

فصلنامه سیاست دفاعی

سال چهاردهم، شماره ۵۴، بهار ۱۳۸۵

## کالبد شکافی دفاعی برنامه‌های توسعه ج.ا.ایران و پیش از آن: تحلیلی محتوایی\*

نویسنده: حسین درّی نوگورانی\*\*

تاریخ دریافت مقاله: ۸۴/۱۱/۳۰

تاریخ تأیید مقاله: ۸۵/۱/۲۵

صفحات مقاله: ۱۶۲-۱۲۹

### چکیده

این مقاله حاصل کاری تحقیقی برای تحلیل محتوایی روند نگرش برنامه‌های میان‌مدت کشور به امور دفاعی در دوران پیش و بعد از انقلاب اسلامی می‌باشد. شواهد و اسناد موجود نشان می‌دهند که با قواره‌بندی برنامه‌ها بر اساس متغیرهای ملی و تقسیم‌بندی هزینه‌ها به دو گروه عمده هزینه‌های جاری و عمرانی، و سرانجام گروه‌بندی کارکردی فعالیت‌های دولت بر اساس امور چهارگانه - و سایر امور - در برنامه عمرانی پنجم، به تدریج بستر وارد کردن دفاع در برنامه‌های میان‌مدت کشور فراهم شده به گونه‌ای که در برنامه عمرانی پنجم، قسمتی نیز به "امور عمومی و دفاع ملی" اختصاص یافت.

ما در این مقاله، پس از مروری فشرده بر تحولاتی که در صحنه برنامه‌ریزی ملی کشور رخ داد، به نحوه نگرش برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران به امور دفاعی و سیر تحول آن پرداخته‌ایم و نشان داده‌ایم که در این برنامه‌ها، اولویت‌بندی دفاع به صورت یکنواخت صورت نگرفته و به تدریج با وارد کردن تفصیلی‌تر دفاع در برنامه‌های توسعه، انتظارات از برنامه‌های دفاعی نیز در چارچوب این برنامه‌ها تقویت شده است. در برنامه‌های توسعه، دفاع به عنوان جزئی از یک بخش در نظر گرفته می‌شود، در حالی که ویژگیهای دفاع، آن را امری فرابخشی می‌کند.

\* \* \* \* \*

### کلیدواژه‌گان

برنامه‌ریزی ملی، برنامه توسعه، برنامه عمرانی، امور دفاع ملی

\* این مقاله برگرفته از پروژه اقتصاد دفاع است که در دانشکده و پژوهشکده فرماندهی و ستاد علوم دفاعی انجام شده است.

\*\* عضو هیأت علمی دانشگاه امام حسین (ع).

## مقدمه

سده‌ها از شکل‌گیری برنامه‌ریزی دولتی می‌گذرد، با گذر ایام، این زمینه کاربردی بسیار پربرتر از گذشته شده است. مروری بر مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که هنوز تحلیلهای مبنایی برنامه‌ریزی دولتی بویژه در کشورمان و بخصوص با تمرکز بر زمینه و گرایش خاص، کمتر رواج یافته است. در این میان، محور قرار دادن و کالبد شکافی دفاع در تحلیل برنامه‌های میان‌مدت کشور، حداقل در متون منتشر شده، از نظر دور داشته شده و مجال برای تحقیق جدی و عمیق، کاملاً واگذاشته شده است.

برای پرداختن به کالبد شکافی دفاعی برنامه‌های میان‌مدت کشور، ابتدا لازم است به چرایی مبنایی گنجانیده شدن دفاع در برنامه‌ها اشاره کنیم، و آن‌گاه رسوخ دفاع به برنامه‌های ملی را ردیابی نماییم، و با استناد به متن قوانین این برنامه‌ها، به تحلیل آنها بپردازیم. البته باید خاطر نشان کنیم که درج امور دفاعی در برنامه‌های توسعه، به‌طور عمومی در سایر کشورهایی که در آنها نظام برنامه‌ریزی دولتی، رسمیت قانونی پرسابقه یافته است، لزوماً مشابهت قابل مقایسه‌ای ندارد.

## ۱- مفهوم برنامه‌ریزی

کلمه "برنامه" معمولاً به اجمال مفهوم روشنی را دال بر «آنچه قصد داریم انجام دهیم یا به آن دست یابیم» یا «در نظر گرفته پیشاپیش کارهایی که برای دستیابی به خواسته‌هایمان می‌خواهیم انجام دهیم» به ذهنها تداعی می‌کند. اما وقتی قرار می‌شود به عنوان کاری عملی در فرایندی علمی به "برنامه‌ریزی" بپردازیم، ابهامهای گوناگونی بروز می‌کند. توسعه دادن بیش از حد مفهوم "برنامه" و "برنامه‌ریزی"، گاهی آن را از کاربرد انداخته است. به تعبیری، برخی سعی کرده‌اند برنامه‌ریزی را "همه‌چیز" کنند، اما این کار در عمل موجب شده است که برنامه‌ریزی هیچ چیزی نشود.

نویسندگان بسیاری درصدد برآمده‌اند که این مفهوم گریزپا را به بند تعریف

کشند و آن را به‌گونه‌ای عملیاتی (کاربردی) معرفی کنند.<sup>۱</sup> به این منظور، برخی برنامه‌ریزی را "لحاظ کردن (به حساب آوردن) آینده" قلمداد کرده‌اند،<sup>۲</sup> برخی دیگر آن را نه فقط تفکر درباره آینده، بلکه عمل براساس آن و به عبارتی، "عملی کردن آن" تلقی نموده‌اند.<sup>۳</sup> گروهی دیگر، برنامه‌ریزی را حداقل در عمل، "تصمیم‌گیری" دانسته‌اند،<sup>۴</sup> و گروه بعدی آن را "تصمیم‌گیری تلفیق شده" تعریف کرده‌اند.<sup>۵</sup> برخی از صاحب‌نظران نیز با نقد تعریفهای برشمرده شده، برنامه‌ریزی را به عنوان "یک رویه رسمی شده (رسمیت‌یافته)<sup>۶</sup> و نظام‌مند برای ایجاد یک نتیجه آشکار (صریح) به شکل یک سیستم تلفیقی تصمیمات" تعریف کرده‌اند. [Mintzberg, 12]

در این تعریف، "رسمی شدن" مستلزم سه فعالیت فرایندی مهم است که عبارتند از: جزء جزء (تجزیه) شدن؛<sup>۷</sup> تصریح (صراحت بخشیدن) اهداف و فعالیتها؛<sup>۸</sup> و عقلایی کردن.<sup>۹</sup> با این تعریف، نمی‌توان بدون رویه‌ای که متضمن تجزیه و تصریح و خردپذیری باشد و بدون نتیجه‌ای آشکار و در بیرون از سیستمی که متضمن ادغام تصمیمات ذی‌ربط باشد، برنامه‌ریزی کرد. برنامه‌ریزی‌های ملی که در این مقاله به تحلیل آنها پرداخته‌ایم، حاوی چنین

۱- در این باره از جمله ر. ک. [Mintzberg, 7-13]. بر اساس ریشه‌یابی تاریخی لغوی گفته می‌شود که planning از واژه لاتینی planum به معنای "سطح صاف" (Flat Surface) گرفته شده است. در قرن هفدهم این اصطلاح درباره فرم‌هایی نظیر نقشه یا طرح‌هایی که بر سطح صاف رسم شده‌اند، به کار می‌برده‌اند. در اسناد اولیه ایران نیز از "برنامه" با تعبیر "نقشه" یاد شده است.

۲- تعریفهای صاحب‌نظرانی از جمله بولان (Bolton) و ساویر (Sawyer) متضمن این مفهوم است.

۳- تعریف ایکوف (Ackoff) و اوزبخان (Ozbekhan) حاوی این مفهوم است.

۴- تعریف گوتز (Goetz) و کونتز (Koontz) و اسنایدر و گلونک (Snyder and Gluek) و همچنین نات (Nutt) از آن جمله است.

۵- تعریف اشوندیمان (Schwendiman) و ون گانستیرن (Van Gunsteeren) این‌گونه است.

6- Formalized

7- to decompose

8- to articulate

9- to rationalize

تعریف و ویژگیهایی هستند. از این رو، باید در تحلیل نیز به مطالب پیش گفته در چارچوب آنها توجهی جدی شود.

## ۲- قلمروهای برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی در روند تحول و تکامل خود، قلمروهای متعددی را در نوردیده است. در یک مرور کلی تاریخی، می‌توان قلمروهای زیر را به عنوان قلمروهای اصلی برنامه‌ریزی دسته‌بندی کرد: برنامه‌ریزی فیزیکی؛ برنامه‌ریزی اقتصادی (کلان)؛ برنامه‌ریزی اجتماعی؛ برنامه‌ریزی توسعه؛ و برنامه‌ریزی عملیاتی.

### ۲-۱- برنامه‌ریزی فیزیکی

به عقیده صاحب‌نظران<sup>۱</sup>، برنامه‌ریزی فیزیکی<sup>۲</sup> که برای رفع نیاز به تهیه طراحی برای توسعه فیزیکی شهرها شکل گرفت، نخستین زمینه برنامه‌ریزی را ایجاد کرده است. گفته می‌شود که خاستگاه برنامه‌ریزی فیزیکی، به طراحی اتویایی "شهرهای آینده" بویژه در اواخر قرن هیجدهم بازمی‌گردد. اما شواهد تاریخی نشان می‌دهند که این نوع برنامه‌ریزی، شکل تعمیم‌یافته‌ای از "هنر" ساختمان‌سازی می‌باشد. شاید نخستین متن درباره برنامه‌ریزی شهری<sup>۳</sup> نیز با عنوان "هنر شهرسازی" نگاشته شده باشد. برنامه‌ریزی فیزیکی به تدریج قلمروهای غیرشهری و محیط پیرامون شهرها را نیز دربرگرفت. در دوران اخیر، قلمرو برنامه‌ریزی به حدی گسترش یافته است که محیط‌زیست را به‌طور کلی تحت پوشش قرار داده و به "برنامه‌ریزی محیط‌زیست" نیز می‌پردازد.<sup>۴</sup>

### ۲-۲- برنامه‌ریزی اقتصادی کلان

زمینه دیگری که برنامه‌ریزی در آن نقشی مهم و "کلاسیک" ایفا می‌کند،

۱- از جمله ر. ک. [Archibugi, 1996, 81] و [The Oev.. of Planning Policy and Theory ...]

2- Physical Planning

3- Urban Planning

۴- البته در این قلمرو، محیط‌زیست فیزیکی بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

برنامه‌ریزی اقتصاد کلان<sup>۱</sup> است. این قلمرو برنامه‌ریزی، ابتدا در خلال جنگ جهانی هنگامی شکوفا شد که نیاز به مدیریت ملی و استراتژیک منابع در یک زمان کمبود وسیع، احساس شد.<sup>۲</sup>

برنامه‌ریزی اقتصادی، در چارچوب روش برنامه‌ریزی به سبک تاریخ شوروی به‌خوبی پرورانده شد و نمود یافت. این برنامه‌ریزی، در اتحاد جماهیر شوروی بر پایه اصل مالکیت جمعی ابزار تولید<sup>۳</sup> نهادینه شد و به زودی، با رژیم سیاسی‌ای شناخته شد که آن را به کار بست، و نوعی این همانی بین آنها برقرار شد. پیوستگی روش برنامه‌ریزی اقتصادی با نظام سیاسی حاکم بر اتحاد شوروی در آن زمان، موجب شد این روش در غرب آنچنان هویت نیابد و در کشورهای غربی تلاش چندانی برای پیشرفت مفهومی آن صورت نگیرد.

ایده مدیریت عقلایی اقتصادهای سرمایه‌داری یا بازار<sup>۴</sup> در دوران پس از جنگ جهانی، دخالت‌های سیاسی - اقتصادی بیشتری را به‌طور نظام‌مند از سوی دولت‌های کشورهای مختلف برانگیخت و سیستم‌های پیشرفته‌تر و ماهرانه‌تری از برنامه‌ریزی مرکزی را به وجود آورد. فرانسه و ژاپن نخستین کشورهایی بودند که با نظام اقتصادی‌ای متفاوت از اتحاد شوروی، به‌طور رسمی فرایندهای برنامه‌ریزی اقتصادی را به‌کار بردند. این کشورها فعالیت برنامه‌ریزی خود را برنامه‌ریزی "ارشادی"<sup>۵</sup> نامیدند تا آن را از برنامه‌ریزی به سبک شوروی (برنامه‌ریزی دستوری)<sup>۶</sup> متمایز کنند. هلند، نروژ و در دهه ۱۹۶۰، بلژیک، بریتانیا، ایتالیا و

#### 1- Macro-economic Planning

۲- با توجه به مسئولیت واگذارشده، هوور (Herbert Hoover) در آمریکا و راتنا (Walter Rathenau) در آلمان، روشهای برنامه‌ریزی‌ای را برای مدیریت مواد جنگی و منابع ملی پایه‌گذاری کردند که می‌توانند به عنوان شالوده اولیه برنامه‌ریزی اقتصادی به شمار آیند.

۳- حتی زمین.

۴- روشن است که این دو نظام، لزوماً یکسان نیستند.

#### 5- Indicative Planning

#### 6- Imperative Planning

دانمارک، کشورهای دیگری بودند که از برنامه‌ریزی اقتصادی استفاده کردند. آمریکا نیز در اواخر دورهٔ پس از جنگ، با تأسیس هیأت برنامه‌ریزی ملی در سال ۱۹۳۴ به جرگهٔ کشورهای پیوست که از برنامه‌ریزی اقتصادی استفاده می‌کردند. تعریف "اهداف ملی" هزینهٔ عمومی که بعدها در نظام بودجه‌بندی بر مبنای طرح و برنامه (سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی<sup>۱</sup>) صورت گرفت، به این فرایند کمک شایانی نمود. گفتنی است که در سالیان بعد، رویکردهای اقتصاد کلان در توسعه برنامه‌ریزی اقتصادی نقش مهمی ایفا کرد.

### ۲-۳- برنامه‌ریزی اجتماعی

برنامه‌ریزی اجتماعی<sup>۲</sup> قلمروی متشکل از عناصری است که همواره قابل جمع در یک کل یکپارچه نیستند. این زمینهٔ برنامه‌ریزی، بویژه در سطوح محلی و جامعه با پروژه‌هایی کوچک ایجاد شد و توسعه یافت و از ابتدا با شعار تمرکززدایی و محلی‌گرایی جای خود را باز کرد. قلمرو مزبور، زمینهٔ وسیعی از فعالیتها را دربرمی‌گیرد که از آن جمله‌اند آموزش، بهداشت، یکپارچگی اجتماعی، شرایط کار و زندگی، زنان، کودکان، و بزهکاری. از این رو متضمنی تلفیقی از رویکردها می‌باشد. روی‌هم‌رفته، برنامه‌ریزی اجتماعی از دیدگاه تکنیکی و سیاسی<sup>۳</sup> مهمترین شالوده را برای آغاز رویکردی تلفیقی و یکدست برای برنامه‌ریزی فراهم کرده است. شایان ذکر است که برنامه‌ریزی اجتماعی کمتر به‌طور واقعی به کار گرفته شده است.

### ۲-۴- برنامه‌ریزی توسعه

برنامه‌ریزی توسعه<sup>۳</sup> می‌تواند تناسب بیشتری با کشورهای درحال توسعه

1- PPBS  
2- Social Planning  
3- Development Planning

داشته باشد. اما واقعیت این است که این برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته نیز برای توسعه، بسیار مورد استفاده قرار گرفته است. البته در چنین مواردی، برنامه‌ریزی توسعه هویت خود را از دست داده و بسیار شبیه برنامه‌ریزی اقتصادی کلان شده است.

قلمرو برنامه‌ریزی توسعه، به دو عرصه متمایز تقسیم می‌شود: (۱) برنامه‌ریزی توسعه برای کشور یا منطقه در حال توسعه؛ و (۲) برنامه‌ریزی رابطه بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه.<sup>۱</sup> این دو عرصه، مورد توجه مستقیم سازمان ملل متحد قرار دارند، به همین دلیل نیز گسترش عمومی یافته‌اند. با وجود این، نارضایتی در این زمینه بسیار است. بی‌ثباتی سیاسی، وابستگی سیاسی و اقتصادی، ناتوانی در ایجاد یکپارچگی ملی و پیوند منطقه‌ای، و کاستیهای فرهنگی، از اموری هستند که در توسعه خلل ایجاد می‌کنند، از این رو، در برنامه‌ریزی توسعه مورد توجه قرار می‌گیرند. منازعات داخلی و خارجی نیز پدیده‌هایی هستند که با توجه به تأثیر مهمی که بر توسعه دارند، در این میان می‌توانند نقش ایفا کنند. با توجه به این که موضوع مورد بحث ما بر این قلمرو از برنامه‌ریزی متمرکز است، در قسمتهای بعد بیشتر به آن خواهیم پرداخت.

#### ۲-۵- برنامه‌ریزی عملیاتی

زمینه برنامه‌ریزی عملیاتی<sup>۲</sup> فضای مناسبی را برای تلفیق قلمروهای مختلف فراهم می‌کند. علاوه بر این که برنامه‌ریزی عملیاتی، نقشی مهم در برنامه‌ریزی توسعه کشورهای در حال توسعه دارد، در اقتصادهای پیچیده و پیشرفته نیز کاربردی مشابه یافته است. گویی همانند منشأ اولیه‌ای که در مرحله نخست شکل‌گیری برنامه‌ریزی اشاره کردیم، در برنامه‌ریزی عملیاتی نیز کاربرد مهندسی در پروژه‌های اجتماعی و انواع شکل‌های اداره امور عمومی تحقق می‌یابد.

۱- که بعضاً از آن، به رابطه بین شمال - جنوب تعبیر می‌کنند.

مهندسين در قلمروها و مراحل مختلف شکل‌گیری و توسعه برنامه‌ریزی، به کمک برنامه‌ریزان قلمروهای اجتماعی و اقتصادی آمده‌اند و این تلفیق جنبه‌های مهندسی با سایر جنبه‌ها همواره کارگشا بوده است. برنامه‌ریزی عملیاتی در هر دو سطح خرد و کلان، متضمن استفاده فراوان از ریاضیات کاربردی و پژوهش عملیاتی می‌باشد.

### ۳- توسعه و دفاع: زمینه‌ای از تلفیق قلمروهای مختلف برنامه‌ریزی

در قسمت قبل، بیشتر بر جنبه‌های انفرادی و مجزای قلمروهای پنج‌گانه برنامه‌ریزی متمرکز شدیم. اما در واقع، این زمینه‌های مجزای برنامه‌ریزی به مرور و حتی در مواردی، در ابتدای شکل‌گیری تا حدی و به نوعی با یکدیگر پیوند خوردند و گونه‌ای از ارتباط درونی بین آنها برقرار گردید. از جمله، برنامه‌ریزی عملیاتی در هر دو سطح خرد و کلان، عاملی قطعی در تلفیق بین این زمینه‌های برنامه‌ریزی بوده است. محتوای پیشرفته تکنیکی و مبنای ریاضی و آمار برنامه‌ریزی عملیاتی که در قلمروهای مختلف کاربرد یافته است، به عنوان خصوصیتی ابزاری و بین‌رشته‌ای، در ایجاد این عامل پیوند، بسیار مهم بوده است. تلفیق قلمروهای مختلف برنامه‌ریزی با وجود محدودیت‌هایش، زمینه مناسبی را برای پیشرفت علوم برنامه‌ریزی<sup>۱</sup>، شکل‌گیری مفاهیم بین‌رشته‌ای و پیوند مناسب شالوده‌های هر قلمرو اعم از اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و علوم زیست‌محیطی فراهم کرده است. تلفیق برنامه‌های مختلف نیز در این فرایند بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته و بنا به نوشته برخی صاحب‌نظران [Archibugi, 1996, 91] رشته جدیدی را در برنامه‌ریزی پایه‌ریزی نموده است.

از زمینه‌های مختلفی که برای تلفیق قلمروهای برنامه‌ریزی برای شکل‌گیری رشته جدیدی در برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته‌اند، عبارتند از تلفیق



سیستم‌های حسابداری اقتصادی و حسابداری اجتماعی<sup>۱</sup>؛ تلفیق برنامه‌ریزی<sup>۲</sup> اجتماعی - اقتصادی و پیش‌بینی برنامه‌ریزی فناورانه؛ تلفیق برنامه‌ریزی اجتماعی - اقتصادی و برنامه‌ریزی اقلیمی<sup>۳</sup> و زیست‌محیطی؛ تلفیق برنامه‌های اجتماعی - اقتصادی و فیزیکی و تحلیل عامل نهادی<sup>۴</sup>؛ تلفیق بین برنامه‌ریزی اجتماعی - اقتصادی و طراحی نهادی<sup>۵</sup>؛ و تلفیق بین برنامه‌ریزی اجتماعی - اقتصادی از طریق هماهنگی سیاسی و سیستم اطلاعاتی. [Archibugi, 2000] موضوع مورد بحث در این تحقیق، در حقیقت به نوعی متضمن گنجانیدن برنامه‌های دفاعی در چارچوب برنامه‌های توسعه می‌باشد که شکل دیگری از تلفیق اشاره شده را ارائه می‌نماید. گفتنی است که در فرایند چنین تلفیقی تاکنون در کشورمان با صراحت و با عنوان قانونی، هم‌پیوند شدن توسعه اقتصادی را با توسعه اجتماعی و فرهنگی در برنامه‌های توسعه شاهد بوده‌ایم.

#### ۴- جایگاه دفاع در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب

##### ۴-۱- شکل‌گیری برنامه‌ریزی در ایران

بر اساس شواهد تاریخی، تا سال ۱۲۷۹، نقش بارز دولت در اقتصاد کشور، محدود به فروش امتیاز به مؤسسات خارجی، به منظور تشویق بهره‌برداری از منابع طبیعی بوده است. بسیاری از این امتیازات، به خودی خود و پاره‌ای دیگر، به اجبار ملغی شدند. به تدریج جلوه‌ای از دخالت دولت در اقتصاد به گونه‌هایی متفاوت با گذشته، مشاهده گردید.

نخستین مصادیق دخالت دولت در اقتصاد، در تهیه بودجه - که عملاً نوعی

۱- اگرچه ریشه حسابداری اجتماعی را باید در حسابداری اقتصاد ملی جستجو کرد، اما به منظور تأکید بر جنبه‌های غیرپولی رفاه در سطح ملی، بر کاربرد واژه "حسابداری اجتماعی" تأکید شده است.

۲- و حسابداری.

3- Territorial Planning

4- Institutional Factor Analysis

۵- سازماندهی و مذاکرات نهادی.

برنامه‌ریزی سالانه را در بردارد - متبلور شد.<sup>۱</sup> در عمل، فرایند تهیه و تصویب بودجه مطابق قانون محاسبات از سال ۱۳۰۷ انجام شد. تا پیش از سال ۱۳۲۰ درآمد نفتی در بودجه منظور نمی‌شد<sup>۲</sup> و صرف کارهای عمرانی، خرید اسلحه و تقویت قوای دفاعی کشور می‌گردید. (دری، ۱۳۸۱، ۱۱)

در تاریخ معاصر ایران نخست در سال ۱۳۱۶ در متون رسمی، به مفهوم برنامه‌ریزی برمی‌خوریم. در این سال، شورایی به نام "شورای اقتصادی" تأسیس شد که یکی از وظایف آن، طرح نقشه‌های<sup>۳</sup> اقتصادی و ارائه طریق در اجرای آنها بود (نوفیق، ۱۴). ولی با بروز جنگ جهانی دوم و قطع تجارت بین‌المللی، مقامات بانک ملی ایران پیشنهاد نمودند که از اندوخته طلا و ارز برای توسعه اقتصادی کشور استفاده شود، و به ابتکار ایشان دولت هیأتی به نام "هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور" زیر نظر وزارت دارایی تشکیل داد.

در مرداد ۱۳۲۵ هیأتی به نام هیأت عالی برنامه تشکیل یافت تا به گزارش این هیئت که در خردادماه ۱۳۲۵ تسلیم دولت شد، رسیدگی و یک برنامه عمرانی برای کشور تهیه نماید. در هیأت مزبور ۵ کمیسیون در نظر گرفته شدند که از جمله "کمیسیون کشور، جنگ و خارجه" بود. طرح برنامه هفت‌ساله اول، در بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و از سال ۱۳۲۸ به اجرا درآمد. شایان ذکر است که بنا به ماده ۸ قانون برنامه عمرانی اول، سازمانی با نام "سازمان برنامه" به منظور نظارت و مراقبت در اجرای برنامه تأسیس شد.<sup>۴</sup>

۱- در سطح جهانی نیز بودجه‌بندی به عنوان برنامه‌ریزی‌ای کوتاه‌مدت، پیش درآمد برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت شکل گرفت.

۲- این امر به علت جدا بودن بودجه جاری از بودجه عمرانی بود.

۳- همانند آنچه در معنای ریشه لغوی "Plan" در گذشته گفتیم، در ایران نیز ابتدا برای بیان مفهوم "برنامه"، از واژه "نقشه" استفاده شده است.

۴- با این کار، تنظیم بودجه عمرانی نیز به سازمان برنامه، و تنظیم بودجه جاری و نظارت کلی، به وزارت دارایی واگذار شد.

## ۲-۴- امور دفاعی در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب

نخستین برنامه (۳۴-۱۳۲۸) که برنامه هفت‌ساله عمرانی شامل مجموعه‌ای (فهرستی) از طرحهای فیزیکی زیربنایی بر اساس طرحهای وزارتخانه‌ها بود. برنامه هفت‌ساله دوم (۴۱-۱۳۳۵) نیز مانند برنامه قبلی، فقط یک رشته طرحهای دولتی را در قالب فصولی مشابه برنامه اول دربرمی‌گرفت. اهداف این برنامه همانند برنامه اول، و تأکید آن نیز بر توسعه کشاورزی بود.

برنامه سوم (۴۶-۱۳۴۲) برای دوره‌ای پنج‌ساله، اولین برنامه‌ای بود که به صورت جامع و به‌هم پیوسته، حاوی همه اهداف مهم اقتصادی، تنظیم شد<sup>۱</sup> و روش تهیه و تنظیم آن، تفاوتی اساسی با روشهای برنامه اول و دوم عمرانی داشت. در این برنامه برای اولین بار در برنامه‌ریزی کل کشور، عوامل حسابهای ملی<sup>۲</sup>، مورد استفاده قرار گرفت و در آن، اولویت کل برنامه روشن شد. همچنین مقرر گردید که هزینه‌های دولتی به دو طبقه تقسیم و در دو حساب متمرکز گردند؛ یکی هزینه‌های مستمر (جاری)، و دیگری هزینه‌های عمرانی.

در تنظیم برنامه پنج‌ساله عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۷)، جامعیت و پیوستگی در نظام برنامه‌ریزی ادامه یافت. در این فرایند، دو جریان از بالا به پایین به نام برنامه "کلان" و از پایین به بالا به عنوان "برنامه بخشی"، با یکدیگر هماهنگ و همسو شدند. به این ترتیب، شمول برنامه از جامعیت بیشتری برخوردار شد. زمینه‌های بالقوه برنامه‌ای شدن بودجه‌ها نیز با تصویب "قانون برنامه و بودجه" در بهمن ماه ۱۳۵۱ فراهم شد.<sup>۳</sup> برای نخستین بار از "تقویت بنیه دفاعی" در ردیف هدفهای

۱- به همین دلیل است که شاید بتوان گفت که در واقع، فکر تنظیم یک برنامه جامع ملی برای اولین بار در اواخر برنامه دوم و هنگام تنظیم برنامه سوم به وجود آمد.

۲- از جمله، تولید ناخالص داخلی، درآمد سرانه و جمعیت فعال.

۳- در این زمان، سازمان برنامه به "سازمان برنامه و بودجه" تغییر نام یافت و بودجه‌ریزی کلی کشور از وزارت دارایی گرفته و به سازمان برنامه و بودجه واگذار گردید.

کلی سخن به میان آمد؛ اگرچه در متن برنامه، دیگر از دفاع سخنی نبود. شایان ذکر است که در برنامه چهارم، علاوه بر هزینه‌های عمرانی مستمر و غیرمستمر، هزینه‌های غیرعمرانی نیز گنجانده شد و این کار بر پوشش و مسئولیت برنامه‌ریزی افزود.

برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) نیز بر محور صنعتی شدن، طراحی شد و در بیان این اهداف، پررنگ‌تر شدن جنبه‌های اجتماعی و فرهنگی، و ملاحظه آرمانهای ملی به چشم می‌خورد، بویژه آنکه در معرفی سه اصل عمده برای دستیابی به این اهداف (دفتر اقتصاد کلان ...، ۱۳۷۷، ۲۶) نیز به "منافع عالی کشور" تصریح شده است.

گروه‌بندی اعتبارات برنامه پنجم، کاملاً با گذشته متفاوت بود و کل اعتبارات عمرانی این برنامه، بین سه بخش امور عمومی<sup>۱</sup>، امور اجتماعی<sup>۲</sup>، و امور اقتصادی<sup>۳</sup> تقسیم می‌شد. به علاوه، در متن برنامه مصوب (تجدیدنظر شده)، در میان پنج قسمت محتوایی، قسمت دوم به "امور عمومی و دفاع ملی" اختصاص یافت و اگرچه در اهداف برنامه، از دفاع سخنی به میان نیامد، اما در قسمت "سیاستها و خط‌مشی‌های کلی"، "سیاست دفاع ملی" مطرح گردید که عبارت بود از «تقویت بنیه دفاعی و مدرنیزه کردن وسایل و تجهیزات نیروهای مسلح کشور به منظور پاسداری از حدود و ثغور این مرز و بوم در اجرای سیاست مستقل ملی».

در مقدمه فصل اول برنامه پنجم عمرانی کشور تصریح شد که: «در برنامه‌های

۱- با دوازده فصل.

۲- با ده فصل.

۳- با یازده فصل.

عمرانی گذشته خدمات عمومی دولت مانند اجرای عدالت، اجرای سیاست داخلی کشور، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور و نظایر آنها جز در مورد فعالیتهای ساختمانی و تأسیساتی در الگوی کار برنامه‌ریزی میان‌مدت قرار نمی‌گرفت و هرگونه پیش‌بینی و آینده‌نگری در توسعه کمی و کیفی خدمات عمومی دولت، به برنامه‌های سالانه و تهیه و تنظیم بودجه کل کشور موکول می‌گردید. در تجدیدنظر برنامه عمرانی پنجم با توجه به پیوستگی خدمات عمومی با خدمات اجتماعی و اقتصادی و لزوم ایجاد ارتباط مؤثر و متناسب بین وظایف جاری و عمرانی دولت، کوشش شده است برای کلیه اقداماتی که در قالب امور عمومی و دفاعی انجام می‌پذیرد، هدفهای میان‌مدت و برنامه‌های مشخص تعیین شود. بدیهی است از آنجا که به نظام برنامه‌ریزی جامع در بخش دولتی توجه کامل مبذول می‌گردد، از این رو خدمات امور عمومی در برنامه‌های درازمدت و دورنگر نیز مورد برنامه‌ریزی قرار خواهد گرفت.» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۳، ۴۹). در هدفگذاری این فصل، دفاع به دو قسمت دفاع نظامی و غیرنظامی تقسیم شد، و در بند چ هدفهای کلی برنامه، در زمینه دفاع نظامی، «تقویت بنیه دفاعی کشور به پیروی از اصول سیاست مستقل ملی و خط‌مشی امنیت ملی» مطرح شد و در بند ح در زمینه دفاع غیرنظامی، دو موضوع مورد توجه قرار گرفت که عبارت بودند از: ۱) اتخاذ تدابیر و فراهم آوردن امکانات لازم در جهت ارائه خدمات و کمکهای بیشتر و مؤثر به مردم در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی و غیرمترقبه؛ و ۲) آشناسازی مردم با اصول و هدفها و رویه‌های مورد عمل در دفاع غیرنظامی (همان، ۵۱). همچنین در بند چ و ح «خط‌مشی‌های اساسی و سیاستهای اجرایی» فصل یاد شده، به تفصیل بیشتر دفاع نظامی و

غیرنظامی پرداخته شد اما در قسمت "برنامه‌های مشخص"، برنامه‌های دفاعی مسکوت گذاشته شدند. در این میان، از آماده‌سازی ارتش به گونه‌ای سخن به میان آمد که "به صورت یک نیروی بازدارنده<sup>۱</sup> و حافظ صلح و امنیت منطقه‌ای" همواره آماده گردد. به مشارکت ارتش در برنامه عمرانی پنجم نیز "در جهت بهبود زیربنایی اقتصادی کشور" تصریح گردید. (همان، ۵۸-۵۷)

در برنامه عمرانی پنجم، علاوه بر فصل مختص امور عمومی و دفاع ملی، در بند ج "سیاستها و خط‌مشی‌های اجرایی" فصل ششم (تربیت بدنی - پیشاهنگی و امور جوانان)، به «غنی‌تر ساختن محتوای دوره‌های آموزش نظامی، به نحوی که برای جوانان مخصوصاً جوانان عشایر و روستایی به صورت دوره‌های آموزش نظامی حرفه‌ای درآمد و در بالابردن امکان اشتغال آنها پس از خاتمه خدمت سربازی مفید واقع گردد»، تصریح شد. (همان، ۱۹۷)

در این برنامه، برای نخستین بار، توزیع اعتبارات جاری نیز با عنوان "نگهداشت سطح" در برنامه ذکر شد و این تحول، سرآغاز درج امور دفاع ملی<sup>۲</sup> در برنامه‌های کلی کشور به عنوان یکی از گروه‌های اصلی هزینه‌های جاری شد. با توجه به آنچه که گذشت، مقرر گردید که تغییراتی اساسی در طراحی برنامه ششم صورت گیرد که از مهمترین آنها، انجام مطالعات آمایش سرزمین و تعیین اهداف بلندمدت ملی، و همچنین تعیین ترتیب و ارتباط فعالیتها بود. برنامه عمرانی ششم تدوین شد اما با اوج‌گیری انقلاب اسلامی و پیروزی مردم در براندازی رژیم ستمشاهی به رهبری امام راحل (ره) این برنامه امکان تصویب نیافت و به اجرا در نیامد. بار دیگر در "خطوط کلی، هدفها، سیاستها، و خط‌مشی‌های

1- Deterrant

۲- با دو فصل دفاع نظامی و دفاع غیرنظامی.

برنامه عمرانی ششم<sup>۱</sup> امور عمومی تفکیک شد، و "آمادگی ملی و دفاع غیرنظامی" به عنوان پنجمین قسمت، با مقدمه و هدفها و سیاستهایش مورد توجه قرار گرفت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶، ۴۰۸-۴۰۶). با این توضیح، بدون ذکر وجود تهدیدی بر علیه تمامیت ارضی و امثال آن، تأکید اصلی بر برخورد با سوانح مصیبت‌بار طبیعی و غیرطبیعی و رویدادهای غیرمترقبه و حوادث اضطراری صورت گرفت.

### ۴-۳. امور دفاعی در برنامه‌های توسعه دوران جمهوری اسلامی

با استقرار نظام جمهوری اسلامی، تدوین برنامه‌های عمرانی، به تدوین برنامه‌های توسعه ارتقا یافت و قرار شد که این برنامه‌ها، جامعیت بیشتری یابند و بخشهای تعاونی و خصوصی را نیز دربرگیرند و به عبارتی، فقط برنامه عمرانی آن هم برنامه عمرانی دولت نباشند. به عبارتی، آنچه در قسمت تلفیق برنامه‌ها در قسمت‌های اولیه مقاله ذکر کردیم، با تلفیق ابعاد اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی در جهت توسعه کشور<sup>۱</sup>، مورد اهتمام نظام برنامه‌ریزی ملی قرار گرفت. در همین جهت، در طرح نظام برنامه‌ریزی کشور که در دی ماه سال ۱۳۶۰ به تصویب شورای اقتصاد رسید، تهیه یک برنامه بیست‌ساله، برنامه میان‌مدت پنج‌ساله، برنامه توسعه بخشهای مختلف اقتصادی هماهنگ با برنامه‌های میان‌مدت، پروژه‌های ملی، و برنامه‌های توسعه استانها و ... پیش‌بینی گردید (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۰، ۳).

در گزارش نهایی سیاستهای توسعه و تکامل جمهوری اسلامی ایران که در اردیبهشت ۱۳۵۹ منتشر شد، قسمتی<sup>۲</sup> نیز به مسئله "امنیت [داخلی] و دفاع ملی" اختصاص یافت. این قسمت، خود به پنج زیرقسمت تقسیم شده بود که

۱- که همان‌گونه که در گذشته نیز اشاره کردیم، سطحی به مراتب فراتر از رشد اقتصادی می‌باشد.

۲- قسمت شماره ۵۴۳.

عبارت بودند از: ۱) اهمیت، محدودیتها و امکانات؛ ۲) ویژگیهای وضع موجود؛ ۳) آرمانها و هدفها (وضع مطلوب)؛ ۴) سیاستهای کوتاهمدت (مرحله اول)؛ ۵) سیاستهای میانمدت و درازمدت (مرحله دوم و سوم). دو زیرقسمت اخیر، تحت عنوان "سیاستها و راهبردها" طبقه‌بندی شده بود. خلاصه‌ای از اهم آرمانها و هدفهای مندرج در این گزارش عبارتست از: ۱) انحصار قدرت نظامی و مسئولیت دفاع و حفظ امنیت ملی توسط دولت<sup>۱</sup>، انجام وظیفه دفاع ملی توسط "مرکز" و امنیت داخلی و حفظ نظم و اجرای قانون در شهرها و روستاها توسط هر استان، با همکاری متقابل؛ ۲) تبدیل ساختار ارتش به یک سازمان مردمی یک منظوره کوچک حتی‌المقدور خودکفا<sup>۲</sup>، مشتمل بر کادر ثابتی محدود که بیشتر به آموزش، سازماندهی، و کارهای تخصصی و اختصاصی<sup>۳</sup> و امور ثابت (همیشگی و مستمر) می‌پردازند، همچنین شامل نیروهای فعال و ذخیره گسترده آموزش دیده و سازماندهی شده‌ای که با فوریت قابل بسیج و تجهیز هستند؛ ۳) اجباری بودن آموزش همگانی نظامی، مطابق با الگوی ارتشی با نیروهای ذخیره و فعال که بازآموزی و تداوم آموزش نوبه‌ای جهت حفظ آمادگی همیشگی دارند؛ ۴) استقرار فعالیت و نیروی ارتش در مراکز تجمع جمعیت و نقاط استراتژیک و طبق نیازهای کشور؛ ۵) وجود سازمان کارآمد ضدجاسوسی (نخست‌وزیری، ۱۹۰-۱۸۵).

سیاستهای کوتاه مدت و بلندمدتی در این برنامه بلندمدت متناسب با آرمانها و

۱- به معنای عام [حکومت، نه قوه مجریه کشور].

۲- از نظر ستادی.

۳- امور اختصاصی اموری هستند که از نظر ماهیت یا قابلیت یا صلاحدید، انحصاراً به بدنه ثابت نیروها و تشکیلات نظامی اختصاص دارند و قابل واگذاری به سایر بخشهای دولتی یا خصوصی نیستند. با این تعبیر، کلیه امور غیراختصاصی، قابل واگذاری هستند و این کار طبق برنامه، حداقل در موارد تعیین شده‌ای بهتر است صورت گیرد.



اهداف یادشده بود.

نخستین برنامه پنج‌ساله<sup>۱</sup> پس از پیروزی انقلاب اسلامی (۶۶-۱۳۶۲) که یک برنامه توسعه بود، در سال ۱۳۶۱ تهیه شد اما مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت<sup>۱</sup> و در عمل مسکوت گذاشته شد. در متن تهیه شده پیشنهادی این برنامه اگرچه در مواردی، به "جنگ" به عنوان مسئله روز (صفحه ۶) و ضایعات آن (صفحه ۵۳) اشاره شده‌است و در برخی موارد نیز از تقویت بنیه (صفحه ۱۳) و صنایع دفاعی (صفحه ۳۵ و ۵۹) و تأمین نیازهای نیروهای مسلح (صفحه ۶۵) و صرفه‌جویی در جنگ (صفحه ۷۹) یاد شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۱)، اما هیچ قسمت مشخصی به دفاع اختصاص نیافته که این امر، بویژه با توجه به مقطع زمانی تهیه متن مزبور، قابل تأمل است.

در اواسط دهه ۱۳۶۰، کاهش شدید درآمدهای ارزی کشور در پی تنزل شدید قیمت نفت در بازارهای جهانی، کشور را با دشواری جدی روبه‌رو کرد و دولت وقت را وادار نمود که برنامه‌ای اضطراری برای رویارویی با بحران تدوین کند. این برنامه دوساله (۶۶-۱۳۶۵) که نام "برنامه شرایط نوین اقتصادی کشور" به خود گرفت، در اصل برنامه‌ای گذرا با تأکید بر ارزیابی منابع و مصارف ارزی برای مقابله با مشکلات ناشی از کمبود منابع ارزی بود، بنابراین نگرشی توسعه‌ای نداشت. در پیش‌بینی مصارف ارزی کشور در سال ۱۳۶۵، دفاع ۲۸/۶ درصد<sup>۲</sup> از مصارف برآوردی را به خود اختصاص داد (دفتر اقتصاد کلان...، ۱۳۷۷، ۴۵). شایان ذکر است که با بروز بحران حملات هوایی آمریکا به سکوهای نفتی و نارسایی شدید در مبادی مبادلات خارجی، یک برنامه شرایط بحران نیز در سال ۱۳۶۶ تهیه شد

۱- این برنامه در سال ۱۳۶۲ به مجلس تقدیم شد.

۲- یعنی ۲۳۰۰ میلیون دلار (از ۸۰۲۷ میلیون دلار).

که هیچ‌گاه به مرحله اجرا درنیامد (همان). در سال ۱۳۶۷ با کاهش قیمت نفت به سطح حدود قیمت‌های سال ۱۳۵۷ و کاهش حجم صادرات به علت حملات عراق به تأسیسات نفتی و تانکرهای حمل نفت، درآمد نفت شدیداً کاهش یافت<sup>۱</sup> و این سال نیز نقطه حسیضی برای برخی شاخصهای عمده اقتصاد کشور بود، در همین دوران بود که پذیرش قطعنامه ۵۹۸ به عنوان قطعنامه‌ای که در عین بحران شدید اقتصادی، چیرگی موضع جمهوری اسلامی ایران را در حساسترین مرحله تاریخ انقلاب اسلامی در پی داشت<sup>۲</sup>، آتش‌بس و خاتمه جنگ را موجب شد و با ورود به مرحله‌ای کاملاً جدید، سیاستهای اقتصادی کشور دگرگون شد و اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸) که با توجه به تجربه برنامه تهیه شده قبلی تدوین شده بود، به اجرا درآمد.

### ۱-۳-۴- برنامه اول توسعه

اولین هدف کلی برنامه اول توسعه، "بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی و تأمین نیازهای ضروری آن بر مبنای اهداف دفاعی تعیین شده" بود (قانون برنامه اول، ۳۱)، خطمشی دستیابی به این هدف، عبارت بود از بازسازی و تقویت بنیه دفاعی برمبنای استراتژی دفاعی کشور از طریق استفاده از کلیه امکانات و جلوگیری از دوباره‌کاری و عملکردهای موازی، فراهم کردن زمینه‌های اجرایی طرح بسیج مستضعفین به عنوان وسیع‌ترین شبکه دفاعی انقلاب اسلامی، آموزش آمادگی دفاعی در مدارس و دومنظوره کردن صنایع دفاعی کشور (همان، ۳۲). دومین سیاست

۱- درآمد نفتی ایران در سال ۱۳۶۷ حدود ۷۵۹۹ میلیون دلار بود، در حالی که این درآمد در سال ۱۳۵۳ به میزان ۱۸۶۷۲ میلیون دلار (با نرخ رشد مثبت تا سال ۱۳۵۷) شده بود.

۲- قطعنامه ۵۹۸ زمانی تصویب شده بود که جمهوری اسلامی ایران در موضع قدرت مسلط قرار داشت، و پذیرش آن از سوی امام راحل (ره) ابتکار عمل را به گونه غیرقابل انتظار دشمنان، به جبهه ایران اسلامی منتقل کرد.

کلی برنامه اول، عدم کاهش سطح ارائه خدمات عمومی دولت از جمله امور قضایی و حفظ امنیت و دفاع از مرزها بود (همان، ۶۷). بند دوم خط‌مشی‌ها نیز «استراتژی دفاعی کشور» را به عنوان یکی از چارچوب‌های اصلی بازسازی و نوسازی مورد توجه قرار داد. به علاوه، در بحث از «واردات» تصریح شد که «تداوم تقویت دفاع کشور بدون داشتن یک اقتصاد با بنیه‌های تولید داخلی رشد یافته، در سالهای آتی امکان‌پذیر نخواهد بود.» (قانون برنامه اول، ۹)

برنامه اول توسعه، برنامه‌ای پوشش دهنده کل کشور - اعم از بخش دولتی و غیردولتی - بود و در جدول‌های کلان آن، «امور دفاعی» فقط در میان اعتبارات جاری تصریح شده<sup>۱</sup> و از «تقویت بنیه دفاعی» نیز در ردیف «سایر هزینه‌های جاری» سخن به میان آمده، و واردات دفاعی، انتظامی، امنیتی و اطلاعاتی به میزان ۷/۸ درصد (۹۴۹۰ میلیون دلار از ۱۲۰/۷۳۲ میلیارد دلار) نیز در جدول منابع و مصارف ارزی کشور درج شده بود.

## ۲-۳-۴- برنامه دوم توسعه

قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۸-۱۳۷۴) در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسید. در این برنامه، «تقویت بنیه دفاعی کشور در حد نیاز در چارچوب سیاستها و تدابیر فرماندهی معظم کل قوا» به عنوان یازدهمین هدف از میان هدف‌های شانزده‌گانه کلان کیفی در نظر گرفته شد، و عبارت «حفظ امنیت همه جانبه آحاد مردم» در هدف سیزدهم گنجانیده شد (قانون برنامه دوم، ۱۳). خلاصه خط‌مشی‌های اساسی برای دستیابی به هدف

۱- هزینه‌های عمرانی بخش دفاع، در پوشش طرح‌های عمرانی مربوط به فصل‌های امور اقتصادی و زیربنایی دولتی گنجانیده شده بود.

یازدهم عبارت بود از حفظ و ارتقای توان رزمی و سازماندهی مناسب نیروهای مسلح؛ ارتباط منسجم و زنجیره‌ای بین صنایع کشور با صنایع نظامی؛ تربیت و بهسازی نیروی انسانی و ساختار سازمانی؛ تأمین نیازهای مادی و حقوق اجتماعی پرسنل؛ زمینه‌سازی لازم جهت اجرای طرح بسیج مستضعفین؛ گسترش فرهنگ ایمان، معنویت و مقاومت در نیروهای مسلح و ملت؛ تقویت آموزشهای لازم جهت آمادگیهای دفاعی؛ تقویت و دومنظوره کردن صنایع نظامی<sup>۱</sup> و بهره‌برداری بهینه از ظرفیتهای موجود و تکمیل و نوسازی صنایع موجود بویژه صنایع الکترونیک و هوایی، حضور فعال در باسازی و سازندگی کشور در زمان صلح به گونه‌ای که به آمادگی رزمی لطمه‌ای نزند و تلاش در جهت نیل به خودکفایی، مشروط بودن واردات اقلام دفاعی به عدم امکان تولید در داخل کشور با توجه به کیفیت آنها، تأکید بر صادرات و بازاریابی دفاعی و مشارکت با کشورهای دوست جهت اجرای طرحهای مورد لزوم، و تأکید بر استفاده متناسب از پدافند غیرعامل (قانون برنامه دوم، ۲۹-۲۷).

شایان ذکر است که در قالب دوازدهمین هدف برنامه که به سیاست خارجی اختصاص داشت، دو عبارت "تأمین امنیت ملی در برابر تهدیدات خارجی" و "حفظ و صیانت از مرزها و دفاع از تمامیت ارضی و پاسداری از انقلاب اسلامی"، گنجانیده شده بود. همچنین در قسمت سیاستهای کلی تجارت خارجی، حمایت از تولیدات تأمین‌کننده نیازهای دفاعی- اگرچه مزایای نسبی تحت الشعاع قرار بگیرند و بناچار نادیده گرفته شوند- تأکید شد (قانون برنامه دوم، ۳۵). در تبصره ۴۷، "تقویت و توسعه بسیج و برنامه‌های ورزش و آمادگی دفاعی"

۱- با توجه به اولویت تأمین نیازهای دفاعی، کمک غیرمستقیم تولیدات غیرنظامی به تقویت بنیه دفاعی، امکان بازگشت به حالت اولیه در حداقل زمان، و حفظ و افزایش کیفیت تکنولوژی و نیروی انسانی متخصص.

درج شد (قانون برنامه دوم). مراکز مختلف دولتی و تحت پوشش دولت نیز موظف شدند همه ساله حداقل به میزان دو درصد از سود خالص خود را صرف تقویت و توسعه بسیج و برنامه‌های فرهنگی، ورزشی و آمادگی دفاعی و سایر فعالیتهای مربوطه نمایند (قانون برنامه دوم). استفاده از کادر وظیفه در دولت، پس از گذراندن دوره آموزش نظامی، به گونه‌ای که به آمادگی رزمی آسیبی وارد نیاید نیز در تبصره ۴۸ قرار گرفت (همان).

در اجرای اصل ۱۴۷ قانون اساسی، پیمانکاری و مشارکت نیروهای مسلح و وزارت دفاع در بازسازی مجاز شمرده شد (همان، تبصره ۵۱). برخی معافیت‌های مالی و استثنایا نیز در برنامه مورد بحث، برای مساعدت بخش دفاع لحاظ گردید. همانند برنامه اول، در جدول اعتبارات عمرانی برنامه دوم، رقمی برای امور دفاع ملی درج نشد، و این امر، در قالب ردیف‌های دیگر گنجانیده شد.

### ۳-۳-۴- برنامه سوم توسعه

هنگام تهیه قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۸۳-۱۳۷۹) که در سال ۱۳۷۹ به تصویب رسید، برای نخستین بار، سیاست‌های کلی، پیش از تدوین برنامه، از سوی رهبر معظم انقلاب به دولت ابلاغ شد<sup>۱</sup> و در این ابلاغیه چارچوب اصلی برنامه‌ریزی را تعیین نمود. متن برنامه سوم، در نحوه سازماندهی محتوایی و ارائه مطالب، کاملاً با برنامه‌های گذشته متفاوت بود.<sup>۲</sup> در برنامه‌های گذشته جمهوری اسلامی، ابتدا هدف‌های کلان کیفی (کلی) و آنگاه خط‌مشی‌های اساسی و در قسمت‌های متعاقب، سیاست‌های کلی بیان می‌شد و در فصول ذی‌ربط، به هدف‌های کمی برنامه پرداخته می‌شد. اما در قانون برنامه سوم، قسمتی با عنوان

۱- خرداد ۱۳۷۸.

۲- در متن قانون، بخش اول به "حوزه‌های فرابخشی"، بخش دوم به "امور بخشی" و بخش سوم به "اجرا و نظارت" اختصاص یافت.

اهداف کلان کیفی برنامه، وجود نداشت.

فصل‌بندی سیاست‌های کلی برنامه ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب در قالب فصل اقتصادی، فصل فرهنگی و فصلی نیز با عنوان "فصل اجتماعی، سیاسی، دفاعی، امنیتی" با صراحت بیشتری پوشش موضوعات موردتوجه در برنامه میان‌مدت کلی توسعه کشور را فراتر از موضوعات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار می‌دهد. تأثیر انکارناپذیر دفاع بر رشد و توسعه اقتصادی کشور که در مبحث مربوط، به آن اشاره کردیم، چنین گسترش پوششی را مستدل می‌کند.

در قانون برنامه سوم، برخی از مندرجات برنامه دوم بار دیگر تنفیذ گردید. در سی و سومین سیاست از سیاست‌های کلی، به "توجه جدی در تخصیص منابع، به وظایف مربوط به اعمال حاکمیت دولت" اشاره شده است. در ماده ۶۴ برنامه سوم (در فصل ۷، نظام مالیاتی و بودجه) وظایف دولت به دو وظیفه اعمال حاکمیت و وظیفه تصدی (های اجتماعی و اقتصادی) تقسیم شده<sup>۱</sup> و آمده است: «اعتبارات جاری و عمرانی این قانون جهت درج در لوایح بودجه سالانه کل کشور، با رعایت اصول و طبقه‌بندی وظایف دولت، در این ماده و رعایت اولویتهای زیر ... برحسب امور و فصل، بین بخشهای مختلف تقسیم خواهد شد...

الف) وظایف اعمال حاکمیت دولت که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود<sup>۲</sup> بلکه تحقق آن، اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد، از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضایی و دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان.

۱- مضمون این تقسیم‌بندی، در حقوق اداری ایران مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۳ نیز صورت گرفته است.

۲- در تئوری اقتصادی، استثنانابذیری (Nonexclutivity) و رقابت‌ناپذیری (تقسیم و تفکیک‌ناپذیر - Nonrivality)، دو ویژگی کالاهای عمومی هستند که عملاً درحیطه اعمال حاکمیت قرار می‌گیرند.

اعتبار مورد نیاز برای انجام این وظایف، از محل درآمدهای عمومی تأمین می‌شود و بر اساس افزایش کارایی دستگاههای ذی‌ربط، منابع اختصاص یافته جهت بهبود کیفیت ارائه خدمات به مردم در دوران برنامه سوم توسعه، افزایش می‌یابد.

ب) وظایف مربوط به تصدیهای اجتماعی که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد، از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش و فعالیتهای فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی موجب بهبود وضعیت زندگی افراد جامعه می‌گردد. اعتبار مورد نیاز برای انجام این وظایف از محل منابع بودجه عمومی و مشارکت بخش غیردولتی تأمین خواهد شد و دستگاههای ذی‌ربط موظفند زمینه‌های لازم برای توسعه فعالیتهای بخش غیردولتی و واگذاری بخشی از فعالیتهای فعلی دولت را به این بخش فراهم کنند.

در بند دال تقسیم‌بندی مندرج در ماده ۶۴ نیز به تصدیهای اقتصادی پرداخته و توضیح داده شده است که: «وظایف مربوط به تصدیهای اقتصادی در بخشهای تولیدی و زیربنایی... [که] بخشی از وظایف دولت در این قسمت در دوران برنامه، به تدریج به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد.»

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، حفظ نظم و امنیت عمومی و دفاع از مرزهای کشور و تقویت بسیج، در زمره وظایف اعمال حاکمیت دولت - که از محل درآمد عمومی تأمین می‌شود - قرار داده شده‌است. «ملاحظات امنیتی و دفاعی» به عنوان نخستین گروه از ملاحظات آمایش، در بند سی‌ام سیاستهای کلی تصریح شد. بهبود و تکمیل سازمانی و توزیع جغرافیایی نیروهای مسلح نیز در بند سی و چهارم و تقویت صنایع دفاعی، در بند سی و پنجم و توجه ویژه به مردم در امنیت و دفاع در بند آخر (بند سی‌وششم) مطرح شده‌اند. فصل بیست و دوم برنامه سوم به تفصیل به «امور دفاعی و امنیتی» اختصاص یافت و در آن به تجهیز نیروهای مسلح بویژه با فناوریهای جدید و استراتژیک (ماده ۱۷۱)؛ به مزایده گذاشتن دارایی‌های

غیرضرور جهت رفع نیازهای ضروری بخش دفاع (ماده ۱۷۲)؛ تهیه طرح جامع نحوه استقرار نیروهای مسلح در سطح کشور (ماده ۱۷۳)؛ ارتش بیست میلیونی و اشاعه تفکر بسیجی و مردمی کردن امنیت و دفاع (ماده ۱۷۵)؛ استفاده از خدمت مشمولان و وظیفه در دولت (ماده ۱۷۶)؛ مشارکت در بازسازی و پیمانکاری (ماده ۱۷۸)؛ و تشکیل یگانهای حفاظت مراکز اجرایی (ماده ۱۷۹) پرداخته شد که برخی از موارد یاد شده، در برنامه قبل نیز ذکر شده بودند. شایان ذکر است که به "امور دفاعی و امنیتی" به عنوان یکی از امور بخشی پرداخته می‌شود در حالی که امور مربوط به امنیت ملی حداقل در برخی موارد، فرابخشی می‌باشد.

علاوه بر مواردی که در متن سیاستهای کلی، رهنمودهای کلی و متن برنامه سوم، به نوعی به ملاحظات و امور دفاعی و امنیتی اشاره شده‌است، و همچنین صرف‌نظر از آنچه به نوعی در گذشته نیز مطرح بوده‌است، در بند سی و دوم سیاستهای کلی، جهت‌گیری و هدف اصلی در افزایش اقتدار دفاعی و امنیتی و انتظامی، "بازدارندگی و پاسخگویی مؤثر به تهدیدها و تأمین منافع ملی و امنیت عمومی، پشتیبانی از سیاست خارجی و گسترش صلح، ثبات و امنیت در منطقه، با بهره‌گیری از همه امکانات" معرفی شده‌است. به نظر می‌رسد که گزینش اصل "بازدارندگی" به عنوان اصل اساسی در سیاست و سازماندهی دفاعی کشور، نکته بسیار حائز اهمیتی باشد که در برنامه‌های قبلی، مورد توجه جدی قرار نگرفته است. همچنین قرابت و پیوند بین سیاست دفاعی و سیاست خارجی، علاوه بر آنکه با در کنار یکدیگر ذکر کردن فصول ذی‌ربط تداعی می‌شود، در این سیاست کلی نیز تصریح شده‌است. در قسمت مربوط به سیاست خارجی نیز در بند سی و یکم سیاستهای کلی، "بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی" - که خود، عامل مهمی در بازدارندگی است - نام برده شده است.

علاوه بر آنچه گفته شد، در فصل امور اقتصادی رهنمودهای کلی، در بند نود و هفتم آمده است: «در تنظیم بودجه‌های سالانه، تأمین منابع مورد نیاز برای



سرمایه‌گذاری و امور جاری مربوط به اعمال وظایف حاکمیتی دولت از قبیل: دفاع، حفظ نظم و امنیت، برنامه‌ریزی و نظارت... با تأکید بر ارتقای کارایی و نیز بهبود کیفیت ارائه خدمات در این بخشها، از محل درآمدهای عمومی صورت پذیرفته و از اولویت برخوردار است.»

#### ۴-۳-۴- برنامه چهارم توسعه

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۸۸-۱۳۸۴) در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید و به علت فضای سیاسی کشور و تحولات آن، دارای فراز و نشیب‌هایی به مراتب بیشتر از برنامه‌های قبلی بود به گونه‌ای که سرانجام با رسیدگی مجمع تشخیص مصلحت نظام و موافقت مقام معظم رهبری با پیشنهاد مجمع، ابلاغ شد. فرایند تهیه<sup>۱</sup> و سازماندهی متن برنامه چهارم و مبانی نظری و مستندات همراه آن به کلی با گذشته متفاوت است.

پیش از تهیه برنامه چهارم، علاوه بر سیاستهای کلی ابلاغی، مقام معظم رهبری، سند "چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی" (چشم‌انداز بیست‌ساله) نیز به عنوان چارچوبی بلندمدت ابلاغ شده بود. در سند چشم‌انداز، جامعه ایرانی جامعه‌ای "امن، مستقل، مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت" ترسیم شد.

متن قانون برنامه چهارم توسعه در هفت بخش تنظیم شده است، بخش پایانی، به جدولهای کمی برنامه اختصاص دارد.<sup>۲</sup> در این متن، مواد تفیذی نیز که بدون تغییر نسبت به برنامه سوم، دوباره به تصویب رسیده، مشخص شده‌اند. بخش پنجم برنامه، "تأمین مطمئن امنیت ملی" با دو فصل "امنیت ملی" (فصل دهم) و

۱- سازمان کار و فرآیند تهیه برنامه، در متن "مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه" ذکر شده است.

۲- درباره ارقام جدولها نیز اختلاف وجود داشت. این جدولها با مدت کوتاهی تأخیر نسبت به متن برنامه، از سوی مجلس به دولت ارسال شد.

“توسعه امور قضایی” (فصل یازدهم) می‌باشد. تحلیل روح نحوه نگرش به امنیت ملی و دفاع در متن مورد بحث، به مجالی مستقل نیاز دارد. اما در برخی مواضع نیز علاوه بر بخش ذی‌ربط، به دفاع با صراحت پرداخته شده است. از جمله در ماده ۱۳۵ مندرج در فصل دوازدهم با عنوان “توسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت” همانند آنچه در برنامه سوم ذکر شد، نقش و وظایف دولت در حوزه‌های “امور حاکمیتی”، “امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی”، “امور زیربنایی” و “امور تصدی‌های اقتصادی” ذکر شده است که از “حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی ملی” به عنوان بند ششم امور حاکمیتی، سخن به میان آمده است. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب دی‌ماه ۱۳۸۲ نیز برای دوره برنامه چهارم تمدید گردیده که در آن در مواردی به دفاع پرداخته شده است.<sup>۱</sup>

در فصل “امنیت ملی”، موادی درج شده‌اند که به‌طور خلاصه و مفهومی<sup>۲</sup> متضمن امور است، از جمله مهمترین آنها عبارتند از: آموزش عمومی و ترویج فرهنگ متناسب؛ توسعه خطوط مواصلاتی و مراودات اطلاعاتی با کشورهای منطقه در قالب ترتیبات امنیت جمعی؛ توسعه مشارکت همه ایرانیان در تصمیمات و مدیریت اجرایی کشور؛ ترویج روحیه متناسب؛ ایمن‌سازی ساختار و پراکندگی جمعیت؛ رویکرد جامعه محوری در توسعه نظم و امنیت کشور و جایگزینی کنترل‌های درونی به جای رویکرد امنیتی؛ مبارزه با زمینه‌های ناهنجاری و خشونت؛ توجه به منزلت اجتماعی؛ تقویت نهادهای مدنی و احزاب (ماده ۱۱۹)؛ تشکیل شورایی برای سیاستگذاری در مسائل و تقویت مشارکت اقلیت‌های دینی (ماده ۱۲)؛ هوشمندسازی سیستم‌های دفاعی؛ بهینه‌سازی ساختارهای چابک و سخنگو؛ تأکید بر نیروهای مردمی در استقرار امنیت و دفاع؛ بهبود صنایع دفاعی

۱- مواد ۱۶ و ۲۱ و ۲۲ و ۹۳.

۲- آنچه ذکر شده است تلخیص شده مفهومی مواد می‌باشد.

و نیروهای مسلح با ارتقای دانش، مهارت و فناوری، منزلت اجتماعی و معیشت؛ ارتقای ابتکار عمل و توان مقابله مؤثر؛ گسترش همکاریهای بخش دفاع با مراکز علمی دانشگاهی داخلی و خارجی؛ رعایت پدافند غیرعامل در طرحهای مهم و تأسیسات زیربنایی و ساختمانهای حساس و شریانهای حیاتی کشور (ماده ۱۲۲)؛ تشکیل مؤسسات غیردولتی حفاظتی و مراقبتی (ماده ۱۲۲)؛ اصلاح ساختار جامعه اطلاعاتی (ماده ۱۲۴)؛ تهیه طرح جامع امنیت ملی نظر به اهمیت امنیت ملی در رشد و توسعه کشور (ماده ۱۲۵)؛ تقویت مراوده و بهره‌گیری از ایرانیان مقیم خارج؛ واگذاری کمکهای توسعه‌ای رسمی به کشورهای هدف؛ هماهنگی بخشهای بین‌المللی کلیه دستگاههای اجرایی (ماده ۱۲۷)؛ تهیه و اجرای طرح جامع نحوه استقرار نیروهای مسلح در سطح کشور (۱۲۸). مواد ۱۷۱ و ۱۷۵ تا ۱۸۱ و ۱۸۳ تا ۱۸۶ برنامه سوم نیز تنفیذ گردیده است.

در میان مواد اشاره شده برنامه چهارم، کاربرد برخی واژه‌ها و عبارتها از جمله "مدارا و زیست سالم" و "توسعه مشارکت همه‌جانبه همه ایرانیان" و "جایگزینی ارزشها و کنترلهای درونی به جای رویکرد امنیتی"<sup>۲</sup> در توسعه نظم و امنیت کشور و "تقویت ... احزاب در کشور"<sup>۳</sup> باید با دقت بیشتری واکاوی شود. به علاوه، به نظر می‌رسد که گرایش فصل امنیت ملی برنامه چهارم، بیشتر رو به داخل کشور (امنیت داخلی) دارد و این رویکرد، بر امنیت خارجی و تهدیدات سلطه‌گران خارجی و برخورد فعال و هوشیارانه با تهدیدات روزافزون آنها، حتی با فعالیتهای غیرمداخله‌گرانه و غیرنظامی خارجی غلبه دارد.<sup>۴</sup>

۱- به‌طور مطلق و بدون قید شبیه "عدم مخاصم با نظام"، و بدون قید سطح مشارکت.

۲- بر روی واژه مطلق "جایگزینی" که نمی‌تواند به معنای تکمیل یا تقویت و امثال آنها باشد، باید توجه شود.

۳- که در صورت هم‌راستا بودن با منافع ملی و ارزشهای مندرج در قانون اساسی می‌توانند در تحکیم امنیت ملی نقش مفید و موثر ایفا کنند اما در غیر این صورت، صرف تقویت مطلق احزابی که فقط مجوز رسمی فعالیت اخذ کرده‌اند، لزوماً موجب تقویت امنیت ملی نمی‌شود.

۴- بی‌تردید، "دفاع" فقط به دفاع نظامی محدود نمی‌شود.

ادبیات بی‌سابقه<sup>۱</sup> برخی قسمتهای مجلدات "مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه" بسیار تأمل برانگیز است. همان‌گونه که گفته شد، بررسی علمی آنچه در دو جلد مورد بحث ذکر شده است، به مجال مستقل نیاز دارد. سخن گفتن از رویکردی رمانتیک و یا بنیادگرایی در برنامه‌های گذشته توسعه و تعبیر آرمانهای خیالی برای "مقولاتی نظیر مبارزه با آمریکا، نابودی اسرائیل، جهانی بودن جمهوری اسلامی ایران ... " (دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان ...، ۱۳۸۳، ج ۱، ۳۴۴) و یاد کردن از "دکتر مصدق و جمهوری اسلامی ایران، به ترتیب [به عنوان] بنیانگذار دو تلاش سلبی مسالمت‌جو و ستیزه‌جو" (همان، ۳۴۶) و قابل اعتنا نبودن ارتش جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی "در مقایسه با قدرتهای بزرگ، همچنین قدرتهای منطقه‌ای مانند ترکیه و پاکستان" (همان، ۳۴۹) ادعای روند رو به رشد ایران پس از انقلاب به "توسعه گرایش نظامی" (همان، ۳۵۲) و این عبارت که «ایران در وضعیت مذلت نیست که مجبور باشد در حال حاضر شهید شود، تا مذلت نپذیرد. البته اعمال سیاستهای غلط، تا به حال چنین وضعی را به‌طور مقطعی به وجود آورده است» و ادعای ارتقای سطح امنیت با "کاهش هزینه‌های نظامی به بیست درصد (۲۰٪) سطح فعلی" و عدم نیاز به سلاحهای تهاجمی چون هواپیمای F-14 به لحاظ افول خطر شوروی، همگی از مواردی هستند که حاوی تفکری بجز تفکر ملهم از رهنمودهای امام راحل(ره) و تدابیر و مواضع صریح رهبر معظم انقلاب اسلامی و نظامی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ترسیم شده، می‌باشد.

۱- از نظر کاربرد مفاهیم و واژه‌ها در یک متن رسمی مرتبط با برنامه‌ریزی میان‌مدت در سطح ملی. شایان ذکر است که در صفحات متعددی از این مجلدات همراه برنامه چهارم، با مهری دستی نظر خواننده به "توجهی مهم" جلب شده است. در این متن مهر شده، تصریح شده است که «مجموعه حاضر حاوی مطالبی با عنوان مطالعات پایه برای تدوین برنامه چهارم توسعه می‌باشد که دیدگاههای کارشناسی را در این ارتباط مطرح می‌سازد، و لزوماً بیانگر نظرات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیست.»

## نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی معمولاً به معنای در نظر گرفتن پیشاپیش کارهایی قلمداد می‌شود که برای دستیابی به خواسته‌های مورد نظر، قرار است انجام شوند. در دوران معاصر، فعالیت‌های برنامه‌ریزی به عنوان یک رشته شناخته شده مشخص، با برنامه‌ریزی فیزیکی آغاز گردیده و پس از آن، به قلمرو برنامه‌ریزی اقتصادی کلان، برنامه‌ریزی اجتماعی، برنامه‌ریزی توسعه و برنامه‌ریزی عملیاتی گسترش یافته‌اند. در دورانهای اخیر نیازهای پیش آمده، تلفیق بین قلمروهای برنامه‌ریزی و همچنین گنجانیده شدن موضوعات مختلف را در این میان، موجب شده‌اند.

شکل‌گیری برنامه‌ریزی در ایران، حداقل به دهه ۱۳۱۰ بازمی‌گردد. نخستین برنامه رسمی کشور در سطح ملی برنامه عمرانی اول بود که بسیار کوتاه و به شکل فهرستی از طرحهای بزرگ در ۱۳۲۸ (یک سال پس از تشکیل سازمان برنامه) آغاز و به علت مشکلاتی، پایان نیافته متوقف شد. در این برنامه و دو برنامه پس از آن، سخنی از دفاع و امور مربوط به آن به میان نیامد. در برنامه سوم، نظام حسابهای ملی در برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار گرفت و به هماهنگی بین سیاستهای مختلف کشور با سیاستهای عمرانی توجه شد. با جامعیت یافتن بیشتر شمول موضوعات برنامه‌ریزی، برای نخستین بار، در برنامه چهارم عمرانی پیش از انقلاب به "تقویت بنیه دفاعی کشور" تصریح شد. در برنامه پنجم عمرانی، بویژه با توجه به محورهای عمده حسابهای ملی بخشی نیز به "امور عمومی و دفاع ملی" اختصاص یافت و به نسبت به تفصیل به این امر پرداخته شد. گروه‌بندی اعتبارات به سه بخش امور عمومی، امور اجتماعی، و امور اقتصادی، و گنجانیده شدن اعتبارات جاری در برنامه مذکور، آغاز درج امور دفاع ملی در برنامه‌های کل کشور به عنوان یکی از گروههای اصلی هزینه‌های جاری شد.

در نخستین قانون برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران که با فاصله کوتاهی پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ تصویب شد و به اجرا درآمد، "بازسازی و تجهیز

بنیه دفاعی"، در صدر اهداف برنامه قرار گرفت و خطمشی تحقق آن برشمرده شد. در برنامه دوم، بار دیگر این مهم به عنوان یازدهمین هدف مطرح و خطمشی‌های اساسی دستیابی به آن، تبیین شدند.

در سیاستهای کلی تدوین برنامه سوم ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، فصلی نیز به امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی، و امنیتی اختصاص یافت. سازماندهی محتوایی برنامه سوم، متفاوت با گذشته و به تفکیک حوزه‌های فرابخشی، اموربخشی، اجرا و نظارت تدوین شد؛ دفاع و امنیت ملی به عنوان یکی از امور بخشی قلمداد شد در حالی که حداقل برخی از موضوعات امنیت ملی، فرابخشی می‌باشند. در این برنامه، مقرر گردید که دفاع به عنوان یکی از امور حاکمیتی نیز به‌طور فزاینده تقویت شود.

از میان هفت بخش برنامه چهارم - که ارائه محتوای آن بار دیگر تغییر سازمان یافت - بخش پنجم به "تأمین مطمئن امنیت ملی" اختصاص یافت و با وجود مواضع تأمل برانگیز تهیه‌کنندگان متن، "مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه" در خصوص دفاع و امنیت ملی و نیروهای مسلح کشورمان، تا حدی برخی موضوعات مطرح شده در برنامه قبلی بار دیگر در متن قانون برنامه چهارم تکرار و مواردی نیز عیناً تنفیذ شد. رویکرد اصلی و غالب برنامه چهارم، گرایش بیشتر به رویکرد و ابزارهای تأمین امنیت داخلی دارد.

با مروری بر مندرجات برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران، موارد زیر از مواردی هستند که در قلمرو دفاع با صراحت یا ضمنی مورد توجه و تأکید قرار گرفته‌اند:

- تأکید همه‌جانبه بر مردمی کردن امنیت و دفاع و ایجاد آمادگی دفاعی عمومی از همه جنبه‌های معنوی، جسمانی و تجهیزاتی و تقویت نهادینه بسیج؛

- زمینه‌سازی و استفاده از همه امکانات ملی<sup>۱</sup> در جهت تأمین امنیت ملی و دفاع به عنوان یکی از قسمتهای مهم و غیرقابل واگذاری به عنوان اعمال حاکمیت (متضمن پیوند زنجیره‌ای صنایع دفاعی با صنعت و اقتصاد ملی، و ارتباط نزدیک دفاع با دانشگاهها، آمایش متناسب، و پدافند غیرعامل و ...)
- استفاده از امکانات دفاعی و لحاظ نمودن اهداف و استراتژیهای دفاعی در ارتقای توان و اقتصاد ملی (با مشارکت در سازندگی، دومنظوره کردن صنایع دفاعی، خدمت سربازان در مراکز دولتی و ملاحظه امور امنیتی و دفاعی در آمایش سرزمینی و ...)
- تعامل نزدیک و هم‌افزای امور دفاعی و امور خارجه (با توجه به بازارهای خارجی و مشارکت با کشورهای دوست و ...)
- مدیریت کارآمد و اثربخش و پراکنش مناسب منابع و دارایی‌های دفاعی (اعم از تجهیزات، تأسیسات، ساختمانها، بویژه نیروی انسانی، و ...)
- حفظ ابتکار عمل، چابکی و هوشمندسازی انسانی و تجهیزاتی.

#### منابع فارسی

- ۱- عبداله‌خانی، علی (۱۳۸۴)؛ *دیباچه‌ای بر قانون امنیت ملی*، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- ۲- فلیجی، نعمت (تابستان ۱۳۸۰)؛ "بررسی اثر مخارج دفاعی بر رشد اقتصادی ایران با تأکید بر جنگ تحمیلی عراق و ایران"، در *فصلنامه مطالعات دفاعی و امنیتی*، سال هشتم، شماره بیست و هفت، صص ۱۴۴-۱۳۳.
- ۳- رعیت، کیومرث (۱۳۷۸)؛ *تأثیر مخارج نظامی بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه، با تأکید بر ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم اقتصادی دانشکده علوم انسانی و اجتماعی بابلسر.

۱- که "مردمی کردن دفاع" نیز جلوه‌ای بارز از آن به حساب می‌آید.

- ۴- گرجی مهلبانی، حمزه‌علی (۱۳۸۰)؛ *تحلیل تطبیقی تأثیر هزینه‌های نظامی بر رشد و توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد اقتصاد دفاع، پژوهشکده علوم دفاعی دانشگاه امام حسین (ع).
- ۵- دفتر اقتصاد کلان معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)؛ *سابقه برنامه‌ریزی در ایران*، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۶- هیأت مرکزی امور اقتصادی سازمان برنامه (۱۳۴۰)؛ *مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران*، سازمان برنامه.
- ۷- اداره آمار و بررسیهای اقتصادی و مالی بانک ملی ایران (بهمن و اسفند ۱۳۲۷)؛ *تاریخچه تنظیم برنامه هفت‌ساله عمران و آبادانی ایران*، ضمیمه مجله شماره ۹۸ بانک ملی ایران.
- ۸- توفیق، فیروز (۱۳۵۹)؛ *درآمدی بر برنامه‌ریزی اقتصادی*، با نگاهی به وضع ایران، مجموعه آموزش و توسعه.
- ۹- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۳)؛ *برنامه پنجم عمرانی کشور* (تجدیدنظر شده - خلاصه)، (۵۶-۱۳۵۲).
- ۱۰- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۶)؛ *خطوط کلی، اهداف، سیاستها، خط‌مشی‌های برنامه عمرانی ششم*.
- ۱۱- مجموعه مقالات ارائه شده در اولین سمینار روشهای برنامه‌ریزی ۱۵-۱۲ اردیبهشت ۱۳۶۱.
- ۱۲- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۰)؛ *نظام برنامه‌ریزی کشور*.
- ۱۳- رزاقی، ابراهیم (۱۳۶۷)؛ *اقتصاد ایران*، نشر نی.
- ۱۴- رزاقی، ابراهیم (۱۳۵۹)؛ *گزارش نهایی سیاستهای توسعه و تکامل جمهوری اسلامی ایران*، نخست‌وزیری.
- ۱۵- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۱)؛ *برنامه کلان توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی پنجساله اول جمهوری اسلامی ایران* (۶۶-۱۳۶۲) (مصوب شورای اقتصاد).
- ۱۶- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶)؛ *قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران* (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۱۷- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۴)؛ *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران* (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.



- ۱۸- مجمع تشخیص مصلحت (۱۳۸۲)؛ مجموع مصوبات (جلد سوم : سیاستهای کلی)، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۱۹- مجمع تشخیص مصلحت (۱۳۸۳)؛ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ۲۰- دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه (۱۳۸۳)، مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

#### English References

- 1- Mintzberg, Henry (1994), *The Rise and Fall of Strategic planning*, Prentice Hall.
- 2- Archibugi, Franco (1990); "Towards a New Discipline of Planning", in *Socio-Economic Planning Science*, Vol.30, No.2, pp.81-102.
- 3- The Development of Planning Policy
- 4- Archibugi, Franco (2000), "Planning Theory : Reconstruction or Requiem for Planning?", in Planning Theory conference Papers,
- 5- Benoit, Emile (1973); *Defense and Economic Growth in Developing countries*, Lexington Books, Lexington, MA.
- 6- Eatwell, John, and Others (1987); *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (4 Vol.), The Macmillian Press Limited.
- 7- Hartley, Keith; and Todd Sandler (1995), *Handbook of Defense Economics*, Elsevier.
- 8- Sandler, Todd; and Keith Hartley (1995); *The Economics of Deffense*, Cambridge University Press.

9. Stroup, Micheal D., and Jac C. Hekelman (Nov. 2001); "Size of the Military Sector and Economic Growth : A Panel Data Analysis of Africa and Latin America", in Journal of Applied Economics, Vol.IV, No.2, 329-360.
10. Sala-I-Martin, Xavier ; and Gernot Doppelhofer ; and Ronald I. Miller (Sep. 2004); Determinants of Long Term Growth : A Bayesian Average of Classical Estimates (BACE) Approach, American Economic Review, Sep. Vol.94, No.4, 813-835.
11. Smith, Ron P. ; and J. Paul Dunne (Nov. 2001),
12. Dakurah
13. Wilkins, Nigel (2004)
14. Yildirim, J. Lide ; and Selami Sezgin ; and Nadir (Aug. 2005), "Military Expenditure and Economic Growth in Middle Eastern Countries : A Dynamic Panel Data Analysis", in Defence and Peace Economics, Vol.16, No.4, pp.283-295.
15. Khan, Mahmood-ul-hasan (Dec. 2004); Defence Expenditure and Macroeconomic Stabilization : Causality Evidence Form Pakistan, State Bank of Pakistan Working Paper No.6.
16. De Wet, H. F. ; and C. E. Coetzee ; South Africa Defence Expenditure in the 20<sup>th</sup> Century.
17. Dunne, J. Paul ; and Eftychia Nikolaidou (2005) ; Military Spending and Economic Growth in Greece, Portugal and Spain.
18. Abu-Badr, Suleiman ; and A. S. Abu-Qran ; Government Expenditures, Military Spending and Economic Growth : Causality Evidence Form Egypt, Israel and Syria.
19. Aizenman, Joshua ; and Reuven Glick (2003), Military Expenditure, Threats, and Growth.