصر حلیقی زاده فیروزجایی - دانشجوی مقطع دکتری جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۲/۵/۱۲

چکیده

روستا و کشاورزی می‌تواند نقش مهمی در توسعه ملی ایفا کند و از اینرو در برنامه‌ریزی‌های کلان باید مورد توجه بیشتر قرار گیرد؛ ولی در پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، بخش کشاورزی در مقایسه با بخش صنعت از اهمیت کمتری برخوردار بوده است. هر چند در برنامه عمرانی اول و دوم و با توجه به تخصیص اعتبارات، کشاورزی به عنوان الگوی توسعه انتخاب شده، ولی به دلیل عدم اتخاذ خط مشی و اقدامات صحیح، هدفهای مورد نظر در جهت توسعه کشاورزی تحقق نیافته است. از برنامه عمرانی سوم تا پنجم، الگوی توسعه صنعتی با استراتژی جایگزینی واردات همراه با حمایت از صنایع داخلی بوده و اجرای نادرست اصلاحات ارضی و دیگر عوامل، موجب شده تا نقش کشاورزی به لحاظ دستیابی به اهداف اقتصادی - اجتماعی توسعه، کاهش یابد؛ به طوری که برنامه‌های ملی در فصل کشاورزی به هیچ یک از اهداف کمی که در برنامه پیش‌بینی شده بود، نرسید و مادامی که اهداف کمی تحقق نیابد، مسلماً اهداف کیفی هم تحقق نخواهد یافت. این مقاله به بررسی جایگاه روستا و کشاورزی در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب پرداخته و سهم اختصاص یافته به این بخش را با سایر بخش ها مورد بررسی قرار داده است.

واژگان کلیدی: روستا، کشاورزی، توسعه، برنامه ریزی، برنامه عمرانی.

مقدمه

برنامه، پیش از آنکه یک تصمیم و مسلماً پیش از آنکه تصمیم به برنامه ریزی باشد، الگوی نظام دار تصمیمات درهم تنیده و هماهنگ است. این الگو به موازات گسترش قلمرو برنامه که در جهت تأمین نیازهای جامعیت برنامه صورت می‌گیرد، پیچیده‌تر می‌شود. علاوه بر این، برنامه‌ریزی به عنوان یک فرآیند، پیش از آنکه به یک تصمیم یا چند تصمیم همزمان و مرتبط با هم نیاز داشته باشد، به نظامی نیاز دارد که با تولید مستمر یک مجموعه تصمیمات، سازگار باشد.

در واقع برنامه‌ریزی به معنای کار عقلایی، منظم و سنجیده در زمینه فرآیندهای منطقی دستیابی به سیاستهای مناسب و نیز فرآیندهای سیاسی - اداری است که از طریق آن سیاستهای نهایی انتخاب و به اجرا گذاشته شود. به این ترتیب این مفهوم طرحی منسجم از اندیشه و عمل است (مک لئود، ۱۳۸۰، ص ۱۴۳).

در برنامه‌ریزی کلان باید جایگاه نسبی هر یک از بخش‌های اقتصادی و سهم نسبی آنها را مشخص کرد. همچنین پویایی، تحرک و روند توسعه هر کدام از آنها و تأثیر و تأثرات متقابل بخشهای مختلف را بر روی یکدیگر شناسایی و محور توسعه کشور را معین نمود. در واقع این نحوه صحیح برنامه‌ریزی برای توسعه می‌تواند یکی از ابزارهایی باشد که در صورت وجود شرایط لازم و کافی، کشورهای توسعه نیافته را به سوی توسعه هدایت کند. یکی از مهمترین نکته‌هایی که در برنامه‌ریزی کلان کشور نباید از آن غفلت شود، اهمیت روستا و کشاورزی است؛ چرا که اگر قرار است توسعه‌ای انجام گیرد و خود مستمر باشد، باید به طور اعم از مناطق روستایی و به طور اخص از بخش کشاورزی آغاز شود؛ زیرا مسائل اساسی فقر گسترده چه در شهر و چه در روستا، نا برابری در حال رشد، رشد سریع جمعیت و بیکاری فزاینده همگی ریشه در روستا دارد. بر این پایه فکری و تجربی است که امروزه اقتصاددانان توسعه بعد از سه دهه تجربه تلخ، نسبت به مطلوبیت بیش از حد صنعتی شدن به ویژه در کشورهای در حال توسعه تردید دارند و معتقدند که بدون توسعه کشاورزی و روستایی رشد صنعتی موفق نخواهد شد و در صورت موفقیت، دیر یا زود چنان عدم تعادل شدید داخلی در اقتصاد ایجاد خواهد گردید که مشکلات فقر گسترده به فقر و نابرابری قطعی‌تر خواهد انجامید (آسایش، ۱۳۷۴، ص ۳).

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی مفهوم توسعه در رشد اقتصادی خلاصه می‌شد، لذا در برنامه‌ریزیهای کلان که با این هدف انجام می‌گرفت، برای توسعه روستایی در مقابل بخش صنعتی و نقاط شهری (به خصوص نقاطی ویژه به عنوان قطب رشد) اهمیت کمتری قائل بودند تا مگر از این طریق اثرات توسعه در اثر رخنه به پایین در تمام نقاط سکونتگاهی و بخشهای اقتصادی پدیدار شود.

در پی شکست این دیدگاه و با توجه به اثراتی که سیاست‌های توسعه مبتنی بر رشد اقتصادی در دوران فوق‌الاشعار برای جهان سوم ببار آورد، در دهه ۱۹۷۰ متفکران نظرات جدیدی را در زمینه توسعه ارائه داده‌اند، به طوری که توسعه را فقط در رشد اقتصادی در نظر نگرفته، بلکه به ابعاد فرهنگی، اجتماعی و سیاسی توسعه توجه نموده و ضمناً از همین دهه، توسعه روستایی مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفت که تأمین حداقل نیازهای اساسی به عنوان یکی از مهمترین اهداف توسعه روستایی در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ بوده است. «ویتز» که یکی از متفکران دهه ۱۹۸۰ است، توسعه روستایی را به مثابه توسعه ملی می‌داند و موفقیت توسعه روستایی را از دو طریق مورد ارزیابی قرار می‌دهد. تأمین نیازهای اساسی فرد براساس تعریف سازمان ملل متحد و تضمین ارزشهای اجتماعی وی از طریق ایجاد شرایطی که او را به زندگی آبرومندانه در کنار هموعان قادر سازد (حامد مقدم، ۱۳۷۲، ص ۶۴). از نظر «مایکل تودار» و توسعه کشاورزی و روستایی محور اصلی توسعه ملی است و در این راستا اعتقاد دارد که اگر قرار است توسعه ملی در کشورهای جهان سوم واقعیت پذیرد، باید تعادل بهتری بین توسعه روستایی و شهری ایجاد شود؛ چون اکثر پروژه‌های دارای اولویت دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بر نوسازی و توسعه بخش شهری متمرکز بود، لذا در سالهای آینده باید تأکید بیشتری بر گسترش امکانات اقتصادی و اجتماعی در مناطق روستایی شود. همچنین هدف‌های توسعه روستایی نمی‌تواند صرفاً به رشد کشاورزی و اقتصادی محدود گردد و هدف‌های فوق باید برحسب توسعه متعادل اقتصادی و اجتماعی با تأکید بر توزیع عادلانه در آمد و نیز ایجاد سریع سود از سطوح بالای

زندگی بررسی شود (تودارو، ۱۳۶۴، ص ۹۷). به این ترتیب از نظر «تودارو» توسعه ملی منوط به توسعه روستایی و توسعه روستایی منوط به پیشرفت کشاورزی زارعین کوچک و توسعه هماهنگ در بخش روستایی و شهری است و از سه شرط لازم و ضروری نام می برد که بدون آنها استراتژی مردمی توسعه روستایی - کشاورزی ممکن نخواهد بود. این شروط عبارتند از:

۱- اصلاحات ارضی

۲- سیاستهای حمایتی

۳- هدف های توسعه هماهنگ.

رایینسون اقتصاددان انگلیسی و یکی از بزرگترین منتقدان سرمایه داری است. او نیز کشاورزی را اساس و محور توسعه می داند و معتقد است که تولید مواد غذایی مؤثرترین سرمایه گذاری جانشین واردات است. در نظریه «داکوره» نیز همان هدفی دنبال می شود که رایینسون آنها را مطرح کرده بود - یعنی تولید مواد غذایی برای رسیدن به توسعه - داکوره معتقد است که مسئله گرسنگی و رفع کمبود غذایی می تواند هدایت کننده برنامه عمران و توسعه باشد (حامد مقدم، ۱۳۷۲، ص ۶۸).

میسرا در دهه ۱۹۸۰ کاملترین و در عین حال پیچیده ترین نظریه در باب توسعه جهان سوم را مطرح می کند و او معتقد است که الگوی مراکز رشد مطلوبترین راهبرد توسعه برای جهان سوم می باشد و همچنین بر دو جنبه ای بودن توسعه شدیداً می تازد. وی معتقد است که توسعه شهری، روستایی، صنعتی، کشاورزی و... باید با در نظر گرفتن شرایط در اولویت قرار گیرند و تأکید صرف بر هر یک از آنها باعث انحراف مسیر توسعه خواهد شد. اجزای فرآیند توسعه می باید آنچنان به هم پیوسته باشد که شهرنشینی موجب توسعه روستاها گشته و پیشرفت روستاها پشتیبان توسعه شهرها شود. تلاقی این دو فرآیند می باید منجر به شرایطی گردد که در آن شکاف بین نواحی شهری و روستایی از نظر در آمد، بازدهی، خدمات اجتماعی و کیفیت زندگی کاهش یابد (رامش و رپر اساد میسرا، ۱۳۶۶، ص ۱۸).

سابقه برنامه ریزی در ایران

برنامه ریزی در ایران در سال ۱۳۱۶ به پیشنهاد اداره کل تجارت در قالب شورای اقتصادی شروع شد. این شورا در نخستین جلسه تهیه یک نقشه عمومی اقتصادی را لازم تشخیص داد. یک کمیسیون دائمی تهیه برنامه برای تولید محصولات کشاورزی را تصویب نمود. این کمیسیون که هسته مرکزی شورا محسوب می شد، درباره اصلاح وضع کشاورزی و مسئله مهاجرت پیشنهادهایی ارائه نمود و حتی برنامه هایی نیز تهیه کرد که از آن جمله، برنامه هفت ساله کشاورزی بود (بانک ملی ایران، ۱۳۲۷، ص ۶).

در سال ۱۳۲۳ پس از شش سال وقفه، هیئت دولت مجدداً شورای اقتصادی را تشکیل داد و در اسفند ماه سال ۱۳۲۴ کمیسویی در بانک ملی ایران برای تهیه طرح کلی برنامه تشکیل شد و در فروردین ماه سال ۱۳۲۵ تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور برای تهیه برنامه چند ساله به تصویب هیئت وزیران رسید که گزارش خود را تا پایان خرداد ماه همان سال به نخست وزیر ارائه داد (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۲۳).

در سال ۱۳۲۵ دولت دو گام اساسی برداشت؛ گام اول به بهبود و اصلاح وضع کارخانجات دولتی که قبلاً تأسیس و در دوره جنگ دچار وضع نامطلوبی شده بود، مربوط می‌گردد و گام دوم، تنظیم یک برنامه توسعه اقتصادی برای کشور بود. برای نیل به هدف اول، بانک صنعت و معدن ایران تأسیس شد و کلیه مؤسسات اقتصادی به استثنای صنعت نفت و انحصار دخانیات، راه آهن دولتی ایران و سیلوا در آن دستگاهها متمرکز شد و در اجرای هدف دوم، هیاتی به نام کمیته برنامه بوجود آمد تا براساس طرحهای وزارتخانه‌ها برنامه‌ای برای مدت هفت سال تهیه و تنظیم کند (ابتهاج، ۱۳۷۱، ص ۳۲۶). سرانجام در بهمن ماه سال ۱۳۲۷ لایحه قانونی اجرای برنامه هفت ساله عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۳۴) به تصویب مجلس شورای ملی رسید و بدین ترتیب ایران رسماً دارای برنامه و سازمان برنامه شد (زیاری، ۱۳۷۸، ص ۲۳۶).

برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)

هدفهای کلی این برنامه عمرانی افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاح کشاورزی، صدور مواد معدنی، ارتقاء سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی اعلام شده بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۱۱). به منظور عملی ساختن اهداف کلی فوق، سرمایه گذاری معادل ۲۱ میلیارد ریال پیش بینی شده بود که منابع مالی آن از موارد ذیل تأمین می‌شد:

۱- شرکت نفت انگلیس و ایران ۲- بانک ملی ایران ۳- فروش دارائیهای دولتی ۴- مشارکتهای خصوصی ۵- بانک بین المللی.

نکته منفی در منابع مالی نخستین برنامه این بود که بیش از ۵۰ درصد از آن از محل وام (داخلی و خارجی) تأمین می‌شد؛ یعنی از ۲۱ میلیارد ریال منابع برنامه، ۱۱/۲ میلیارد ریال از محل وام داخلی و خارجی فراهم گردیده بود (تجلی، ۱۳۸۱، ص ۱۹۸).

همچنین در این برنامه عمرانی مقرر شده بود که از مجموع ۲۱ میلیارد ریال منابع تخصیص یافته به برنامه، ۲۳/۸ درصد به کشاورزی و آبیاری، ۱۴/۳ درصد به صنایع و معادن، ۲۳/۸ درصد به راههای شوسه، راه آهن و بنادر و فرودگاه، ۴/۵ درصد به پست، تلگراف، تلفن و بی‌سیم، ۴/۸ درصد برای تأسیس شرکت نفت ایرانی و ۲۸/۵ درصد به اصلاحات اجتماعی و شهری اختصاص یابد (بانک ملی ایران، ۱۳۲۷، ص ۶۱). آن گونه که از توزیع اعتبارات از نظر فصول بر می‌آید، الگوی توسعه مورد نظر، توسعه کشاورزی و آن هم از طریق اقدام بخش خصوصی بوده و دولت در سد سازی و ارائه خدمات کشاورزی و اعتبارات به بخش خصوصی اتکاء داشته است.

«جولیان باری یر» از برنامه اول کاری که به عنوان یک جهش بزرگ برای دستیابی به خودکفایی اقتصادی آغاز شده بود، یاد می‌کند که هم چون دمی بی رمق پایان یافت (باری یر، ۱۳۶۳، ص ۱۳۳). به طور کلی برنامه اول، نه یک برنامه همه جانبه به منظور چگونگی استفاده از منابع کشور بود و نه یک برنامه ریزی به منظور چگونگی سرمایه گذاری دولت؛ بلکه این برنامه تنها شامل فهرستی از پروژه‌ها می‌شد که به صورت خلاصه از طرف شرکتهای مهندسی تهیه گردیده بود و بدون مشاوره با وزارتخانه‌ها یا سایر مؤسسات که در بخش‌های مختلف فعالیت داشتند، تدوین گشته بود (خطیب، ۱۳۷۴، ص ۹۲). در مورد جایگاه روستا در این برنامه عمرانی، فصل مستقلی به عنوان عمران

روستایی وجود نداشت، لکن برنامه‌هایی کلی برای روستاها منظور شده بود که اصول دیدگاه‌های اجرایی توسعه زراعی را در برمی‌گرفت و مظاهر عمده آن، نمایش لوازمی از قبیل تراکتور، موتورهای آبکشی و بذور، کود شیمیایی و آموزش روشهای بکارگیری آنها بود. اما به علت عدم ارتباط بین مروّجان با زارعان، به هیچ وجه این طرح به اهداف تعیین شده برای توسعه کشاورزی دست نیافت.

برنامه عمرانی اول تنها به مدت دو سال اجرا شد و با آغاز ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ و تحریم همه جانبه ایران و قطع درآمد دولت از نفت که بایستی صرف اجرای برنامه می‌شد، انجام آن متوقف گردید. به طور کلی این برنامه به دلیل درگیریهای سیاسی و قطع کمک‌های آمریکا و عدم صدور نفت، برنامه موفقی نبود؛ به گونه ای که از مجموع ۲۱ میلیارد ریال اعتبار طرح، حدود ۲۰٪ درصد از آن جذب گردید (قدیری معصوم، ۱۳۷۷، ص ۹۷).

برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

هدف کلی این برنامه عمرانی افزایش تولید، بهبود در تکثیر صادرات و تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور و ترقی کشاورزی، صنایع، اکتشاف و بهره برداری از معادن و ثروتهای زیر زمینی و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و اصلاح امور بهداشت عمومی و انجام هر نوع عملیات برای عمران کشور و بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد و نیز بهبود وضع معیشت عمومی بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۱۲). اعتبارات مصوب این برنامه ۷۰ میلیارد ریال بوده و تأمین هزینه‌های آن بیشتر به وسیله درآمد نفت صورت گرفته و غیر از منبع اصلی یاد شده، ۲۵ میلیارد ریال از طریق دریافت وام تأمین گردیده است. از نظر وجوه پرداختی، فصل ارتباطات و مخابرات با ۳۹/۸ درصد، فصل کشاورزی و آبیاری با ۳۱/۱ درصد و فصل صنایع و معادن تنها با ۱۱/۸ درصد از کل اعتبارات، مهمترین فصول برنامه را تشکیل می‌داده اند. همچنین در فصل کشاورزی ۶۷/۸ درصد به سدسازی و آبیاری، ۶/۲ درصد به مطالعات سدسازی و آبیاری، ۴/۵ درصد به ماشینهای کشاورزی و ۴/۳ درصد به عمران دهات و اراضی اختصاص داده شده بود (رزاقی، ۱۳۶۸، ص ۱۷۴).

هدفهای برنامه عمرانی هفت ساله دوم مانند برنامه اول بسیار کلی بود و هیچ گونه کوششی برای تعیین هدفهای مشخص از قبیل افزایش درآمد ملی به میزان معین و افزایش تولید محصولات به میزان معلوم و ایجاد کار و شغل جدید برای تعداد محدود و غیره بعمل نیامده بود. بنابراین برنامه هفت ساله دوم را در حقیقت نمی‌توان یک برنامه توسعه اقتصادی به مفهوم علمی کلمه دانست؛ بلکه این برنامه در درجه اول فقط تخصیص بودجه بین طرحها و رشته‌های مختلف اقتصادی کشور بوده است (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۲۶۱).

الگوی توسعه در این برنامه، توسعه کشاورزی از طریق سد سازی و تأمین آب بوده هر چند همانند برنامه عمرانی اول به بخش‌های زیربنای اقتصادی نیز توجه داشته است (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۲۶۲). در برنامه هفت ساله دوم آنچه مورد نظر بود (ترقی کشاورزی و ...) محقق نشد و هزینه‌های سنگین نیز در زمینه تأمین آب هم غالباً در مناطقی از کشور صورت گرفت که به علت عدم مطالعه و اقدام همه جانبه، چندان اثر مثبتی برای کشاورزی کشور به همراه نداشت و سدهای ساخته شده نیز طی دهه‌های بعد به دلیل نقص طراحی و اجراء مورد استفاده کامل قرار نگرفت و ۸۴ درصد از اعتبارات آبیاری صرف ساختن سدهای سفید رود و کرج برای آب

آشامیدنی شد (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۱۴۰).

در برنامه دوم 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 هر چند اندک جهت عمران دهات منظور شده بود و مأموران چند پیشه به نام دهیار در برخی از روستاها در مقیاس محدودی مستقر شدند. این دهیاران تحت نظارت کارشناسانی که در زمینه کشاورزی و روستایی تخصص داشتند، فعالیت می کردند. در جریان این برنامه عمرانی موانع اصلی توسعه نظیر عوامل اکولوژیک، اجتماعی و اقتصادی حاصل از مجموعه ساختارهای روستایی همچنان پا برجای ماند. نظام بزرگ مالکی و سلطه همه جانبه مالکان بر روستاها و ضعف کارایی شیوه‌های دیوانسالاری و تداخل این سیستم با بزرگ مالکان مانع و تنگنای اساسی برای عمران و آبادی دهات در این برهه زمانی بشمار می رفت. در این مقطع فقط ۴/۵ درصد از سهم بخش کشاورزی برای بیش از ۷۰ درصد جمعیت روستایی کشور هزینه شد که عمدتاً شامل هزینه های جاری و پاره ای از ساخت و سازهای بهداشتی (حمام و آب شرب) و دیگر ساخت و سازهای خدمات اجتماعی به جز (مدرسه سازی) بود؛ زیرا مدرسه سازی و باسواد شدن جامعه روستایی با اهداف بزرگ مالکان مغایرت داشت (حسینی ابری، ۱۳۸۰، ص ۲۷۶).

در جریان این برنامه عمرانی، در سال ۱۳۳۵ بنگاه اصلاح امور اجتماعی و دهات از حمایت‌های مالی «اصل ۴ ترومن» برخوردار شد. برای هدایت این بنگاه، شورای امور اجتماعی دهات تشکیل گردید که تا سال ۱۳۴۲ به فعالیتهای خود در زمینه عمران روستایی ادامه داد. در کنار این سازمان، سازمان‌های دیگری نیز ایجاد شدند تا بتوانند دستیابی به اهداف عمران روستایی را تسهیل کنند. در این راستا اقداماتی از قبیل آموزش دهیار برای اداره دهات و ایجاد راههای روستایی صورت گرفت که البته اقدامات انجام شده بیشتر مربوط به املاک سلطنتی، خالصه و پاره ای از املاک موقوفه بود و به لحاظ ساخت و بافت حکومت و سلطه مؤثر مالکان بزرگ و عدم شرکت مردم روستا، این نظام‌ها نتوانستند در توسعه روستا چندان موثر واقع شوند (مه‌دوی، ۱۳۷۷، ص ۵۲).

برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۲)

این برنامه اولین برنامه جامع بود که بخش‌های مختلف دولتی و خصوصی را در برمی گرفت و باعث شد تا ارتباط منطقی بین آنها با توجه بیشتر به بخش خصوصی و اهداف کمی رشد اقتصادی پیش بینی شده در برنامه، حتی المقدور رعایت شود.

اعتبارات عمرانی آن در حد ۲۳۰ میلیارد ریال به تصویب رسید که حدود ۹۲ درصد آن هزینه شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۱۸). در برنامه سوم به ترتیب فصل ارتباطات و مخابرات با ۲۶/۳ درصد، فصل کشاورزی و آبیاری با ۲۳/۱ درصد، نیرو و سوخت با ۱۵/۶ درصد، فرهنگ با ۸/۵ درصد و صنایع و معادن با ۸/۴ درصد به ترتیب از ردیف اول تا ششم قرار داشتند. هدف کلی بخش کشاورزی و آبیاری در این برنامه افزایش تولید محصولات کشاورزی، بالا بردن سطح زندگی کشاورزان، توزیع عادلانه تر درآمد حاصله از فعالیتهای کشاورزی بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۶، ص ۱). همچنین جهت نیل به این اهداف، اعتباراتی که به زیر فصل آن اختصاص داده شده، شامل آبیاری ۴۵/۸ درصد، کشاورزی ۱۴/۴ درصد، اصلاحات ارضی ۱۲/۹ درصد، عمران روستایی ۱۰ درصد از کل

اعتبارات پرداختی فصل بوده است (رزاقی، ۱۳۶۸، ص ۱۷۵). در برنامه سوم، بخش آبیاری در فصل کشاورزی بیشترین درصد از اعتبارات کشاورزی را به خود اختصاص داد. در جریان این برنامه برخلاف اهداف اولیه که تأکید بر جاهای عمیق، اصلاح قنات‌ها و سدهای کوچک بوده؛ در عمل مجدداً به پروژه‌های بزرگ سرمایه بر اهمیت داده شد و تکمیل سدهای ناتمام برنامه دوم در دستور کار قرار گرفت و بخش زیادی از اعتبارات به جهت تکمیل این سدها اختصاص داده شد. اگر چه تا اواخر سال ۱۳۴۵ سه سد بزرگ روی سفید رود، زاینده رود و ارس تکمیل شد؛ ولی همه این سدها در اختیار بخش کشاورزی قرار نگرفت. به طور مثال سد زاینده رود برای تأمین آب کارخانه ذوب آهن ساخته شد.

بنابراین ۸۰ درصد سرمایه گذاری واقعی آبیاری از طریق پروژه های بزرگ سرمایه بر جذب شده بود و فقط ۴ درصد بودجه صرف سدهای کوچک، جاهای عمیق و قنات شد که در مجموع با آنچه که در برنامه پیش بینی شده بود، مغایرت داشت (مفید، ۱۹۸۷، ص ۱۳). در این مرحله نرخ رشد پیش بینی شده کشاورزی ۴/۱ درصد بود که در عمل به ۳ درصد رسید و دلایل عمده آن فرار سرمایه از بخش کشاورزی به علت انجام اصلاحات ارضی و خشکسالی، منصرف شدن نیروهای آموزش دیده در زمینه های کشاورزی از وظیفه اصلی خود، و پرداختن به امور اداری و غیر کشاورزی بود. از دیگر هدفهای کمی برنامه سوم، ایجاد یک میلیون شغل جدید بود که رکود سالهای اول برنامه، استراتژی توسعه صنعتی اتخاذ شده (جایگزینی واردات)، و عملکرد ضعیف بخش کشاورزی موجب شد تا از اهداف اشتغال فقط ۶۰ درصد آن محقق شود و تعداد مشاغل ایجاد شده در بخش کشاورزی عملاً منفی گردیده و بخش خدمات بویژه خدمات دولتی از رشد فوق العاده برخوردار شود (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۳۸۶).

در این برنامه یکی از سیاست‌هایی که در راستای هدف توزیع عادلانه در آمد در سطح روستا در نظر گرفته شد، اجرای برنامه اصلاحات ارضی بوده است. اجرای یک برنامه اصلاحات ارضی که هدف نهایی آن عدالت اجتماعی و توسعه روستایی باشد، مقدمات و برنامه های بسیار دقیق و سنجیده‌ای را طلب می‌نماید؛ در ضمن پس از آنکه اصلاحات ارضی بر اساس آن اهداف اجرا گردید، پیامد آن مراقبتها و سرمایه گذاری خرد و کلانی لازم است تا این پدیده نو پا رشد نموده و بالنده شود (مهدوی، ۱۳۷۸، ص ۳۱). اصلاحات ارضی که در ایران اثرات فراوانی را در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی از خود برجای گذاشت، بدون زمینه‌سازی‌های لازم و پیش بینی‌های مورد نیاز به اجرا درآمد؛ به طوری که حتی زمینه سازی اجرایی هم که از لوازم اولیه هر اقدام اجرایی است، عملاً صورت نگرفته بود و طبیعی است که هدفهای مورد نظر به دلیل فراهم نبودن تمهیدات لازم محقق نشود. در برنامه اصلاحات ارضی هدفهایی نظیر افزایش بازدهی، تأمین و توزیع درآمد، رفاه کشاورزان، ادغام صنعت و کشاورزی و مانند آنها در نظر گرفته شد که بسیاری از آنها محقق نشد و زیانهای نیز از آن ناحیه ناشی شد.

انجام اصلاحات ارضی در طول این برنامه موجب مهاجرت میلیونها روستایی به شهرها و تشدید رشد بخش خصوصی شد. این امر نه تنها نیروی کار ارزان برای فعالیت‌های اقتصادی در شهرها اعم از صنعت و ساختمان و خدمات را فراهم ساخت؛ بلکه بازار تولید و مصرف روستا را نیز زیر سلطه سرمایه‌داری و رو به رشد قرار داد. به این ترتیب بازارهای روستایی که پیش از آن بیشتر به صورت محیط‌های بسته خودکفا کمتر زیر نفوذ و سلطه بازار قرار

داشت، به روی کالاهای تولیدی و وارداتی کشور گشوده شد. در این برنامه عمران روستایی جزئی از بخش کشاورزی در نظر گرفته شد و در مورد عمران و توسعه روستایی هدف مشخص و جامعی را دنبال نمی‌کرد (آسایش، ۱۳۷۶، ص ۵۹). سهم اعتبارات عمران روستایی در این برنامه با وجود بیش از ۶۰ درصد جمعیت کشور که در نقاط روستایی زندگی می‌کردند بسیار کم و فقط $4/73$ میلیارد ریال بود؛ در صورتی که در همین برنامه مبلغ منظور شده برای عمران شهری بالغ بر $7/3$ میلیارد ریال می‌گردید. همچنین در چهار سال اول برنامه سوم برای هر فرد روستایی ۷۶ ریال از نظر عمران صوری سرمایه گذاری شده بود - یعنی یک هشتم همین مبلغ برای هر فرد شهری - این توزیع نابرابر به روشنی بیانگر آغاز تخریب روستا و شتاب بخشیدن به مهاجرت روستائیان به شهرها بوده و عملاً نیز مشوق مهاجرت میلیونها روستایی به شهرها شد؛ به طوری که روند افزایش مهاجران از روستا به شهر از سال ۱۳۴۵ به بعد به سرعت افزایش یافت.

در نهایت، در این برنامه عمرانی 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 (قدیری، معصوم، ۱۳۸۲، ص ۱۱۳).

برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)

این برنامه با اعتبار اولیه ۴۸۰ میلیارد ریال از سال ۱۳۴۷ به اجرا درآمد. سپس در سال ۱۳۵۰ اعتبار این برنامه به ۵۶۸ میلیارد ریال افزایش یافت. درآمدهای سازمان برنامه برای تأمین هزینه‌ها در طول برنامه چهارم $454/5$ میلیارد ریال بود که ۹۶ درصد یا $436/9$ میلیارد ریال از آن از در آمد نفت و بقیه از سایر منابع تأمین می‌شد.

مهمترین فصول برنامه چهارم از نظر اعتبارات پرداختی، فصل صنایع و معادن با $22/3$ درصد و پس از آن به ترتیب فصل حمل و نقل و ارتباطات با $14/1$ درصد، نفت و گاز با $11/3$ درصد، آب با $8/3$ درصد، ساختمان و مسکن با $8/2$ درصد، کشاورزی و دامپروری با $8/1$ درصد بود.

در این مقطع در بخش کشاورزی اهدافی مانند افزایش درآمد، تنوع اشتغال، ایجاد 226000 شغل جدید در بخش کشاورزی، افزایش سطح زیر کشت و رشد متوسط ۵ درصد در سال تعیین شده بود و همچنین سیاست ایجاد واحدهای کشت و صنعت در مقیاس وسیع و تسهیلات وامهای کشاورزی بلندمدت و فعالیت‌های مالیاتی خاص به ویژه در زمینهای آبی زیر سدها برای تحقق اهداف فوق برنامه‌ریزی شدند.

در زمینه ایجاد واحدهای کشت و صنعت، لازم به ذکر است که این اقدام با فرهنگ و کشاورزی سنتی ایران انطباق نداشته است (مفید، ۱۹۸۷، ص ۱۱۹).

عملکرد بخش کشاورزی در برنامه چهارم ضعیف بود؛ چون در حالی که بخشهای صنعت و خدمات در خلال برنامه رشد سالانه ۱۴ و $14/8$ درصد را تجربه نمودند، بخش کشاورزی رشد سالانه $3/8$ درصد داشت. این رقم از دیدگاه هیتی از بانک جهانی خوش بینانه تلقی شد و رقم واقعی $3/1$ درصد اعلام شد (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۳۹۵). در واقع بخش کشاورزی به هدف کمی برنامه یعنی رشد متوسط و تخمینی ۵ درصد در سال نرسید.

در این مرحله قرار بود که در بخش کشاورزی ۲۲۶۰۰۰ شغل ایجاد شود که نه تنها انجام نشد بلکه ۲۰۲۰۰۰ نفر از شاغلین قبلی نیز این بخش را ترک نمودند؛ این در حالی بود که شغل ایجاد شده در بخش صنعت و خدمات از حد برنامه فراتر رفته و به ترتیب به رقم ۷۳۶ و ۷۲۰ هزار شغل جدید رسید و سهم شاغلین بخش کشاورزی را از ۴۹ درصد به ۴۰ درصد کاهش داد. این بدان معنی است که روند میزان مهاجرین از روستا به شهر در طول برنامه چهارم نه تنها مهار نگردید بلکه بالعکس شتاب یافت. از دیگر هدفهای کمی این بود که ۴۵۰۰۰۰ هکتار زمین به سطح زیر کشت افزوده شود که فقط ۱۵۰۰۰۰ هکتار اراضی دیم که کمترین امکانات یا فعالیت‌ها را برای احیاء نیاز دارد، محقق شد. در جریان این برنامه با کاهش عرضه تولیدات غذایی، واردات محصولات کشاورزی از ۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۱ به ۱۵/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۰ افزایش یافت و بدین ترتیب وابستگی غذایی به خارج بیشتر شد (مدنی، ۱۳۷۴، ص ۳۴).

در برنامه چهارم، فصل مستقلی به عنوان عمران و نوسازی روستا با اعتباری به مبلغ ۶/۵ میلیارد ریال در نظر گرفته شد. عمران روستایی در آن از اهداف و سیاست‌های به نسبت مشخص‌تری برخوردار بود، ولی در آن به گونه‌ای بلند پروازانه بر جنبه‌های رفاهی عمران روستایی تأکید شده بود. هدف از عمران روستایی در این برنامه تعمیم عدالت اجتماعی و توزیع ثمرات رشد و توسعه اقتصادی کشور بین روستائیان از طریق آبادی دهات و ایجاد تأسیسات همگانی و تأمین وسایل زندگی روستائیان و آماده کردن دهات برای همگامی با تحولات و پیشرفت‌های سریع اقتصادی بود؛ ولی عملاً هدف و الگوی توسعه مورد نظر در برنامه چهارم با همه تأکیدی که به عمران روستا داشت، صنعتی کردن کشور و رها کردن کشاورزی بود که در نتیجه آنچه پیش آمد این بود که با اختصاص تمامی قدرت دولت در جهت ایجاد زمینه صنعتی، علاقه‌ای برای رسیدگی به مشکلات و کمبودهای اساسی اولیه روستایی در مسئولین امر حاصل نیامد و بدین ترتیب زمینه اشتغال، تولید و زمینه‌های اجتماعی به کلی نادیده گرفته شد. در برنامه چهارم، عمران و توسعه روستایی محدود به بعد فیزیکی عمران دهات و منحصر به ایجاد پاره‌ای از تأسیسات شد.

عملکرد برنامه عمران روستایی را می‌توان به شرح ذیل خلاصه کرد (آسایش، ۱۳۷۶، ص ۶۰):

- ۱- برای روستاهای زیر ۲۵۰ نفر جمعیت (۵۰ خانوار) که قریب سه چهارم روستاها و نزدیک ۴۰ درصد روستائیان کشور را شامل می‌شد، هیچ طرح و پروژه‌ای به مورد اجرا گذاشته نشد.
- ۲- در گروه روستاهای دارای ۲۵۰ تا ۹۹۹ نفر جمعیت، پروژه سالم سازی آب، مدرسه با دو یا سه کلاس درس و راه روستایی اختصاص یافت.
- ۳- برای گروه روستاهای دارای ۲۹۹۹-۱۰۰۰ نفر جمعیت، طرح‌های لوله کشی آب، ایجاد مدارس قابل توسعه، احداث راه‌های روستایی و احداث حمام در نظر گرفته شده بود.
- ۴- برای گروه روستاهای با جمعیت بیش از ۳۰۰۰ نفر، طرح‌های لوله کشی آب با در نظر گرفتن توسعه آن در آینده، مدارس ابتدایی و راهنمایی، هنرستان روستایی، برق، حمام و راه روستایی تخصیص یافته بود.

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

برنامه عمرانی پنجم در نیمه دوم سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. کل اعتبارات این برنامه ۱۵۶۰ میلیارد ریال بود. با افزایش قیمت نفت و تداوم میزان بالای صادرات نفت خام، امکانات مالی جدیدی برای کشور فراهم شد و به همین جهت در برنامه عمرانی پنجم در سال ۱۳۵۳ تجدید نظر شد و اعتبارات آن افزایش یافت و در تجدید نظر نیز برنامه به سه بخش امور عمومی، امور اجتماعی و امور اقتصادی تقسیم شد و کل اعتبارات عمرانی به ۳۳۶۸/۷ میلیارد ریال افزایش یافت که ۷۹/۸ درصد از کل این اعتبارات از طریق نفت تأمین شد (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۳۱۸).

در این برنامه بخش کشاورزی قبل از تجدید نظر ۱۱/۴ درصد اعتبارات را به خود اختصاص داد که بعد از تجدید نظر اعتبارات بخش کشاورزی ۷/۵ درصد کاهش یافت (آسایش، ۱۳۷۶، ص ۶۵). هدف کلی بخش کشاورزی در برنامه پنجم افزایش میزان تولیدات کشاورزی و درآمد زارعین و کشاورزی در جهت نزدیک نمودن به درآمد سرانه شهری و کاهش میزان کم کاری در مناطق روستایی از طریق تأکید بیشتر به کشاورزی متکی به شیوه های جدید، از بین بردن تنگناها از طریق استقرار صنایع در روستا و به خصوص صنایع تبدیلی، صنایع دستی و فعالیت های غیر کشاورزی و تلفیق زراعت و دامداری، عمران اراضی بایر و مراتع بوده است (بیات، ۱۳۷۱، ص ۱۴۱). از مهمترین اهداف کمی بخش کشاورزی در این برنامه، نرخ رشد سالیانه ۷ درصد و ایجاد ۱۲۹۶۰۰ شغل جدید بوده که در این دو زمینه به هدف کمی خود نرسیده است. رشد سالانه واقعی کشاورزی در طول این دوره ۵/۴ درصد بود و حال آنکه رشد سایر بخش ها (به غیر از کشاورزی) و به خصوص صنعت بسیار بالا بود؛ به گونه ای که این بخش در چهار سال اول، رشد متوسط ۲۴ درصد را تجربه کرد که طبیعی است این رشد مازاد تقاضایی را بوجود آورد. چون کشاورزی نتوانسته بود همپای سایر بخش ها به اندازه پیش بینی شده (۷ درصد) رشد کند، مازاد تقاضای بوجود آمده با افزایش واردات محصولات کشاورزی از خارج کشور تأمین شد. در برنامه پنجم بدون توجه به ساختار اقتصادی کشور و به ویژه در بخش کشاورزی، پیش بینی شده بود که ۴۶۷ میلیارد ریال در این بخش سرمایه گذاری ثابت انجام شود که از این میزان فقط ۳۰۹ میلیارد ریال انجام شد که آن هم در بخش عمده کشاورزی ایران که کشاورزی دهقانی و سنتی است، صورت نگرفته بیشترین سهم سرمایه گذاری را کشت و صنعت ها و واحدهای بزرگ کشاورزی که درصد کمی از بخش کشاورزی ایران را تشکیل می داد، داشته است (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۱۴۱).

از لحاظ اشتغال نه تنها ۱۲۹۶۰۰ شغل جدید در بخش کشاورزی ایجاد نشد، بلکه ۷۳۴ هزار نفر شاغلین قبلی، بخش کشاورزی را ترک نمودند و هجوم این تعداد وسیع از روستائیان به شهرها فشار عرضه کار را بر بخش خدمات تحمیل نمود و در این بخش به جای ۵۵۱۹۰۰ نفر، بالغ بر ۹۴۷۰۰۰ نفر شاغلین جدید را شامل شد. لذا سهم بخش کشاورزی از اشتغال از ۴۸ درصد به ۳۳ درصد کاهش یافت. این در حالی بود که سهم بخش خدمات از ۲۵ درصد به ۳۵ درصد افزایش یافت و در واقع نتیجه سیاست ها و اقدامات نادرست در بخش کشاورزی باعث شد که سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی کاهش یابد و بدین ترتیب با احتساب درآمد نفت، سهم بخش کشاورزی از ۳۲٪ در

سال ۱۳۳۸ به ۹/۴ درصد در سال ۱۳۵۶ کاهش یابد (آسایش، ۱۳۷۶، ص ۶۴).

جدول ۱- سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی در سالهای مختلف

سال	۱۳۳۸	۱۳۵۱	۱۳۵۳	۱۳۵۵	۱۳۵۶
سهم کشاورزی با محاسبه نفث (درصد)	۳۲	۱۸	۱۰	۹/۷	۹/۴
بدون محاسبه نفث	۳۶	۲۳	۱۹	۱۵	۱۴

مأخذ: آسایش، حسین؛ ۱۳۷۶، ص ۶۵

به طور کلی پیش از استخراج و صدور نفت، کشاورزی یکی از منابع اصلی تأمین ارز در اقتصاد کشور بوده و به موازات رشد بخش نفت، کشاورزی اهمیت گذشته خود را به عنوان یکی از منابع تأمین ارز از دست داد؛ چنانچه در جدول شماره (۲) ملاحظه می شود، این وضع دگرگون شده و در طول برنامه چهارم میزان واردات مواد غذایی و کشاورزی به میزان ۱۸۳۸۵ میلیون ریال بر صادرات آن پیشی گرفته و این موازنه فعلی در طول برنامه پنجم به ۳۷۲۷۹۰ میلیون ریال رسیده که بایستی بخش عمده ای از درآمد نفت کشور به واردات مواد غذایی اختصاص داده شود و چون نفت ماده ای تمام شدنی است، بر این اساس است که به دگرگونی واقعی در کشاورزی نیاز می باشد (صدراالاشرفی، ۱۳۷۳، ص ۱۶۱).

جدول ۲- سهم صادرات و واردات در برنامه عمرانی سوم، چهارم و پنجم

برنامه	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
صادرات	۳۶۲۳۶	۶۱۱۷۴	۸۸۵۰
واردات	۱۸۹۳۳	۷۹۵۶۳	۳۸۱۶۴۰
صادرات خالص	۱۷۳۰۳	-۱۸۳۸۹	-۳۷۲۷۹۰

مأخذ: صدراالاشرفی، ۱۳۷۳، ص ۱۶۱

در برنامه پنجم، عمران روستایی موقعیت تازه ای به خود گرفت و گسترش خدمات اجتماعی - و نه اقتصادی - به روستاها یکی از اهداف عمده در فصل امور اجتماعی تلقی شد. همچنین در این برنامه از نظر اعتبار مالی ۶/۵٪ کل بودجه امور اجتماعی و ۱/۸٪ درصد کل بودجه عمرانی به فصل عمران و نوسازی روستا اختصاص داده شد. هدفهای مشخص فصل عمران روستایی در برنامه پنجم به دو دسته تأمین تسهیلات زیر بنایی، تسهیلات رفاهی و گسترش آموزش در روستا تفکیک و ارائه گردید که در چارچوب هدفهای کلی، برنامه سیاست های تأمین خدمات رفاهی و ایجاد تأسیسات زیربنایی و برنامه های آموزشی اتخاذ شد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲، صص ۴-۳). همچنین توزیع

متعادل سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، خدمات و تسهیلات رفاهی به منظور کاهش فاصله بین شهر و روستا، پی‌ریزی شهرهای آینده کشور، تقلیل تعداد بی‌شمار دهات و بالاخره بهره‌مند ساختن اکثریت جمعیت از خدمات و تسهیلات فوق به عنوان یکی از اهداف این برنامه بشمار می‌رفت (آسایش، ۱۳۷۶، ص ۶۷). بر این اساس روستاهای کشور به صورت شهرکها، مراکز دهستان و دهات تقسیم و قرار شد تا در هر یک از مراکز، پروژه‌های خاصی به اجراء درآیند. برای شهرکها، پروژه‌های آب آشامیدنی، راه، دبیرستان، حمام، برق، کشتارگاه و غسالخانه در نظر گرفته شد. برای مراکز دهستان امکاناتی از قبیل سرویس‌های حمل و نقل، حمام، مدرسه، خانه انصاف، درمانگاه و فروشگاهیهای مواد نفتی مورد نظر بود و برای دهات با پنجاه خانوار و بیشتر، درحد پروژه برنامه چهارم فعالیت در نظر گرفته شده بود.

سیاست اصلی عمران و نوسازی روستاها براساس ایجاد حوزه‌های عمران روستایی و توسعه یکی از روستاهای مرکزی حوزه به عنوان مرکز حوزه عمران روستایی (مرکز عرضه خدمات) بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲، ص ۱۲)، که قرار شد ۱۱۸۰ حوزه عمرانی ایجاد شود که در طول برنامه پنجم بیش از ۱۳۳۲۰ ده با جمعیتی معادل ده میلیون نفر را در بر می‌گرفت. در جریان سه سال اول برنامه فقط ۲۴۱ حوزه عمرانی احداث شد و لذا در عمل این برنامه به تعدادی که پیش‌بینی شد، تحقق نیافت و دلیل عمده آن، عدم موفقیت کامل ایجاد حوزه‌های عمران روستایی، تمرکز نظام اداری اجرایی کشور و عدم هماهنگی میان دستگاههای ذیربط بوده است. در جهت تحقق اجرای رهیافت مورد نظر دو نکته اساسی مورد غفلت قرار گرفته بود (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، ص ۲۲):

۱- عدم توجه به مشارکت مؤثر مردم به عنوان اصلی ترین عنصر مورد نظر در ایجاد حوزه‌های فوق و به خصوص تصمیم‌گیری و اجراء.

۲- عدم وجود سازمان متولی خاص و متمرکز که کلیه وظایف مربوطه را در جهت تنظیم و سازماندهی عملیات اجرایی هماهنگ نماید.

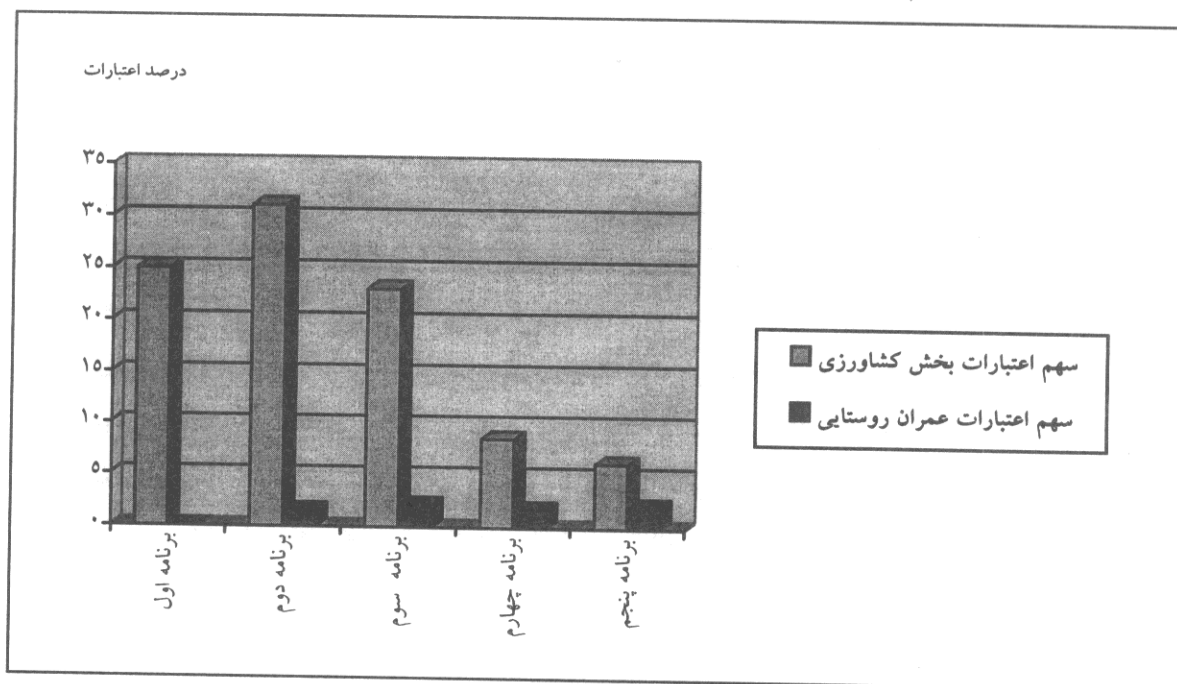
در ذیل، جدول سهم اعتبارات بخش کشاورزی و عمران روستایی در برنامه‌های پنج ساله اول تا پنجم آمده است.

جدول ۳- سهم اعتبارات بخش کشاورزی و عمران روستایی از اعتبارات عمرانی هزینه شده (میلیون ریال)

برنامه‌های عمرانی	کل اعتبارات عمرانی	سهم اعتبارات بخش کشاورزی به درصد	اعتبارات عمران روستایی	سهم عمران روستایی به درصد	درصد جمعیت روستایی
برنامه اول	۲۱۰۰۰	۲۵	-	-	۷۵
برنامه دوم	۷۰۰۰۰	۳۱/۱	۱۰۸۹	۱/۵۵	۷۰
برنامه سوم	۲۳۰۰۰۰	۲۳/۱	۴۹۲۳	۲/۱۴	۶۴
برنامه چهارم	۵۶۸۰۰۰	۸/۵۸	۱۰۱۰۰	۱/۷۷	۶۰
برنامه پنجم	۳۱۱۸۵۷۰	۶/۲	۶۶۴۰۰	۲/۱	۵۷
جمع کل	۳۹۸۶۵۷۰	-	۸۲۵۲۲	۲/۰۷	-

مأخذ: گزارش عملکرد برنامه پنجساله عمرانی

نمودار ۱- درصد سهم اعتبارات بخش کشاورزی و عمران روستایی از کل اعتبارات عمرانی هزینه شده



نتیجه گیری

تجربه پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب در ایران نشانگر آن است که هر چند در اغلب موارد به اهداف، توجه خوبی شده، اما اغلب این برنامه ها به اهداف خود دست نیافته اند. علت اصلی این شکست تعیین نادرست سیاست ها و خط مشی ها و عدم اجرای صحیح برنامه ها بود. بخش کشاورزی و آبیاری در برنامه عمرانی اول، دوم و سوم به ترتیب ۲۳/۸ درصد، ۳۹/۸ درصد و ۲۳/۱ درصد از اعتبارات برنامه را به خود اختصاص داده که در جریان این سه برنامه توجه ویژه ای به آبیاری در بخش کشاورزی شده و اعتبارات زیادی صرف سدسازی گردیده ولی سدهای ساخته شده به دلایلی مورد استفاده کامل قرار نگرفته است؛ در واقع در برنامه عمرانی اول و دوم الگوی توسعه با توجه به تخصیص اعتبارات، توسعه کشاورزی بود، ولی در برنامه عمرانی سوم سهم بخش کشاورزی نسبت به برنامه های عمرانی قبل کاهش پیدا کرد و بر خلاف دو برنامه قبلی، الگوی توسعه صنعتی با استراتژی جایگزینی واردات اتخاذ گردید که در واقع این الگو با حمایت پیش از حد صنایع داخلی همراه بود و از طرف دیگر در طول همین برنامه، انجام اصلاحات ارضی موجب مهاجرت روستائیان به سوی شهرها و تشدید رشد بخش خدمات و صنعت شد و همچنین باعث گردید که در بخش کشاورزی اهداف کمی نظیر ایجاد اشتغال، رشد سالانه محصولات کشاورزی (۴/۱ مصوب برنامه) محقق نشود. در برنامه عمرانی چهارم و پنجم اعتبارات فصل کشاورزی به شدت کاهش پیدا کرد که به ترتیب ۸/۱ درصد و ۷/۵ درصد بود که به هیچ یک از اهداف کمی نظیر رشد سالانه کشاورزی و ایجاد اشتغال دست نیافته؛ به طوری که با توجه به کاهش اعتبارات بخش کشاورزی از برنامه اول تا برنامه پنجم همراه با اقدامات نادرست در این بخش سبب گردید که سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی با احتساب درآمد نفت از ۳۲٪

درصد در سال ۱۳۳۸ به ۹/۴ درصد در سال ۱۳۵۶ کاهش یابد.

در طول برنامه اول تا سوم فصل مستقلی برای عمران و نوسازی روستا در نظر گرفته نشده بود و بخش مذکور در بخش کشاورزی خلاصه می شد و اعتباراتی که در این فصل به عمران و نوسازی روستا تخصیص داده شد، بسیار ناچیز بود؛ به طوری که اعتبارات منظور شده در برنامه سوم در بخش کشاورزی برای عمران روستایی فقط ۴/۷۳ میلیارد ریال بود. در صورتی که در همین برنامه مبلغ منظور شده برای عمران شهری ۷/۳ میلیارد ریال بوده و در برنامه چهارم و پنجم فصل مستقلی برای عمران و نوسازی روستا در نظر گرفته شد که در این دو برنامه، عمران روستایی محدود به بعد فیزیکی و ارائه خدمات اجتماعی به روستاها بوده است. لازم به ذکر است که در این دو برنامه برای روستاهای زیر ۲۵۰ نفر جمعیت که قریب سه چهارم روستاها و نزدیک ۴۰ درصد روستائیان کشور را شامل می شد، هیچ برنامه‌ای در نظر گرفته نشده بود. در نهایت می توان گفت که نتیجه دیدگاه مبتنی بر رشد اقتصادی در برنامه‌های اول تا پنجم موجب افزایش عدم تعادل بین جامعه شهری و روستایی بین مناطق مرکز و پیرامون و بین بخش‌های مختلف اقتصادی شد. با توجه به همه این موارد درمی یابیم جایگاهی که بخش روستایی و کشاورزی در برنامه توسعه قبل از پیروزی انقلاب اسلامی داشته به مراتب کمتر از سهم و جایگاه واقعی آن بوده است.

منابع و مأخذ

- ۱- آسایش، حسین، ۱۳۷۶، برنامه ریزی روستایی در ایران، انتشارات دانشگاه پیام نور
- ۲- آسایش، حسین، ۱۳۷۴، کارگاه برنامه ریزی روستایی، انتشارات دانشگاه پیام نور
- ۳- ابتهاج، ابوالحسن، ۱۳۷۵، خاطرات، انتشارات علمی و فرهنگی
- ۴- باری یر، جولیان، ۱۳۶۳، اقتصاد ایران، مرکز تحقیقات حسابداری و حسابرسی
- ۵- بانک ملی ایران، ۱۳۲۷، تاریخچه تنظیم برنامه هفت سال عمران و آبادی در ایران
- ۶- بیات، روح الله، ۱۳۷۱، بررسی عملکرد استراتژیهای توسعه اقتصادی ایران طی برنامه سوم، چهارم و پنجم، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس
- ۷- مک لئود، اس، اچ، ۱۳۸۰، برنامه ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشرنی
- ۸- تجلی، سیدآیت الله، ۱۳۸۱، مروری بر برنامه های توسعه پیش و پس از انقلاب اطلاعات سیاسی و اقتصادی شماره ۱۷۵-۱۷۶
- ۹- حامد مقدم، احمد، ۱۳۷۲، نگرشی بر نظریه های نوین توسعه روستایی، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی شماره ۲۸
- ۱۰- حسینی ابری، سیدحسن، ۱۳۸۰، مدخلی بر جغرافیای روستایی ایران، انتشارات دانشگاه اصفهان
- ۱۱- خطیب، محمدعلی، ۱۳۷۴، اقتصاد ایران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران
- ۱۲- میسرارامش و رپر اساد، ۱۳۶۶، برداشتی نواز مسائل توسعه، مجله گزیده های مسائل اقتصادی و اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه، چاپ چهارم
- ۱۳- رزاقی، ابراهیم، ۱۳۶۸، اقتصاد ایران، نشرنی
- ۱۴- زیاری، کرامت الله، ۱۳۷۸، اصول و روشهای برنامه ریزی منطقه ای، دانشگاه یزد
- ۱۵- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲، اقدامات انجام یافته عمران و نوسازی روستاها در برنامه پنجم عمرانی کشور، تهران
- ۱۶- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۴، سنجش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور طی سالهای ۱۳۵۲-۱۳۵۴، تهران
- ۱۷- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۶، گزارش مقدماتی سنجش پیشرفت و عملکرد برنامه سوم کشاورزی و آبیاری، تهران
- ۱۸- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۰، گزارش ارزیابی از برنامه چهارم و دور نمای بیست ساله و چارچوب برنامه پنجم، تهران
- ۱۹- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، سابقه برنامه ریزی در ایران، تهران
- ۲۰- صدالاشرفی، مهیار، ۱۳۷۳، اقتصاد کشاورزی و تعاون، دانشگاه تهران
- ۲۱- قدیری معصوم، مجتبی، ۱۳۷۷، توان سنجی نواحی جغرافیایی ایران برای برنامه ریزی توسعه اقتصادی مورد مطالعاتی دشت مغان، پایان نامه دوره دکتری، دانشگاه تهران
- ۲۲- قدیری معصوم، مجتبی؛ نجفی کانی، علی اکبر، ۱۳۸۲، جایگاه روستا و کشاورزی در برنامه های عمرانی بعد از

- پیروزی انقلاب اسلامی، پژوهش‌های جغرافیایی شماره ۴۴
- ۲۳- تودارو، مایکل، ۱۳۷۴، توسعه اقتصادی در جهان سوم، جلد اول ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول
- ۲۴- مدنی، امیرباقر، ۱۳۷۴، موانع توسعه اقتصادی ایران مقایسه با ژاپن. انتشارات شهرآب
- ۲۵- مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی توسعه در ایران، جلد اول و دوم
- ۲۶- مهدوی، مسعود، ۱۳۷۷، جغرافیای روستایی ایران، انتشارات سمت
- 27- Mofid, kamran, 1987. Development planning in iran from monarchy to islamic republic. Middle east and north Africa studies press limited, cambridge
- 28- Baldwin, G.B. 1967. Planning and development in iran. Baltimor Johns Hapkins Press