

برنامه‌ریزی توسعه؛ بررسی استراتژی توسعه اقتصادی در برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲)

محمد رضا یزدانی زازرانی^۱ - اسداله قصری^۲ - زین العابدین نیک مرام^۳

تاریخ دریافت: ۹۰/۶/۱۷

تاریخ تصویب: ۹۰/۹/۲۶

چکیده

کشور ایران در طی تاریخ معاصر خود و در پی آشنایی با پیشرفت‌های دنیای غرب، با آگاهی از کمبودهای خویش، با فراز و نشیب‌های فراوانی سعی نموده تا در مسیر توسعه گام بردارد. این تلاش که از دوره قاجار آغاز گردید، تا دوره پهلوی با هیچ نوع برنامه‌ریزی مدونی برای توسعه همراه نشد. چراکه اولین تجربه ایران در این زمینه به سال ۱۳۲۷ باز می‌گردد. از این سال به بعد بود که محمد رضا پهلوی برنامه‌هایی را در زمینه توسعه کشور اتخاذ و اجرا نمود. به این ترتیب وی در دوره‌ی سلطنت خود (۵۷-۱۳۲۰) توانست ۵ برنامه‌ی عمرانی و اقتصادی را به مرحله‌ی اجرا درآورد. مقاله‌ی پیش‌رو با شناسایی مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی در راستای توسعه‌ی اقتصادی بر آن است که برنامه‌ی پنجم عمرانی و

۱. دکتری علوم سیاسی گرایش سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران، (yazdani.mrz@gmail.com)

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز (Asadqasri@yahoo.com)

۳. کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا (nik.z2010@yahoo.com)

اقتصادی (۵۶-۱۳۵۲) با توجه به استراتژی اتخاذ شده در آن برای توسعه اقتصادی (استراتژی توسعه صنعتی از سیاست درهای باز) تناسبی با شرایط سیاسی- اقتصادی جامعه ایران نداشت. نبود برنامه اقتصادی درست برای درآمدهای نفتی رو به افزایش در دهه ۵۰، در کنار بی‌توجهی به توسعه کشاورزی و ایجاد سرمایه‌داری وابسته، باعث مهاجرت به شهرها، نارضایتی عمومی و پیامدهای دیگری گردید؛ این خود به یکی از عواملی زمینه‌ساز بحران و انهدام این رژیم در سال ۵۷ تبدیل شدند.

واژه‌های کلیدی: توسعه، توسعه اقتصادی، برنامه‌ریزی، استراتژی توسعه، شرایط سیاسی- اقتصادی.

مقدمه

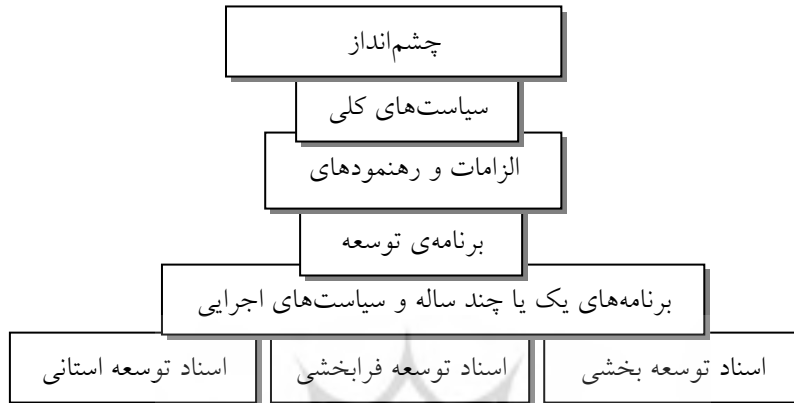
توسعه واژه‌ای است که هر یک از صاحب‌نظران رشته‌های مختلف علوم، تعریفی خاص و متناسب با رشته‌ی علمی خود از آن ارائه کرده‌اند. جامعه‌شناسان توسعه را افزایش و تکثیر نهادهای اجتماعی، سیاستمداران توسعه را افزایش میزان مشارکت و تحول نهادهای قدرت و اقتصاد دانان آن را به کارگیری عوامل اقتصادی به منظور بهبود سطح زندگی می‌دانند (قاسمی، ۱۳۷۸: ۵۴). این تعاریف مختلف بیش از هر چیز نشان دهنده‌ی جوانب مختلف توسعه می‌باشد. به بیان دیگر توسعه دارای ابعاد گوناگون اقتصادی، سیاسی اجتماعی، فرهنگی است. ابعادی که کشورها در برنامه‌ریزی بلندمدت خویش و به منظور دستیابی به درجه‌ی معقولی از توسعه باید به تمام آن‌ها توجه همزمان داشته باشند. ابعادی غیرقابل تفکیک که هرگونه تحلیل واقع‌گرایانه از فرآیند توسعه، باید آن‌ها را در یک منظومه‌ی کلان و به هم پیوسته و پویا که متقابلاً بر هم تأثیر می‌گذارند و از هم تأثیر می‌پذیرند، مورد توجه قرار دهد. از این رو هنگامی که از یک جامعه‌ی توسعه یافته با توسعه نیافته صحبت می‌شود، منظور جامعه‌ای است که از شاخص‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی توسعه برخوردار است (کلانتری، ۱۳۸۶).

حرکت در مسیر توسعه و دستیابی به آن کاری بس مشکل و پیچیده است؛ با این وجود در طول نیم قرن گذشته برخی از کشورهای عقب مانده‌ی جهان توانستند به سطح قابل توجهی از پیشرفت اقتصادی و اجتماعی دست یابند و دستاوردهای قابل توجهی نیز در زمینه‌های اقتصادی، بهداشتی و آموزشی ارایه نموده‌اند. بنابراین می‌توان گفت توسعه‌ی سریع و مستمر خیال و آرزویی دست نیافتنی نیست. اما کشورهای بسیاری نیز در این میان به دلیل عدم هدایت و سازماندهی صحیح امکانات خویش، ضعیف عمل کرده و حتی در برخی از آن‌ها شاخص‌های زندگی در طول نیم قرن گذشته کاهش داشته است (ملکی، ۱۳۸۸: ۱۳).

مبنای این پیشرفت‌ها را در درجه‌ی نخست باید در کیفیت برنامه‌ها و سیاست‌های دولتی جستجو نمود. یعنی همان چیزی که موضوع مطالعه‌ی علوم سیاستگذاری را تشکیل می‌دهد. برنامه‌های توسعه‌ی هر کشور از این منظر یکی از موضوعات پر اهمیت در مطالعه‌ی سیاست‌های عمومی است. اما پیش از ورود به بحث، اشاره به این نکته ضروری است که برنامه‌های توسعه در هر کشور (که در ایران قبل از انقلاب در دوره‌های ۷ ساله و بعد از آن در دوره‌های ۴ ساله ترسیم شده‌اند) در سطحی خاص از برنامه‌ریزی قرار دارند که تنها در کنار سایر قوانین و برنامه‌های کشور عینیت می‌یابد. به بیان بهتر برنامه‌های توسعه در سطحی میانی قرار دارند. یعنی از یک سو باید سایه‌ی قوانین بالادستی یک کشور (مثل سند چشم انداز و سیاست‌های کلی) در آن حضور داشته باشد و از سوی دیگر باید بتواند قوانین پایین‌دستی را ساماندهی و نظم بدهد، تا از این طریق اهداف کلی مطرح در اسناد بالادستی به درستی حاصل شوند. لذا باید گفت برنامه‌های توسعه به لحاظ محتوا باید در سطحی باشند که بتوانند سیاست‌های کلی مطرح در استراتژی کلان هر کشور را به سیاست‌های میانی تفسیر کند، تا راه برای سیاست‌های اجرایی و جزئی در مسیر مورد نظر هموار شود (شکل شماره ۱). متأسفانه همین نکته کوچک در برنامه‌های توسعه‌ی کشورمان

رعایت نشده است. به بیان بهتر از این نکته غفلت شده است که، تعیین هدف اولین و مهم‌ترین مرحله در تنظیم و تدوین برنامه‌ی توسعه است.

شکل شماره ۱- ارتباط میان برنامه‌ی توسعه با اسناد بالادست و پایین دست



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، درباره لایحه ۵ توسعه (۸): حوزه اقتصاد کلان، دفتر مطالعات اقتصادی شماره

گزارش ۱۰۲۶۹

به این ترتیب مشخص می‌شود که برنامه‌های توسعه (یا برنامه عمرانی پنجم در زمان پهلوی دوم که موضوع این مقاله می‌باشد)، برنامه‌هایی میان‌مدت هستند. هدف برنامه‌ریزی-هایی از این دست حداکثر سازی رفاه اجتماعی در آینده است. هدفی که بیش از هر چیز نیازمند پیش‌بینی و توجه به تغییر و تحولات در حوزه‌های مختلف (اقتصادی، اجتماعی و ...) بر پایه‌ی آمارهای دقیق و درست می‌باشد. به بیان بهتر محتوای سیاست‌ها و روح برنامه‌هایی میان‌مدتی از این دست، باید منطبق بر شرایط و مقتضیات زمانی خود باشد، چرا که ناهماهنگی در این زمینه به معنای عدم درک نادرست مسأله و اتخاذ راه‌حل‌های

نادرست و در نتیجه شکست برنامه خواهد بود. کشور ما در طی تاریخ معاصر خود (از سال ۱۳۲۷ ش) برنامه‌هایی را در زمینه‌ی توسعه تجربه کرده است. تعداد این برنامه‌ها در دوران پیش از انقلاب اسلامی سال ۵۷، به عدد پنج می‌رسد، که تحت عنوان برنامه عمرانی از آن‌ها یاد می‌شود.

هدف مقاله‌ی پیش‌رو، بررسی برنامه‌ی پنجم عمرانی پیش از انقلاب می‌باشد که در فاصله‌ی زمانی سال‌های ۱۳۵۲ تا ۵۶ به اجرا درآمد و با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۵۶ به پایان رسید. در این مقاله قصد داریم، ضمن شناسایی مفهوم توسعه و ضرورت‌های برنامه‌نویسی در زمینه‌ی توسعه به این سؤال پردازیم که استراتژی برنامه‌ی مورد نظر یعنی برنامه‌ی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) برای توسعه‌ی اقتصادی چه بوده است و آیا این استراتژی با شرایط سیاسی و اقتصادی آن زمان همخوانی و تناسب داشته است یا خیر؟ فرضیه‌ی پژوهش آن است بی‌توجهی سیاستگذاران به شرایط اجتماعی در اتخاذ استراتژی مناسب برای توسعه در این دوره زمانی (۵۶-۱۳۵۲) منجر به عدم کارایی سیاست‌های برنامه پنجم با شرایط اجتماعی کشور شده است، که خود می‌تواند یکی از عوامل بروز انقلاب سال ۵۷ نیز به حساب بیاید.

مفهوم توسعه و توسعه اقتصادی

مفهوم توسعه که به تدریج جایگزین مفاهیم دیگر نظیر، ترقی، تکامل و رشد گردید، ابتدا از علوم طبیعی استخراج و سپس در فرآیند تغییر در جوامع بشری به کار گرفته شد. واژه‌ی توسعه در نخستین کاربردش در زبان فرانسه و انگلیسی در سال ۱۷۲۵ م، به معنای رسیدن به اهداف یا ایده‌هایی بر اساس یک برنامه بود (موتقی، ۱۳۸۷: ۴).

توسعه در فرهنگ دهخدا به معنی فراخی و وسعت آمده است که به صورت توسعه دادن، توسعه پیدا کردن و توسعه یافتن به کار می‌رود. به عبارت دیگر، از نظر لغوی توسعه یعنی

خروج از پوسته و لفاف و در حالت کلی به معنای خارج شدن از وضعیت قبلی می‌باشد (دهخدا، ۱۳۴۴: ۱۱۱۵).

دکتر بهنام ملکی نیز در مقدمه‌ی کتاب *توسعه‌ی اقتصادی و برنامه‌ریزی*، می‌نویسد: توسعه در مفهوم وسیع آن یعنی بهبود در بهره‌وری و بازده نیروی انسانی و فناوری، ارتقای سطح زندگی در همه‌ی ابعاد آن یعنی آموزش بهتر، عدالت اقتصادی- اجتماعی و حذف امتیازات ناروا، آزادی بیشتر انتخاب فردی و زندگی غنی‌تر فرهنگی (ملکی، ۱۳۸۸: ۱۴).

توسعه هدفی مطلوب برای هر کشور و شهروندان آن است، که علاوه بر جنبه‌ی اقتصادی سایر جنبه‌های زندگی انسان‌ها را نیز در برمی‌گیرد. از همین روست که برنامه‌های توسعه علاوه بر بهبود وضع درآمدها و تولید، تغییرات بنیادی در ساخت‌های نهادی، سیاسی، اجتماعی، اداری و حتی موارد فرهنگی را نیز در لیست اهداف خود دارند. تعاریف مختلفی از پدیده‌ی توسعه توسط پژوهشگران این حوزه ارائه شده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

پال استریتین^۱: معتقد است توسعه یعنی نوگرایی و مدرن شدن. به اعتقاد وی، توسعه یعنی تغییر زندگی انسان و تغییر خود انسان (همان: ۱۸).

گونار میردال^۲ می‌گوید؛ توسعه‌ی اقتصادی عبارت است از، حرکت یک سیستم یک دست اجتماعی به سمت جلو. به عقیده وی این تعریف علاوه بر روش تولید، تغییرات در سطح زندگی، نهادهای جامعه و سیاست‌ها را نیز شامل می‌شود (نظری، ۱۳۸۷: ۱۳).

می‌یر^۳ توسعه‌ی اقتصادی را فرآیندی می‌داند که، موجب افزایش درآمد سرانه در بلندمدت می‌شود (می‌یر، ۱۳۷۵: ۳۵).^۴

1. Paul Streeten
2. Gunnar Myrdal
3. G. M. Meier

۴. مشخص است که می‌یر و لوئیس تفاوتی بین رشد و توسعه قایل نیستند.

متوسلی توسعه را برابر با رشد اقتصادی در کنار تغییرات فنی و تحولات ارزشی و نهادی می‌داند (متوسلی، ۱۳۸۲: ۱۸).

تیروال^۱ نیز عقیده دارد، توسعه چیزی بیشتر از افزایش درآمد بوده و به مفهوم این است که افزایش درآمد واقعی همراه با تحولات در آداب و رسوم بوده که در گذشته مانع پیشرفت شده است (ملکی، ۱۳۸۸: ۱۸).

هیگینز، توسعه‌ی اقتصادی را فرآیندی می‌داند که اقتصاد از یک دوگانگی (بخش سنتی - مدرن) به یک اقتصاد مدرن می‌رسد (طاهری، ۱۳۷۸: ۱۲).

به باور فرانسوا پرو^۲ توسعه‌ی اقتصادی، ترکیبی از تغییرات روحی و اجتماعی جمعیت یا ملتی است که در نتیجه‌ی این تغییرات روحی و اجتماعی بتواند محصول حقیقی ناشی از اقتصاد تولیدش را به طور جمعی، پیوسته و مداوم افزایش دهد (زندلی حقیقی، ۱۳۷۵: ۲۱).

کوزنتز^۳ توسعه‌ی اقتصادی را افزایش ظرفیت‌های تولیدی و تنوع در تولیدات یک جامعه در بلندمدت می‌داند. از دیدگاه دکتر حسین عظیمی، تحول در مبانی علمی - فنی تولید از حالت سنتی به مدرن، مترادف تعریف توسعه می‌باشد (ملکی، ۱۳۸۸: ۱۹-۱۸).

محمود سریع‌القلم هم توسعه را عبارت از بهینه‌سازی در استفاده از نیروهای بالقوه‌ی مادی و انسانی یک اجتماع قلمداد کرده است (سریع‌القلم، ۱۳۶۹: ۸۸).

تودارو نیز معتقد است: برای توسعه وجود سه عامل ضروری است:

۱- معاش زندگی: ایجاد شرایطی که موجب بهتر زیستن انسان‌های یک مجموعه

می‌شود.

۲- اعتماد به نفس: ایجاد شرایطی که موجب رشد عزت نفس مردم جامعه می‌شود

از طریق استقرار نظام‌ها و نهادهایی که مشوق رشد در جامعه‌ی انسانی می‌شوند، صورت

1. A.P. Tirwall

2. F. Perroux

3. S. Kuznets

می‌گیرد. در واقع، قابلیت انسان‌ها می‌تواند تغییراتی را در جامعه ایجاد نماید که جامعه را به توسعه یافتگی سوق دهد. انسان خود هم عامل توسعه است (یعنی توسعه را ایجاد می‌کند) و هم توسعه برای او ایجاد می‌شود.

۳- آزادی انتخاب: افراد در یک جامعه برای ارضای نیازهای خود راه‌های مختلفی در اختیار داشته باشند. طریق تنوع بخشیدن در مصرف کالاها و خدمات و زندگی اجتماعی (تودارو، ۱۳۶۵: ۸-۱۳۷).

به طور کلی می‌توان گفت که توسعه یعنی، فرآیند بهبود با توجه به مجموعه‌ای از شاخص‌ها و معیارها یا ارزش‌ها. به عبارت دیگر، ایجاد شرایط مساعد برای تبدیل ظرفیت‌های بالقوه به امکانات بالفعل در گرو توسعه می‌باشد. توسعه فرآیند بهبود در مبانی علمی و فنی تولید، اصلاح نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و دگرگونی در سطح زندگی، شرایط کار و نحوه‌ی مدیریت نهادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه به معنای وسیع کلمه می‌باشد. به هر حال، توسعه تحت شرایط تصادفی به وقوع نمی‌پیوندد؛ توسعه به یک تحول و دگرگونی بنیادین نیاز دارد (ملکی، ۱۳۸۸: ۱۹).

اما نکته‌ی اصلی در دستیابی به این شاخص‌ها و شرایط مساعد (توسعه) آن است که، نیازمند برنامه‌ریزی است. به بیان بهتر، بعد از ایجاد احساس نیاز به تغییر و گذار از وضعیت گذشته، گام مهم بعدی، اتخاذ و اجرای یک برنامه‌ی جامع در این زمینه است. از همین روست که از چندین دهه‌ی پیش، کشورهای رو به رشد با رسیدن به این نتیجه که عمران توسعه بدون نظم بخشی و بدون هدف و برنامه امکان‌پذیر نیست، به اجرای برنامه‌های ۵ یا ۵

تعریف و مفهوم برنامه‌ریزی اقتصادی

برنامه‌ریزی از نظر لغوی به معنی مقررات یا نظامی برای اتمام کار اطلاق می‌شود (نظری همان: ۲۰۶).

اساساً برنامه‌ریزی حرکت از وضع موجود به سمت وضع مطلوب یا به تلاش آگاهانه و سازمان‌یافته و معین جهت نیل به اهداف مشخص اطلاق می‌گردد. برنامه‌ریزی در یک واحد اقتصادی^۱ کوششی سازمان‌یافته و آگاهانه برای انتخاب بهترین وسایل ممکن به منظور دستیابی به هدف یا هدف‌های معین اطلاق می‌شود (ملکی، ۱۳۸۸: ۲۰۴).

برنامه‌ریزی اقتصادی چیزی جز یک فرآیند اطلاع - تصمیم‌گیری نیست، فرآیندی که طی آن به صورت آگاهانه و ارادی، به منظور حصول به اهداف مشخص (مطلوب) اقتصادی مانند تولید ناخالص ملی، مصرف، سرمایه‌گذاری و... تصمیم‌گیری می‌شود (نظری، همان: ۲۰۷).



شکل شماره ۲- هدف و ماهیت برنامه‌ریزی

براین اساس چنانچه بخواهیم تعریفی از برنامه‌ریزی اقتصادی ارائه کنیم باید گفت، برنامه‌ریزی اقتصادی کلان عبارت از تغییراندیشیده و عمدی پارامترهای نظام اقتصادی، به منظور تغییر دلخواه در عملکرد اقتصادی جامعه است.

۱. منظور از واحد اقتصادی می‌تواند یک بنگاه اقتصادی، یک کشور و یا چند کشور باشد، که انواع برنامه‌ها را در قلمرو اقتصاد خرد یا کلان دارند.

گرچه اغلب اوقات هدف‌های برنامه‌ی توسعه‌ی برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است، اما در مجموع هدف‌های برنامه‌ریزی اقتصادی را می‌توان فهرست‌وار چنین بیان نمود:

- ۱- تأمین استقلال و توسعه‌ی اقتصادی.
 - ۲- نیل به اشتغال کامل عوامل تولید.
 - ۳- توزیع مجدد درآمد (عدالت اجتماعی) و کاهش نابرابری‌ها.
 - ۴- ایجاد تعادل در تراز پرداخت‌ها و رهایی از خام‌فروشی.
 - ۵- صنعتی‌شدن سریع و جهش در تولیدات مدرن نرم‌افزاری.
 - ۶- تثبیت قیمت‌ها، رفع تبعیض، ایجاد فرصت‌های برابر و غیره (ملکی، همان: ۲۰۴).
- معمولاً برنامه‌ها را بر اساس ملاک‌های مختلفی مانند دیدگاه اقتصادی (آزاد، مختلط، سوسیالیستی)، جامعیت (جامع و محدود)، سطح برنامه (کلان، بخشی، خرد) و مدت تقسیم‌بندی می‌کنند. این برنامه‌ها بر مبنای زمان اجرایی که برای آن‌ها در نظر گرفته می‌شود، به سه دسته، دسته‌بندی می‌کنند؛ ۱. برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت: یک دوره یک ساله؛ ۲. برنامه‌ریزی میان‌مدت دوره ۷-۴ ساله؛ ۳. برنامه‌ریزی درازمدت: یک دوره ۲۵-۲۰-۱۰. البته این تفکیک چندان دقیق نیست و بهتر آن است که برای تشخیص یک دوره‌ی برنامه‌ریزی، به اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های آن توجه کرد. بر این اساس باید گفت:
- الف) هدف برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، حفظ تعادل وضع عمومی اقتصاد بوده و بیشتر به وسیله‌ی سیاست‌های مالی هدایت می‌شود. برای مثال بودجه‌های اقتصادی سالیانه نمونه‌های از برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت هستند.
- ب) در برنامه‌ریزی میان‌مدت، سعی در جهت‌مطالعه در شرایط توسعه‌ی اقتصادی است. بدین منظور تکنولوژی و رفتارهای اجتماعی نسبتاً ثابت فرض می‌شود و برنامه‌ای برای

سرمایه‌گذاری‌ها تنظیم می‌شود. برنامه‌های عمرانی قبل و یا توسعه بعد از انقلاب ایران از این دست هستند.

ج) برنامه‌ریزی دراز مدت، امکان تغییرات مهم فنی یا روانی را هدف قرار می‌دهد. مانند سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران (ملکی، همان: ۲۰۷).

اساساً طراحی یک برنامه‌ی اقتصادی به لحاظ فنی، شامل پنج مرحله (تعیین نوع مناسب برنامه، تدوین و ایجاد نظام برنامه‌ریزی، تعیین اهداف کیفی، برنامه‌ریزی کلان، برنامه‌ریزی بخشی و برنامه‌ریزی طرح) می‌باشد (ن.ک طاهری، ۱۳۷۸: ۲۱۲).

اما نکته‌ی اصلی در این اقدام همانگونه که جان کنت گالبرایت^۱ می‌گوید آن است که، اصول برنامه‌ریزی و اجرای آن باید قطعاً با مقتضیات و شرایط خاص هر کشور و هماهنگ با مراحل رشد اقتصادی آن تدوین شود. به نظر وی آنچه در مراحل اولیه‌ی رشد اهمیت دارد، مسایل اقتصادی محض نیست، بلکه ایجاد یک دستگاه سالم و مجهز اداری، پی‌ریزی مبانی تعلیم و تربیت عمومی و رفع موانع اجتماعی توسعه است. وی سه شرط برای یک برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی بیان می‌کند:

۱. تعیین عوامل واقعی و اساسی توسعه‌ی اقتصادی: یعنی اتکاء به یک سیاست

سنجیده و منطقی برای چیدمان درست سرمایه‌گذاری بر اساس اولویت‌ها

۲. توجه به همه‌ی جنبه‌های تولید و عدم توجه صرف به ظاهر توسعه؛ یعنی در کار

توسعه‌ی صنعتی ساختن کارخانه‌ها یا تأمین مواد اولیه، به تنهایی کافی نیست، بلکه باید به بهره‌وری، کیفیت و قیمت مناسب هم توجه شود.

۳. توجه و تدوین یک سیاست واقعی مصرف: یعنی یک برنامه‌ی توسعه فقط بر تولید

متمرکز نباشد؛ بلکه مسایل مربوط به مصرف‌کنندگان را نیز در نظر بگیرد. به نظر وی بزرگترین

1. John Kenneth Galbraith

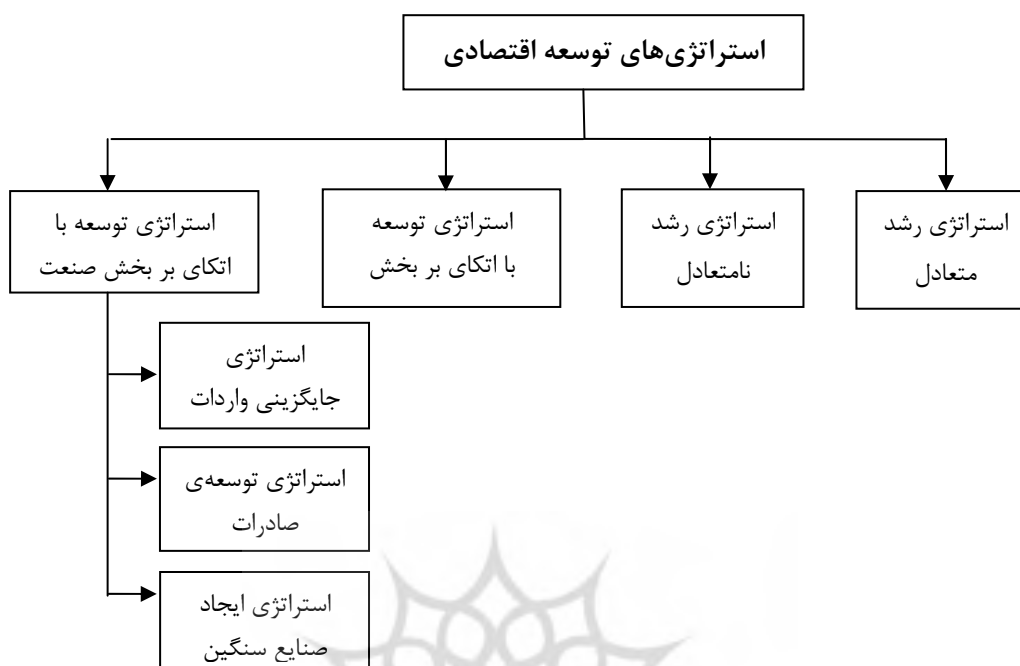
اشتباه آن است که کشورهای پیشرفته به عنوان سرمشق انتخاب شوند و حس تقلید و تظاهر و رقابت کودکانه، بر تشخیص واقعی و عمیق نیازها غلبه کند (گالبرایت، ۱۳۴۴: ۳۱-۲۸).

استراتژی‌های توسعه اقتصادی

مفهوم استراتژی که از ریشه‌ی یونانی Strategma به معنای فرمانده ارتش، گرفته شده است، ابتدا به معنای فن، هدایت، تطبیق و هماهنگ‌سازی نیروها جهت نیل به اهداف جنگی در علوم نظامی به کار گرفته شد (رودبانی، ۱۳۸۵)؛ اما پس از مدتی همچون بسیاری واژه‌ها با گسترش به دامنه‌ی علوم اجتماعی معنایی وسیع‌تر به خود گرفت. در این معنا، استراتژی مجموعه‌ای از اهداف اصلی و سیاست‌ها و برنامه‌های کلی به منظور نیل به اهداف بود؛ که در سطوح سازمانی تا مدیریت کلان (استراتژیک) مصداق می‌یافت. به این ترتیب باید گفت استراتژی، راه و روشی است که برای رسیدن به هدف معینی انتخاب می‌گردد. منظور از استراتژی‌های توسعه، روش‌هایی است که با استفاده از آن‌ها می‌توان به هدف توسعه‌ی اقتصادی رسید (نظری، همان: ۱۹۳).

با آگاهی به اینکه کشاورزی و صنعت دو فعالیت محوری در هر اقتصادی می‌باشند، انتخاب روش و راهکار مناسب در برخورد با این فعالیت‌ها از ارکان عمده‌ی استراتژی توسعه به شمار می‌رود. بر مبنای ادبیات موجود استراتژی‌های توسعه عموماً به چهار صورت کلی تقسیم می‌شوند، که در شکل زیر (شکل شماره ۳) می‌توان آن‌ها را مشاهده نمود:.

شکل شماره ۳- انواع استراتژی‌های توسعه اقتصادی



همان‌طور که مشاهده می‌کنید، در این میان استراتژی توسعه صنعتی خود به سه نوع؛ الف) استراتژی جایگزینی واردات؛ ب) استراتژی توسعه صادرات؛ ج) استراتژی ایجاد صنایع سنگین، تقسیم می‌شود. استراتژی جایگزینی واردات، استراتژی درون‌نگری است که در آن سعی می‌شود، با حربه‌های تجاری چون وضع تعرفه‌های سنگین، سهمیه‌بندی واردات و ارایه‌ی معافیت مالیاتی، تولیدات داخلی جایگزین واردات شود. در مقابل استراتژی توسعه صادرات (اقتصاد بازار)، یک استراتژی برون‌نگر است که کشورهای اتخاذ کننده‌ی آن، با تأکید بر بخش تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی خارجی، درهای خود را نه تنها بر روی تجارت جهانی، بلکه حرکت جهانی عوامل تولید

نیز باز می‌گذارند؛ تا حرکت صنعتی شدن، در جهت تولید کالاهایی قرار گیرد که کشور در تولید آن‌ها واجد مزیت نسبی است (سازمان توسعه تجارت، ۱۳۸۶). در استراتژی ایجاد صنایع سنگین نیز ضمن حمایت از مداخلات دولت و نقش کلیدی آن، تلاش می‌شود زیرساخت‌های اساسی صنعت مادر و تکنولوژی در در مراحل اولیه توسعه وارد شود.^۱

توسعه و برنامه‌های توسعه در ایران

فارغ از بحث نظریه‌های توسعه در ایران که خود مبحثی جداگانه و مفصل را می‌طلبد، برای ورود به بحث توسعه و برنامه‌های توسعه در ایران، لازم است اشاره شود که تفکر توسعه یعنی احساس نیاز، اندیشیدن و حرکت در راستای آن، نیازمند ساختاری عقلانی است، که ریشه در مدرنیته دارد. شواهد نشان می‌دهند که طی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۹۰ نظریات متعددی در مورد جهت‌گیری توسعه در ایران ارایه شده است که هر یک بر قالب و قواعد خاصی تأکید دارند. بنابراین می‌توان جلوه‌هایی از جدال تئوریک در مورد نظریه‌پردازی توسعه در ایران را مشاهده نمود (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۳-۱).

آنچه مشخص است روند توسعه و نوسازی در ایران ما قدمتی بیش از ۱۵۰ سال دارد، و آغاز آن به تحولات فکری و اقتصادی و سیاسی ایران عصر قاجار تحت تأثیر مغرب زمین باز می‌گردد. اما این حرکت تنها در زمان بعد از مشروطه به ویژه با حکومت رضا شاه، که موفق به ایجاد حکومتی متمرکز با اختیارات کامل و مطلق گردید، جریانی مناسب یافت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. برای اطلاعات کامل در خصوص این استراتژی‌ها، مراجعه کنید به فصل هشتم کتاب دکتر بهنام ملکی یا فصل هفتم کتاب سهراب نظری.

محمد رضا پهلوی نیز به ویژه پس از کودتای ۲۸ مرداد بر پایه‌ی این سامان و ثبات مطلقه، توانست روند نوسازی و توسعه در ایران را در قالب برنامه‌های دولتی پیگیری نماید^۱. اساساً با توجه به قواعد متمرکزی که در دوره پهلوی اول اجرا گردید و پس از جنگ جهانی دوم، اقتصاد وابسته به نفت ایران با بحران و نوساناتی روبرو گردید که جدا کردن اقتصاد کشور از نفت و وابسته ساختن آن به تولیدات و صنایع را ضرورت می‌بخشید. در این راستا در سال ۱۳۲۶ گروهی مأمور آماده سازی برنامه‌های عمرانی و اقتصادی در کشور شدند، که پیامد آن معرفی اولین برنامه‌ی عمرانی و اقتصادی کشور در سال ۱۳۲۸ بود. پس از این برنامه متعاقباً برنامه‌های عمرانی دوم و سوم، به مرحله‌ی اجرا درآمدند. هدف این برنامه‌ها آماده کردن سریع زیربنای اقتصادی برای پیشرفت فعالیت‌های تولیدی در صنایع مختلف بود. در این راستا صنعتی شدن کشور رسماً در برنامه‌ی چهارم عمرانی و اقتصادی و بر اساس استراتژی جایگزینی واردات^۲، آغاز شد. برنامه‌ی عمرانی پنجم نیز با اهدافی مشابه برنامه‌ی چهارم دنبال شد (پارسا، ۱۳۷۳).

بعد از انقلاب اسلامی نیز به دلیل شرایط بحرانی ناشی از جنگ، تا مدتی عملاً اقدامی برای نوسازی و توسعه‌ی ایران صورت نگرفت؛ اما در دهه‌ی دوم؛ یعنی سال‌های ۷۸-۱۳۶۸ دو برنامه‌ی توسعه‌ی تصویب و به مرحله‌ی اجرا درآمدند. هم اکنون نیز برنامه‌ی پنجم توسعه‌ی کشور در حال بررسی و تصویب مجلس شورای اسلامی است. برنامه‌های توسعه در ایران معاصر و دوره‌های آن را می‌توان در قالب دو جدول زیر (شکل شماره ۴) نمایش داد.

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد رهیافت توسعه‌ی اقتصادی در ایران و نظریات مرتبط، مراجعه کنید به: مصلی‌نژاد، غلامعباس، دولت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران نشر قومس، ۱۳۸۴، فصل دوم (رهیافت‌های توسعه سیاسی - اقتصادی و اجتماعی ایران).
2. Import substitution strategy

| دوره زمانی | برنامه‌های بعد از انقلاب | دوره زمانی | برنامه‌های قبل از انقلاب |
|------------|--------------------------|------------|--------------------------|
| ۱۳۶۸-۷۲ | برنامه اول | ۱۳۲۸-۲۴ | برنامه اول |
| ۱۳۷۴-۷۸ | برنامه دوم | ۱۳۳۵-۴۱ | برنامه دوم |
| ۱۳۷۴-۸۳ | برنامه سوم | ۱۳۴۲-۴۶ | برنامه سوم |
| ۱۳۸۴-۱۳۸۸ | برنامه چهارم | ۱۳۴۷-۵۱ | برنامه چهارم |
| ۱۳۸۹-۱۳۹۳ | برنامه پنجم | ۱۳۵۲-۵۶ | برنامه پنجم |
| ۱۳۸۴-۱۴۰۴ | چشم‌انداز ۲۰ ساله | | |

شکل شماره ۴- برنامه‌های توسعه در ایران قبل و بعد از انقلاب

جالب آنکه هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه‌ی پیش از انقلاب، بنا بر نظر اندیشمندان مطرح حوزه‌ی اقتصاد سیاسی، منجر به توسعه‌ی اقتصادی کشورمان نشدند. نویسندگان این عرصه مانند جان فوران، اسکاچپول، رابرت لونی، فرد هالیدی، احمد اشرف، همایون کاتوزیان و... هر کدام دلایل مختلفی را برای عدم تحقق توسعه در دوره‌ی مذکور ذکر می‌کنند. دلایلی که طیفی از موضوعات داخلی و خارجی را در بر می‌گیرد.^۱ اما نکته اصلی آن است که تمامی آن‌ها دولت ایران دهه ۵۰، یعنی سال‌های اجرای برنامه‌ی پنجم را دولتی کاملاً وابسته می‌دانند. در این راستا جان فوران نویسنده‌ی کتاب *مقاومت شکننده*، با تقسیم اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۳۲-۵۷ به سه مرحله‌ی قابل تشخیص که دو مرحله‌ی آن به بحران عمیق اقتصادی- اجتماعی انجامیده، معتقد است؛ مرحله سوم (۵۷-۵۲) به طور کلی

۱. برای مطالعه در خصوص دلایل عدم توسعه از منظر این نویسندگان مراجعه کنید به: غلامعباس مصلی‌نژاد، دولت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: نشر قومس، ۱۳۸۴، فصل دوم (رهیافت‌های توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران)

با مراحل پیشین خود تفاوت داشت. چون این مرحله توسعه‌ی سرمایه‌داری کاملاً وابسته‌ای بود که به سرعت از کنترل خارج شد (مصلی‌نژاد، همان: ۳۱-۳۲).

همانطور که پیش از این گفته شد برنامه‌های توسعه در هر کشور باید بر مبنای اهداف عمومی و درازمدت مردم، تهیه شوند و در چارچوب امکانات مالی و فیزیکی، راه رسیدن به این اهداف را با پیش‌بینی و اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها طی زمان هموار سازند. از این رو کلید موفقیت برنامه‌های عمرانی، در گرو شناخت صحیح وضع موجود و ارزیابی واقعی از آن است (رشیدی، ۱۳۷۳). حال سؤالی که طرح می‌شود آن است که برنامه‌ی عمرانی پنجم، منطق توسعه‌ی اقتصادی را بر چه مبنایی قرار داده است و آیا منطق انتخابی این برنامه برخاسته از شناخت درست از نیازهای موجود زمان خود بوده است یا خیر؟

چرا استراتژی توسعه‌ی صنعتی انتخاب شد؟

ملکی در کتاب *توسعه‌ی اقتصادی و برنامه‌ریزی* در بررسی استراتژی‌های توسعه‌ی اقتصادی در برنامه‌های توسعه‌ی ایران قبل و بعد از انقلاب (جدول شماره ۴)، در خصوص برنامه‌ی پنجم عمرانی می‌نویسد: طرح اولیه‌ی این برنامه به دنبال برنامه‌ی عمرانی چهارم و بر اساس شرایط عمومی اقتصاد کشور به طور واقع‌بینانه تنظیم گردید. در این طرح هدف رشد اقتصادی در حد ۱۱/۴ درصد تعیین شد. اما در سال ۱۳۵۲ به دنبال شوک نفتی جهان، درآمد ارزی ایران به یکباره ۴ برابر شد. این امر باعث گردید تا دولت در جهت مقابله با تورم و حمایت مصرف‌کنندگان راهبرد حمایت از تولیدکنندگان داخلی و جانشینی واردات را ترک گفته و سیاست درهای باز و یا عدم محدودیت در واردات را اعلام نماید، که طراحی نامناسب و اجرای مدیریت نشده‌ی آن باعث گردید بسیاری از صنایع با سابقه‌ی کشور مانند صنایع نساجی قابلیت خود را از دست بدهند و به دلایل عدیده‌ی دیگر برنامه پنجم از روند معمول خود خارج شد (ملکی، همان: ۲۱۵).

| برنامه‌های توسعه | دوره زمانی | استراتژی توسعه اقتصادی |
|------------------|------------|---------------------------------------|
| قبل از انقلاب: | | |
| برنامه اول | ۱۳۲۸-۲۴ | فاقد استراتژی تجاری |
| برنامه دوم | ۱۳۳۵-۴۱ | فاقد استراتژی تجاری |
| برنامه سوم | ۱۳۴۲-۴۶ | توسعه صنعتی با تأکید بر جانشین واردات |
| برنامه چهارم | ۱۳۴۷-۵۱ | توسعه صنعتی با تأکید بر جانشین واردات |
| برنامه پنجم | ۱۳۵۲-۵۶ | توسعه صنعتی با سیاست درهای باز |

شکل شماره ۵ - استراتژی‌های توسعه اقتصادی در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب

سؤالی که در این جا مهم می‌نماید آن است که، اساساً چرا برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب، از میان استراتژی‌های توسعه اقتصادی (که نمودار آن قبلاً ترسیم شد) استراتژی توسعه کشاورزی را رها کرده و به سراغ توسعه صنعتی رفته‌اند. پاسخ به این سؤال بیش از هر چیز به اشتیاق کشورهای در حال توسعه برای رشد و نحوه برداشت آن‌ها از مقوله توسعه، باز می‌گردد.

علاقه‌ی وافر متخصصان اقتصاد توسعه به اندازه‌گیری میزان رشد و توسعه اقتصادی از طریق معیارهای قابل اندازه‌گیری مانند: درآمد ملی، درآمد سرانه، توزیع درآمد و... به دلیل آسانی در برداشت و ارزیابی آماری، باعث برداشت‌هایی در ذهن سیاستگذاران این کشورها می‌شود. در این راستا باید گفت ایده‌های متفاوتی در زمینه توسعه از سوی اقتصاد دانانی مانند: آرتور لوئیس، فی‌رانیس، هیرشمن و... عرضه شده و از آن‌ها در کشورهای جهان سوم چنین برداشت شده است که برای رسیدن به رشد اقتصادی باید بخش صنعت را گسترش داد و عوامل تولید را از بخش کشاورزی خارج نمود (مهرگان، ۱۳۷۴).

البته این مسأله را می‌توان ناشی از تأثیرات استعماری نیز دانست؛ زیرا (در سال‌های مورد بحث ما) از یک سو استعمار، نوعی الگوی تجارت بین‌الملل را به وجود آورده بود که بر

اساس آن کشورهای فقیر و توسعه نیافته به صدور محصولات کشاورزی و مواد معدنی و وارد نمودن محصولات صنعتی اشتغال داشتند و از سوی دیگر صنعتی شدن و پیشرفت اقتصادی با رشد تولید کارخانه‌ای ملازم شده بود. این‌ها برخی از عوامل مهمی است که در پشت اشتیاق تعصب‌آلود (کشورهایی مانند ایران دهه ۵۰) برای ایجاد کارخانه‌های فولادسازی و اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات وجود داشت و از این نکته غفلت شده بود که توسعه‌ی کشاورزی پیش‌شرط یا شرط پیشرفت اقتصادی است. استفاده از ایده‌ی توسعه به شکل مذکور باعث ایجاد مشکلات فراوانی از جمله شکاف درآمدی بین شهروندان کشور می‌شود (مهرگان، ۱۳۷۴). تجربیات نشان داده است در صورتی که در برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی کشور، سیاست‌ها به شکلی اتخاذ شوند که رشد اقتصادی عمدتاً از بخش کشاورزی مایه بگیرد، علاوه بر رشد درآمد ملی و سرانه، توزیع درآمد و رفاه نیز عادلانه‌تر خواهد شد.^۱ در مقابل کنار نهادن کشاورزی باعث رشد نابرابری میان شهر و روستا، سپس مهاجرت‌های چشمگیر از روستا به شهر، افزایش میزان بیکاری در شهرها و بالا گرفتن حاشیه‌نشینی در پیرامون شهرهای بزرگ می‌شود (ر.ک رونقی، ۱۳۷۳) و این همان رویدادی است که به شکلی کاملاً شفاف در دهه‌ی ۱۳۵۰ در ایران شاهد آن بودیم و به عنوان یکی از خاستگاه‌های انقلاب ظاهر شد.

لذا نگاهی به بخش کشاورزی ایران در روند تحولات اقتصادی کشور حاکی از عقب ماندگی آن نسبت به سایر بخش‌هاست. شواهد نشان می‌دهد که در ایران بعد از دهه‌ی ۱۳۴۰ با انجام اصلاحات ارضی و بهره‌برداری سرمایه‌دارانه از زمین، بخش کشاورزی به محور سرمایه‌داری تبدیل شده، اما تغییرات گسترده در آن شکل نگرفته و منجر به واکنش حوزه‌ی روستایی علیه مراکز نسبتاً نوسازی شده گردیده است (مصلی‌نژاد، همان: ۴۳).

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: نادر مهرگان، رشد بخش کشاورزی و توزیع درآمد، ماهنامه اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۹۴-۹۳، سال ۱۳۷۴.

طبق بهترین برآوردها در مرحله‌ی نخست اصلاحات ارضی تنها ۹ درصد کشاورزان صاحب زمین شده بودند، مراحل بعدی این اصلاحات نیز بسیار محافظه‌کارانه انجام شد؛ به شکلی که به قول خانم کدی بیشتر به تنظیم سیستم موجود شبیه بود تا تقسیم مجدد ثروت. نتیجه‌ی این اصلاح در حقیقت بیکاری و گسترش مهاجرت روستاییان به شهرها بود؛ بدون آنکه امکان جذب این مهاجران وجود داشته باشد (موثقی، ۱۳۸۴).

این در حالی است که بخش صنعت و کشاورزی بایستی ارتباط منطقی با یکدیگر داشته و مکمل هم باشند. رشد بخش صنعت ضرورتاً باید در راستای بخش کشاورزی صورت گیرد و بالعکس. تولیدات پیشتاز هر دو بخش نیز باید مورد توجه قرار گیرند؛ اما اولویت برای رشد و توسعه‌ی بخش صنعت، آن هم در حوزه‌ی مغزافزایی و دانش‌بر باشد و نه سخت-افزاری، زیرا دنیای توسعه وارد موج چهارم شده و ایستادن در موج سوم (صنعت)، توقف در مرحله‌ی اول یا دوم (دوران شبانی و کشاورزی) را به ذهن متبادر می‌سازد (ملکی، همان: ۱۷۵).

شرایط اقتصادی و سیاسی ایران در سال‌های ۵۶-۵۲ (برنامه پنجم)

در هماهنگی با نظرات اقتصادی گالبرایت که پیش از این به آن اشاره شد، آقای فرشاد مومنی نیز با تفکیک سه حوزه‌ی ارزیابی (قبل از اجرا، حین اجرا و پس از اجرا) در خصوص برنامه‌ی توسعه معتقد است؛ در مرحله‌ی قبل از اجرا، تدوین برنامه باید بر مبنای محدودیت‌ها و شرایط جامعه باشد. در غیر این صورت وقتی برنامه‌ای بر روی اهداف غیر واقع‌بینانه تنظیم شود؛ اولاً ائتلاف‌های بسیار عظیمی به بار می‌آورد؛ ثانیاً چنین هدف‌های بلندپروازانه‌ای مشکل‌های زیادی از قبیل یأس و سرخوردگی بعدی را می‌تواند به دنبال داشته باشد. در مرحله‌ی اجرا نیز به گفته‌ی وی باید برنامه به شکل ریزبینانه و از جوانب مختلف تحت کنترل قرار گیرد، تا در چارچوبی که قانون تعیین کرده است، حرکت صورت بگیرد.

ارزیابی پس از اجرا نیز به اعتقاد ایشان نقاط قوت و ضعف را به ما شناسانده و موجب می‌گردد تا در برنامه‌های بعدی تأکید بر نقاط قوت صورت بگیرد (مومنی: ۶۵، ۶۷، ۷۱).

با شناختی که نسب به مؤلفه‌ها و خصوصیات برنامه‌ریزی اقتصادی در بخش‌های قبلی به دست آوردیم، در این جا قصد داریم با بررسی شرایط اقتصادی و سیاسی سال‌های دهه‌ی ۱۳۵۰، به این سؤال مهم پاسخ بگوییم که: آیا برنامه‌ریزی و استراتژی انتخاب شده در برنامه عمرانی- اقتصادی پنجم، با اوضاع اقتصادی و سیاسی حاکم (بر دهه‌ی ۵۰)، هماهنگی داشته است یا خیر؟

الف) شرایط اقتصادی

جامعه‌ی ایران دهه‌ی ۵۰ به لحاظ اقتصادی دارای شرایطی بود که به شکل طبیعی برخاسته از اقدامات و سیاست‌های پیشین این رژیم بودند. مهم‌ترین این ویژگی‌ها که می‌بایست در تدوین و اجرای برنامه‌ی پنجم لحاظ می‌شد، عبارتند از:

۱. جمعیت رو به رشد بیکاران شهری؛ افرادی که عمدتاً به دلیل اجرای ضعیف و ناموفق طرح اصلاحات ارضی در قالب انقلاب سفید شاه، از روستاها راهی شهرها می‌شدند.
۲. کاهش تولیدات کشاورزی و افزایش واردات این محصولات؛ این مؤلفه نیز که خود ناشی از سیاست ضعیف اصلاحات ارضی می‌باشد، باعث شده بود تا ایران که پیش از اصلاحات از صادرکنندگان محصولات کشاورزی بود، به خیل وارد کنندگان وارد شود. جالب آنکه ۱۵ سال بعد از انقلاب شاه، ملت روستایی و روستاهای ایران به واردات مواد غذایی از خارج وابسته بودند و روز به روز این وابستگی بیشتر می‌شد. تا جایی که میزان واردات کشاورزی در فاصله سال‌های ۱۳۵۶ تا ۱۳۵۷ با افزایش ۱۴ درصد رو به رو بوده است (حسینیان، ۱۳۸۳: ۲۳۵).

۳. رشد صنایع مصرفی و در عین حال وابسته؛ حمایت‌های همه‌جانبه‌ی دولت از بخش صنعت که از دهه‌ی ۴۰ به بعد (طی برنامه‌ی سوم و چهارم عمرانی) افزایش یافته بود، به تدریج رشته‌های صنعتی گوناگونی را ایجاد کرد؛ که ویژگی عمده‌ی این نوع صنایع مصرفی بودن، برخورداری از حمایت‌های همه‌جانبه‌ی دولت، مونتاز کار بودن و وابستگی شدید آن‌ها از نظر مواد اولیه، قطعات، ماشین‌آلات، نیروی انسانی متخصص و در نتیجه وابستگی تولید به خارج بود. بنا بر آمار، در سال ۱۳۴۷ رشد صنعتی به ۱۴ درصد و در سال ۵۳-۱۳۵۲ به ۱۷ درصد رسیده بود و بیشتر واحدهای صنعتی بر این مبنای رشد بالایی برخوردار شده بودند (سیف‌الهی، ۱۳۷۴: ۸۶).

۴. رشد درآمد‌های نفتی؛ درآمد کشور در ابتدای دهه‌ی ۵۰ بر اساس شوک نفتی سال ۱۹۷۳ رو به فزونی نهاد. این افزایش در کنار شیفتگی سیاستمداران به این نوع درآمد‌ها تأثیر زیادی را بر سیاست‌های اقتصادی دولت داشت و تغییرات عمده‌ای را در آن ایجاد نمود.^۱ در ابتدای برنامه‌ی پنجم، درآمد کشور از محل نفت به دلیل شوک نفتی با افزایش ناگهانی و چشمگیری مواجه شد. اعتبارات پیش‌بینی شده‌ی این برنامه بالغ بر ۳۳۳۴ میلیارد ریال بود که با افزایش درآمد پیش‌گفته و تجدیدنظری (سال ۱۳۵۳) که در آن صورت گرفت، به رقم ۸۲۹۶ میلیارد ریال افزایش یافت (نظری، همان: ۲۳۲).

این ساختار معیوب که پیش از این (در برنامه‌ی چهارم) استراتژی توسعه‌ی خود را در برداشتی نادرست از الگوی توسعه‌ی غربی، بر توسعه‌ی صنعتی قرار داده بود (و توسعه‌ی کشاورزی را رها کرده بود) در برنامه‌ی پنجم و در اثر افزایش درآمد نفت، استراتژی خود

۱. برای مطالعه در خصوص شیفتگی سیاستمداران به درآمد‌های نفتی مراجعه کنید به: بنیامین اسمیت، نفت، توسعه دیرنگام و انقلاب، ترجمه سعید میرترابی، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق، ۱۳۸۹.

را به استراتژی توسعه‌ی صنعتی با سیاست درهای باز تغییر داد.^۱ سیاستی که همان اندک صنایع پاگرفته (از جمله نساجی) را در معرض نابودی قرار داد. بر این پایه در دهه‌ی ۱۳۵۰ وجه تولید سرمایه‌داری شامل صنعت، ساختمان، خدمات، دیوان‌سالاری دولتی و مشاغل طبقه‌ی متوسط، به صورت بزرگترین وجه تولید در بخش شهری درآمد، اگرچه دولت از یک استراتژی صنعتی آگاهانه پیروی نمی‌کرد (فوران، ۱۳۸۵: ۳-۴۸۲)؛ در این مقطع خود در صنایع سنگین مثل فلزات پایه و پتروشیمی سرمایه‌گذاری می‌کرد و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی را به سمت تولید کالاهای مصرفی و بادوام هدایت نمود.

در این دوره افزایش قیمت نفت باعث شد تا حجم اعتبارات عمرانی و در نتیجه میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی به سرعت به رقم ۲۵ درصد افزایش و در مقابل رشد بخش اقتصاد غیرنفتی به سالانه ۱۵ درصد برسد. همراه با رشد سرمایه‌گذاری، تولید و مصرف، عدم تعادل بین‌بخشی در کمبود ظرفیت‌های فیزیکی، مانند شبکه برق و حمل و نقل و افزایش اجاره بها و قیمت زمین و مسکن در کنار رشد نرخ مهاجرت، نیز دولت را ناگزیر به دخالت در بازار، قیمت‌گذاری، تثبیت نرخ‌ها و جذب نیروهای کار خارجی نمود (نظری، همان: ۲۳۲).

بر این پایه سهم سرمایه‌گذاری دولتی در صنایع سبک سنتی از ۷۷,۳ درصد طی سال‌های ۱۹۵۶ تا ۶۲ به ۳,۸ درصد تا دوره‌ی برنامه پنجم (۷-۱۹۷۳) سقوط کرد؛ ولی در صنایع سنگین طی همین دوره از ۵,۷ درصد به ۸۰ درصد افزایش یافت (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۵۲ و ۲۵۵).

با وجود نرخ رشد صنعتی سالانه ۱۵ درصد طی سال‌های ۷۵-۱۹۶۵ و حتی ۱۹۷۷ (۱۳۵۶) سهم صنعت در GNP، ۱۸ درصد بود که کمتر از خدمات و نفت بود (فوران، همان: ۴۸۴).

۱. در این برنامه حدود یک سوم به بخش مسکن، یک سوم به بخش صنعت و معدن و یک سوم هم به حمل و نقل و ارتباطات اختصاص پیدا کرد (رک کریمی، ۱۳۸۹).

به‌علاوه وجود دوگانگی بیش از حد بین صنایع بزرگ و کوچک و سرمایه‌بر و تکنولوژی طلب بودن صنایع و سودهای کلان شرکت‌های خارجی و شرکای ایرانی‌شان با تمرکز بر صنایع مونتاژ، همگی حکایت از ضعف‌های ساختاری و ماهیت وابسته فرآیند صنعتی شدن در ایران داشت. به قول خانم کدی مسابقه‌ی رژیم در بزرگتر شدن، قدرت نظامی و نوسازی که با بیکاری، اتلاف، فساد و فقر همراه بود، توأمان بر کشاورزی و صنعت تأثیر می‌گذاشت و سیاست‌های دولت در هر دو زمینه در جهت سرمایه‌گذاری سنگین، پرسنل و واردات انبوه خارجی‌ها بود (موثقی، ۱۳۸۴).

تفاوت کیفی جهت‌گیری اقتصاد ایران در سال‌های پس از ۱۳۵۲ با مراحل پیشین در آن بود که به قول جان فوران، با جهش تند درآمد نفتی، اقتصاد کشور وارد مرحله‌ی توسعه‌ی سرمایه‌داری کاملاً وابسته‌ای شده بود که به سرعت از کنترل خارج می‌شد. فرد هالیدی در کتاب ایران: دیکتاتوری و توسعه، اوضاع اقتصادی ایران در دهه‌ی ۵۰ را این‌گونه توصیف می‌کند: ۱. یک بحران طولانی در کشاورزی که واردات انبوه مواد غذایی را ناگزیر ساخته است؛ ۲. افزایش نابرابری در درآمدها، در شهرها و بین روستا و شهر؛ ۳. کارایی کم در تولید صنعتی به دلیل اتکای این بخش به کمک‌های دولتی و عدم توانایی در رقابت با خارج؛ ۴. نیاز مداوم به صرف هزینه برای خریدهای نظامی (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۷).

آنچه بدیهی است افزایش ناگهانی درآمد نفت طی دهه‌ی ۵۰ (در اثر شوک نفتی سال ۱۹۷۳)، که هیچ برنامه‌ی اقتصادی صحیح و توأم با دوررنگری برای مصرف آن پیش‌بینی نشده بود، ظاهراً حرکتی سریع به سوی پیشرفت در کشور به وجود آورد، اما آنچه در عمل روی داد آن بود که، این بی‌برنامگی و آرزوهای بلند پروازانه‌ی شاه در اجرای پروژه‌های نظامی، تورم و فساد بیشتر، عدم توزیع ناعادلانه‌ی ثروت بین اقشار مختلف و مشکلات اجتماعی و سیاسی پیچیده‌ای را با خود به همراه آورد.

ب) شرایط سیاسی

بحث از شرایط سیاسی سال‌های پایانی رژیم پهلوی، موضوعی است که به شکل مفصل و از دیدگاه‌های مختلف در کتاب‌های مربوط به تحولات داخلی کشورمان، به رشته‌ی تحریر و بررسی در آمده است. از این رو در این جا پرداختن به آن (شرایط سیاسی) را به تشریح ویژگی‌های کلی و شناخته شده‌ی این دوران محدود کرده و وارد جزئیات نخواهیم شد. به اعتقاد منوچهر محمدی، قدرت حاکم بر ایران در دوره‌ی پهلوی نمونه‌ی بارزی از صورتبندی قدرت سیاسی در یک جامعه‌ی دو قطبی است، که دارای چند ویژگی مشخصه می‌باشد: پادشاهی خودکامه، تکیه بر نیروهای سرکوب مسلح و پلیسی، تکیه بر قدرت‌های بیگانه، فساد و رشوه‌خواری، فقدان برنامه‌های عمرانی و اقتصادی صحیح علی‌رغم افزایش قیمت نفت، جدایی قدرت سیاسی از مردم و گروه‌های اجتماعی، بی‌لیاقتی دولتمردان و بی‌اعتنایی به سنت‌ها و اعتقادات مذهبی و حتی تلاش در جهت نابودی آن‌ها (محمدی، ۱۳۸۴: ۸۶-۸۵).

محمد رضا سوداگر نیز در تحلیلی بسیار مشابه در کتاب *رشد روابط سرمایه‌داری در ایران*، ویژگی‌های کلی نظام سیاسی ایران در دوران پهلوی دوم را در چند مورد زیر بیان می‌کند.

- **سازش طبقاتی:** به معنای در هم تنیدن نظام اربابی با بورژوازی پیش سرمایه‌داری و گسترش رابطه‌ی سرمایه‌داری به رهبری شاهان پهلوی و دولت ارباب- بورژوازی- فقدان پایگاه مردمی

- **استبداد سلطنتی نوگرا:** حکومت شاه ترکیبی بود از استبداد سلطنتی با نوگرایی بورژوازی، بنابراین شاه تلاش داشت تا اقدامات متعارضی را در ایران انجام دهد. وی از یک سو به ضرورت‌های تحول سرمایه‌داری وقوف داشت و از سوی دیگر قادر بود تا تغییر در زیرساخت‌های جامعه‌ی آسیایی را تداوم بخشد، که با اقتصاد سرمایه‌داری و توسعه هاهنگی نداشت.

- گسترش نهادهای سرکوب، گسترش فساد، ضعف نهادهای سیاسی- اجتماعی، عقب ماندگی بخش کشاورزی، سرمایه‌داری دولتی، درآمد نفت به عنوان منبع اصلی انباشت سرمایه.

عدم تعادل میان بخش تولید، ابزارهای تولید و کالاهای تولید و وابستگی به سرمایه‌داری بین‌المللی (مصلی نژاد، همان: ۴۴-۳۹).

ویژگی مشخصه‌ی دهه‌ی ۵۰ ایجاد قشر متوسط جدیدی بود که تحت تأثیر توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی ایجاد شده و ضمن عدم پذیرش دیکتاتوری، خواهان مشارکت در نظام سیاسی بودند. این در حالی بود که نظام سیاسی خودکامه‌ی شاه علی‌رغم ادعایی که در زمینه‌ی توسعه‌ی اقتصادی برای خود قایل بود، در حرکتی معکوس شرایط سیاسی کشور را در حالتی بسته و پلیسی اداره می‌کرد و هیچ‌گاه حاضر به افزایش نقش گروه‌های اجتماعی در فرآیند قدرت نگردید. این حرکت متعارض که در نظریات انقلاب از آن تحت عنوان توسعه‌ی ناموزون سیاسی- اقتصادی یاد می‌شود، باعث گردید، تا این طبقه متوسط جدید در مواجهه با بحران‌های ریشه‌داری که از سال‌ها پیش این نظام را مورد تهدید قرار داده بود، بر علیه آن عمل کنند. ایران دوران پهلوی به طور کلی یک نظام سیاسی بسته، شخص محور، متکی به قدرت‌های خارجی، و فاقد نهادمندی سیاسی بود. این نظام مشارکت سیاسی را تنها در عضو شدن در احزاب دولتی و فرمایشی‌ای می‌دانست که فعالیتشان جهت حمایت از نظام و عدم انتقاد از آن بود. لذا تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه که بدون مشارکت دمکراتیک شهروندان صورت می‌گرفت، نمی‌توانست رضایت شهروندان را به همراه داشته باشد.

نتیجه‌گیری

تمامی نظریه‌پردازان توسعه و کسانی که در مورد برنامه‌ریزی بحث کرده‌اند، معتقدند، حرکت به سوی توسعه و تحقق آن نیازمند برنامه‌ریزی آگاهانه، توجه به شرایط و بهره‌مندی از یکسری

حداقل‌هایی است. این حداقل‌ها عبارتند از: ثبات و امنیت، برنامه‌ریزی هسته‌ای (یعنی برای یک کشور توسعه نیافته‌ی عقلایی است که به جای یک برنامه‌ی جامع، برنامه‌ای تدوین کند که موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه، برطرف کند)، مشارکت مردم، آموزش و پرورش (دولت باید با بهره‌گیری از مدرسه و کتاب‌های درسی بین ارزش‌های جامعه و هدف‌های توسعه‌ای، هماهنگی ایجاد کند)، دولت توسعه‌گرا (دولت کارآمد و منسجمی که تمامی اجزای آن اعم از نظام اجرایی، قانونگذاری و قضایی، استنباطی واحد در زمینه‌ی برنامه‌ها و هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در برنامه داشته باشند) (مومنی، همان: ۱۲۸-۱۲۴).

تنها در صورت بهره‌مندی از این فاکتورها و توجه به شرایط داخلی یعنی محدودیت‌ها و پتانسیل‌های اقتصادی و سیاسی است، که یک برنامه‌ریزی اقتصادی موفق را شاهد خواهیم بود. سال‌های دهه‌ی ۵۰ به دلایل اقتصادی مانند رشد بیکاری و کاهش محصولات کشاورزی و سیر صعودی مصرف در غیاب تولید و صادرات مکفی و به ویژه به دلیل افزایش درآمد نفتی، نیازمند دقت زیاد در تدوین برنامه‌ی توسعه بود. درآمدهای نفتی این دوره در صورت اتخاذ استراتژی توسعه‌ی رشد متعادل^۱ می‌توانست کشور را در مسیری صحیح قرار دهد. بی‌توجهی به همین شرایط داخلی در تدوین برنامه‌ی پنجم بود که باعث گردید تا طی زمانی اندک (حدود ۵ سال) مشکلات اقتصادی و اجتماعی کشور چند برابر شده و حتی خود به یکی از اسباب نارضایتی از رژیم پهلوی در انقلاب ۵۷ تبدیل شود.

۱. این نظریه پس از جنگ جهانی دوم به عنوان یک استراتژی کلی برای توسعه‌ی اقتصادی جوامع توسعه نیافته مطرح گردید. این تئوری که با نام‌های رشد و توسعه هماهنگ (فرانسوا پرو)، رشد و توسعه متوازن و... نیز مشهور می‌باشد، بر این باور است که برای از بین بردن سکون اقتصادی و رهایی از بند دور باطل دایره‌ی فقر، می‌توان با سرمایه‌گذاری همزمان در فعالیت‌های مختلف اقتصادی به این هدف دست یافت. نظریه‌ی رشد نامتعادل در مقابل با طرح این نکته که، پراکنده ساختن نیروی کار متخصص و سرمایه محدود می‌تواند باعث کاهش بازدهی و سکون اقتصاد شود، بر اولویت و انتخاب بخشی از اقتصاد به عنوان بخش پیشناز و تمرکز سرمایه در آن تأکید دارد. طبق نظر هیرشمن، بخش پیشناز یا پیشگام بخشی است که علاوه بر داشتن بازدهی بالا و بالابودن تغییرات تکنیکی با سرمایه‌گذاری و خلق مزیت‌های جدید، سایر بخش‌ها نیز به دنبال آن کشیده می‌شوند. از نظر هیرشمن، بخش صنعت به دلیل داشتن پیوند زیاد با سایر بخش‌ها و برخورداری از ویژگی‌های پیشرو بودن، عمده سرمایه‌گذاری‌ها بایستی در آن صورت گیرد. طرفداران محوریت کشاورزی، رشد نامتعادل را تمرکز امکانات در اقتصاد مواد غذایی می‌دانند (ملکی، ۱۳۸۸: ۱۷۲-۱۷۱).

می‌توان گفت توسعه‌ی ناموزون اقتصادی- و اجتماعی، باعث پیدایش افشار جدیدی از مردم شد که خواهان مشارکت در نظام سیاسی بودند، اما این توسعه‌ای که بدون تقویت زیرساخت‌های سیاسی و مقتضیات اجتماعی دوره‌ی خود، اتخاذ شده بود، نتوانست در جلب رضایت مردم مؤثر واقع شود (رک. کریمی، ۱۳۸۹).

منابع

۱. پارسا، داوود. روند پشتیبانی دولت از صنایع در ایران، ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۸۱-۸۲، ۱۳۷۳.
۲. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه‌ی غلامعلی فرجادی، تهران، برنامه و بودجه، ۱۳۶۵.
۳. دهخدا، علی‌اکبر. فرهنگ دهخدا، تهران، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۴.
۴. رشیدی، علی. برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، هدف‌ها و سیاست‌ها، ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۸۵-۸۶، ۱۳۷۳.
۵. رونقی، حسنعلی. چاره‌اندیشی برای کمبودهای بخش کشاورزی، ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۸۹-۹۰، ۱۳۷۳.
۶. رودبانی، محمد. مدیریت استراتژیک؛ افق‌های سازمان، روزنامه تفاهم، ۱۳۸۵/۹/۲۹.
۷. زندی حقیقی، منوچهر. توسعه و رشد اقتصادی هماهنگ، تهران، دهخدا، ۱۳۷۵.
۸. سازمان توسعه تجارت ایران، مقایسه استراتژی جایگزینی واردات با استراتژی توسعه صادرات، اداره کل بازرگانی کشورهای عربی و آفریقایی، ۱۳۸۶.
۹. سریع القلم، محمود. توسعه، جهان سوم و نظام بین‌الملل، تهران، نشرسفیر، چاپ اول، ۱۳۶۹.

۱۰. سیف‌اللهی، سیف‌اله. اقتصاد سیاسی ایران، تهران، پژوهشکده جامعه پژوهی و برنامه‌ریزی میزان، ۱۳۷۴.
۱۱. حسینیان، روح‌اله. چهارده سال رقابت ایدئولوژیک شیعه در ایران ۱۳۵۶-۱۳۴۳، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۲. طاهری، شهنام. توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، تهران، نشر هستان، ۱۳۷۸.
۱۳. فوران، جان. مقاومت شکننده، تهران، نشر رسا، ۱۳۸۵.
۱۴. قاسمی، حمیدرضا. مدیریت مشارکتی در فرآیند توسعه، مرکز آموزش مدیریت دولتی (مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، خرداد ۱۳۷۸.
۱۵. کارشناس، مسعود. نفت دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه‌ی علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران، گام نو، ۱۳۸۲.
۱۶. کریمی، علی. تأثیر عدم نهادمندی نظام سیاسی پهلوی بر وقوع انقلاب اسلامی، فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، سال چهارم، شماره ۱۲، بهار و تابستان ۱۳۸۹.
۱۷. کلانتری، صمد. اقتصاد اجتماعی توسعه در میان کشورهای خاورمیانه و آسیای مرکزی، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۳۶-۲۳۵، ۱۳۸۶.
۱۸. گالبرایت، جان کنت. روش‌های توسعه اقتصادی، ترجمه‌ی هوشنگ نهاوندی، تهران، موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی، ۱۳۴۴.
۱۹. محمدی، منوچهر. انقلاب اسلامی؛ زمینه‌ها و پیامدها، تهران، نشر معارف، ۱۳۸۴.
۲۰. متوسلی، محمود. توسعه اقتصادی؛ مفاهیم، مبانی نظری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
۲۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، درباره لایحه ۵ توسعه (۸)؛ حوزه اقتصاد کلان، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره گزارش ۱۰۲۶۹، ۱۳۸۹/۳/۱۶.

۲۲. مصلی‌نژاد، غلامعباس. دولت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران، نشر قومس، ۱۳۸۴.
۲۳. ملکی، بهنام. توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۸.
۲۴. موثقی، احمد. اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه نیافتگی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.
۲۵. موثقی، احمد. *نوسازی و اصلاحات در ایران معاصر*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۹، پاییز ۱۳۸۴.
۲۶. مومنی، فرشاد. *کالبد شناسی یک برنامه توسعه*، تهران، موسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۲۷. مهرگان، نادر. رشد بخش کشاورزی و توزیع درآمد، *ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۹۴-۹۳، سال ۱۳۷۴.
۲۸. می‌یر، جرالدم. *مباحث اساسی اقتصاد توسعه*، ترجمه‌ی غلامرضا آزاد ارمکی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۵.
۲۹. نظری، سهراب و موسوی، حبیب. *توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی*، همدان، انتشارات نور علم، ۱۳۸۷.
۳۰. هالیدی، فرد. *ایران: دیکتاتوری و توسعه*، ترجمه‌ی محسن بلغایی و علی طلوع، تهران، انتشارات علم، ۱۳۵۸.