
داستان توسعه در ایران

از پیروزی انقلاب (بهمن ۱۳۵۷) تا دولت یازدهم (خرداد ۱۳۹۲)

دفتر دوم

گروه مهندسی خرد



انتشارات لوح فکر

تهران ۱۳۹۹

فهرست مطالب

پیشگفتار	۹
مقدمه	۱۶
<hr/>	
فصل اول. دولت انقلاب و جنگ (۱۳۴۷-۱۳۵۸)	
۱. پیش درآمد	۲۷
از انقلاب و جنگ تا سازندگی	۲۹
۲. مهمترین قوانین و تحولات اقتصادی	۳۱
قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران	۳۲
قانون اساسی	۳۷
اداره و تملک سهام شرکت‌ها و مؤسسات بیمانکاری و مهندس مشاور	۳۹
جنگ تحمیلی و اقتصاد ایران	۴۰
۳. سازمان برنامه و بودجه	۴۵
۴. برنامه‌های توسعه	۵۶
دولت موسوی و برنامه‌ریزی	۶۰
نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه	۶۸
۵. طرح‌های عمرانی	۶۹
اعتبارات و طرح‌های عمرانی در قانون بودجه سال ۱۳۵۸	۸۰
تشکیل ستاد طرح‌های مهم دهه اول انقلاب	۷۵
اعتبارات و طرح‌های عمرانی در قانون بودجه سال ۱۳۶۷	۸۲
۶. شرکت‌های خدمات مهندسی	۸۶
موقعیت و وضعیت مهندسان مشاور طرح‌های عمرانی در پایان سال ۱۳۶۷	۸۶
وضعیت بیمانکاران طرح‌های عمرانی در پایان سال ۱۳۶۷	۸۸
دیدگاه دست اندرکاران فعالیت‌های خدمات مهندسی	۸۹

۲۱۹	شاخص‌های اقتصاد کلان
۲۲۳	ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها و امکانات زیربنایی
۲۲۴	مقایسه با دولت‌های منطقه
۲۲۷	منابع و مآخذ فصل دوم

فصل سوم. دولت اصلاحات (۱۳۸۳-۱۳۷۶)

۲۳۰	۱. پیش درآمد
۲۳۳	۲. مهم‌ترین قوانین و تحولات اقتصادی
۲۳۳	طرح ساماندهی اقتصادی ج.ا.ا.
۲۳۵	قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی
۲۳۶	قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی
۲۳۷	قانون تأسیس حساب ذخیره ارزی
۲۴۰	۳. سازمان برنامه و بودجه
۲۴۲	۴. برنامه‌های توسعه
۲۴۵	دولت اصلاحات و برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)
۲۵۰	طرح‌های عمرانی و برنامه دوم
۲۵۱	اعتبارات و طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۷۶
۲۵۵	اعتبارات و طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۷۸
۲۵۸	دولت اصلاحات و برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
۲۷۱	اعتبارات و طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۸۳
۲۷۶	گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
۲۷۸	دولت اصلاحات و برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)
۲۷۹	۵. شرکت‌های خدمات مهندسی
۲۸۴	۶. نظام فنی و اجرایی
۲۹۱	۷. جمع‌بندی نهایی
۲۹۴	گزارش بانک مرکزی از وضعیت اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۳
۲۹۵	شاخص‌های اقتصاد کلان
۳۰۲	ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها و امکانات زیربنایی کشور
۳۰۸	مقایسه با دولت‌های منطقه
۳۱۲	منابع و مآخذ فصل سوم

فصل چهارم. دولت مهرورزی (۱۳۹۱-۱۳۸۴)

۳۱۶	۱. پیش درآمد
-----	--------------

۱۰۰	.....	۷. نظام فنی و اجرایی
۱۰۹	.....	۸. جمع‌بندی نهایی
۱۱۰	.....	عملکرد بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۶۷
۱۱۲	.....	الف. برنامه تأمین آب شامل
۱۲۱	.....	پایان دولت انقلاب و جنگ
۱۲۵	.....	منابع و مأخذ فصل اول

فصل دوم. دولت سازندگی (۱۳۷۵-۱۳۶۸)

۱۲۸	.....	۱. پیش درآمد
۱۳۰	.....	تولد عصر سازندگی از درون تحولات و تغییرات سیاسی اجتماعی
۱۳۳	.....	۲. مهمترین قوانین و تحولات اقتصادی
۱۳۳	.....	برنامه تعدیل اقتصادی
۱۳۷	.....	خصوصی سازی
۱۴۲	.....	فعال تر شدن بخش خصوصی در عرصه اقتصاد
۱۴۵	.....	۳. سازمان برنامه و بودجه
۱۴۷	.....	۴. برنامه های توسعه
۱۴۷	.....	برنامه پنج ساله اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)
۱۵۷	.....	گزارش سازمان برنامه و بودجه از عملکرد برنامه اول
۱۶۰	.....	دستاوردهای برنامه اول
۱۶۷	.....	طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی در برنامه اول
۱۷۰	.....	اعتبارات و طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۶۸
۱۷۹	.....	شرکت‌های خدمات مهندسی در برنامه اول
۱۸۲	.....	برنامه پنج ساله دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)
۱۸۵	.....	قانون برنامه دوم توسعه
۱۸۷	.....	الف. طرح‌های موضوع تبصره ۲۲ با روش تأمین تسهیلات مالی «بیع متقابل»
۱۸۸	.....	ب. طرح‌های موضوع تبصره ۲۲ با روش تأمین تسهیلات مالی «فاینانس»
۱۸۹	.....	برخی از اهداف کمی کلان در برنامه دوم
۱۹۰	.....	اعتبارات و طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۷۵
۲۰۷	.....	شرکت‌های خدمات مهندسی در سال ۱۳۷۵
۲۰۹	.....	۵. دیدگاه دست اندرکاران فعالیت‌های خدمات مهندسی
۲۱۵	.....	۶. نظام فنی و اجرایی
۲۱۷	.....	۷. جمع‌بندی نهایی

۳۱۹	۲. مهمترین قوانین و تحولات اقتصادی
۳۱۹	طرح تحول اقتصادی
۳۲۰	هدفمند کردن یارانه‌ها
۳۲۴	سهام عدالت
۳۲۷	خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی
۳۳۱	سفرهای استانی
۳۳۲	طرح بنگاه‌های زودبازده
۳۳۴	حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی
۳۳۵	مسکن مهر
۳۳۸	۳. سازمان برنامه‌بودجه
۳۴۱	۴. برنامه‌های توسعه
۳۴۱	قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)
۳۴۴	شاخص‌های اقتصاد کلان در برنامه چهارم توسعه
۳۵۵	طرح‌های عمرانی در سال ابتدایی برنامه چهارم توسعه
۳۵۹	گزارش نظارت بر عملکرد طرح‌های عمرانی در برنامه چهارم
۳۶۴	شرکت‌های خدمات مهندسی در برنامه چهارم
۳۷۰	قانون برنامه پنجم توسعه (۹۴-۱۳۹۰)
۳۷۳	شاخص‌های اقتصاد کلان در دو سال پایانی دولت دهم
۳۸۶	طرح‌های عمرانی در قانون برنامه پنجم توسعه
۳۸۸	طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در سال ۱۳۹۱
۳۹۸	۵. نظام فنی و اجرایی
۴۰۲	۶. جمع‌بندی نهایی
۴۰۵	صادرات خدمات فنی و مهندسی
۴۰۶	مقایسه با دولت‌های منطقه
۴۱۰	آخرین کلام
۴۲۴	منابع و مآخذ فصل چهارم

فصل اول

دولت انقلاب و جنگ

(۱۳۴۷-۱۳۵۸)

۱. پیش درآمد

داستان توسعه در ایران پس از انقلاب اسلامی قصه‌ای است پُرغصه. فضای حاکم بر انقلاب و اندیشه پیروزمندان بر رژیم شاهنشاهی متأثر بود از گروه‌ها و آرمان‌های گوناگون، اما همه آن‌ها یک ادعای مشترک داشتند: تأکید فراوان بر عدالت اقتصادی و ضدیت با سرمایه‌داری و سرمایه‌داران در شکل‌های مختلف آن، اعم از کارخانه‌داران، صاحبان شرکت‌های بزرگ و بانک‌های خصوصی و نیز پیمانکاران پروژه‌های بزرگ ساخت‌وساز در کشور.

وفور منابع مالی و فرصت‌های شغلی فراوان که عمدتاً ریشه داشت در افزایش قیمت نفت و نیز بالا رفتن ظرفیت فروش آن دیدگاه اقتصادی نیروهای انقلاب را بر بخش «عدالت اقتصادی» متمرکز کرده بود. در واقع، رشد صنایع و زیرساخت‌های اقتصادی و انبوه کالاهای وارداتی در بازار که موجب تورم شدید و به دنبال آن اختلاف طبقاتی فزاینده هم شده بود توجه اکثر روشن‌فکران و تحصیل‌کردگان جامعه را از دیگر معضلات اقتصادی همچون منابع سرمایه‌گذاری و اشتغال غافل و نگاه آن‌ها را به «عدالت» محدود کرده بود. در این شرایط، رونق بازار کار، که حاصل توسعه توری به پشتوانه دلارهای نفتی بود، موضوع اشتغال را از یادها برده بود، زیرا برای هر فارغ‌التحصیل دانشگاه، به خصوص در رشته‌های فنی و پزشکی، بازار کار آماده‌ای وجود داشت و فرد از قدرت انتخاب فراوانی برخوردار بود.

در کنار این عوامل و شرایط داخلی، جو جهانی انقلابی متأثر از تفکر چپ و سوسیالیستی مزید بر علت شده بود که صدر تا ذیل نیروهای انقلاب، به جراندکی از دنیادیدگانی که در این قضا مستثنی بودند، یک دغدغه خاطر داشته باشند: اجرای عدالت اقتصادی. این آگاهان

از مسائل کلی اقتصاد، که موضوع را از منظر بالاتری می‌دیدند اما تعدادشان محدود بود، نیز به دلیل اشتباهات زیاد و فساد رایج در رژیم پهلوی قادر به دفاع از دست‌اندرکاران اقتصادی در امر توسعه و صاحبان صنایع و شرکت‌های بزرگ مهندسی مشاور و پیمانکار نبودند.

در چنین فضایی، همه در تلاش بودند تا در مخالفت و مبارزه با آنچه «سرمایه‌دار» می‌خواندند گوی سبقت را از یکدیگر بریابند. پس بسیاری از صاحبان صنایع اعم از تولیدی، خدماتی و مهندسی ناچار شدند کارشان را تعطیل و شرکت‌ها را رها کنند و بعضاً دست به مهاجرت بزنند. این جریان اجتماعی را گروه‌های سیاسی چپ تهییج می‌کردند، ولی بسیاری از نیروهای انقلابی مسلمان نیز، برای عقب نماندن از آن‌ها، در این حرکت پافشاری داشتند: جریانی که در فضای پرتب‌وتاب پس از انقلاب به دنبال سره و ناسره کردن افراد، شرکت‌ها و مؤسسات نبود و خشک و تر را با هم سوزاند. در این فضا، شرکت‌های خدمات مهندسی، اعم از مشاور و پیمانکار، که بار عمده ساخت‌وساز و توسعه کشور را تا آن زمان بر عهده داشتند به یکباره در خلأ رها شدند. این شرکت‌ها نه تنها در میان حاکمیت انقلابی مدافعی برای خود نیافتند، بلکه به اتهام وابستگی به رژیم سابق در مظان اتهام و بدبینی قرار گرفتند. البته به راستی بخشی از فعالان حوزه‌های پیمانکاری و مهندسی مشاور، با استفاده از رانت وابستگی به نظام، از حضور در این عرصه‌ها منتفع شده بودند.

با پیروزی انقلاب، بسیاری از شرکت‌های مهندس مشاور و مقاطعه‌کار دست از فعالیت کشیدند، برخی از سردمداران آن‌ها محاکمه یا از کشور متواری شدند و ده‌ها پروژه عمرانی که نزد آن‌ها بود بلا تکلیف ماند. نیز به دلیل شرایط انقلابی سال ۱۳۵۷، فعالیت دستگاه‌های دولتی متوقف شد. پس از آن، جابه‌جایی دولت‌ها و انتخاب وزرا و مدیران جدید برای وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی که کارفرماهای عمده طرح‌های عمرانی بودند فضایی مملو از بلا تکلیفی پدید آورد. همچنین، به دلیل پاسخ ندادن به نیازها و درخواست‌های پیمانکاران و مهندسان مشاور پروژه‌های عمرانی، صدها پروژه در دست اجرا در گوشه‌وکنار کشور متوقف شد. مجموعه‌ای از ماشین‌آلات، ابزارها، تجهیزات و نیروهای کار فعال در صحنه ساخت‌وساز، با از دست دادن تیم مالکیتی و مدیریتی‌شان و عدم تأمین منابع مالی از سوی کارفرما، بلا تکلیف رها شدند.

دولت نیز آن قدر با مشکلات گوناگون درگیر بود که نمی‌توانست به حل عاجل این‌گونه

مسائل بپردازد. انبوهی از پروژه‌های متوقف شده، ماشین‌آلات و تجهیزات ساخت‌وساز رها شده در گوشه‌وکنار کشور، و تعداد زیادی نیروی انسانی بیکار شده، که برای گذران زندگی در حوزه‌های دیگر به دنبال کار بودند، تصویر نه‌چندان خوشایندی بود از وضعیت پروژه‌های عمرانی در کشور در انتهای سال ۵۷ و ابتدای ۵۸. تعیین تکلیف شرکت‌های خدمات مهندسی، تمدید مجوز ادامه کار برای تعدادی از آن‌ها و تشکیل شرکت‌های جدید زمان‌بر بود. در همین بازه زمانی بود که آسیب‌های فراوانی به فرآیند ساخت‌وساز وارد آمد. البته شرکت‌های پیمانکاری محدودی بودند که در همین شرایط می‌کوشیدند با از سر گذراندن مشکلات پیش‌آمده گلیم خود را از آب بکشند و به فعالیت‌شان ادامه دهند، اما آن‌ها هم نیازمند تأیید کارفرمایان جدید و دریافت منابع مالی مورد نیاز از آن‌ها بودند.

به‌هرحال، تا استقرار و تثبیت دولت و انتصاب اعضای جدید و مدیران در رده‌های مختلف سازمانی و به جریان افتادن امور اجرایی، به زمان نیاز بود. البته در همین فاصله هم دولت، برای رفع مشکلات طرح‌های عمرانی، در بودجه سال ۵۸، اولین بودجه‌ای که پس از انقلاب به تصویب می‌رسید، کوشید با تخصیص اعتبار و فعال کردن پروژه‌های ساخت‌وساز تا حدودی با آسیب‌ها مقابله کند.

از انقلاب و جنگ تا سازندگی

با پیروزی انقلاب اسلامی، دگرگونی‌هایی اساسی در رویکردهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به وجود آمد و مناسبات اقتصادی، با تأثیرپذیری از ارزش‌های حاکم بر انقلاب، رنگ و رویی دیگر گرفت. از ویژگی‌ها و عوامل تأثیرگذار بر روند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و به تبع آن، سازندگی و صنعت ساخت‌وساز و شرکت‌های خدمات مهندسی، می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- مالکان شرکت‌های خصوصی بزرگ کشور را ترک کردند؛
- کارخانه‌ها و کارگاه‌های صنعتی خصوصی بلا تکلیف ماندند؛
- پروژه‌های عمرانی تعطیل شدند؛
- صنایع، بانک‌ها و بیمه‌ها ملی شدند؛
- قانون حفاظت از صنایع به تصویب رسید؛