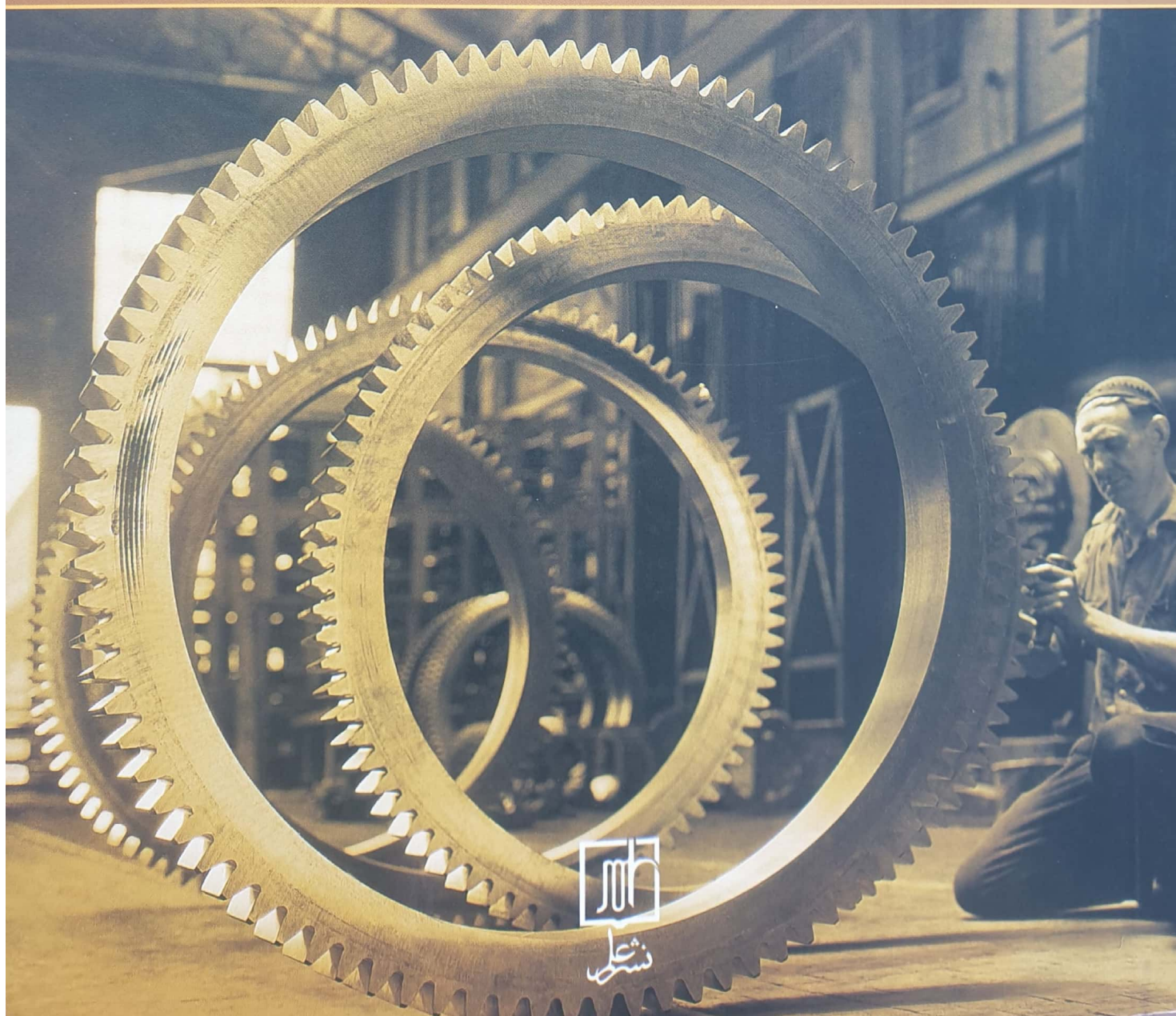


برنامه‌ریزی و توسعه در ایران

جورج بی. بالدوین

(سرپرست گروه اول مشاوران هاروارد، ۱۳۳۸ تا ۱۳۴۱)

ترجمه میکائیل عظیمی



کل منابع برنامه به ۱۸ درصد کاهش یافت [در شرایطی که] نیازهای راه‌اندازی و تکمیل واحدهای سیمان و نساجی دو سوم این کاهش را رقم می‌زد. در واقع، کمبود دائمی نقدینگی در سازمان برنامه پس از ۱۹۵۸ (۱۳۳۷)، بحران‌های مالی مکرری را بر همه پروژه‌های تحمیل کرد و همه آنها را که درگیر اجرای این پروژه‌ها بودند (برنامه‌ریزان، کارفرمایان، مشاوران و تأمین‌کنندگان و سفارتخانه‌های آنها) را دلسرد کرد. تا کنون پروژه‌هایی که تکمیل شده و راه‌اندازی شده‌اند عبارتند از: تا ۱۹۶۱ (۱۳۴۰) دولت مالک ۴ کارخانه به هم مرتبط نخ‌ریسی و بافندگی بود که ظرفیت تولید ۱۱۰ میلیون متر پارچه در سال را دارند (معادل یک سوم نیاز کشور) و همچنین مالک دو مجتمع سیمان بود که با موفقیت، سیمان مورد نیاز سدهای دز و سفیدرود را تأمین می‌کردند؛ دلیل اصلی احداث این دو مجتمع سیمان [این دو سد بود].

به طعنه می‌توان گفت، یکی از دستاوردهای اصلی برنامه‌ریزان، جلوگیری از تخصیص منابع زیاد به نخستین کارخانه فولاد کشور بود. شایسته است داستان این اتفاق شایسته، جداگانه نقل شود.

پروژه فولاد

پیشنهاد برنامه دوم برای یک مجتمع یکپارچه آهن و فولاد، کشور را وارد مرحله کلاسیک برنامه‌ریزی و ارزیابی پروژه کرد. این پروژه شامل ملاحظات مهم فنی، سیاسی، مالی و تجارت بین‌الملل بود. اگر این پروژه در مسیر پیش‌بینی شده خود در سال ۱۹۵۸-۵۹ (۱۳۳۷-۳۸) پیش نمی‌رفت، همان گونه که نرفت، کشور بدون تردید گرفتار اشتباه پرهزینه‌ای می‌شد، نه اشتباهی که فقط نوشته شده و فراموش شود بلکه اشتباهی که اقتصاد باید آن را برای سال‌ها تحمل می‌کرد. این امر یکی از طنزهای تصمیم‌های اقتصادی است که

استباه‌های بزرگتر، احتمال کمتری دارند که نوشته شده و ثبت شوند. معمولاً افراد بسیار زیادی درگیر خاتمه دادن به اقدامی عملی هستند.

در اواخر دهه ۱۹۳۰ (۱۳۱۰) رؤیای رضا شاه برای راه‌اندازی نخستین کارخانه فولاد کشور منتهی به طراحی یک پروژه مشخص شد. ساختمان اداری آن در سایت کارخانه در کرج ساخته شد. کارخانه کوچکی طراحی شد و توسط تأمین‌کننده‌ای آلمانی شروع به تولید کرد و پول طرف آلمانی نیز پیشتر پرداخت شد. جنگ [جهانی دوم] مانع رسیدن تجهیزات به ایران شد، بنابراین ایران هزینه تجهیزاتی را پرداخت که هرگز به ایران نرسیدند. وقتی در میانه دهه ۱۹۵۰ (۱۳۳۰) پروژه فولاد دوباره مطرح شد، مقامات ایرانی دوباره به آلمان رفتند. از کنسرسیومی از تأمین‌کنندگان آلمانی (به رهبری تأمین‌کننده پیش از جنگ) خواسته شد برای نیازهای گسترش یافته ایران در دوره پس از جنگ، کارخانه بزرگتری طراحی کند و از آن کنسرسیوم خواسته شد تا هزینه ساخت آن را نیز اعلام کند. طی دو سال از آگوست ۱۹۵۵ (مرداد ۱۳۳۴)، مطالعات طراحی و برآوردهای مالی در مجموعه‌ای از گزارش‌ها به دولت ایران تحویل شد.

جدای از پروژه راه‌آهن، که چیزی حدود ۸۰ میلیون دلار در دهه ۱۹۳۰ هزینه داشت (شاید برابر ۵۰۰ میلیون دلار در ۱۹۶۰ ارزش داشت)، پروژه فولاد سال ۱۹۵۷ (۱۳۳۶) بزرگترین پروژه‌ای بود که تا آن تاریخ در ایران اجرا شده بود. اختصاص ۳۵ میلیون دلار در برنامه دوم برای این پروژه تنها آغاز کار بود. برآوردی تقریبی نشان می‌داد که این پروژه بیش از ۱۵۰ میلیون دلار نیاز داشت، شامل سرمایه‌گذاری لازم در معادن ذغال، تجهیزات کک‌سازی، توسعه راه‌آهن و بالاسری‌های اجتماعی مورد نیاز برای ساخت یک شهر جدید. بنابراین مسأله‌ای که آیا ایران حاضر به امضای قرارداد پیشنهاد شده از طرف

آلمانی‌ها خواهد بود یا نه، مسأله‌ای جدی بود. این موضوع همچنین با تاریخی ۲۰ ساله از احساسات ملی، مشکوک بودن به مشاوران خارجی و همچنین همه مسائل شخصی و رشوه‌خواری‌های مرتبط با قراردادهای بزرگ در ایران؛ همراه بود. این پروژه همه چیز بود بجز یک تحلیل پیش‌برنده اقتصادی برای شورای اقتصادی که به تازگی توسط سازمان برنامه راه‌اندازی شده بود. [چون] تحلیل اقتصادی باید به سختی مبارزه می‌کرد تا حتی شنیده شود.

جزئیات پروژه فولاد مهم نیست. آنچه مهم است فرایندی است که طی آن این تصمیمات بزرگ اقتصادی و مواردی از این دست، در ایران اتخاذ می‌شدند. شاید مهم‌ترین نکته‌ای که باید اشاره شود آن است که هیچ سرمایه‌گذاری نباید بدون ضمانت خود را در اختیار تأمین‌کنندگان ماشین‌آلات قرار دهد تا آنها اطلاعات مهم برای اتخاذ تصمیم را به او دهند. تأمین‌کنندگان معمولاً می‌توانند استدلال‌هایی باورکردنی برای پروژه‌ها مطرح کنند که متضمن خرید ابزار و تجهیزات آنها باشد. بنابراین همواره لازم است تا صلاحیت و صداقت تأمین‌کنندگان پروژه‌های بزرگ، ارزیابی شود. فرایندهای داخلی ارزیابی پروژه می‌توانند این مهم را انجام دهند، فرایندهایی که به طور حرفه‌ای و تخصصی، برای بررسی آنچه سیاستمداران و مهندسان پیشنهاد می‌کنند، منتقدان شکاک (مانند اقتصاددانان) را دعوت به تأمل کند؛ و برای قضاوت درباره مسائل مهندسی، مشاوران فنی صاحب صلاحیت (معمولاً مهندسان مشاور) را درگیر کار کند (یعنی پرسش‌هایی درباره طراحی، مواد اولیه مورد نیاز و محل پروژه). اگر افراد دیگری غیر از تأمین‌کنندگان و خریداران برای تأمین مالی پروژه مورد نیاز باشد، مطمئناً آسان‌تر است که بر ارزیابی حرفه‌ای مستقل، اصرار شود. این مورد چیزی است که در نهایت ایران را نجات داد.

پیشنهاد آلمانی‌ها در ۱۹۵۷ (۱۳۳۶) برای زدودن تردیدهای مهمی که مدیریت سازمان برنامه درباره برخی مسائل فنی و بازاری این پروژه مطرح کرد، به قدر کافی متقاعدکننده نبود. به دلیل آن که سازمان برنامه این پروژه را تا مراحل بسیار پیشرفته‌ای دنبال کرده بود و شاه و دیگران نیز خبر امضای قرارداد فولاد را اعلان عمومی کرده بودند، متوجه شدند که برای برگشت به عقب و اتخاذ تمهیداتی برای ارزیابی مستقل پروژه و بررسی این تردیدها دیر شده است. در مقابل ابتهاج تلاش کرد تا کنسرسیوم آلمانی را برای اثبات صلاحیت خود، به سهم شدن در سرمایه پروژه ترغیب کند. آلمانی‌ها نیز پذیرفتند تا ۲۰ درصد ارزش فوب تجهیزات را که خود آنها عرضه می‌کردند را متقبل شوند. این قاعده مستلزم آن بود که ایران، پیش از آن که پروژه به تولید تجاری برسد، دارایی آلمانی‌ها را با قیمت تضمینی دوباره بخرد. علاوه بر این، تجهیزات پروژه باید بدون مناقصه بین‌المللی از کنسرسیوم خریداری می‌شد، اقدامی که همواره به زیان خریدار تمام می‌شد. وقتی مقامات ایرانی متوجه شدند که پیشنهاد مشارکت آلمانی‌ها، پیشنهاد خوبی نیست و در مقابل متقاضی مشارکت واقعی در ریسک شدند، کنسرسیوم گفت حاضر است ضمانت دولت آلمان برای سرمایه‌گذاری را عرضه کند! اما دولت آلمان تا زمانی که درباره موارد معینی که افرادی خاص در تهران را نگران کرده بود، مطمئن نشد، حاضر به انجام این کار نشد. این موارد نکاتی بودند که تنها از طریق یک مطالعه امکان‌سنجی مستقل پاسخ داده می‌شدند. اما دولت، غیرمسئولانه برداشتهای بسیار خوش‌بینانه‌ای داشت که با شرمندگی شکست مواجه نخواهد شد و نیازی به مطالعات فنی-اقتصادی مستقل که باید در ابتدا انجام شوند، نمی‌دید. خوشبختانه ایران در موقعیتی نبود که بتواند پروژه فولاد را بدون تأمین منابع

مالی بین‌المللی پیش برد، منابعی از قبیل وام از بانک جهانی که شانس زیادی داشت. چرا که این بانک مطمئناً بدون یک مطالعه امکان‌سنجی کامل، حاضر به وام دادن نبود. با همان درجه از اهمیت، ایران متعهد شده بود که پروژه فولاد را بدون اطمینان مقدماتی از تأیید بانک اجرا نکند. این تعهد بخشی از قرارداد سال ۱۹۵۹ (۱۳۳۸) بین بانک جهانی و سازمان برنامه بود برای محافظت از برنامه توسعه در قبال از کنترل خارج شدن برنامه، به سبب تصویب ناهماهنگی پروژه‌های جدیدی که فراتر از محدودیت‌های برنامه بودند؛ محدودیت‌هایی که بیانگر ظرفیت مالی و اجرایی ایران بودند.

از بانک جهانی خواسته شده تا تعدادی از شرکت‌های مشاور صنعت فولاد را معرفی کند که نظرات آنها مورد قبول ایران و بانک است. از میان شرکت‌های معرفی شده، ایران Kaiser Engineers and Constructors of Colifornia را برگزید تا آن چیزی که با حسن ظن «بررسی اجرایی» خوانده می‌شد را انجام دهد؛ عنوانی که از نظر سیاسی دیکته شده بود، دارای طینینی برای پیش بردن پروژه بود. به طور رسمی اعلام شد که مطالعه کایسر «پرسش‌های مختلفی درباره این که چگونه ایران پروژه فولاد را به بهترین وجه اجرا کند را پاسخ خواهد داد.» گزارش کایسر، ارائه شده در ۱۹۶۱ (۱۳۴۰)، به ایران توصیه می‌کرد تا زمانی که اقدامات بسیار بیشتری درباره راه‌های جایگزین استفاده از مواد خام موجود در کشور انجام نداده است خود را درگیر پروژه یکپارچه آهن و فولاد نکند. این گزارش پیشنهاد داد آغازی آرام که با نورد فولاد برای ساخت قطعات ساختاری‌ای که مهم‌ترین نیاز کشور بودند، شروع می‌شود؛ امکان‌پذیر است. این امر بر پایه شمش‌های فولاد وارداتی و آب کردن ضایعات داخلی بود. این فرایند، آهن یا فولاد تولید نمی‌کرد بلکه تقلیدی از محصول نهایی بود. در اثر توصیه‌های

کایسر، سایت شمس‌آباد که پیشتر انتخاب شده بود بسته شد و مطالعه‌ای متمرکزتر درباره آهن و ذغال در کرمان آغاز شد.

اقتصاددانان ایرانی و خارجی که نقش زیادی در ممانعت از امضای قرارداد فولاد با طرف‌های آلمانی داشتند، تصور می‌کردند ایران را از «خریدی نامطلوب»^۱ نجات داده‌اند. آنها نگران بودند که پروژه خاصی تحت شرایطی شاید منجر به اتلاف میلیون‌ها دلار سرمایه کشور و اختصاص سالانه یارانه از محل بودجه دولت خواهد شد. [اما] ایرانی‌های دیگری بودند، برخی از آنها ملی‌گرایان بی‌گناهی بودند، که از نظر آنها این عده، کمی بهتر از دزدها بودند و پروژه فولاد را فصلی دیگر از تاریخ طولانی مداخله خارجی‌ان در مسیر اهداف مشروع مردم ایران تلقی می‌کردند.

نتیجه اخلاقی این ماجرا این نیست که کشورهای توسعه‌نیافته نباید مجتمع فولاد تأسیس کنند. نتیجه این ماجرا عبارت از این است که واحد تولیدکننده بدی احداث نکنید. در ایران، تشخیص این امر به قیمت ابهام در اثرات تجاری، فرهنگی، سیاسی و تاریخی تمام شد. بر این اساس تقریباً اصرار بر ارزیابی پروژه از منظر درستی و صحت، بدون مخالفت با هر گونه پروژه فولاد، ناممکن شد. اگر چه برخی از اقتصاددانان ایرانی این پروژه را مانند مشاوران خارجی ارزیابی می‌کردند، مشاوران خارجی در موقعیتی قوی‌تر بودند تا پیش از آن که دیر شود، مسائل کلیدی را مطرح کنند.

تصور واقعی طرف آلمانی علاقه‌مند و کاملاً آگاه درباره پروژه‌ای که پیشنهاد داده بودند، چه بود؟ انگیزه آنها احتمالاً به خوبی توسط یکی از نمایندگان فروش‌شان در منطقه و در بیانی خصوصی این گونه خلاصه شده بود:

1 - building a white elephant

«ما تردیدهای خود را در قبال این پروژه داریم، اما دیر یا زود یکی به ایران کارخانه فولاد خواهد فروخت. ما دوست داریم آن فروشنده ما باشیم.» اما چنین نشد. در پاییز ۱۹۶۵ (۱۳۴۵) دولت‌های ایران و روسیه خبر از قراردادی دادند که طی آن روسیه مبلغ ۳۰۰ میلیون دلار به ایران قرض می‌داد تا در ساخت کارخانه آهن و فولاد با ظرفیت ۵۰۰ هزار تن با تجهیزات روسی کمک کند، به علاوه ماشین‌آلات سنگین مجتمعی در کنار آن. این مجتمع بر ذخایر سنگ معدن بافق تکیه داشت و در شمال شرقی اصفهان قرار داشت. ایران نیز وام دریافتی را با تحویل گاز طبیعی به روسیه بازپرداخت می‌کرد. این امر مستلزم احداث ۸۰۰ مایل خط لوله ۴۰ اینچی از جنوب ایران به مرز آستارا بود و برآورد می‌شد ۴۵۰ تا ۵۰۰ میلیون دلار هزینه داشته باشد. تقریباً هیچ‌گونه جزئیاتی به طور عمومی عرضه نشد تا امکان قضاوت در این باره وجود داشته باشد که مجموعه پروژه‌های اصلی از روایی و درستی برخوردارند یا نه.

برنامه‌ریزی و ضد برنامه‌ریزی در پتروشیمی

صنایع پتروشیمی دامنه متنوعی از محصولات شیمیایی تولید می‌کنند که مشخصه مشترک آنها استفاده از نفت یا گاز طبیعی به عنوان ماده اولیه است. ایران دارای ذخایر عظیم نفت و گاز است اما تنها برای نفت بازار دارد.^۱ طی سال‌های طولانی، مقادیر زیادی گاز به هدر می‌رفته است [سوزانده می‌شده است] چرا که در فرایند تولید نفت، ناگزیر گاز نیز به دست می‌آید. در

۱- خواننده گرامی توجه دارد که این کتاب در سال ۱۹۶۷ (۱۳۴۶) و تنها دو سال پس از تأسیس شرکت ملی گاز ایران نگاشته شده است، زمانی که تنها خریدار گاز ایران، در قبال پروژه فولاد، روسیه بود و گاز از طریق نخستین خط لوله سراسری به نام «ایکات یک» به روسیه تحویل می‌شده است.