

## انقلاب مشروطیت ۱۲۹۹-۱۲۸۶

نخستین سرچشمه‌های برنامه‌ریزی هدفمند و قانونمند در ایران ولی ناکام!

مشروطیت، در تاریخ سیاسی-اجتماعی ایران، نقطه عطفی به‌شمار می‌رود زیرا موجب دگرگونی‌های بسیار در ساختار حکومت ایران شده است. به سخن دیگر، نخستین رویکردهای نظام دموکراسی بر پایه مؤلفه‌های اصلی آن یعنی مجلس و قانون اساسی شکل گرفت و برای نخستین بار زمینه مشارکت شهروندان در تعیین سرنویس کشور با انتخاب نمایندگان فراهم آمد و قدرت از فرد به جمع منتقل و شالوده آن از اختیارات شاه به حاکمیت توده مردم تبدیل شد. در واقع با تدوین قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۶ هجری شمسی) در ۱۵۸ ماده، مبنای قدرت، چگونگی به قدرت رسیدن فرمانروایان و حکومت آنان و شیوه نظارت شهروندان تعیین شد به گونه‌ای که در اصل ۳۵ متمم قانون اساسی اعلام گردید که دولت و سلطنت در ایران جنبه مردمی دارد. اصول ۸ تا ۲۵ متمم قانون اساسی، حقوق ملت را بر شمرد و بر حفظ و حراست آن تأکید کرد و اصول ۸ و ۹ متمم قانون اساسی همه شهروندان را در برابر قانون دارای حقوق برابر و از حیث جان و مال و مسکن و شرف مصون از تعرض دانست.<sup>۲</sup>

همان‌گونه که پیشتر بیان شد، آنچه مشروطیت را در تاریخ تحولات سیاسی اجتماعی ایران از دیگر مقاطع متمایز می‌کرد، حضور قشر جدیدی به نام طبقه روشنفکر بود که عنوان می‌کرد در پی فراهم آوردن سه ابزار کلیدی برای ساختن جامعه‌ای نو، قدرتمند و واجد توسعه است. این سه ابزار دربرگیرنده مشروطیت نظام از راه حاکمیت مردم، سکولاریسم، و ناسیونالیسم برای خشکاندن ریشه‌های استثمار امپریالیستی بود. ولی خلأ استراتژیک و نبود سیاستهای راهبردی در این سه مقوله باعث ناهماهنگی در شیوه‌های اجرایی مشروطیت شد؛ زیرا طبقه روشنفکر بعنوان نماد

سلطنتی و محافظه‌کاری سیاسی بلکه اصول لیبرالیسم، ناسیونالیسم و حتی سوسیالیسم را تبلیغ می‌کردند. آنان به تکریم ظل‌اللّه‌های روی زمین نمی‌پرداختند بلکه اصول آزادی و برابری را می‌ستودند. آنان واژه‌های غربی جدیدی همچون فئودال، پارلمان، دموکرات و... را به فرهنگ سیاسی جامعه وارد کردند.<sup>۲</sup>

حضور و تأثیر نقش چنین طیف مؤثری در نظام سیاسی-اجتماعی ایران به شکل‌گیری مبارزات و مطالبات مردمی برای حضور در ساختار حکومت انجامید؛ از این رو در تداوم مبارزه برای مشروطیت در سال ۱۲۸۷، برای نخستین بار در تاریخ سیاسی-اجتماعی ایران قانون انتخابات مجلس شورای ملی تدوین شد و کشور به ۱۵۶ حوزه انتخاباتی تقسیم گردید و بر اساس آن تهران ۶۰ کرسی و دیگر ایالتها در مجموع ۹۶ کرسی به دست آوردند. نمایندگان مجلس می‌بایست بتوانند به زبان فارسی بخوانند، بنویسند و گفتگو کنند. تقسیم‌بندی نمایندگان عبارت بود از طبقه شاهزادگان و قاجاریان، علما و طلاب، اعیان و اشراف، بازرگانان دارای محل معین کسب و کار، زمین‌داران با املاک دستکم ۱۰۰۰ تومان ارزش و صنعت کاران، اصناف شناخته شده و دارای مغازه‌ای که اجاره‌اش برابر با حداقل میزان اجاره متوسط محل باشد.<sup>۳</sup>

همان‌گونه که پیشتر بیان شد، آنچه مشروطیت را در تاریخ تحولات سیاسی اجتماعی ایران از دیگر مقاطع متمایز می‌کرد، حضور قشر جدیدی به نام طبقه روشنفکر بود که عنوان می‌کرد در پی فراهم آوردن سه ابزار کلیدی برای ساختن جامعه‌ای نو، قدرتمند و واجد توسعه است. این سه ابزار دربرگیرنده مشروطیت نظام از راه حاکمیت مردم، سکولاریسم، و ناسیونالیسم برای خشکاندن ریشه‌های استثمار امپریالیستی بود. ولی خلأ استراتژیک و نبود سیاستهای راهبردی در این سه مقوله باعث ناهماهنگی در شیوه‌های اجرایی مشروطیت شد؛ زیرا طبقه روشنفکر بعنوان نماد

نابرابری‌های  
اقتصادی-اجتماعی ایران  
در شکل‌گیری نظام  
پادشاهی شهری ایران  
از عصر مشروطیت تا  
برنامه مردم‌نوس  
جمهوری اسلامی ایران

دکتر رضا احمدیان

اصلی این جنبش زمانی با شاه در برابر علما، زمانی با علما در برابر شاه، زمانی با شاه در برابر قدرتهای استعمارگر و زمانی نیز در اوج انقلاب با علما در برابر شاه و قدرتهای امپریالیست متحد شده بود.<sup>۵</sup>

### حکومت رضاشاه ۱۳۲۶-۱۲۹۹

فراهم شدن بستر قدرت مطلق و اصلاحات اقتصادی-اجتماعی گسترده، بی برنامه‌ریزی قبلی!

تحقق نیافتن آرمانهای نهضت مشروطیت و ناهماهنگی‌های تاکتیکی رهبران آن در هدایت این نهضت، به شکل‌گیری شیوه تازه‌ای از نظام حکومتی در ایران انجامید. در حالی که با انقلاب مشروطه (۱۲۸۸، ۱۲۸۵) نظام مشروطه لیبرال جایگزین استبداد قاجاری شده بود، با کودتای ۱۲۹۹ و سپس برپایی حکومت سلطنتی پهلوی، همه ساختارهای پارلمانی و اصل مشروعیّت مردمی از میان رفت.

گذشته از آن، اشغال کشور از سوی متفقین و تحولات بنیادین این دوره که در سایه جنگ جهانی روی داد، در مجموع به شکل‌گیری شیوه تازه‌ای از حکومت در ایران انجامید. رضاشاه شدن رضاخان آهسته، ولی بی وقفه بود. وی در اسفند ۱۲۹۹ با عنوان سردار سپه وارد کابینه شد؛ در اردیبهشت ۱۳۰۰ وزارت جنگ را در اختیار گرفت؛ در اوایل سال ۱۳۰۳ به فرماندهی کل قوا رسید؛ در آذر ۱۳۰۴ از مجلس شورای ملی خواست برای خلع قاجار به از سلطنت و واگذاری آن به وی تشکیل جلسه دهند و سرانجام در اردیبهشت سال ۱۳۰۵ با پوشیدن لباس نظامی مزین به جواهرات سلطنتی (همانند قهرمان مورد علاقه اش ناپلئون) بعنوان شاهنشاه ایران تاجگذاری کرد.<sup>۶</sup>

سالهای سلطنت رضا شاه، دوران بی‌ریزی یک نظام جدید، متکی به ارتش یا ساختار نو، بروکراسی دولتی و قدرت دربار بود. به پشتوانه این سه، وی برنامه‌های بلندپروازانه اصلاحات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را آغاز کرد. به سخن دیگر او

نوآوری‌هایی را که در سده‌های پیش، اصلاح‌گرانی چون عباس میرزا، امیر کبیر، سپهسالار، ملکم‌خان و دموکراتهای انقلاب مشروطه پیشنهاد کرده بودند ولی به مرحله عمل نرسیده بود، پی گرفت. در واقع تا سال ۱۳۲۰، رضاشاه نظام جدیدی را بی برنامه قبلی در کشور بنیان نهاد ولی اشغال ایران از سوی نیروهای بیگانه (شوروی و انگلیس)، به کناره‌گیری ناگزیر وی و تغییر روش نظام حکومتی ای که طراحی کرده بود انجامید.

در خصوص اقدامات رضاشاه و تأثیر آن در تحولات اقتصادی-اجتماعی کشور (جدا از تحولات سیاسی)، دیدگاه‌های گوناگونی پس از انقلاب مطرح شده است که برخی از آنها یکسره مبتنی بر رد و انکار بوده و از این رو چندان با واقعیتها همخوان نیست. باید پذیرفت که دوران رضاشاه از دید اقتصادی ویژگی‌هایی داشته است. او فکر می‌کرد که با استیلای سیاسی و اقتدار مطلق می‌توان به پیشرفتهای اقتصادی دست یافت و نیازی به توسعه در دیگر بخشها نیست. رضاشاه پس از تحکیم و تثبیت کامل قدرت خود به اصلاحات اجتماعی و اقتصادی دامنه‌داری پرداخت و گرچه هرگز طرح و برنامه منظمی برای نوسازی ارائه نداد، رساله مهمی ننوشت و سخنرانی جالبی نکرد و حتی وصیت‌نامه‌ای باقی نگذاشت، اما در دوره سلطنت خود، دست به کارهایی زد که هر چند نامنظم و برخاسته از ناهماهنگی‌های گذشته بود، ولی نشانه تلاش برای تغییر دادن ایران آن روز به‌شمار می‌رفت.<sup>۷</sup> الگوی مورد نظر رضاشاه، جامعه غربی بود. نظام حکومتی او مانند دوران قاجار به بر سازمان قومی-عشیره‌ای متکی نبود، بلکه بر پایه یک سازمان اداری متشکل و نیروی نظامی مستقل از تقسیم‌بندیهای اجتماعی-عشیره‌ای کهن تشکیل شده بود که سلطه خود را به هر سه جامعه ایلی، روستایی و شهری می‌گستراند.<sup>۸</sup>

### تأثیرپذیری شهر از تحولات و اصلاحات

در دوران رضاشاه

تحولات در دو دهه نخست سده چهاردهم

○ تحولات در دو دهه نخست سده چهاردهم هجری خورشیدی بیشترین تأثیر را در شکل‌گیری شهر و ساختارهای آن داشت. به سخن دیگر، مدرنیزاسیون که در قالب اصلاحات و تغییرات گوناگون انجام گرفت، بر شهر بیش از هر پدیده دیگری اثر گذاشت و در آن نمود واقعی یافت.

یافت. تنها در صنعت نفت، نیروی کار از ۲۰ هزار تن به حدود ۳۱ هزار تن افزایش پیدا کرد. شمار کارکنان در کارخانه‌های بزرگ و کوچک مدرن، راه آهن، زغال سنگ و بخش ساختمان به بیش از ۱۷۰ هزار نفر رسید و بدین ترتیب طبقه تازه‌ای به نام طبقه کارگر به وجود آمد. (همان، ۱۸۲)

صنعتی شدن ایران به پیروی از الگوهای جهانی صنعتی شدن، با دو عامل مهاجرت گسترده از روستا به شهر و تغییر کالبدی مراکز شهری همراه بود. براساس نخستین سرشماری سال ۱۳۳۵ بیش از ۱۴ درصد از مهاجران ساکن تهران از روستاهای پیرامون شهر تهران، ۲۳ درصد از آذربایجان، ۱۹ درصد از گیلان، ۱۰ درصد از مازندران، ۱۰ درصد کرمانشاه، ۹ درصد از اصفهان، ۶ درصد خراسان، ۴ درصد از خوزستان و ۲ درصد از فارس بوده‌اند و جمعیت تهران از ۲۰۰ هزار نفر (سال ۱۳۰۰) به حدود ۷۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۲۰ افزایش یافته است. (آبراهامیان - ۱۸۴)

هجوم چنین جمعیتی از مناطق روستایی به شهرها همراه با شکل‌گیری مظاهر مدرنیته در شهرها، باعث تغییر ساختارهای کالبدی قدیمی و تحولات گسترده در شهرها شد. همچنین، به علت تزریق درآمدهای نفتی و سرمایه، شهر ماهیت متفاوتی یافت و نخستین جراحی‌های چشمگیر در بافت قدیمی، بی‌برنامه از پیش اندیشیده شده، بطور کلی با این نشانه‌ها صورت گرفت:<sup>۱</sup>

۱- با احداث خیابانهای متقاطع، شهر بافت منسجم و سیمای درونگرایی خود را از دست داد و سازمان فضایی تازه‌ای مبتنی بر توجه به حاشیه خیابانها شکل گرفت.

۲- انسجام محله‌های شهری بر اثر مداخله‌های کالبدی از میان رفت و جای آنها را بلوکهای شهری بی‌هویت گرفت. این محله‌های تازه که نزدیک خیابانهای اصلی بود، با بافتی شطرنجی گسترش یافت.

۳- بخش بزرگی از فعالیتهای بازار شهر به حاشیه خیابانها و چهار راهها کشیده شد.

هجری خورشیدی بیشترین تأثیر را در شکل‌گیری شهر و ساختارهای آن داشت. به سخن دیگر، مدرنیسمیون که در قالب اصلاحات و تغییرات گوناگون انجام گرفت، بر شهر بیش از هر پدیده دیگری اثر گذاشت و در آن نمود واقعی یافت. ورود عناصر تازه فرهنگ غیر بومی مانند هتل، تماشاخانه، سینما، بانک، راه آهن، باغ ملی و... در کنار ورود یکباره پدیده جدیدی به نام اتومبیل، شهرها را با تحول کالبدی همراه ساخت. افزون بر آن، اصلاحات آموزشی و تأسیس دانشگاه و مراکز آموزش عالی در کنار کارخانه‌های صنعتی بزرگ، باعث مهاجرت روستاییان به شهرها شد و طبقات اجتماعی تازه‌ای پدید آورد و کارمندان و کارگران با سرشت طبقه متوسط به صورت یکی از طبقات اثرگذار بر نظام اجتماعی ایران پا گرفتند و در تحولات تاریخی آینده نقش چشمگیری بازی کردند.

در این دوران، نظام ایلی غیر متمرکز، به حکومتی با کمابیش ۹۰ هزار کارمند تمام وقت مستقر در ۱۰ وزارتخانه تبدیل شد و وزارتخانه‌های داخله، امور خارجه، عدلیه، مالیه، آموزش، تجارت، پست و تلگراف، کشاورزی، راه و صنعت به وجود آمد. (آبراهامیان ۱۷۰)

وزارت داخله که بر پلیس، اداره امور داخلی، خدمات پزشکی، انتخابات و سر باز گیری نظارت داشت، یکسره باز سازی شد. تقسیمات کشوری گذشته کنار گذاشته شد و به جای آن یازده استان، ۴۹ شهرستان و شمار زیادی بخش و دهستان به وجود آمد. استانها توسط استاندار، شهرستانها توسط فرماندار، بخشها توسط بخشدار و در برخی دهستانها بوسیله شوراهای ویژه انتخاب شده از سوی وزارت داخله اداره می‌شد، به سخن دیگر، برای نخستین بار، دولت مرکزی به مراکز استان، شهرستانها و حتی برخی روستاهای بزرگ دسترسی یافت. (آبراهامیان - ۱۷۰)

صنعتی شدن ایران در این دوران به گونه جدی آغاز شد و شمار کارخانه‌های مدرن، بی‌در نظر گرفتن تأسیسات صنعت نفت، ۱۷ برابر افزایش

○ صنعتی شدن ایران به پیروی از الگوهای جهانی صنعتی شدن، با دو عامل مهاجرت گسترده از روستا به شهر و تغییر کالبدی مراکز شهری همراه بود. براساس نخستین سرشماری سال ۱۳۳۵ بیش از ۱۴ درصد از مهاجران ساکن تهران از روستاهای پیرامون شهر تهران، ۲۳ درصد از آذربایجان، ۱۹ درصد از گیلان، ۱۰ درصد از مازندران، ۱۰ درصد کرمانشاه، ۹ درصد از اصفهان، ۶ درصد خراسان، ۴ درصد از خوزستان و ۲ درصد از فارس بوده‌اند.



## نتیجه کارهای برنامه‌ریزی نشده

کارهای عمرانی در شهرها و هزینه‌های طرح‌های بزرگ بویژه توسعه و نوسازی ارتش، وزارتخانه‌ها، کارخانه‌های صنعتی و مؤسسات آموزشی مدرن، بودجه دولتی ایران را ۱۸ برابر کرد؛ یعنی از کمتر از ۲۴۵ میلیون ریال در سال ۱۳۰۴ به بیش از ۳/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۲۰ رساند. این هزینه‌ها از راه افزایش تولید نفت (از یک میلیون پوند به ۴ میلیون پوند)، افزایش تعرفه‌های گمرکی (از ۹۱ میلیون ریال به ۴۲۱ میلیون ریال)، افزایش درآمدهای مالیاتی (۲۸۰ میلیون ریال) و انحصاری کردن تولید و عرضه کالاهای مصرفی مانند شکر، چای، تنباکو و مواد سوختی (بیش از ۱/۲ میلیارد ریال) تأمین می‌شد. (همان، ۱۸۴)

دوران حکومت رضاشاه گرچه با پیشرفتهای چشمگیر اقتصادی و حرکت به سوی مدرنیته از نوع غربی آن همراه بود و بیشترین تأثیر را بر ساختارهای شهری داشت، اما به علت نبود نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر حرکت از پایین به بالا یا نظام دموکراتیک، در عمل کمترین تأثیر را در میان مردم داشت و موجب نهادینه شدن تغییرات نگردید. به عبارتی، رضاشاه در حالی که طبقه متوسط سنتی با مخالفت با شعار اسلامی و نیز با کشف حجاب به شدت از خود رانده بود، در میان طبقه متوسط جدید نیز احساسات و گرایشهای متغیری را به وجود آورد، زیرا به سبب تمرکز قدرت، عدم اتکاء به مشروعیّت مردم، سلب مصونیت پارلمانی نمایندگان و از بین بردن احزاب سیاسی، عملاً مطالبات مردمی در بالاترین سطح انباشته شده بود و با اولین حرکت به صورت یک خواست عمومی آشکار شد. سپس در دوران فترت سلطنت؛ یعنی دوران کوتاه نخست‌وزیری دکتر مصدق، به صورت جریانی تازه، ادامه یافت.

## تحولات اواخر دهه ۲۰ و ۱۳۳۰

حرکت برای تدوین ساختارهای مردمی و برنامه‌ریزی از پایین به بالا (مشارکتی) با اشغال ایران توسط نیروهای نظامی انگلیس و

شوروی در شهریور ۱۳۲۰ و نیز تبعید رضاشاه به جزیره موریس، نارضایتی‌های سرکوب شده شانزده سال پیش از آن (۱۳۲۰-۱۳۰۴) سربر آورد. در این سالها قدرت کاملاً در دست یک نفر بود و ثبات سیاسی، کشور را دربر گرفته بود، اما در سیزده سال بعد، یعنی از زمان سقوط سلطنت نظامی رضاشاه در شهریور ۲۰ تا آغاز سلطنت نظامی محمدرضا شاه (کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲) قدرت میان پنج قطب جداگانه، یعنی دربار، مجلس، کابینه، سفارتخانه‌های خارجی و مردم دست به دست می‌شد. البته در درون هر یک از این مراکز قدرت نیز کشمکشهایی بود که گاه به درون کابینه هم کشانده می‌شد و نتیجه آن بی‌ثباتی این نهاد بود؛ به طوری که در مدت ۱۶ سال زمامداری رضا شاه فقط ۷ نخست‌وزیر، ۱۰ کابینه و ۵۰ وزیر که ۱۹۸ منصب وزارت را اشغال کردند و به صحنه سیاسی آمدند، در حالی که پس از آن و در مدت ۱۳ سال ۱۲ نخست‌وزیر، ۳۱ کابینه و ۱۴۸ وزیر روی کار آمدند و ۴۰۰ پست را در دست گرفتند (آبراهامیان، ۲۰۹). یعنی به طور میانگین، نخست‌وزیران ۸ ماه و کابینه‌ها کمتر از ۵ ماه صدارت داشتند.

این جابه‌جایی‌ها نشان دهنده تحریک اجتماعی طبقاتی یا حضور طبقات متوسط به حوزه قدرت و سیاست نبوده است، بلکه بر آینه آشوبهای اجتماعی و بحرانهای سیاسی در هرم قدرت بود. در واقع، تحولات این مقطع تاریخی ایران سبب شد که بسیاری از ناظران غیر ایرانی به خصیلت‌های ایرانیان، از جمله ایجاد ناامنی، بی‌اعتمادی، حسادت، سوءظن شدید، تمرّد هر چه طلبانه، بدبینی مفرط، فردگرایی آشکار و گروه‌گرایی اجباری، پی ببرند. (وریلند ۱۹۵۷). به گفته سفیر انگلیس در ایران، دو ایرانی هرگز نمی‌توانند با هم همکاری کنند، حتی اگر این همکاری برای گرفتن پول از شخص سومی باشد! (آبراهامیان، ص ۲۰۷)

پیامدهای چندوجهی شدن حکومت

در طول تاریخ ایران، کمتر دورانی مانند سالهای

○ دوران حکومت رضاشاه گرچه با پیشرفتهای چشمگیر اقتصادی و حرکت به سوی مدرنیته از نوع غربی آن همراه بود و بیشترین تأثیر را بر ساختارهای شهری داشت، اما به علت نبود نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر حرکت از پایین به بالا یا نظام دموکراتیک، در عمل کمترین تأثیر را در میان مردم داشت و موجب نهادینه شدن تغییرات نگردید.

ایجاد شکاف بین توده‌ها و ظهور اقلشار جدید در ساختار شهرنشینی

رشد سریع شهرنشینی که پیامد صنعتی شدن و مهاجرت گسترده از روستا به شهر بود، به تشکیل گروه‌های با نفوذی چون تجار، مقاطعه کاران (قشر جدید سرمایه‌داری که در اجرای طرح‌های عمرانی زمان جنگ مشارکت داشت) و متخصصان انجامید. افزون بر این ظهور گرایش‌های مارکسیستی و فعالیت‌های حزبی باعث شکل‌گیری بحث‌های ناسیونالیستی و ظهور طبقه روشنفکر سیاسی شد که نقش مهمی در جریان‌ات سیاسی داشت.

پدیده نفت و تأثیر آن در تحولات نظام شهرهای کشور

مسئله نفت که از اوایل سده ۱۳۰۰ به عنوان يك متغیر مؤثر در معادلات اقتصادی-سیاسی ایران وارد شد، با توجه به تحولات ناشی از جنگ جهانی و قراردادهای مربوط به مسائل نفت ایران و انگلستان و مسئله نفت شمال در واقع يك ابزار سیاسی در دست دولت‌های غربی و نیز عامل آسیب‌پذیری رژیم بود. این تأثیر در جریان ملی شدن صنعت نفت، در سالهای ۱۳۲۹ با ۱۳۳۲ به اوج رسید و بیش از هر عاملی در تحولات اقتصاد سیاسی ایران نقش داشت. به عبارتی، به دنبال تغییر و تحولات بنیادی که از سال ۱۲۸۵ تا پایان جنگ جهانی اول و سپس اشغال نظامی ایران توسط دولت‌های غربی رخ داد، دولت ایران به اتکای درآمدهای نفتی، وظایف و نقش‌های متعددی به عهده گرفت و در این شرایط، مداخله در شهر نیز به عنوان یکی از وظایف جدید دولت تعریف شد. سرآغاز این کار، تدوین قوانین و مقرراتی در زمینه ایجاد شهرداریها (۱۳۰۹) بود که با تدوین قانون احداث و توسعه معابر (۱۳۱۲) ادامه یافت و در سال ۱۳۲۰ با تدوین قانون توسعه معابر به پایان رسید، ولی به سبب گسترش دامنه جنگ جهانی دوم به ایران، بسیاری از این اقدامات متوقف ماند. البته در این مقطع تاریخی، مخالفت‌هایی نیز با برخی کارهای

مورد بحث، پیامدهای گوناگون اقتصادی، اجتماعی و سیاسی داشته است. این تحولات در عرصه سیاسی، با توجه به پدید آمدن فضای باز سیاسی و نیز تشکیل احزاب متعدد سیاسی (حزب توده، اراده ملی، عدالت، استقلال، وطن، میهن پرستان، رادیکال و...)، سبب آزادی زندانیان سیاسی، بویژه گروه موسوم به ۵۳ نفر، برگزاری انتخابات دوره چهاردهم مجلس با حضور احزاب مختلف و جابجایی‌های عظیم در کابینه شد.

از سوی دیگر، بروز بحران‌های قومی در آذربایجان و کردستان با انگیزه دستیابی به خودمختاری سیاسی و همچنین رسیدن دکتر مصدق به مقام نخست‌وزیری از تحولات سیاسی بزرگ آن دوران کوتاه بود. در واقع در طول این دوران که سرآغاز آن انتقال سلطنت از پهلوی پدر به پسر بود، وقفه‌ای در اجرای سیاست‌های رضا شاه در عرصه‌های اقتصادی-اجتماعی پدید آمد و به سبب بروز آشوب‌های بعدی، بسیاری از آنها به فراموشی سپرده شد.

آن تحولات در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی نیز پیامدهای گوناگون داشت که چگونگی آنها را در ادامه می‌خوانید.<sup>۱۰</sup>

وقفه در سیاست‌های فرهنگی

سیاست‌های فرهنگی رضا شاه که بنابر فرمالیسم ظاهری، متحدالشکل کردن البسه، نفی مظاهر اسلامی، کاهش قدرت روحانیت، اعمال سانسور خبری شدید و... تنظیم شده بود، با توجه به شرایط جدید متوقف شد.

توقف سیاست‌های اسکان عشایر

تا قبل از دوران سلطنت رضا شاه، عشایر نقش تعیین‌کننده‌ای در ساختار قدرت داشتند؛ از این رو، رضا شاه با هدف قلع و قمع، تخته قاپو و سیاست اسکان اجباری، در صدد کاهش نقش این بخش از نظام اسکان کشور برآمد، اما با حذف اقتدار رضا شاه، از فشارها کاسته شد و سیاست‌های اسکان عشایر متوقف ماند.

○ به دنبال تغییر و تحولات بنیادی که از سال ۱۲۸۵ تا پایان جنگ جهانی اول و سپس اشغال نظامی ایران توسط دولت‌های غربی رخ داد، دولت ایران به اتکای درآمدهای نفتی، وظایف و نقش‌های متعددی به عهده گرفت و در این شرایط، مداخله در شهر نیز به عنوان یکی از وظایف جدید دولت تعریف شد. سرآغاز این کار، تدوین قوانین و مقرراتی در زمینه ایجاد شهرداریها (۱۳۰۹) بود.

عمرانی پدید آمد؛ به عنوان مثال، دکتر مصدق با کشیدن راه آهن سراسری مخالف بود، زیرا معتقد بود که رضا شاه، راه آهن را برای کمک به انگلیسها در جنگ جهانی دوم ساخته است! همچنین با تعریض خیابانها و نوسازی شهرها مخالفت می کرد.<sup>۱۱</sup>

نخستین تجربه تلویین برنامه عمرانی کشور (تجربه جامع نگری در برنامه ریزی)

مقطع تاریخی مورد بحث، به رغم تعارضات و تحولاتی که در ساختار سیاسی-اجتماعی رخ نمود، دوران نخستین تجربه کشور برای ورود به عرصه برنامه ریزی بود. از این رو می توان گفت که ایران یکی از پرسابقه ترین کشورهای در حال توسعه است که برای برنامه ریزی توسعه اقدام کرده است. چنین بود که در آن دوران نهادی برنامه ریز هم با عنوان سازمان برنامه و بودجه پدید آمد.<sup>۱۲</sup> در بهمن ماه سال ۱۳۲۷ از شرکت مشاوران ماوراء بحار دعوت شد که با سازمان برنامه در تنظیم طرحهای عمرانی تشریک مساعی کند. هدف نخست این همکاری و نیز تهیه برنامه عمرانی، پاسخگویی به نیازهای کارخانجات دولتی بود که در دوران جنگ جهانی دچار نابسامانی شده بودند. هدف دیگر، تنظیم یک برنامه اقتصادی برای کشور بود؛ گرچه به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، برنامه اول ویژگیهای یک برنامه جامع و هماهنگ را نداشت.<sup>۱۳</sup> در این دوران کوششهایی نیز برای تشکیل یک دستگاه برنامه ریزی دولتی و تنظیم برنامه عمرانی ۷ ساله صورت گرفت، اما به سبب نبود نظام سیاسی مقتدر، کمبود بودجه و کاهش درآمدهای ارزی (ناشی از تحریم خرید نفت ایران) در اجرا با مشکل مواجه شد.

در اواخر سال ۱۳۳۱ نیز تحولاتی در ایران رخ داد که زمینه کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ را فراهم ساخت. سرانجام با سقوط حکومت مردمی مصدق و درگیریهای خیابانی همراه با کودتای نظامی، دوران جدیدی در عرصه تحولات سیاسی، از جمله سرمایه گذاری خارجی و انعقاد

قرار دادهای نفتی متعدد با کشورها پدید آمد. از این زمان به بعد، حضور و دخالت نیروهای بیگانه، به همراه اقدامات سرکوبگرانه و ایجاد محیط وحشت و دستگیری فعالان ملی و تشکیل ساواک، جملگی باعث تثبیت نظام سلطنتی محمد رضا شاه با اهرمهای قدرت سیاسی شدند.

## تحولات سیاسی و اقتصادی دهه ۱۳۳۰

بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تحولات سیاسی و اقتصادی زیادی رخ داد که برخی از آنها به این شرح است: تثبیت قدرت رژیم سلطنتی، صدور مجدد نفت ایران و افزایش درآمدهای نفتی، رسیدن رشد اقتصادی به ۷ تا ۸ درصد در سالهای ۳۹-۱۳۳۴، تدوین دومین برنامه عمرانی کشور (۱۳۴۱-۱۳۳۴)، قطع رابطه سیاسی با بریتانیا و گسترش روابط سیاسی-اقتصادی با ایالات متحده آمریکا، افزایش شمار نیروهای مسلح به ۲۰۰ هزار نفر، افزایش بودجه نظامی به ۱۸۳ میلیون دلار (از ۸۰ میلیون دلار سال ۱۳۳۲).

در واقع، هدف سیاستهای دهه ۱۳۳۰ بیشتر چیره شدن بر طبقات روشنفکر و کارگر شهری بود؛ یعنی دو گروه عمده ای که در رویدادهای دهه ۲۰ و پیش از کودتای ۲۸ مرداد، نقش مهمی در تحولات داشتند. در این شرایط، ساواک نیز رفتار مفرقه، شبکه های خود را گسترش داد و در نتیجه کمترین اعتراض و اعتصابات شکل می گرفت (شمار اعتصابات که در سال ۱۳۳۲، ۷۹ مورد بود، در سال بعد به ۷ مورد و در سالهای ۳۴ تا ۳۶ به ۳ مورد کاهش یافت (آبراهامیان ۵۱۷)).

در مقابل نظارت سخت بر طبقات اجتماعی تازه، شاه در برخورد با طبقه سنتی (روحانیون و بازاریان) و همچنین خانواده های بزرگ زمین دار، شیوه احتیاط و عدم مداخله را پیش گرفت، اما این وضع در سالهای ۴۲-۱۳۲۹ به سبب بحران اقتصادی، فشار آمریکا برای اصلاحات ارضی و تحولات ناشی از این اصلاحات تغییر کرد و برخورد با طبقه زمین داران نیز شروع شد. مهمترین تحول اقتصادی در دهه ۳۰، تدوین

○ دکتر مصدق با کشیدن راه آهن سراسری مخالف بود، زیرا معتقد بود که رضا شاه، راه آهن را برای کمک به انگلیسها در جنگ جهانی دوم ساخته است! همچنین با تعریض خیابانها و نوسازی شهرها مخالفت می کرد.

برنامه هفت ساله دوم اقتصادی-اجتماعی ایران بود که به‌عنوان تحقق نیافتن اهداف برنامه اول، پایان یافتن بحران فروش نفت و افزایش درآمدهای ارزی کشور، اهمیت بسیار داشت. اهداف برنامه عمرانی دوم به این شرح بود:<sup>۱۴</sup>

● توسعه کشاورزی و افزایش تولیدات آن و بیشترین بهره‌برداری از آب رودخانه‌ها.

● ترمیم و تجهیز راه آهن سراسری و توسعه فرودگاهها، بندرها و بزرگراههای کشور.

● کمک به گسترش صنایع با تأسیس کارخانه ذوب آهن و ایجاد شرایط مناسب برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.

● توسعه فعالیت‌های آموزش ابتدایی، متوسطه و عالی.

● ایجاد تأسیسات رفاه شهری در شهرهای کشور، با مشارکت سازمان برنامه و شهرداریها، بر اساس اولویت طرح‌های لوله‌کشی آب، برق و آسفالت.

برنامه دوم دربرگیرنده چهار بخش کشاورزی، ارتباطات و مخابرات، صنایع و معادن و امور اجتماعی بود و اقداماتی نیز در زمینه عمران شهری در شروع برنامه دوم صورت گرفت، ولی شهرداری شهرهای کشور به دلیل نداشتن سازمان مجهز شهرداری و فقدان مدیریت صحیح، از نظر تسهیلات رفاه اجتماعی، نبود تأسیسات و امکانات اولیه، به تنهایی قادر به ایجاد تأسیسات متناسب با نیازهای زمان خود نبودند و این مسئله پیشبرد اهداف برنامه را با مشکل مواجه ساخت.

از ویژگی‌های برنامه دوم عمرانی کشور، توجه به عمران ناحیه‌ای بود؛ بدین صورت که نخستین گام برای هماهنگ کردن کارهای عمرانی شهری برداشته و برای شهرهای بزرگ و کوچک نیز طرح‌های شهرسازی بی‌ریزی شد و در پی آن، طرح‌های عمرانی متعددی برای تجهیز تأسیسات زیربنایی شهرها به انجام رسید.<sup>۱۵</sup>

روی هم رفته می‌توان گفت که رویدادهای دهه ۱۳۳۰ کشور به سمت تثبیت سیاسی کشور و انجام فعالیت‌های عمرانی در بخش‌های اقتصادی

کشور پیش رفت، اما در عین حال به دلیل نبود برنامه‌ریزی جامع و هماهنگ میان بخش‌های گوناگون (اعم از طرح‌ها یا سازمانهای مجری) و همچنین عدم تجهیز نیروی متخصص و ماهر مورد نیاز، بویژه در زمینه برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی‌های توسعه یا ضعف ساختاری روبه‌رو شد.

## دهه ۱۳۴۰

آغاز اقدامات آرمانگرایانه و توسعه بارویکرد برون‌زا

از اوایل دهه ۱۳۴۰ شاه با هدف دگرگونی در ساختارهای اقتصادی-اجتماعی کشور و تغییر در مناسبات سیاسی با پشتیبانی آموزه ترومن آمریکا دست به یک رشته اصلاحات زد. نقطه آغاز برنامه‌های اصلاحات شاه، لایحه انجمن‌های ایالتی-ولایتی بود که با واکنش سخت نیروهای مذهبی روبه‌رو شد<sup>۱۶</sup> و سپس در شکل‌های دیگر ارایه گردید که مهم‌ترین آنها به انقلاب سفید معروف شد؛ انقلابی که اصول آن به مرور زمان افزایش یافت.<sup>۱۷</sup>

هسته مرکزی اصول انقلاب سفید، اصلاحات ارضی بود که به نوعی ساختارهای سنتی نظام ارباب-رعیتی را در بخش کشاورزی ایران فرو ریخت. این اصل، با توجه به گذر کشور از بحرانها و آشفتگی‌های سیاسی اوایل دهه ۱۳۳۰ و همچنین رحلت آیت‌الله بروجردی که قانون اصلاحات ارضی را تحریم کرده بود<sup>۱۸</sup> گسترش یافت.

انقلاب سفید که رژیم آن را به عنوان نماد مدرنیزاسیون و توسعه و پیشرفت مطرح کرده بود، در حقیقت اهداف سیاسی-اجتماعی و اقتصادی متعددی را دربرداشت که مهم‌ترین آنها تضعیف مواضع نخبگان سیاسی با پایگاه زمین‌داری و شکست قدرت آنها در اقصی نقاط کشور بود که سبب تغییر ترکیب اجتماعی جمعیت ایران، با توجه به مهاجرت روستائیان به شهر، تغییر الگوی کلان اقتصادی کشور از کشاورزی به صنعت و خدمات، فراهم شدن زمینه‌های انباشت سرمایه و

○ مهم‌ترین تحول اقتصادی در دهه ۳۰، تدوین برنامه هفت ساله دوم اقتصادی-اجتماعی ایران بود که به‌عنوان تحقق نیافتن اهداف برنامه اول، پایان یافتن بحران فروش نفت و افزایش درآمدهای ارزی کشور، اهمیت بسیار داشت.

تحقق سرمایه‌داری مدرن می‌شد.

نتیجه‌نهایی انقلاب سفید ایجاد بحران فرهنگی در سطح جامعه، ناهنجاریهای اجتماعی-اقتصادی، به هم خوردن تعادلهای اجتماعی و توازن سیاسی، مصرف‌گرایی، تخریب کشاورزی و نابودی صنایع بومی بود. افزون بر این، مهمترین رکن انقلاب سفید (اصلاحات ارضی) تنها باعث واگذاری مالکیت به کشاورزان صاحبان نسق شد و خوش‌نشینها که ۴۷ درصد خانوارهای روستایی را در بر می‌گرفتند، بی‌زمین ماندند و چون امکان ماندن در روستا به علت به هم خوردن نظام مدیریتی ناشی از حذف ارباب وجود نداشت، مهاجرت گسترده به شهرها شکل گرفت.<sup>۱۹</sup>

تحولات ناشی از انقلاب سفید، اصلاحات ارضی، طرح انجمن‌های ایالتی-ولایتی، طرح کاپیتولاسیون بیش از همه با مخالفت‌های حوزه علمیة قم و در رأس آن امام خمینی روبرو شد و در حقیقت نخستین تطفه‌های انقلاب اسلامی، در دهه ۴۰ شکل گرفت. این مسئله بویژه با تحولات خرداد ۱۳۴۱ و تبعید امام به خارج از کشور، زمینه‌های مختلف اعتراض مردمی را در پنهان پدید آورد و در دهه بعد به يك انقلاب عمومی تبدیل شد.

برنامه‌ریزی در دهه ۱۳۴۰ (پیدایش دیدگاههای نقادانه به الگوهای برنامه‌ریزی جامع)

دهه ۱۳۴۰ از نظر الگو و نظام برنامه‌ریزی کشور، موقعیتی خاص بود، زیرا برنامه سوم عمرانی که اولین برنامه ۵ ساله عمرانی (۱۳۴۱-۴۶) بود و با دیگر برنامه‌های قبلی تفاوت‌های بسیار داشت، در این مقطع تصویب شد. نکته دیگر این است که به دلیل حرکت سریع ایران برای همانند شدن با کشورهای غربی و استفاده از الگوهای جاری در برنامه‌ریزی، با دعوت از مشاوران خارجی، زمینه‌های آشنایی نظام برنامه‌ریزی ایران با الگوهای غیر بومی فراهم شد. این ارتباط اگرچه فی‌نفسه به دلیل فقدان تخصص‌های کارآمد ضروری می‌نمود، اما به دلیل

عدم شکل‌گیری ساختارهای اصلی و بنیانهای مدرن نظام برنامه‌ریزی در ایران، عملاً شکست خورد. در گزارش گروه مشاوران دانشگاه هاروارد که برای تهیه برنامه عمرانی سوم به ایران دعوت شده بودند، دلایل این شکست چنین بیان شده است:<sup>۲۰</sup>

«در ایران، همچون کشورهای دیگر، سیاست اساساً صحنه مبارزه برای کسب قدرت است. این مبارزه در جوامع توسعه یافته نهادینه شده و در آن نیروهای سیاسی مشخص، احزاب سیاسی سازمان یافته، دیدگاهها و فلسفه‌های قابل فهم و نسبتاً سازگار (هر چند الزاماً قانع کننده نباشند) وجود دارد. همه این عناصر و نهادها کم و بیش در چارچوب قواعد پذیرفته شده و نظام حاکم بر مبارزه سیاسی عمل می‌کنند. البته بخشی از این عناصر شاید با اثربخشی کامل عمل نکنند، و حتی فرد بدبین را به تصدیق تعریف لاسول (Laswell) از سیاست هدایت کند که سیاست عبارت است از «علم مطالعه اینکه چه کسی، چه چیزی را در چه زمان و کجا به دست می‌آورد؟ با وجود این بدبینی، در سیاست نوعی اخلاق عمومی حاکم است که سیاستمدار را به قبول جدا دانستن رفاه عمومی و رفاه شخصی از یکدیگر وامی‌دارد (هر چند گاهی وی ممکن است صادقانه این دورا با هم اشتباه بگیرد).

زندگی سیاسی در هر جامعه در صورت فقدان ساختار نهادی توسعه یافته و مقبول جامعه به صحنه مبارزه علنی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود. علاوه بر این، اگر عرصه مناسبی برای این مبارزه سیاسی که نهادهای چنین ساختاری آن را مهیا می‌کنند، وجود نداشته باشد، این مبارزه به حریم دیوان‌سالاری کشانده می‌شود. در چنین جامعه‌ای، دیوان‌سالاری یگانه شاهد محسوس موجودیت زندگی سیاسی سازمان یافته است. در این حالت ایجاد هر گونه تمایز

○ از ویژگیهای برنامه دوم عمرانی کشور، توجه به عمران ناحیه‌ای بود؛ بدین صورت که نخستین گام برای هماهنگ کردن کارهای عمرانی شهری برداشته و برای شهرهای بزرگ و کوچک نیز طرحهای شهرسازی پی‌ریزی شد و در پی آن، طرحهای عمرانی متعددی برای تجهیز تأسیسات زیربنایی شهرها به انجام رسید.



اساسی در نهادها و رفتارهای اجتماعی پدید آید و این تغییرات در حیطه برنامه فعلی قرار نمی گیرد.<sup>۲۲</sup>

این عبارت در واقع گویای یکی از معماهای اصلی نظام برنامهریزی و نیز یکی از عوامل نهادی آن است؛ عاملی که تا برطرف نشود، نمی توان به برنامهریزی جامع دست زد. با این حال، موافقان بسیار قدرتمند برنامهریزی جامع در ایران که می خواستند همه چیز را تحت کنترل خود در آورند، هیچ گونه نظر مخالفی را تحمل نمی کردند.<sup>۲۳</sup>

البته سیاست برنامهریزی جامع در ایران نیز مورد نقد تعدادی از دست اندرکاران برنامهریزی قرار گرفته است که از جمله می توان به گفته های دکتر سیروس سمیعی اشاره کرد که به اعتقاد وی، ایران شرایط لازم را برای بهره برداری مؤثر از رویکرد جدید برنامهریزی ندارد. دیگری ابوالحسن ابتهاج است که دیدگاهی مخالف ضرورت برنامهریزی جامع را به داده است.<sup>۲۴</sup>

در عین حال، شواهد نشان می دهد که شور و شوق اولیه برای جامعیت برنامهریزی در تمام مدت تهیه برنامه سوم استمرار نیافته و پس از تهیه چهارچوبهای برنامه، به عنوان نتیجه فرایند برنامهریزی، برنامهریزان درباره هدفهای این کار، به اختلاف نظر جدی رسیده اند.

نتیجه فرایند برنامهریزی، با توجه به عدم امکان جامع نگری از يك سو و اصرار بر انجام آن از سوی دیگر، در بهترین حالت، فقط تهیه يك طرح کلی برنامه بود که صرفاً در حوزه تعریف طرحهای عمرانی، پیشنهادهای روشنی را در بر می گرفت و به طور کلی در زمینه توسعه فیزیکی، پیشنهادها بسیار روشنتر از حوزه توسعه اجتماعی ارائه شده بودند. به عنوان مثال، طرح مربوط به تأثیر کود شیمیایی بر تولید کشاورزی مهم تر از طرح تغییر نهادهای اساسی اجتماعی در زندگی روستاییان، مانند: تغییر شیوه های زمین داری بود یا اینکه طرحهای تأمین آب بهداشتی مناطق روستایی کم اهمیت تر از طرحهای نوسازی کل ساختارهای

مفهومی بین سیاست و مدیریت دولتی ناممکن می شود. بقای هر صاحب منصب دولتی، دیگر نه به صلاحیت مدیریت وی، بلکه به توانایی و مهارت او به عنوان يك سیاستمدار بستگی پیدا می کند. دیوان سالاری دیگر دائماً با خود در حال جنگ است؛ حتی می توان گفت که اگر در چنین جامعه ای دیوان سالاری نیز موجودیت داشته و در حال عمل باشد، معرف مجموعه ای از قرار و مدارها و توافقات سیاسی است، نه يك ساختار سازمانی. همان طور که انتظار می رود، این قرار و مدارها اغلب نه از وجود فکری مستدل در دل خود ساختار دیوان سالاری، بلکه از نگرانی اجتناب ناپذیر افراد برای حفظ منافع شخصی ناشی می شود.»

همانگونه که از عبارت اخیر مشخص می گردد، نگاه مشاوران خارجی به ساختار اقتصادی ایران، پیش از هر چیز نگاه به قدرت سیاسی و رفتار دولت در کشور است. به عبارتی، از نظر اینان، دولت زمانی موفق است که نیروهای مؤثر بر برنامهریزی توسعه را شناسایی کند و نقش رهبری را در تجهیز منابع مالی و فیزیکی به دست آورد.

در واقع، عدم تحقق این عوامل و نیز وجود شرایط ساختاری نظام سیاسی ایران باعث شد که گروه مشاوران هاروارد، ناامید از بهبود شرایط، بعد از گذران يك سال و اندی زمان برای تدوین برنامه سوم، ایران را ترك کند و تنها دیدگاههای خود را بر جای بگذارد.<sup>۲۱</sup>

نگاه نقادانه به برنامهریزی جامع در برنامه های عمرانی

گروه مشاوران هاروارد به سودمندی برنامهریزی جامع در ایران اعتقاد نداشت، زیرا آنرا عملی غیر ممکن برای ایران می دانست و معتقد بود که هر برنامه ای در گروه تغییرات اساسی در نهادها و رفتارهای اجتماعی است.

«... در نهایت دستیابی به هدفهای اصلی برنامه مشروط به این خواهد بود که تغییرات

○ نتیجه نهایی انقلاب سفید ایجاد بحران فرهنگی در سطح جامعه، ناهنجاریهای اجتماعی - اقتصادی، به هم خوردن تعادلهای اجتماعی و توازن سیاسی، مصرف گرایی، تخریب کشاورزی و نابودی صنایع بومی بود. افزون بر این، مهمترین رکن انقلاب سفید (اصلاحات ارضی) تنها باعث واگذاری مالکیت به کشاورزان صاحبان نسق شد و خوش نشینها که ۴۷ درصد خانوارهای روستایی را در بر می گرفتند، بی زمین ماندند و چون امکان ماندن در روستا به علت به هم خوردن نظام مدیریتی ناشی از حذف ارباب وجود نداشت، مهاجرت گسترده به شهرها شکل گرفت.

اجتماعی روستاییان می نمود. اما متأسفانه در برنامه عمرانی سوم، جامعیت به مفهوم اجرای طرحهای کالبدی و کاملاً عملیاتی و استفاده افراطی از راه‌حلهای مفروض بود. به‌عنوان مثال، به‌دگرگونی در اثر تغییر روشهای تولید کشاورزی و با کاربرد کود شیمیایی، بذر اصلاح شده و استفاده بهینه‌تر از آب امید بسته بودند. درحالیکه توفیق برنامه‌ریزان تا اندازه زیادی بستگی به این دارد که از کجا خیز بردارند و در کجا فرود آیند. این نگرش عملاً در تمام برنامه‌های عمرانی کشور وجود داشت و همواره نیز آفت برنامه بود.

رویکرد برنامه عمرانی سوم (توجه به برنامه‌ریزی کالبدی به جای تدوین فرایند برنامه)

شواهد حاکی است: تفکر برنامه‌ریزی که با تشکیل سازمان برنامه تجلی یافت، به اجرای طرحهای عمرانی محدود می‌شد و تدوین برنامه حتی به‌عنوان یکی از وظایف عمده سازمان مطرح نبود. یعنی وظیفه سازمان برنامه اجرای برنامه بود نه تهیه آن. در قانون برنامه دوم تهیه برنامه‌های اجرایی، تنظیم طرحهای عمرانی و برآورد هزینه‌ها به‌عنوان وظایف سازمان برنامه پیش‌بینی شده بود و یکی از عبارات قانون که ترجمه انگلیسی آن تهیه برنامه‌هاست، به معنی تهیه نقشه‌ها ترجمه شد و این شاید يك معنای سمبوليك در خود داشت (مك لثود ۸۳)

در واقع، مفهوم برنامه‌ریزی در برنامه سوم توسعه کشور، به‌جای تدوین برنامه، فرایند برنامه‌ریزی و اجرای برنامه، فقط بر برنامه‌ریزی تأکید داشت. در این حالت سازمان برنامه به مرکز قدرت و تصمیم‌گیری نزدیکتر شده و به‌لحاظ فعالیت‌هایش، با تشکیلات دولت در آمیخته بود که این را می‌توان نقطه شروع ضعف نظام برنامه‌ریزی دانست؛ نظامی که ابزار دولت برای اعمال سیاست‌هایش بود. در این زمان آنچه بیش از همه جلب توجه می‌نماید، عقب‌نشینی برنامه‌ریزان از شیوه درست برنامه‌ریزی در برنامه سوم است. يك

الف) سازمان برنامه در شرایطی که ایفای هر دو نقش برنامه‌ریزی و اجرای برنامه را برعهده دارد، به دلایل نسبتاً روشن، سازمان مناسبی برای برنامه‌ریزی متمرکز و جامع نیست. به عبارت دیگر، این سازمان صرف نظر از آنکه چه نوع حیات تازه‌ای بیابد، بر چه مبنای قانونی امور خود را اداره کند و از نظر مالی در چه موقعیتی باشد، درگیر محدوده برنامه‌ریزی برای کارهای عمرانی خواهد شد.

ب) برنامه‌ریزی جامع در کشور، نیاز به پایه‌ای اجرایی و تشکیلات اداری جدید دارد تا بتواند نیازهای این نوع برنامه‌ریزی را برآورد و سازمان برنامه به سبب شرایطی که آن را پدید آورد و کارش را استمرار بخشد، قادر به تأمین این نیازها نیست.

نظام شهرسازی در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۴۶)

بدیهی است که نگرش کلی به مفهوم برنامه‌ریزی در کشور بر اجزای گوناگون دیگر نظام‌ها نیز تأثیر می‌گذارد، بنابراین، در برنامه سوم عمرانی کشور، برای نخستین بار طرحهای جامع شهری به‌منظور تنظیم و پیش‌بینی توسعه شهری با مفهوم جامع‌دین، تدوین شد. در اجرای این سیاست، در برنامه سوم به‌منظور اتخاذ سیاست کلی شهرسازی و نیز ایجاد هماهنگی و تمرکز بر رسیهای لازم برای تهیه مقررات شهرسازی و تصویب طرحهای جامع، شورای عالی معماری و شهرسازی تشکیل شد و این سرآغاز کار تهیه طرح جامع شهر تهران و ۱۶ شهر دیگر بود.

در اجرای برنامه سوم توسعه کشور، بخش عمران شهری برای اولین بار به‌عنوان يك بخش مستقل در ساختار برنامه شکل گرفت و کارهای

○ نگاه مشاوران خارجی به ساختار اقتصادی ایران، پیش از هر چیز نگاه به قدرت سیاسی و رفتار دولت در کشور است. به عبارتی، از نظر اینان، دولت زمانی موفق است که نیروهای مؤثر بر برنامه‌ریزی توسعه را شناسایی کند و نقش رهبری را در تجهیز منابع مالی و فیزیکی به دست آورد.

همه چیز دارم و زندگی من همچون رؤیایی زیبا پیش می‌رود»<sup>۲۶</sup>

ریشه این خوش‌بینی و دگرگونی را در برنامه‌های اصلاحات اجتماعی که با عنوان انقلاب سفید از اوایل دهه ۴۰ شروع شد و سپس بندهای متعددی به آن افزودند، می‌توان دید. بدیهی است که این تحولات بیش از همه در شهر و سازمان شهری تأثیر گذاشت و زمینه‌ساز رویدادی بی‌سابقه در جامعه ایرانی شد که افزایش سریع تعداد باسوادان و نسبت شهرنشینان از نشانه‌های بارز آن بود. جدا از پیامدهای افزایش جمعیت شهرنشین، به سبب تغییر اقتصاد معیشت و نظام کشاورزی سنتی در اثر اصلاحات ارضی، از این زمان به بعد، طبقه متوسط سنتی، به عنوان یکی از مهم‌ترین نیروهای اجتماعی وارد صحنه شد. این طبقه که در اوایل دهه ۳۰ در جنبش ملی شدن صنعت نفت نقشی کم‌رنگ داشت، از آن پس به سبب وابستگی به نظام بوروکراسی و گسترش نهادهای اداری حاکم، به تعبیری، شریک حکومت به‌شمار می‌آمد، چنانکه در ادامه نیز در چالشی، رودرروی حکومت قرار گرفت که زمینه‌ساز نارضایتی عمومی در بهمن ۵۷ بود. در برنامه عمرانی چهارم نیز که با توجه به آمال شاه برای توسعه ایران و سرآمد نمودن آن بین کشورهای جهان<sup>۲۷</sup> تنظیم شده بود، اهداف پیش‌بینی شده در بخش عمران شهری، اصلاح اداره امور شهرداریها، کمک به اجرای طرحهای عمران شهری و تهیه طرح جامع شهری را برای ۴۶ شهر کشور در بر می‌گرفت.<sup>۲۸</sup>

تحولات دهه ۱۳۵۰، شکل‌گیری ساختار جدید قدرت و سرمایه بدون ربط با توده‌های مردم

هرگونه دگرگونی در ساختار توسعه اقتصادی ایران، ارتباط مستقیمی با افزایش قیمت نفت دارد و از آنجاکه شروع دهه ۵۰ با افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی همراه بود، ایران در آستانه تحوّل گسترده‌ای قرار گرفت. زیرا در آمد فروش نفت که در سال ۱۳۴۲ فقط ۵۵ میلیون دلار بود، در سال

شهرسازی باقیمانده از برنامه دوم با شدت بیشتر ادامه یافت و نیازمندیهای اولیه تأسیسات و تجهیزات شهری در همه شهرهای ایران، با توجه به اولویتها و امکانات برنامه تأمین شد. از هدفهای عمده این برنامه در بخش عمران شهری، اصلاح و تجهیز شهرداریها، ایجاد تأسیسات شهری و پرداخت وامهای بلندمدت برای این کار و نیز اجرای طرحهای نیمه تمام بود. در طول اجرای برنامه سوم، چهره شهرهای ایران دگرگون شد و بدین ترتیب، مقوله شهرسازی و تهیه برنامه برای دولت، اهمیت ویژه یافت. در این شرایط، طرحهای جامع شهری به رغم ناکارایی آنها در کشورهایی که مهد این تفکر بودند، بستر مناسبی برای سوداگری بازمین و ساختمان پدید آورد.

در این کار دستگاه دولتی هم نقش داشت و در واقع بخشی از آن بود؛ به گونه‌ای که با تصویب قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵، امکان وسیعی برای تدوین و تغییر ضوابط و مقررات مربوط به طرحهای جامع پدید آمد و با تصویب قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷) نیز زمینه اجرای طرحهای جامع و ضوابط آن برای دگرگونی سازمان کالبدی-فضایی شهر فراهم شد.

در مجموع، تحولات دهه ۱۳۴۰ زمینه‌ساز مداخله دولت در عرصه شهرسازی شد و به نوعی، نقش قیمومت دولت را در ساختارهای شهری رقم زد. به این ترتیب دولت می‌توانست در مسائل و امور مربوط به مالکیت زمین یا تدوین ضوابط مربوط به تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های دخالت کند.

تحولات نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ و تدوین برنامه عمرانی چهارم

در نیمه دوم دهه ۴۰ شاه به اوج قدرت رسید و کم‌وبیش به آرزوهای دیرینه‌اش دست یافت؛ به طوری که در مصاحبه‌ای با اوریانافالاجی (اکتبر ۱۹۷۳) گفت: «... به عنوان یک مرد و یک شاه، اکنون به آنچه می‌خواسته‌ام، دست یافته‌ام؛ به راستی

○ گروه مشاوران  
هاروارد به سودمندی  
برنامه‌ریزی جامع در ایران  
اعتقاد نداشت، زیرا آنرا  
عملی غیرممکن برای ایران  
می‌دانست و معتقد بود که  
هر برنامه‌ای در گرو  
تغییرات اساسی در نهادها و  
رفتارهای اجتماعی است.

۱۳۵۰ به ۱/۲ میلیارد دلار، در سال ۱۳۵۳ به ۵ میلیارد دلار و در سال ۱۳۵۵ پس از چهار برابر شدن قیمت نفت در بازارهای جهانی (به سبب جنگ اعراب و اسرائیل) به حدود ۲۰ میلیارد دلار رسید.<sup>۲۱</sup> بیشتر این درآمد عظیم نه در راه اجرای برنامه‌های عمرانی، بلکه برای افزایش واردات و توسعه بخش خدمات کشور صرف شد و باز هم شهر بیشترین تأثیر را از این تحولات گرفت. در حالی که در سال ۱۳۴۵ فقط ۳۸ درصد مردم در شهرهای با بیش از ۵ هزار نفر جمعیت زندگی می‌کردند، در سال ۱۳۵۵ نزدیک به ۴۸ درصد جمعیت کشور در این گونه شهرها ساکن شده بودند. گذشته از این، سهم جمعیت در شهرهای یکصد هزار نفری از ۲۱ درصد به ۲۹ درصد افزایش یافت. در این دوره، بخشهایی از جمعیت شهری، بویژه کارمندان، کارگران کارخانه‌ها و کارگران غیر ماهر به سرعت گسترش پیدا کرد و در دهه ۵۰ طبقات اجتماعی جدیدی در ساختار شهری پدید آمد که در برگیرنده ۴ طبقه عمده به این شرح بود:<sup>۲۲</sup>

۱- طبقه بالا: این طبقه در مجموع کمتر از یک هزار نفر را در بر می‌گرفت و شامل این ۶ گروه بود. (الف) خانواده پهلوی با ۶۳ شاهزاده و وابستگان نزدیک، (ب) خانواده‌های اشرافی که پس از اصلاحات ارضی به سرمایه‌گذاری در شهرها روی آوردند؛ مانند خانواده‌های علم، بیات، قراگزلو، دولو، مقدم و جهانبانی، (ج) اشراف سرمایه‌دار؛ مانند خداد، فرمانفرمائیان، امیر تیمورتاش، مهدی بوشهری، نوری اسفندیاری (اینها با ایجاد مجتمعات کشت و صنعت، شرکت‌های تجاری و کارخانجات صنعتی به ثروتهای زیادی رسیدند)، سیاستمداران قدیمی و کارمندان عالی‌رتبه ارتش، (ه) سرمایه‌داران قدیمی که با افزایش قیمت نفت ثروتهای میلیونی به دست آوردند؛ مانند مهدی نمازی، قاسم لاجوردی، حسن هراتی و... (و) سرمایه‌گذاران جدیدی که در اواخر دهه ۴۰ به واسطه داشتن روابط شخصی با خاندان سلطنتی، شرکت‌های تجاری عظیمی برپا کردند؛ مانند احمد

خیامی، محمود رضایی و هژبر یزدانی. این گروه گرچه سهم اندکی از کل جمعیت را در بر می‌گرفت، اما حدود ۸۵ درصد کارها را در زمینه‌های بانکداری، ایجاد کارخانه‌های تولیدی، تجارت خارجی، بیمه، ساختمان‌سازی شهری و... را در دست داشت.<sup>۲۳</sup>

۲- طبقه متوسط مرفه: این طبقه در برگیرنده حدود یک میلیون خانواده بود که این ۳ گروه کاملاً همبسته را تشکیل داده بودند: (گروه نخست) حدود نیم میلیون بازرگان، صاحب کارگاه، تاجر بازاری و مغازه‌دار، (گروه دوم) سرمایه‌گذاران نسبتاً ثروتمندی که بیرون از بازار و برای ایجاد فروشگاه‌های بزرگ و کارخانه‌های متوسط سرمایه‌گذاری کرده بودند و (گروه سوم) برخی ائمه جماعت مساجد که با گروه نخست پیوندهای محکم خانوادگی و مالی داشتند.

این گروه که نیروی سنتی مهمی را در نظام اقتصادی کشور تشکیل می‌داد، به رغم رشد و گسترش صنایع مدرن، مقدار زیادی از قدرت خود را همچنان حفظ کرده بود و بازار هنوز نیمی از تولیدات غیر کارخانه‌ای و حدود دو سوم تجارت کشور را در دست داشت.

۳- طبقه متوسط حقوق‌بگیر: با اجرای برنامه‌های توسعه در دهه ۱۳۴۰ شمار اعضای طبقه حقوق‌بگیر دو برابر شد؛ یعنی از کمتر از ۳۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ به بیش از ۶۳۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ افزایش یافت. این طبقه در برگیرنده کارمندان اداری، آموزگاران، کارگران یقه سفید و... بود.

۴- طبقه کارگر: شمار افراد این طبقه در سالهای ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۵ بیش از ۵ برابر افزایش یافت. بیشتر آنها کارکنان صنعت نفت، مراکز نیرو، برق، گاز و معدن بودند و تعدادشان به حدود ۱/۲ میلیون نفر می‌رسید.

اگر مزدگیران روستایی، کارگران کشاورزی و ساختمانی روستایی و مزدگیران کارگاه‌های کوچک را هم به‌شمار آوریم، می‌توان گفت که این طبقه تقریباً ۳/۵ میلیون نفر را در بر می‌گرفت. در

○ تفکر برنامه‌ریزی که با تشکیل سازمان برنامه تجلی یافت، به اجرای طرح‌های عمرانی محدود می‌شد و تدوین برنامه حتی به‌عنوان یکی از وظایف عمده سازمان مطرح نبود. یعنی وظیفه سازمان برنامه اجرای برنامه بود نه تهیه آن.



واقع طبقة کارگری که رضا شاه پدید آورد و محمدرضا شاه آنرا پرورش داد، بزرگترین و پرشمارترین طبقة اجتماعی ایران شده بود.

در سه سال آخر عمر رژیم شاه (۱۳۵۴ به بعد) به علت افزایش بسیار قیمت نفت و پنج برابر شدن درآمدهای نفتی در مدتی کوتاه، انتظارات مردم بالا گرفت و در نتیجه، شکاف میان وعده‌ها، ادعاها و دستاوردهای رژیم از یک سو و انتظارات مردم از سوی دیگر، عمیق تر شد. در این شرایط، به علت بسته بودن فضای سیاسی و حاکم بودن نظام تک حزبی، حلقه‌های متصل کننده حکومت و مردم از بین رفت. به عبارتی، گرچه در حوزه‌های اقتصادی-اجتماعی نوسازها و اصلاحات زیادی صورت گرفته بود، ولی ارتباطاتی که در گذشته نهاد سیاسی را با نیروهای اجتماعی سنتی پیوند می‌دادند، بویژه بازر و مراجع دینی، با توجه به فعالیتهای ضدمنهبی رژیم، برکنار ماندند و به این ترتیب در سال ۱۳۵۶ شکاف میان نظام اقتصادی-اجتماعی و نظام سیاسی عمیق شد و زمینه انقلاب را پدید آورد.

برنامه‌های عمرانی ارائه شده در این مقطع نیز دگرگونی‌های بسیار در برداشت؛ از جمله برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۵۶) که در نیمه دوم سال ۱۳۵۱ در کنفرانس تخت جمشید مطرح شد و در بهمن ماه همان سال به تصویب رسید. در تیر ماه سال ۱۳۵۳ به سبب افزایش یکباره قیمت نفت، در برنامه پنجم تجدیدنظر شد و با تغییر هدفها و دامنه فراگیری آن برنامه جدیدی ارائه شد که بر اساس توسعه برونزوا افزایش واردات کالاها بود. اما به رغم افزایش بسیار سرمایه گذاری در بخشهای دولتی و خصوصی، برنامه پنجم به رشد مورد نظر نرسید و در نتیجه، با افزایش هزینه عوامل تولید و رشد سریع دستمزدها، بدون تناسب با تغییرات بهروری، بالا رفتن قیمت کالاها و وارداتی، پدید آمدن اشکالات اجرایی در زمینه کنترل قیمتتها و بروز مشکلات اداری، موجب افزایش قیمت تمام شده و کاهش سودآوری و سرمایه گذارهای جدید در بخش صنعت شد.<sup>۳۲</sup>

برنامه عمرانی ششم نیز به سبب تقارن با انقلاب

○ مفهوم برنامه ریزی در برنامه سوم توسعه کشور، به جای تدوین برنامه، فرایند برنامه ریزی و اجرای برنامه، فقط بر برنامه ریزی تأکید داشت. در این حالت سازمان برنامه به مرکز قدرت و تصمیم گیری نزدیکتر شده و به لحاظ فعالیتهایش، با تشکیلات دولت در آمیخته بود که این را می توان نقطه شروع ضعف نظام برنامه ریزی دانست؛ نظامی که ابزار دولت برای اعمال سیاستهایش بود.

## وقوع انقلاب و وقایع دهه ۱۳۶۰: تغییر در ساختارهای اصلی و بنیانی برنامه ریزی در ایران

ایران در قرن بیستم شاهد دو انقلاب مهم در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بود؛ نخست انقلاب مشروطه در سالهای ۱۲۸۵-۸۸ و انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷. انقلاب نخست هدف آن نوسازی جامعه همبای تحولات اروپا بود، به تدوین قانون اساسی غیردینی و الهام گرفته از مبانی ناسیونالیسم و سکولاریسم انجامید. اما دستاورد انقلاب اسلامی تدوین قانون اساسی دینی بود.

در ایران، در سالهای میان دو انقلاب، دگرگونیهای بسیار در عرصه‌های اقتصادی-اجتماعی رخ داد که شتاب گرفتن روند شهرنشینی و صنعتی شدن، گسترش نظامهای آموزشی و ارتباطی و ایجاد دولت دیوانسالار و صنعتی و کاهش اهمیت طبقات متوسط سنتی، بویژه خرده‌بورژوازی بازر و نیروهای مذهبی مهمترین آنها بود.

مهمتر اینکه دگرگونی‌های اجتماعی-اقتصادی از یک سو وابستگی‌های پدر ارثی را میان اربابان قدیمی و پیروانشان تضعیف کرد و از سوی دیگر، آگاهی طبقاتی به تقویت بخشهای جدید جمعیت، بویژه طبقه روشنفکر شهری انجامید. به بیان دیگر، پیوندهای عمودی قبیله‌ای، طایفه‌ای، فرقه‌ای و منطقه‌ای کم کم به وابستگی‌های افقی طبقاتی تبدیل شد (آبراهامیان ۶۵۴).

### اثرپذیری نظام شهری از انقلاب و جنگ

پس از انقلاب اسلامی ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، دگرگون شد و سیما و کالبد شهر نیز از این دگرگونیها برکنار نماند؛ همچنین تفکر حاکم بر نگرش به شهر با گذشته تفاوت اساسی یافت. واقعیت این است که هر چند انقلاب

فنی سازمان برنامه و بودجه ارائه و جایگزین قرارداد قبلی مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱ شد.

کارشناسان، در سالهای دهه ۱۳۶۰ دو شیوه جدید تهیه طرحهای اسکان جمعیت شهری را در ایران آزمودند؛ یکی طرحهای آماده‌سازی و دیگری طرح شهرهای جدید که هر دو طرح برای برآوردن نیازهای فوری ناشی از تقاضای مسکن شهری و همچنین ساماندهی نظام اسکان و خدمات آنها تهیه شد.

موضوع آماده‌سازی در سال ۱۳۶۴ بعنوان مقوله‌ای جدید در شهرسازی ایران، رسمیت یافت و به سرعت تبدیل به فعالیتی وسیع برای گسترش هدفمند شهرها و جوابگویی به نیازهای مسکن شد.<sup>۳۳</sup>

هدف از تهیه و اجرای طرح شهرهای جدید نیز اسکان دادن سرریز جمعیت شهرهای بزرگ در نقاط مناسب و جلوگیری از حاشیه‌نشینی شهری بود و ضوابط مکانیابی این شهرها در تاریخ ۶۸/۱۰/۲۵ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری رسید.<sup>۳۴</sup>

### ویژگیهای نظام برنامه‌ریزی در دهه ۱۳۶۰

ماهیت انقلاب، همانا دگرگونی و تغییر است؛ با انقلاب اسلامی نیز ساختارهای نظام سلطنتی فروریخت و نظام جمهوری مبتنی بر اسلام پدید آمد و نیز ارزشها و آرمانها و کارها و برنامه‌ها دگرگون شد. بدیهی است که عرصه برنامه‌ریزی نیز از این تحول جدا نبود و تغییرات زیادی در این زمینه به وجود آمد و به نوعی خواستهای مردم از حکومت، در قالب مطالبات جدید شکل گرفت.

با پیروزی انقلاب، طرحهای بسیاری برای بررسی به شورای عالی انقلاب ارائه شد که نتیجه نهایی کار به صورت گزارشی با عنوان سیاستهای توسعه و تکامل جمهوری اسلامی ایران در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۹ انتشار یافت، ولی این گزارش در شورای انقلاب اسلامی به تصویب نرسید.<sup>۳۵</sup>

در سال ۱۳۶۰ نظام برنامه‌ریزی کشور، برای

در متن شهرها، بویژه شهرهای بزرگ رخ داد، اما پس از انقلاب، شهر عنوان استکباری یافت و به عنوان نماد ثروت اندوزی و اختلاف طبقاتی معرفی شد. به همین سبب پس از انقلاب، با پدید آمدن نهضت ضد شهری، ضرورت توجه به نظام روستا و همچنین به تهیدستان شهری بیش از ضرورت توجه به شهر اهمیت یافت و تشکیل «جهاد سازندگی» برآیند این تغییر دیدگاه بود و نیز اجرای سیاست توسعه شهری را کد ماند.

گذشته از کاهش توجه به ساختارهای شهری، با آغاز جنگ تحمیلی و اولویت یافتن نیازهای آن، امکانات و منابع به تأمین نیازهای جبهه‌ها اختصاص یافت و نظام برنامه‌ریزی کشور هم از دهه ۶۰ به بعد تحت الشعاع تفکری جدید قرار گرفت؛ تفکری که بر مبنای مقطعی دیدن استوار بود؛ زیرا، امکان پیش‌بینی آینده وجود نداشت و کارها و تصمیم‌گیری‌ها با تردید همراه بود. در این شرایط، امکان تدوین و تصویب برنامه‌های میان‌مدت یا بلندمدت محدود می‌شود. بنابراین، نخستین برنامه عمرانی کشور برای سالهای ۱۳۶۱-۶۶ به سبب ناپایداری و بی‌ثباتی شرایط کشور در آن سالها، نوسانهای درآمد نفتی و نامشخص بودن اولویتهای توسعه، مسکوت گذاشته شد.

شرایط ناشی از وقوع جنگ باعث افزایش تحولات جمعیتی و مهاجرت‌های وسیع به شهرهای بزرگ کشور شد و بخش قابل توجهی از جمعیت شهرهای مرزی به میانه کشور، بویژه کلانشهرها کوچید. در این میان شهر تهران بیشترین تعداد مهاجران جنگی را در خود جای داد؛ هر چند دیگر شهرها نیز از این تحولات برکنار نماندند.

هجوم گسترده و بی‌ضابطه مهاجران به شهرها و همچنین تسریع روند نرخ رشد طبیعی جمعیت، بر اثر سیاستهای تشویق افزایش جمعیت سبب شد که برای شهرها برنامه‌ای مدون به منظور مقابله با سیل تقاضای اسکان تدوین شود. به همین سبب در اوایل دهه ۱۳۶۰، برنامه توسعه شهرها با عنوان طرحهای توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها در قالب شرح خدمات جدید، از سوی دفتر

○ در برنامه سوم  
عمرانی کشور، برای  
نخستین بار طرحهای جامع  
شهری به منظور تنظیم و  
پیش‌بینی توسعه شهری با  
مفهوم جامع دیدن، تدوین  
شد. در اجرای این  
سیاست، در برنامه سوم  
به منظور اتخاذ سیاست  
کلی شهرسازی و نیز ایجاد  
هماهنگی و تمرکز  
بررسیهای لازم برای تهیه  
مقررات شهرسازی و  
تصویب طرحهای جامع،  
شورای عالی معماری و  
شهرسازی تشکیل شد و  
این سرآغاز کار تهیه طرح  
جامع شهر تهران و ۱۶ شهر  
دیگر بود.

برقراری ارتباط بین مراکز اصلی تصمیم‌گیری را با تشکیل کمیته‌های هماهنگی و شورای برنامه‌ریزی هدف قرار داده بود. در این نظام همچنین مجمع سران سه قوا، شورای عالی سیاستهای بازسازی، مجلس، هیأت دولت، شورای اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه، کمیته‌های کلان، شوراهای بخشی و نیز گروههای تلفیق و کمیته‌های کارشناسی بخشی و استانی سازمان داده شدند.<sup>۳۸</sup>

هر چند نظام پیش‌بینی شده در برنامه اول در سازماندهی خطوط اصلی، تدوین خط‌مشی‌ها و سیاستگذارانها در فرایند برنامه‌ریزی موفق بوده است، اما به سبب عدم مشارکت نهادها و تشکلهای غیردولتی و فعالان اقتصادی غیردولتی، در عمل دامنه پذیرش سیاستهای برنامه به حداقل رسید. از سوی دیگر تهیه برنامه‌های استانی در برنامه اول در حاشیه قرار گرفت و برنامه اقتصاد منطقه‌ای عملاً به جمع‌بندی برنامه‌های بخشی که در منطقه تدوین می‌شد، تبدیل شد. در نتیجه، برنامه‌های منطقه‌ای در فرایند درستی از برنامه‌ریزی و ارتباط متقابل هدفها و خط‌مشی‌های کلان و قابلیت‌های منطقه‌ای قرار نگرفت و عدم تعادلها در عمل به قوت خود باقی ماند.

تحوّلات دهه ۱۳۷۰ (دوران تثبیت نظام و امکان تدوین برنامه‌ریزی میان مدت)

وقایع دهه ۷۰ در روند تحوّلات پس از انقلاب اسلامی، دربرگیرنده ویژگی‌هایی است که آثار از دوره‌های قبل متمایز نموده است. در این دوران که عصر سازندگی نام گرفته است، اجرای برنامه دوم توسعه، پارویکرد خصوصی‌سازی و تثبیت نرخ ارز با تعهدات خارجی و دریافت وام‌های متعدد آغاز شد، ولی در ادامه، چون شرایط لازم برای تحقق هدفهای اولیه پدید نیامد، از اواسط اجرای برنامه، چرخشی برای کنترل دوباره دولت بر ارکان اقتصاد صورت گرفت. در حقیقت تورم سال ۱۳۷۵ که حدود ۵۰ درصد افزایش یافت و در طول تاریخ اقتصادی ایران بی‌سابقه بود باعث شد که هدفهای

تدوین برنامه کلان توسعه کشور تهیه شد و پس از بررسی و تلفیق برنامه استانها، با عنوان «لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۲-۶۶)» در اول فروردین سال ۱۳۶۲ در اختیار هیأت دولت قرار گرفت. این لایحه در ۲۲ مرداد همان سال، برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد، ولی به سبب ضعف اطلاعات، عدم انسجام و نیز شرایط ویژه ناشی از جنگ تحمیلی، مورد تصویب قرار نگرفت. اصلاحیه آن نیز که در سال ۱۳۶۴ تهیه شده بود، با توجه به بحران ناشی از سقوط قیمت نفت و وجود مشکلات گوناگون ارزی کشور به تصویب نرسید.<sup>۳۶</sup>

با پایان یافتن جنگ و پذیرش قطعنامه ۵۹۸ در ۲۷ تیر ماه ۱۳۶۷ از جانب ایران که ضرورت بازسازی سریع کشور را پدید آورد، تدوین برنامه کلان توسعه کشور بار دیگر در دستور کار دولت قرار گرفت و در ۱۱ بهمن ۱۳۶۸، اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی کشور، با عنوان قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۷۲)، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.<sup>۳۷</sup>

## برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی

### ایران (۷۲-۱۳۶۸) با محوریت

#### بازسازی جنگ

شرایط حاکم بر هر مقطع تاریخی بر شیوه تفکر در نظام برنامه‌ریزی تأثیر مستقیم دارد. از این رو، با بررسی دقیق نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه می‌توان دریافت که این نظام بر محور بازسازی اقتصادی کشور در پایان جنگ تحمیلی سازمان یافته است. منشور بازسازی ارائه شده توسط امام خمینی (ره) در پایان جنگ و آغاز فعالیت برنامه‌ریزی برای بازسازی کشور و نقش و جایگاه شورای عالی مشورتی سیاستهای بازسازی در این چارچوب قرار می‌گیرد. نظام برنامه‌ریزی حاکم بر برنامه اول توسعه،

○ در طول اجرای برنامه سوم، چهره شهرهای ایران دگرگون شد و بدین ترتیب، مقوله شهرسازی و تهیه برنامه برای دولت، اهمیت ویژه یافت. در این شرایط، طرحهای جامع شهری به رغم ناکارایی آنها در کشورهایی که مهد این تفکر بودند، بستر مناسبی برای سوداگری بازمین و ساختمان پدید آورد.

برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای  
... و

۷. اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضایی کشور در جهت تحقق اهداف برنامه، از طریق تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری، برنامه‌ریزی و اصلاح نظام تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی و تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز به سوی غیر متمرکز در امور سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری، اولویت‌بندی، اجرا و نظارت و ...

۸. تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه، از طریق ایجاد شوراهای اسلامی استان، شهرستان و شهر و دهستان و روستا و نظارت این شوراهای کلّیه کارهای عمرانی.

۹. تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعهٔ بیش از پیش صادرات غیر نفتی، از طریق اصلاح قانون صادرات و واردات و استفاده مؤثر از مناطق آزاد تجاری برای توسعه صادرات.

۱۰. حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور، از طریق تدوین ضوابط و استانداردها، معیارها و شاخصهای لازم زیست محیطی و اصلاح چارچوب حقوقی و قانونی.

۱۱. تقویت بنیهٔ دفاعی در حدّ نیاز، در چارچوب سیاستها و تدابیر فرماندهی کل قوا، از طریق تقویت و توسعهٔ ارتباط منسجم و زنجیره‌ای بین صنایع کشور و صنایع نظامی.

۱۲. رعایت عزّت، حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی، از طریق توسعهٔ روابط فرهنگی با کشورهای دوست و تلاش در جهت ایجاد توازن با کشورهای دیگر.

۱۳. تلاش در جهت حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت همه‌جانبه آحاد مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظام اجتماعی و وجدان کاری.

۱۴. نظام‌دهی و به‌کارگیری تحقیقات و انتقال تکنولوژی به عنوان ابزاری برای حل مشکلات و توسعهٔ کشور.

۱۵. ایجاد تعادل در بخشهای اقتصادی دولتی،

اولیهٔ برنامه دوم نادیده گرفته شود. به عبارت دیگر ۱۶ اصل پیش‌بینی شده در برنامه دوم توسعه که هدفهای کلان و خط‌مشی‌های اساسی به شرح زیر شناخته شده بود، در ادامهٔ اجرای برنامه، به سبب تحقق نیافتن ساختارهای بنیادی، بی‌اثر ماند و در فرایند برنامه‌ریزی کم‌رنگ شد.

هدفها و نیز برخی خط‌مشی‌های کلان برنامهٔ دوم عبارتند از:<sup>۳۱</sup>

۱. تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی از طریق توسعه و بهبود کیفیت شرایط عمومی زندگی، تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی، تعمیم، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی، رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین و ...

۲. ارتقای کمی و کیفی فرهنگ عمومی جامعه از طریق گسترش فرهنگ و ارزش کار، پرورش روحیهٔ مسئولیت‌پذیری، گسترش فرهنگ فناعت و صرفه‌جویی، تقدّم پرورش به آموزش در امور سیاست‌گذاری.

۳. هدایت جوانان در عرصه‌های ایمان، فرهنگ خودی، خلاقیت علم، هنر و فن و تربیت بدنی و مناسبات انسانی، خانوادگی و مشارکت در صحنه‌های فرهنگی اجتماعی سیاسی و اقتصادی.

۴. افزایش بهره‌وری از طریق گسترش فرهنگ کار و تولید، تنظیم زمان‌بندی لازم برای طرحها و پروژه‌ها و تأکید بر کاهش قیمت تمام‌شده تولیدات، اصلاح سیستم جمع‌آوری و پرورش آمار و اطلاع‌رسانی به صورت متمرکز.

۵. تربیت نیروی انسانی مورد نیاز از طریق ارتقای کیفی نظام آموزش کشور، ایجاد نظام ارزشیابی و بازنگری برنامه‌های آموزشی، بازنگری در سیستم آموزش کشور، ایجاد زمینه‌های لازم برای ارتقای سطح علمی و فرهنگی معلمان و ...

۶. رشد و توسعهٔ پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی، از طریق تأکید بر نقاط قوت درونی اقتصاد کشور، تأکید بر تکمیل طرحهای نیمه‌تمام تولیدی، صنعتی و تلاش در جهت

○ در مجموع،  
تحولات دههٔ ۱۳۴۰  
زمینه‌ساز مداخلهٔ دولت در  
عرصهٔ شهرسازی شد و به  
نوعی، نقش قیّمومت  
دولت را در ساختارهای  
شهری رقم زد. به این  
ترتیب دولت می‌توانست  
در مسائل و امور مربوط به  
مالکیت زمین یا تدوین  
ضوابط مربوط به تهیه،  
تصویب و اجرای طرحها  
دخالت کند.



● نحوه تصویب طرح‌های جامع شهرستان  
(۱۳۷۴/۸/۱)

● ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری  
اسلامی-ایرانی (مصوب ۱۳۷۵/۷/۲)

● ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده  
شهرها (مصوب ۱۳۷۸/۸/۱۰)

● الگوی سطح‌بندی مناطق و مراکز روستایی  
و استانداردها و ضوابط ارائه خدمات روستایی  
کشور (مصوب ۷۸/۱۰/۶)

تغییر شرح خدمات و ایجاد نگرش  
جدید در مطالعات طرح‌های شهرسازی

از اوایل دهه هفتاد، وزارت مسکن و  
شهرسازی، بعنوان دستگاه اصلی سیاستگذاری در  
زمینه توسعه و عمران شهرها، برای بازنگری در  
محتوا و شیوه انجام طرح‌های توسعه شهری  
اقداماتی انجام داد که یکی از آنها بررسی موضوع  
تجدید نظر در محتوا و شکل شرح خدمات  
طرح‌های جامع و تفصیلی بود؛<sup>۴۴</sup> زیرا، انطباق  
طرح‌های شهری با نیازها و امکانات واقعی شهرها و  
شرایط جدید اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و  
سیاسی کشور، بویژه با توجه به تشکیل شوراهای  
اسلامی شهرها و روستاها و نیز لزوم تحول در  
عرصه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه شهری،  
ضرورت داشت.<sup>۴۵</sup>

در تحقق این هدف، هر نوع بازنگری و اصلاح  
اساسی نظام شهرسازی کشور، مستلزم بازنگری  
در این عرصه‌ها بود:<sup>۴۶</sup>  
الف: بازنگری در مفاهیم، نگرشها و محتوای  
طرح‌های شهری.

ب: بازنگری در روشها و فنون تهیه و تصویب  
طرح‌های شهری.

ج: بازنگری در ابزارها و فنون اجرایی و نظارت  
طرح‌های شهری.

در تبیین ضرورت این بازنگری هم گفته شده  
است که البته هدف اصلی، نفی مطلق روال گذشته  
و نادیده گرفتن شرایط واقعی و دستاوردهای  
گذشته نیست، بلکه هدف کسب تجربه از

خصوصی و تعاونی، از طریق واگذاری شرکت‌های  
دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی.

۱۶. تقویت و ترویج ارزش‌های انقلاب  
اسلامی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات  
دولتی.

وضعیت شهرسازی در دهه ۱۳۷۰ (ضابطه‌مند  
نمودن اقدامات و ایجاد تحول در نگرش  
برنامه‌ریزی)

نظام شهرسازی ایران در طول دهه ۷۰ از  
یک سو به ضابطه‌مند کردن اقدامات اجرایی پیشین  
در زمینه تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهری  
پرداخته و از سوی دیگر تغییر شرح خدمات و  
مطالعات مربوط به تهیه طرح‌های شهرسازی را  
بر اساس الگوهای مرسوم جهانی در دستور کار  
قرار داده است. مصوبات شورایی عالی معماری و  
شهرسازی نشان دهنده توجه به نخستین نکته‌ای  
است که اینک بیان شد. از این رو، در نخستین  
ماه‌های سال ۱۳۷۰ ضوابط و مقررات اجرایی  
طرح‌های جامع در قالب الگوی ارائه شده به تصویب  
رسید (مصوبه ۷۰/۳/۹ و اصلاحیه مورخ  
۴۰/۷/۱۶/۴).

در این الگو، برای نخستین بار، ضوابط تهیه  
طرح، منطقه‌بندی، مقررات مشترک و ضوابط  
اجرایی طرح‌های شهرسازی به طور مشخص از  
سوی شورایی عالی معماری و شهرسازی ارائه شده  
است.<sup>۴۱</sup>

همچنین در مصوبه‌ای دیگر، چگونگی  
بررسی و تصویب طرح‌های جامع شهری بر اساس  
گروه کار جدید، اعلام شد (مصوبه  
۴۲/۱۳۷۱/۴/۱).

گذشته از این، در طول این مدت کارهای بسیار  
دیگری برای تدوین ضوابط و معیارهای اجرای  
طرح‌های شهرسازی صورت گرفت که مهمترین  
آنها را به این شرح می‌توان برشمرد:<sup>۴۳</sup>

● آیین‌نامه طراحی راهها و خیابانهای شهری  
(مصوب ۱۳۷۳/۹/۷)

● نحوه بررسی طرح جامع شهرهای جدید  
(مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۱)

○ در حالی که در سال  
۱۳۴۵ فقط ۳۸ درصد  
مردم در شهرهای با بیش از  
۵ هزار نفر جمعیت زندگی  
می‌کردند، در سال ۱۳۵۵  
نزدیک به ۴۸ درصد  
جمعیت کشور در این گونه  
شهرها ساکن شده بودند.  
گذشته از این، سهم  
جمعیت در شهرهای  
یکصد هزار نفری از  
۲۱ درصد به ۲۹ درصد  
افزایش یافت.

○ در ایران، در سالهای میان دو انقلاب، دیگر گونیهای بسیار در عرصه‌های اقتصادی-اجتماعی رخ داد که شتاب گرفتن روند شهرنشینی و صنعتی شدن، گسترش نظامهای آموزشی و ارتباطی و ایجاد دولت دیوانسالار و صنعتی و کاهش اهمیت طبقات متوسط سنتی، بویژه خرده‌بورژوازی بازار و نیروهای مذهبی مهمترین آنها بود.

ویژگیهای برنامه تشریح شود، مشکلات اصلی نظامهای برنامه‌ریزی کشور در دو دهه اخیر پس از انقلاب مورد ارزیابی قرار گرفت تا براساس آن نظام برنامه‌ریزی جدید تدوین شود. طرح این موارد که در واقع شناساندن مشکلات ساختاری نظام برنامه‌ریزی ایران است، نشان می‌دهد که نگرش برنامه سوم بر اساس شیوه جدید برنامه‌ریزی و برخلاف روشهای مرسوم بوده است. مهمترین بخش تدوین برنامه، عملیاتی کردن سیاستهای برنامه بود. همچنین نکاتی که اینک بیان می‌شود، بعنوان نقاط ضعف برنامه‌های قبلی، در تهیه برنامه سوم مورد توجه قرار گرفت تا برای رفع آنها اقدام شود:<sup>۴۷</sup>

اما برای نیل به این منظور، در نخستین گام می‌بایست شرح خدمات طرحهای ناحیه‌ای با دیدگاه جدید ساختاری تعریف شود؛ چنانکه در آن طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه چنین تعریف شده است:<sup>۴۷</sup>

این طرح با شناخت چگونگی استقرار عوامل زیستی (انسان-فضا-فعالیت) و با توجه به گرایشها، روند رشد و توسعه، اولویتها، امکانات و محدودیتهای نسبت به تدوین سیاستها و ارائه راهبردها اقدام می‌نماید.

بنابراین نخستین گام برای برنامه‌ای نمودن طرحهای توسعه و هماهنگی با مفاهیم روز مهم برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد و در آن تدوین سیاست و ارائه راهبرد بعنوان يك الزام تلقی می‌شود.

در دومین گام، با تشکیل کمیته تعاریف شرح خدمات و قراردادها در زیر مجموعه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، شرح خدمات جدیدی تحت عنوان الگوی کلی برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی تدوین می‌شود و به صورت راهنمای اولیه برای تهیه طرحهای ساختاری شهر جایگزین شرح خدمات مطالعات جامع قبلی (قرارداد تیپ ۱۲) می‌شود.<sup>۴۸</sup>

برنامه عمرانی سوم توسعه کشور (اولین گام برای تغییر رویه سنتی نظام برنامه‌ریزی از جامع به ساختارگرایی)

در اواخر دهه ۷۰، مقدمات لازم برای تدوین برنامه سوم توسعه کشور (۷۹-۱۳۸۳) پدید آمد و این برنامه، با توجه به نگرشهای جدید حاکم بر نظام سیاسی کشور و با تأکید بر ضرورت مشارکت متخصصان و نیز بهره‌گیری از تجربه‌های به دست آمده از اجرای برنامه‌های قبلی، تهیه شد. در تدوین برنامه سوم توسعه، قبل از آنکه مشخصات و

۱. نبود راهبرد مشخص بر فرایند برنامه‌ریزی ایران، به طوری که نوع برنامه‌ها از نظر جامعیت، نگرشهای منطقه‌ای-بخشی، عمق و حد تفصیل مشخص نبوده است و مفهوم برنامه به مثابه تخصیص بودجه ۵ ساله به صورت انبوهی از اعداد و ارقام درآمده و حفظ سازگاری بین اجزای انبوه اطلاعات بسیار دشوار و حتی غیرممکن شده است.

۲. نبود برنامه‌های عملیاتی، رهنمودها و سیاستهای کلی برنامه در فرایند برنامه‌های توسعه قبلی کشور، به گونه‌ای که سیاستها و جهت‌گیری‌های اصلی برنامه، نه در زمان فرایند تهیه و نه در هنگام اجرای برنامه‌ها، فرصت عملیاتی شدن نیافتند و در نتیجه تخصیص منابع این برنامه‌ها ارتباط دقیق و حساب شده‌ای با سیاستهای کلی برنامه‌ها نداشته‌اند و نهایتاً نیز سیاستهای اقتصادی و اجتماعی کشور، خارج از چارچوب نگرش برنامه‌ای، دستخوش تغییرات زیادی می‌شود.

۳. عدم انعطاف‌پذیری فعالیت نظام برنامه‌ریزی و عدم امکان تغییرات لازم در برنامه به دلیل تحولات غیرقابل پیش‌بینی.

۴. عدم استفاده از بنیة علمی و تجربی کشور بر اساس اصل مشارکت افراد صاحب‌نظر و دست‌اندرکاران بخشهای غیردولتی.

## نظام برنامه ریزی برنامه سوم توسعه

کشور (۱۳۷۹-۸۳)

تشریح می‌شود. به عبارتی، اولین گام برای شناسایی ساختارهای اصلی برنامه، به جای تفصیلی نمودن آنها، انجام می‌گیرد. در ترسیم مراحل تدوین برنامه، در برنامه سوم چنین آمده است:

«در مرحله اول به نظر می‌رسد برای هدایت کشور به سمت وضعیت مطلوب لازم است يك برنامه در حد تفصیل کامل تهیه شود تا از يك سو در بخش تولید حجم فعالیت واحدهای تولید کننده و نوع محصول مشخص شود و از سوی دیگر، الگوهای مختلف مصرف کالاها و خدمات تنظیم گردد. این گونه برنامه ریزی به دلیل حجم عظیم اطلاعات مورد نیاز اصولاً امکانپذیر نیست و نه تنها در جهان تقریباً به طور کامل رنگ باخته است، بلکه تناسبی با ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور نیز ندارد.»<sup>۵۱</sup>

بنابراین، اولین گام در تدوین برنامه، حذف جامع دیدن نظام و تأکید بر ساختارهای اصلی و

همان گونه که بیان شد، برنامه سوم توسعه با توجه به عوامل تحقق نیافتن برنامه‌های قبلی و نیز جدا شدن از شیوه‌های سنتی بررسی‌های جامع، به ارائه فرایند جدید برنامه ریزی پرداخته و طی آن به شیوه‌های جدید برنامه ریزی روی آورده است؛ چنانکه در یکی از مستندات برنامه سوم، نظام برنامه ریزی و نیز اجزای آن، به این شرح تبیین شده است:<sup>۵۰</sup>

نظام برنامه ریزی: در واقع این نظام تولید کننده برنامه است و عبارت است از فرایندی که در آن نحوه تولید، گردش و هماهنگی اطلاعات در بخش کارشناسی به نحو سازمان یافته‌ای به بخش تصمیم‌گیری مرتبط می‌گردد.

مراحل تدوین برنامه

در این مرحله نخست حد تفصیل برنامه آن

○ پس از انقلاب اسلامی ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، دگرگون شد و سیما و کالبد شهر نیز از این دگرگونیها برکنار نماند؛ همچنین تفکر حاکم بر نگرش به شهر با گذشته تفاوت اساسی یافت.

## مشخصات برنامه‌های عمرانی کشور قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۷)

عنوان برنامه	تاریخ تصویب برنامه	تاریخ آغاز برنامه	تاریخ پایان برنامه	مدت برنامه	اعتبار عمرانی مصوب (میلیارد ریال)	هدف کمی رشد	نوع برنامه از نظر جامعیت	وضعیت حقوقی
برنامه لوک	۲۶ بهمن ۱۳۲۷	اول مهر ۱۳۲۷	آخر شهریور ۱۳۳۴	۷ سال	۲۱	ندارد	مجموعه طرحها	مصوب مجلس شورای ملی
برنامه دوم	۸ اسفند ۱۳۳۴	اول مهر ۱۳۳۴	آخر شهریور ۱۳۴۱	۷ سال	۸۴	ندارد	مجموعه طرحها	مصوب مجلس شورای ملی
برنامه سوم	۲۱ اردیبهشت ۱۳۴۶	اول مهر ۱۳۴۱	آخر اسفند ۱۳۴۶	۵/۵	۲۳۰	٪۶	جامع	مصوب مجلس شورای ملی
برنامه چهارم	۲۷ اسفند ۱۳۶۴	اول فروردین ۱۳۴۷	آخر اسفند ۱۳۵۱	۵ سال	۵۶۸	٪۹/۴	جامع	مصوب مجلس شورای ملی
برنامه پنجم	۱۵ اسفند ۱۳۵۱	اول فروردین ۱۳۵۲	آخر اسفند ۱۳۵۶	۵ سال	۱/۵۶۰	٪۱۱/۲	جامع	مصوب مجلس شورای ملی
برنامه پنجم تجدید نظر شده	۶ خرداد ۱۳۵۴	-	آخر اسفند ۱۳۵۶	-	۲۶۲۶	٪۲۵/۹	جامع	مصوب مجلس شورای ملی
برنامه ششم	تصویب نشد	اول فروردین ۱۳۵۷	آخر اسفند ۱۳۶۱	۵ سال	۷۱۴۳۰	-	جامع	تصویب نشد

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، پیشینه برنامه ریزی در ایران.

عنوان برنامه	تاریخ تدوین برنامه	تاریخ تصویب برنامه	تاریخ آغاز برنامه	تاریخ پایان برنامه	مدت برنامه	اعتبار عمرانی مصوب (میلیارد ریال)	هدف کمی رشد	نوع برنامه از نظر جامعیت	وضعیت حقوقی
برنامه اول توسعه	تیر ۱۳۶۲	۲۰ تیر ۱۳۶۲ (مصوب هیأت دولت)	اجرانشد	اجرانشد	۵ سال	۸۸۶۳/۸	۴/۸٪	جامع	مصوب هیأت دولت
اصلاحیه برنامه اول توسعه	دی ماه ۱۳۶۴	-	اجرانشد	اجرانشد	۵ سال	-	-	جامع	-
برنامه شرایط استقلال اقتصادی کشور	اسفند ۱۳۶۵	از ۲۰ اردیبهشت تا اسفند ۱۳۶۵	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۲ سال	-	-	افق و گستره محدود	مصوب شورای اقتصاد
برنامه اول توسعه	آبان ۱۳۶۷	۱۱ بهمن ۱۳۶۸ (روزنامه‌ریزی)	اول فروردین ۱۳۶۸	آخر اسفند ۱۳۷۲	۵ سال	۸۱۸۹	۷/۳٪* (عملکرد برنامه)	جامع	مصوب مجلس شورای اسلامی
برنامه دوم توسعه	آذر ۱۳۷۲	۲۰ آذر ۱۳۷۳	اول فروردین ۱۳۷۴	آخر اسفند ۱۳۷۸	۵ سال	۹۰۵۰۲/۱**	۵/۱٪	جامع	مصوب مجلس شورای اسلامی
برنامه سوم توسعه	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۳	۵ سال	-	-	سیاست‌گذاری و تعیین ساختارهای اصلی	مصوب مجلس شورای اسلامی

\* پیش‌بینی رشد در قانون برنامه ۸/۱ بوده است.

\*\* همراه با اعتبارات عمرانی سال ۱۳۷۳.

برنامه سوم آمده است:

«... ابهام در جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های اساسی اقتصادی است که موجب عدم اطمینان نسبت به آینده اقتصادی کشور می‌شود و برنامه باید بارفع این ابهام، تصویر روشن و قابل اعتمادی از آینده ارائه نماید.»<sup>۵۳</sup>

#### مرحله برنامه‌ریزی برنامه سوم

با توجه به نظام پیشگفته، برنامه سوم در ۳ مرحله به شرح زیر تهیه و ارائه شده است:<sup>۵۴</sup>

مرحله اول: بررسی و آینده‌نگری شامل:

۱. بررسی عملکرد گذشته، تبیین وضع موجود، مشکلات و تنگناها و نقاط قوت و ضعف ساختاری و عملکردی.

۲. تهیه چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با نگرش‌های آمایش و شناخت دغدغه‌ها و چالش‌های آینده.

۳. ارائه گزینه‌های مختلف و پیشنهاد گزینه مطلوب.

۴. رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه.

مرحله دوم: تدوین برنامه:

۱. تدوین برنامه‌های عملیاتی رهنمودهای

تعیین تکلیف برای آنهاست. در این خصوص برنامه سوم اهداف و سیاست‌هایی برای تغییر ساختارها به وجود می‌آید و پس از شناسایی علل ساختاری، به نحوه تغییر آنها اشاره می‌شود:

«هنگامی که یک برنامه، مأموریت اصلی خود را تخصیص منابع در چارچوب ساختار موجود کشور تعریف کند، در واقع این فرض تلویحی وجود دارد که ساختار موجود، مطلوب است... ولی در صورتی که این فرض مورد قبول نباشد، برنامه ابتدا باید چگونگی اعمال این تغییرات ساختاری و نهادی را مشخص نماید. در چنین حالتی که برنامه متضمن اعمال تغییرات ساختاری اساسی است، سیاست‌گذاری و تخصیص منابع را نمی‌توان در عرض یکدیگر و به‌طور هم‌زمان تدوین و بررسی و تصویب کرد، بلکه ابتدا لازم است ابعاد تغییرات مورد تصویب قرار گرفته و سپس تخصیص منابع بر اساس آن صورت گیرد.»<sup>۵۲</sup>

در برنامه سوم افزون بر جدایی از جامع دیدن همه بخشها و زیربخشها و عدم توجه به جمع‌آوری انبوه اطلاعات، به ساختارهای اصلی نظام برنامه‌ریزی و ضرورت آینده‌نگری به‌عنوان محور سیاست‌های اصلی اشاره شده است. از این رو در



کلی برنامه.

- می کرده است (ستوده، منوچهر، جغرافیای تاریخی شمیران، جلد ۱)
۸. حبیبی، محسن، از شمار تاشهر، ص ۱۴۶.
۹. «شهر در ایران»، نشریه دفتر مطالعات برنامه‌ریزی، شماره ۲۶، ص ۴۹.
۱۰. به نقل از مجموعه مقالات ارائه شده در کتاب تحولات سیاسی-اجتماعی ایران ۱۳۵۷-۱۳۲۰ که به اهتمام دکتر مجتبی مقصدی گردآوری شده است.
۱۱. امینی، علی اکبر، جنبش ملی شدن صنعت نفت و استقرار حکومت مصدق، ص ۱۲۰.
۱۲. برنامه اول پیش از آنکه ویژگی‌های یک برنامه مدون را داشته باشد، به تهیه لیستی از طرح‌های عمرانی مورد نیاز کشور انجامید و بعنوان پروژه‌های مورد نیاز و اعتبارات لازم تبدیل شد.
۱۳. دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور، «نگاهی به عملکرد برنامه‌های عمرانی»، ۱۳۷۱، ص ۶.
۱۴. «نگاهی به عملکرد برنامه‌های عمرانی و فعالیت‌های فصل عمران شهری وزارت کشور»، ۱۳۷۱، ص ۱۲.
۱۵. همان، ص ۱۳.
۱۶. طرح انجمن‌های ایالتی-ولایتی که در قانون مشروطیت پیش‌بینی شده بود. بر اساس این لایحه می‌بایست بخشی از تصمیم‌گیری‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و امور اجرایی از حالت متمرکز خارج شده و به عهده مردم گذاشته شود.
- این لایحه در ۱۶ مهر ۱۳۴۱ به تصویب هیأت دولت رسید، اما در میان بندهای لایحه، دو نکته حساسیت‌حوزه علمی (بویژه امام خمینی) را برانگیخت. یکی حذف شرط اسلام از شرایط انتخاب‌کنندگان و شوندگان و دیگری سوگند به کتاب آسمانی به جای قرآن در مراسم تحلیف بود که با اعتراض به این موارد و با گسترده شدن اعتراضات حوزه علمی و بازر و اصناف، در نهایت در ۱۰ آذر ۱۳۳۱ به طور رسمی لغو لایحه انجمن‌های ایالتی-ولایتی اعلام شد. (تاریخ تحولات سیاسی-اجتماعی ایران، ص ۲۱)
۱۷. اصل اولیه انقلاب سفید که در تاریخ ۶ بهمن ۱۳۴۱ بدر فراندوم گذاشته شد، عبارتند از:
- لغای رژیم ارباب-رعیتی بر اساس قانون اصلاحات ارضی-ملی کردن جنگلها
- فروش سهام کارخانجات دولتی به عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی
- سهم کردن کارگران در منافع کارگاههای تولیدی و صنعتی
- لایحه اصلاحی قانون انتخابات (با هدف اعطای حق رأی به زنان)
- ایجاد سپاه دانش به منظور تسهیل اجرای قانون تعلیمات

۲. تدوین سیاستهای اقتصاد کلان و سیاستهای

استراتژیک بخشی.

۳. تهیه طرح پایه آمایش سرزمین.

۴. تهیه چهارچوبهای تمرکززدایی و تفویض

اختیار از مرکز به استانها.

۵. نهایی نمودن تصویر روند مطلوب.

۶. لایحه برنامه سوم توسعه.

مرحله سوم؛ تدوین برنامه‌های بخشی-استانی

بر اساس جهت‌گیریهای آمایشی

در مجموع، آنچه از فرایند تدوین برنامه سوم

می‌توان دریافت این است که فرایند نظام

برنامه‌ریزی در این برنامه به دو مقطع سیاستگذاری

و تخصیص تفصیلی منابع تفکیک شده است. مقطع

سیاستگذاری معطوف به طراحی نحوه برخورد با

مهمترین مشکلات کشور است که در قالب سند

برنامه با عنوان حوزه‌های فرابخشی بیان شده و

دیگری به صورت تفصیلی، به بخشهای اصلی نظام

پرداخته است.<sup>۵۵</sup>

البته روشن است که نمی‌توان انتظار داشت که

حل همه مشکلات کشور با اجرای یک برنامه پنج

ساله امکانپذیر باشد، اما با توجه به شیوه‌ای که

مطرح شد، می‌توان امید داشت که سیر بلندمدت

سیاستگذاری در کشور شکل گیرد و در این

چارچوب، سیاستگذاری به مسائل اساسی کشور

در ابعاد کلان بپردازد و نیز ساختارهای اصلی

بازنگری و اصلاح شود.

### پاورقی‌ها

۱. تصویب قانون در ۵۱ ماده در ۱۱ ذیحجه ۱۳۲۴ (ه.ق) و

متمم آن در ۱۰۷ ماده در تاریخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ (ه.ق)

بوده است. (تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران،

جلد دوم)

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به، علیرضا ازغندی،

تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران.

۳. آبراهامیان، پروانه، ایران بین دو انقلاب، ص ۶۶.

۴. همان، ص ۱۱۰.

۵. همان، ص ۸۰.

۶. همان، ص ۱۴۸.

۷. نقل شده است که برای خیابان کشی‌ها، وی با استفاده از

گچ و در محل مسیرهای اصلی، میزان تعریض را مشخص

○ با آغاز جنگ  
تحمیلی و اولویت یافتن  
نیازهای آن، امکانات و  
منابع به تأمین نیازهای  
جبهه‌ها اختصاص یافت و  
نظام برنامه‌ریزی کشور هم  
از دهه ۶۰ به بعد  
تحت الشعاع تفکری جدید  
قرار گرفت؛ تفکری که بر  
مبنای مقطعی دیدن استوار  
بود؛ زیرا، امکان پیش‌بینی  
آینده وجود نداشت و کارها  
و تصمیم‌گیری‌ها با تردید  
همراه بود.

○ شرایط ناشی از وقوع جنگ باعث افزایش تحرکات جمعیتی و مهاجرت‌های وسیع به شهرهای بزرگ کشور شد و بخش قابل توجهی از جمعیت شهرهای مرزی به میانه کشور، بویژه کلانشهرها کوچید. در این میان شهر تهران بیشترین تعداد مهاجران جنگی را در خود جای داد؛ هر چند دیگر شهرها نیز از این تحرکات برکنار نماندند.

- عمومی و اجباری. مأخذ: تحولات سیاسی-اجتماعی ایران، فصل پانزدهم، ص ۳۶۱.
۱۸. همان، ص: ۳۵۵.
۱۹. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به تحولات سیاسی-اجتماعی ایران ۱۳۵۷-۱۳۲۰.
۲۰. مک‌لثود، تی. ا. ج.، برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه محمدیگی، ص ۱۳.
۲۱. لازم به توضیح است که نخستین گروه مشاوران خارجی با عنوان مشاوران ماوراءبحار برای برنامه‌ عمرانی اول به ایران دعوت شد (بهمن ماه ۱۳۲۷) و دومین گروه برای تدوین برنامه سوم عمرانی با عنوان مشاوران هاروارد (۱۳۴۱) که به دلیل عدم موفقیت پس از یک سال ایران را ترک کرد. (به نقل از مقدمه کتاب برنامه‌ریزی در ایران ترجمه محمدیگی)
۲۲. همان، ص ۲۶.
۲۳. همان، ص: ۲۸.
۲۴. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به خاطرات ابوالحسن ابتهاج (جلد اول)
۲۵. مک‌لثود، پیشین، ص ۱۰۲.
۲۶. یادداشتهای علم، جلد اول، ص ۶۱.
۲۷. شاه در نطقی چنین اعلام کرد: در تاریخ ۲۵۰۰ ساله ایران، هیچ اقدامی اجتماع ما را چنین متحول نموده است. تا ۵۰ سال دیگر کشور ما مورد غبطه ۹۵ درصد ممالک جهان خواهد بود... (یادداشتهای علم، ص ۶۴)
۲۸. سازمان برنامه و بودجه، برنامه چهارم عمرانی کشور.
۲۹. احمدی، اشرف، شاخصهای اجتماعی ایران، ۱۳۵۵.
۳۰. آبراهامیان، پیشین، ص ۵۳۰.
31. Haliday, F. Iran, Dictatorship and development, London, 1979.
۳۲. سازمان برنامه و بودجه، خلاصه برنامه‌های عمرانی کشور، ص ۴۱.
۳۳. دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور، نگرشی بر الگوهای برنامه‌ریزی شهری در ایران، دی ماه ۱۳۶۹.
۳۴. مصوبات شورایی عالی شهرسازی و معماری ایران، ص ۴۸.
۳۵. سازمان برنامه و بودجه، پیشینه برنامه‌ریزی در ایران، ص ۱۲.
۳۶. همان، ص ۱۴.
۳۷. همان، ص ۱۵.
۳۸. همان.
۳۹. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی
- (۱۳۷۸-۷۴)، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵، ص ۱۵.
۴۰. شورای عالی شهرسازی، و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی مقررات شهرسازی و معماری و طرح‌های توسعه و عمران، ۱۳۷۹، چاپ پنجم، ص ۳۷.
۴۱. همان، ص ۳۸.
۴۲. همان، ص ۵۱.
۴۳. همان.
۴۴. «خبرنامه شورایی عالی شهرسازی و معماری»، سال پنجم، زمستان ۷۹.
۴۵. «مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهری»، ۱۳۷۸، ص ۲.
۴۶. همان، ص ۳.
۴۷. سازمان برنامه و بودجه، تهیه طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه قرارداد هسان شماره ۱۹، ص ۲.
۴۸. مبانی و چارچوب بازنگری شرح خدمات طرح‌های شهرسازی، ص ۴۹.
۴۹. مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) جلد اول ص ۱۱.
۵۰. مستندات برنامه توسعه (۷۹-۱۳۸۳) جلد اول نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، آبان ۱۳۷۷.
۵۱. همان، ص ۱۳.
۵۲. همان، ص ۱۴.
۵۳. همان، ص ۱۴.
۵۴. نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم (مصوب ۱۳۷۷/۶/۲۹ هیأت وزیران)، سازمان برنامه و بودجه، ص ۱۷.
۵۵. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به سند برنامه، جلد اول (حوزه‌های فرابخشی)، جلد دوم (حوزه‌های بخشی).

### فهرست منابع

۱. ازغندی، علیرضا: تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران، جلد دوم، سیاست و حکومت در ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۷۹، چاپ اول.
۲. آبراهامیان، یرواند: ایران بین دو انقلاب، درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی معاصر ایران، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی و لیلایی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰، چاپ ششم.
۳. ستوده، منوچهر: جغرافیای تاریخی شمیران، جلد اول، وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۷۱.
۴. گروه مطالعات برنامه‌ریزی شهری: شهر در ایران از تمدن ماد تا پیروزی انقلاب اسلامی، دفتر برنامه‌ریزی

- عمرانی وزارت کشور، ۱۳۷۲، نشریه شماره ۲۶.
۵. مقصودی، مجتبی: تحولات سیاسی-اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۵۷) مجموعه مقالات، انتشارات روزنه، تهران، ۱۳۸۰، چاپ اول.
۶. گروه مطالعات برنامه ریزی شهری: نگاهی به عملکرد ۱۳۴۸/۱۲/۲۹، متن کامل دست نوشته امیر اسداله علم، جلد اول، تهران، کتاب سرا. ۱۳۷۲ چاپ دوم.
۹. سازمان برنامه و بودجه: خلاصه برنامه های عمرانی کشور. بی تا.
۱۰. سازمان برنامه و بودجه: قرارداد تهیه طرح های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و تفصیلی شهرها، دفتر فنی، ۱۳۶۳.
۱۱. ماجدی، حمید: خبرنامه جامعه مهندسان شهر ساز، زمستان ۱۳۸۰.
۱۲. وزارت مسکن و شهر سازی: مقررات شهر سازی و معماری و طرح های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهر سازی و معماری ایران (از تاریخ تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۸). دبیرخانه شورای عالی شهر سازی و معماری ایران، ۱۳۷۹، چاپ پنجم.
۱۳. دفتر برنامه ریزی عمرانی: نگرشی بر الگوهای برنامه ریزی شهری در ایران، وزارت کشور، ۱۳۶۹.
۱۴. سازمان برنامه و بودجه: پیشینه برنامه ریزی در ایران، مرکز مدارك اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۴.
۱۵. سازمان برنامه و بودجه: قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۳۷۴ (۱۳۷۸)، مرکز مدارك اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۸، چاپ اول.
۲۰. سازمان برنامه و بودجه: سند برنامه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) پیوست شماره ۲ لایحه برنامه (جلد اول)، مرکز مدارك اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۸، چاپ اول.
۲۱. سازمان برنامه و بودجه: سند برنامه، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) پیوست شماره ۲ لایحه برنامه (جلد دوم)، مرکز مدارك اقتصادی، اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۸، چاپ اول.
۲۲. حبیبی، محسن: از شار تا شهر، تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیماي کالبدی آن، تفکر و تأثر، انتشارات

○ هجوم گسترده و بی ضابطه مهاجران به شهرها و همچنین تسریع روند نرخ رشد طبیعی جمعیت، بر اثر سیاستهای تشویق افزایش جمعیت سبب شد که برای شهرها برنامه های مدون به منظور مقابله با سیل تقاضای اسکان تدوین شود.

### بررسی تحولات سده اخیر و تأثیر آن در نظام برنامه ریزی و اندیشه حاکم بر آن

- انقلاب مشروطیت سرچشمه های نظام قانونمندی ولی ناکام ۱۲۹۹-۱۲۸۶**
- شکل گیری مجلس و حضور مردم در قدرت
  - تدوین قانون اساسی
  - حضور طبقه روشنفکر در نظام تصمیم گیری
  - تلفیق سکولاریسم با ناسیونالیسم
  - تضاد میان تجدد و سنت در سیاستگذاری و اجرا
- حکومت رضاشاه، قدرت بدون برنامه مدون، گسترش اصلاحات وسیع ۱۳۳۶-۱۲۹۹**
- شکل گیری ساختار قدرت بر اساس ۳ پایه ارتش، بروکراسی دولتی، دربار
  - گسترش اصلاحات اقتصادی-اجتماعی وسیع با مفهوم تجدد و نفی سنتهای دینی
  - از میان بردن نظام عشیره ای و ایلی
  - ورود عناصر تازه به نظام شهری
  - تخریب انسجام کالبدی شهر از اقدامات بی برنامه گذشته
- تحولات اواخر دهه ۱۳۲۰ و دهه ۱۳۳۰**
- وانتقال قدرت و تضاد**
- در حکومت ۱۳۳۲-۱۳۳۶**
- حرکت برای تدوین ساختارهای مدنی
  - برنامه ریزی بر پایه مشارکت مردم
  - توزیع قدرت میان ۵ قطب دربار، مجلس کابینه، سفارتخانه های خارجی و مردم
  - بروز بحران و آشوبهای سیاسی ناشی از تضاد اندیشه ها و آراء
  - انقطاع سرمایه و سیاستهای رضا شاه بویژه در زمینه توسعه شهری
  - نخستین گام برای تدوین برنامه عمرانی
  - شکل گیری موقت حکومت مردمی
  - وقوع کودتای ۲۸ مرداد

**تحولات دهه ۳۰ و ۱۳۴۰، تثبیت سلطنت و آغاز تحولات**

از بیرون ۱۳۵۰-۱۳۳۲

- افزایش درآمدهای نفتی و فروش دوباره نفت

ایران

- آغاز رابطه سیاسی با آمریکا

- توجه به عمران ناحیه‌ای در برنامه دوم عمرانی

- اصلاحات ارضی و انقلاب سفید

- هماهنگی با سیاستهای جهانی در زمینه توسعه

- تلاش برای کاهش نقش روحانیون از حکومت

- پیدایش دیدگاههای نقادانه به الگوهای

برنامه‌ریزی جامع در برنامه سوم

- دخالت دولت در همه ارکان نظام شهرنشینی از

طریق اصلاح قانون شهرداری، قانون نوسازی و

- تهیه طرحهای جامع شهری برای نظم بخشی و

ایجاد دخالت در ساختار کالبدی شهرها

- گسترش مهاجرت از روستا به شهر

**وقوع انقلاب و وقایع دهه ۱۳۶۰،**

**جنگ و آثار ناشی از آن،**

**تحول در مطالعات طرحهای شهری**

- تلاش برای کسب آزادیهای مشروع با مفهوم دین و

حفظ سنت

- بی توجهی به شهر و توجه به روستا

- وقوع مهاجرتهای گسترده و تحرکات جمعیتی در سایه

بروز جنگ

- بی ثباتی و نبود تصمیم گیری برای برنامه‌ریزی و

آینده‌نگری

- تدوین شرح خدمات تازه برای توسعه و عمران

شهرها

- آغاز بحث آماده‌سازی اراضی و طرح شهرهای

جدید

- تدوین برنامه اول توسعه با محور بازسازی اقتصاد

کشور پس از جنگ

**شکل گیری ساختار تازه قدرت و سرمایه بی ارتباط با نیاز**

واقعی مردم ۱۳۵۷-۱۳۵۰

- رشد پرشتاب در آمد کشور در سایه افزایش بهای نفت

- فزونی منابع درآمدی به مصارف هزینه‌ای برای

نخستین بار در طول تاریخ کشور

- پدیده کلانشهری و مهاجرتهای گسترده به شهرهای

بزرگ

- شکل گیری طبقات اجتماعی جدید مرفه و خاص از

نظر در آمدی و مربوط به ساختار قدرت

بروز چالش میان انتظارات مردم و توان سلطنت در بر طرف ساختن

آنها (توسعه در ابعاد غیر اقتصادی بی پاسخ می ماند)

- دگرگونی در برنامه عمرانی پنجم بارویکرد افزایش

واردات و در نتیجه گسترش تورم در جامعه

- نارضایتی عمومی برخاسته از ناهمخوانی تحولات با

نیازهای عمومی مردم

**دهه ۱۳۷۰ دوران تثبیت و امکان برنامه‌ریزی،**

**تغییر و تحول در نظام برنامه‌ریزی جامع**

**و جایگزین ساختار گرایشی و استراتژی**

**در برنامه‌ریزی**

- تزریق منابع خارجی (وام)

- تلاش در بازسازی اقتصادی و تحول در ساختارهای

اقتصاد دولتی

- خصوصی سازی و حرکت به سمت آزادسازی قیمتها

- ضابطه مند نمودن اقدامات شهرسازی

- تغییر در مبانی نظری شرح خدمات طرحهای جامع و

رد دیدگاههای سنتی

- تدوین برنامه عمرانی سوم کشور از جامع به اصلاح

ساختارهای اساسی

- آغاز مطالعات شهرسازی با شیوه غیر سنتی