

Investigating the Process and Factors of Revision in the Fifth Development Program (1973/1978) During the Pahlavi Era

Nabi Omidī*

Abstract

During the Pahlavi era and from 1942 to 1978, five development programs were compiled, approved and implemented. The first(1949/1955) and the second(1956/1962) development program are the beginning and consolidation of the development program in the history of Iran. The third(1962/1968) and fourth(1968/1973) development program were also among the successful programs of the Pahlavi era in terms of economic growth and reaching the goals. After the preparation of the fifth(1973/1978) development program, internal and international developments created a gap between the managers of the program organization and the country's government, so that this program was fundamentally revised one year after its approval and implementation. This program is the first and only development program in Iran so far that was revised. The purpose of this research is to answer the question, what factors caused the fifth development Program to be modified?. This research is a qualitative research that has been carried out by descriptive-analytical method. The results showed four factors 1. The increase in oil prices in the world markets and the growth of Iran's foreign exchange earnings. 2. The government's interest in industrial and infrastructure development in an all-round and accelerated manner. 3. Disagreement between the political officials and managers of the program and budget organization and 4. Combining the five-year program with the annual budget , The main factors of revision in the fifth construction Program have been.

Keywords: Fifth Development Program, Political Power, Oil, Pahlavi, Revision.

* Associate Professor, Department of Management, Payame Noor University (PNU), Tehran, Iran,
nabiomidi@pnu.ac.ir

Date received: 13/02/2023, Date of acceptance: 17/09/2023



Introduction

Although the government's Programming system in Iran is very old from a historical point of view, but the efforts to program the economic development and Programming thinking in Iran in its new form since the early years of the period Pahlavi started. During the Pahlavi era and from 1942 to 1978, five development programs were compiled, approved and implemented. The first(1949/1955) and the second(1956/1962) development program are the beginning and consolidation of the development program in the history of Iran. Although these seven-year Programs did not achieve the expected results, they have an important position because they initiated the transformation in the country's Programming system. The third(1962/1968) and fourth(1968/1973) development program were also among the successful programs of the Pahlavi era, so that the third Program, as the first comprehensive development program of Iran, surpassed the targeted growth rate by 6%, And the fourth development program has been the most successful program in Iran in terms of economic growth. After the preparation of the fifth(1973/1978) development program, internal and international developments created a gap between the managers of the program organization and the country's government, so that this program was fundamentally revised one year after its approval and implementation. This program is the first and only development program in Iran so far that was revised. The purpose of this research is to answer the question, what factors caused the fifth development Program to be modified?. Examining the studies and research conducted in the field of development Programming during the Pahlavi era shows that most of the studies focused on the reasons for the failure of development programs. But the distinguishing feature of the present research is that it is devoted to the investigation of the reasons for revising the fifth development program after its approval and implementation, and not the reasons for the failure of the program.

Materials & Methods

This qualitative research has been carried out by analytical-descriptive method. Documents are in the category of textual paradigms, which are an inseparable part of other systems and structures in the organization. In this way, they define the understanding of specific issues and describe various behaviors and ways of doing things. Therefore, the information that these documents provide to researchers is more comprehensive than the information that researchers obtain through interviews or questionnaires.

Discussion & Result

The results showed four factors 1. The increase in oil prices in the world markets and the growth of Iran's foreign exchange earnings. 2. The government's interest in industrial and infrastructure development in an all-round and accelerated manner. 3. Disagreement between the political officials and managers of the program and budget organization and 4. Combining the five-year program with the annual budget, The main factors of revision in the fifth construction Program have been.

Conclusion

The fifth development Program, as the last implemented Program of the Pahlavi era, was the only Program that was fundamentally revised in that period. The sharp rise in global oil prices in the first year of the implementation of the program led the government to the conclusion that in order to achieve comprehensive development, revisions should be made in the program. In addition to these cases, the disagreements of managers of the program and budget organization with political officials and the need to align construction Programs with annual budgets were among the most important reasons for revising The fifth development Program. Among these four factors, the sharp increase in oil prices played a more effective role in persuading the country's administration to revise the fifth development Program.

Bibliography

- Alam, A (2008). Daily notes, edited by Alineghi Alikhani, Tehran, Maziar Publishing. [In Persian]
- Central Bank of Iran (1972). Annual report and balance sheet of Central Bank of Iran for 1972.
- Danaei Fard, H., Alwani, S., & Azar, A. (2004) Methodology of qualitative research in management, a comprehensive approach, Tehran: *Safarashraghi Publications*. [In Persian]
- Ebtehaj, A.H. (1992). Memories of Abul Hasan Ebtahaj. First edition, Tehran, Elmi publication. [In Persian]
- Fifth Development Program (Revised) Law (1974)
- Fifth Development Program Law (1972)
- Godarzi, M., Farmanfarmaian, KH., & Majidi, A.M. (2002). Development in Iran: 1941 to 1978, Tehran. *Gam Publications*. [In Persian]
- Izadi, R., & Heydarpour Inanlu, M. (2016). Investigating the consequences of the five development programs of the first and second Pahlavi period and its role in the formation of the Islamic revolution of Iran. *Journal of Economic & Developmental Sociology*, 4(2), 1-27. [In Persian]

- khalaji, H., ali ahmadi, O., & roshanaei, A. (2020). A review of the theoretical models and approaches governing the development planning environment in Iran. *Political Sociology of Iran*, 2(4), 1012-1038.[In Persian]
- Lashkari, Mohammad (2011). *Economic Development and Planning*, Payam Noor University Press, Tehran, Iran. [In Persian]
- Lilaz, S (2013). *The second wave: authoritarian modernization in Iran; The history of the third to fifth development programs*, Tehran, *Nilufar Publications*. [In Persian]
- McLeod,Thos.H.(2001). *Planning in Iran*, translated by Ali Azam, Tehran, *Nei Publications* .
- Minutes of the deliberations of the National Assembly (1973). The opening speech of the parliament.
- Mohammad Reza, Y., Ghasri, A., & Nikmaram, Z. (2011). Development Planning: A Study of Economic Development Strategy in the Fifth Development Plan (1973-1977). , 3(8), 175-204. [In Persian]
- Naem, N., & Yaqubzadeh, O. (2017). Obstacles to development in Iran, *Culture Review*, Tehran. [In Persian]
- National Assembly (1975). *Collection of laws of the twenty-third legislative period*, volume sixteen.
- Nili, M., & Karimi, M. (2017). *Planning in Iran*, Second edition, Tehran , Nei Publishing.
- Omidi, R.(2013). Analyzing Iran's Development Plans from the Viewpoint of Social Planning Factors. *JPBUD*, 17 (4) ,97-114.[In Persian]
- Shahvand, A., & Saeedinia, H. (2020). New Reading of the Reasons Behind the Suspension of the First Seven-year plan. *History of Islam and Iran*, 30(46), 143-175. [In Persian]
- Yeganeh, M.; Sedki, Z., & Lajordi, H. (2006). *Memoirs of Mohammad Yeganeh*, second edition, Tehran, sales edition. [In Persian].

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶/۱۳۵۲ش) در دوران پهلوی

نبی امیدی*

چکیده

در دوران پهلوی و از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷ش، پنج برنامه عمرانی تدوین، تصویب و اجرا شد. برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷/۱۳۳۴ش) و دوم (۱۳۳۵/۱۳۴۱ش)، دوران شروع و تثبیت برنامه ریزی توسعه در تاریخ ایران به شمار می‌روند. برنامه های عمرانی سوم (۱۳۴۱/۱۳۴۶ش) و چهارم (۱۳۴۷/۱۳۵۱ش) نیز از برنامه های موفق دوران پهلوی از نظر رشد اقتصادی و رسیدن به هدف گذاری انجام شده، بودند. بعد از تدوین برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲/۱۳۵۶ش)، وقوع تحولات داخلی و بین المللی، زمینه شکاف در بین مدیران سازمان برنامه و مسئولان کشور را فراهم ساخت به ترتیبی که این برنامه یک سال بعد از تصویب و اجرا، مورد تجدیدنظر اساسی قرار گرفت، این برنامه نخستین و تنهاترین برنامه در تاریخ برنامه ریزی توسعه در ایران تاکنون بوده که مورد بازنگری اساسی قرار گرفته است. هدف پژوهش پاسخ به این سؤال است که اصلی ترین عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم چه مواردی بوده است؟ این پژوهش، کیفی و به روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است. نتایج نشان می‌دهد چهار عامل ۱. افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی و رشد درآمدهای ارزی ایران، ۲. علاقه حاکمیت به توسعه صنعتی و زیربنایی به صورت همه جانبه و شتابان، ۳. اختلافات مقامات سیاسی و مدیران سازمان برنامه و بودجه و ۴. تلفیق برنامه های عمرانی پنج ساله با بودجه سنواتی، اصلی ترین عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم بوده اند.

کلیدواژه ها: برنامه عمرانی پنجم، قدرت سیاسی، نفت، پهلوی، تجدید نظر.

* دانشیار، گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، nabiomidi@pnu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۲۴، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۲۶



۱. مقدمه

برنامه عمرانی پنجم بعنوان آخرین برنامه دوران پهلوی در اسفند سال ۱۳۵۱ش برای اجرا از فروردین ۱۳۵۲ش تا پایان سال ۱۳۵۶ش به تصویب مجلس سنا رسید (گرچه برنامه عمرانی ششم نیز برای دوره ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ش تدوین گردید اما به دلیل انقلاب ۱۳۵۷ش و تغییر نظام سیاسی کشور به مرحله تصویب و اجرا نرسید) این برنامه برای اولین بار بطور کامل توسط متخصصان ایرانی در سازمان برنامه و بودجه تهیه و تدوین شده بود اما در مدت کوتاهی بعد از اجرا مورد بازنگری و تجدیدنظر اساسی قرار گرفت. در میان برنامه های عمرانی اجرا شده در دوره پهلوی (۵ برنامه) برنامه پنجم تنها برنامه ای بود که بصورت اساسی اصلاح گردید. قبل از برنامه عمرانی پنجم و در دهه ۴۰ شمسی، کشور دو برنامه موفق از نظر رشد اقتصادی (برنامه عمرانی سوم و چهارم) را پشت سر گذاشته بود و نتایج خیرکننده برنامه عمرانی چهارم نویدبخش افزایش سرعت توسعه کشور در سال های آتی قلمداد می شد. در زمان تدوین برنامه عمرانی پنجم وقوع تحولات بین المللی و پیش بینی صورت گرفته مبنی بر افزایش درآمدهای نفتی، زمینه شکاف اساسی در بین مدیران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و مسئولان کشور را فراهم ساخت. برخلاف پیچیدگی و جامعیت برنامه عمرانی پنجم (که می توان آن را جامع ترین و فراگیرترین برنامه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از میان پنج برنامه عمرانی دوران پهلوی دانست)، در مقایسه با سایر برنامه ها با کمترین مواد و تبصره، یعنی ۹ ماده و ۲ تبصره به تصویب مجلس رسید. در برنامه تجدیدنظر شده پنجم که بدون محدودیت های مالی قبلی تنظیم گردید اهداف برنامه ارتقا داده شد، بطوریکه اصلی ترین هدف کمی برنامه عمرانی پنجم رشد متوسط سالانه ۱۱.۴ درصد در تولید ناخالص داخلی به قیمت های ثابت بود که در برنامه تجدید نظر شده این رقم با رشدی برابر ۲۵.۹ درصد در سال از رقم ۱۱۶۵ میلیارد ریال به ۳۶۸۶ میلیارد هدفگذاری گردید. همچنین در برنامه تجدیدنظر شده رشد سالانه ۲۰ درصدی برای بخش صنعت در نظر گرفته شد در صورتیکه در برنامه اولیه رشد ۱۵ درصدی مدنظر قرار گرفته بود.

اگر برنامه عمرانی سوم، نخستین برنامه اقتصادی- اجتماعی جامع در ایران و برنامه چهارم از نظر رشد اقتصادی، موفق ترین آن ها است، برنامه عمرانی پنجم را باید متلاطم ترین برنامه عمرانی در دوران پهلوی دانست (لیلاز، ۱۳۹۸). هدف این پژوهش در واقع پاسخ به این سؤال است که اصلی ترین عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم چه مواردی بوده است؟

۲. ادبیات و پیشینه تحقیق

توسعه به معنی گسترش و بهبود است. در تعاریفی که از توسعه اقتصادی ارائه شده است به طور ضمنی به مفهوم بهبود و گسترش وضع اقتصادی کشورها اشاره شده است. توسعه اقتصادی صرفاً به رشد اقتصادی محدود نمی شود بلکه در بعد گسترده تری مسائل مربوط به فقر، نابرابری، شهرنشینی، مهاجرت، بیکاری، توزیع درآمد و شاخص های اجتماعی را نیز دربرمی گیرد. میردال توسعه اقتصادی را حرکت یک سیستم یک دست اجتماعی به سمت جلو می داند و همچنین معتقد است در فرآیند توسعه نه تنها روش تولید و توزیع محصولات و حجم تولید مدنظر است بلکه تغییرات در سطح زندگی، نهادهای جامعه و سیاست ها نیز مورد توجه قرار می گیرد (لشکری، ۱۳۹۰: ۵). مفهوم برنامه ریزی اجتماعی ابتدا در کشورهای توسعه یافته اروپای غربی و آمریکای شمالی به کار گرفته شد و دلالت بر برنامه ریزی برای فراهم کردن خدمات اجتماعی داشت. این مفهوم با توجه به گستره، اهداف و زمینه های تاریخی، اجتماعی و اقتصادی به کارگیری آن، با تعاریف و رویکردهای متفاوتی مورد استفاده پژوهشگران و سیاست گذاران قرار گرفته است (امیدی، ۱۳۹۱). برنامه ریزی به منظور توسعه در ابتدای قرن بیستم و به دنبال تحولات بین المللی میان دو جنگ جهانی و پس از آن از سوی غالب کشورهای توسعه نیافته پیگیری شد. در ایران پیدایش اندیشه برنامه ریزی و تجربه تلاش در عملی ساختن آن در مقطعی کوتاه، پیش از گرایش گسترده در سطح بین المللی، طی حکومت رضاشاه به منصف ظهور رسید. به دنبال تحولات داخلی و بین المللی پس از جنگ جهانی دوم، بازآفرینی اندیشه برنامه ریزی در میان جامعه و دستگاه حاکم ایران شکل گرفت و گرایش به آن پیگیری شد (شهوند و سعیدی نیا، ۱۳۹۷: ۵۷-۳۳). ایران یکی از با سابقه ترین کشورها در برنامه ریزی توسعه است و برنامه های مدون در عصر پهلوی از سال ۱۳۲۷ش آغاز و تا سال ۱۳۵۶ش ادامه داشت (خلجی و همکاران، ۱۳۹۸) با به قدرت رسیدن رضاشاه، اقداماتی برای رهایی از مشکلات و آشفته گی هایی که ایران در اواخر حکومت قاجار با آنها دست به گریبان بود، صورت گرفت و در طی حکومت شانزده ساله رضاشاه اقدامات زیادی در این راستا انجام گرفت به طوری که اقتدار دولت مرکزی راه را برای پیشرفت اجتماعی و اقتصادی هموار کرد (ایزدی و حیدرپور اینانلی، ۱۳۹۴). تصویب برنامه عمرانی اول در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷، آغازی بر کاربرد برنامه ریزی توسعه اقتصادی در ایران بود (شهوند و سعیدی نیا، ۱۳۹۹). دوران اجرای برنامه عمرانی اول (۱۳۲۸/۱۳۳۴ش) با مملی شدن صنعت نفت (۱۳۲۹ش) و کودتای ۲۸ مرداد

(۱۳۳۲ش) و سایر وقایع سیاسی و اجتماعی مهم مصادف بود. الگوی نوسازی در ایران با حکومت رضاشاه یعنی با شروع دوره پهلوی پایه‌گذاری شد (ناعم و یعقوب زاده، ۱۳۹۶). طالب و عنبری (۱۳۸۵) در پژوهشی با عنوان؛ دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم بیان می‌کنند «سازمان برنامه‌ریزی در کشور بیش از آنکه مترصد توسعه باشد، عاملی برای کنترل آن و تحکیم نفوذ دولت در چرخه اقتصاد، سیاست و فرهنگ بوده است». آنها دودسته محدودیت‌های عملیاتی و ساختاری را به همراه تعامل و همزیستی نامناسب دولت با سازمان برنامه‌ریزی را از مهمترین دلایل ناکامی برنامه‌ریزی توسعه در کشور قلمداد می‌کنند. یزدانی‌زاورانی و همکاران (۱۳۹۰) در مطالعه خود با عنوان، برنامه‌ریزی توسعه؛ بررسی استراتژی توسعه اقتصادی در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) نتیجه گرفته‌اند که

برنامه عمرانی پنجم با توجه به استراتژی اتخاذ شده در آن برای توسعه اقتصادی، 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.

امیدی (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مولفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی نتیجه‌گیری می‌کند

متغیرهای زمینه‌ای محیط سیاست‌گذاری، تأثیر اساسی بر متغیرهای ماهیتی و ساختاری دارند، همچنین برنامه‌ریزی در ایران به لحاظ روش و فرآیند تدوین، اجتماعی نشده است و اهداف اجتماعی نیز یا بعنوان ابزار رشد اقتصادی و یا بعنوان ابزاری برای کاهش پیامدهای منفی ناشی از سیاست‌های مبتنی بر رشد اقتصادی مدنظر قرار داشته‌اند.

ایزدی و اینانلو (۱۳۹۴) در مطالعه خود با عنوان بررسی پیامدهای برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی دوره پهلوی اول و دوم و نقش آن در شکل‌گیری انقلاب ۱۳۵۷ نتیجه‌گیری می‌کنند که

توجه عمده به توسعه اقتصادی و پروژه‌های عمرانی بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی و بی‌توجهی به خواسته‌های طبقات مختلف اجتماعی، زمینه‌های اقتصادی داشته و بعدها به خواسته‌های سیاسی و فرهنگی و اجتماعی همراه شده و بستر لازم برای شکل‌گیری تحولات سیاسی و اجتماعی را در جامعه ایران فراهم نمود.

لیلاز (۱۳۹۲) در کتابی با عنوان موج دوم؛ تجدیدسازی آمرانه در ایران، به بررسی برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم در فصول جداگانه پرداخته است. نویسنده در پی یافتن

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نبی امیدی) ۲۸۷

نقش برنامه‌های سوم تا پنجم در رویدادهای منتهی به انقلاب ۱۳۵۷ش می‌باشد و می‌خواهد بیابد که سهم هر یک از برنامه‌ها، روح حاکم بر برنامه‌ها و نیز انحراف از برنامه‌ها در شکست پروژه نوسازی اقتصادی-اجتماعی ایران چه بوده است؟ نویسنده معتقد است «در مجموع شتاب اقتصاد ایران به‌سوی صنعتی‌شدن، یک محصول بزرگ تحولات اقتصادی ایران در طول اجرای سه‌برنامه‌عمرانی سوم تا پنجم بوده و نتیجه می‌گیرد نوع تنظیم و طراحی و انحراف از اجرای آنها در وقوع انقلاب ۱۳۵۷ موثر بوده است».

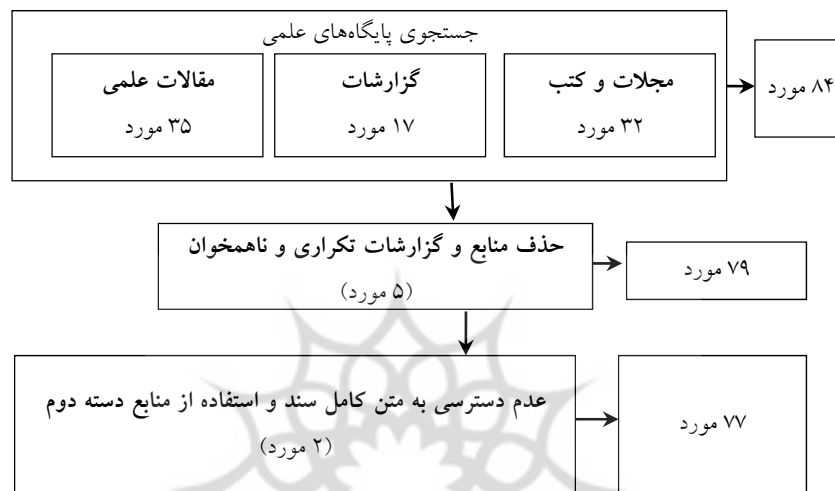
شریعتی و فاریابی (۱۴۰۰) در تحقیقی باعنوان؛ جامعه‌شناسی تاریخی ناکارآمدی طرح‌های توسعه در ایران (تحلیل محتوای تاریخ شفاهی هاروارد در تجربه‌زیسته کارگزاران توسعه ایران) معتقدند «فرآیند سیاست‌گذاری توسعه در ایران دچار آشفتگی‌های فراوانی بوده است و حتی به‌نظر می‌رسد کنش‌گران و کارگزاران توسعه اقتصادی ایران نتوانسته بودند این معضلات را به‌درستی شناسایی کنند». نتایج تحقیق آنان نشان می‌دهد شیوه حکمرانی متأثر از درآمدهای نفتی در اقتصاد سیاسی و مناسبات پدرسالار در فرهنگ سیاسی، درمجموع موجب می‌شد کنش‌گران توسعه ایران بدون فهم مسائل اساسی جامعه و الزام خود به پاسخگویی، نتوانند از فرصت‌ها و ظرفیت‌ها برای بهبود حکمرانی، در کشور استفاده کنند و عواملی نظیر بی‌توجهی به مبارزه با مفاسد اداری، بی‌انضباطی اداری، مداخله مستمر در امور دولت، ضعف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی و در عین حال تضعیف مداوم نهادها، نخبگان سیاسی و نیروهای اجتماعی از دلایل تاریخی ناکامی طرح‌های توسعه در ایران است.

بررسی مطالعات و تحقیقات انجام‌گرفته در حوزه برنامه‌ریزی توسعه در دوران پهلوی نشان می‌دهد اکثر مطالعات حول محور بیان دلایل ناکامی برنامه‌های توسعه بوده‌است. اما وجه‌تمایز تحقیق حاضر آن‌است که به بررسی دلایل تجدیدنظر در برنامه‌عمرانی پنجم مدتی بعد از تصویب و اجرای آن، و نه دلایل ناکامی برنامه‌پرداخته‌است. برنامه‌عمرانی پنجم تنها برنامه عمرانی کشور تاکنون (۱۴۰۱ش) بوده که مورد اصلاح و تجدیدنظر قرار گرفته‌است. به‌همین دلیل این موضوع که کمتر مورد بررسی و مذاقه قرار گرفته‌است در این تحقیق به‌عنوان جنبه نوآوری مورد توجه قرار گرفت.

۳. روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش، کیفی و به شیوه تحلیلی- توصیفی انجام‌گرفته‌است. روش دسترسی به منابع، بازبینی اعتبار و فهم اطلاعات به ترتیب زیر بوده است.

۱. دسترسی به داده های اطلاعاتی: برای داده های اطلاعاتی این مقاله از مجموعه کتاب ها، مقالات و مجلات (گزارشات) معتبر در حوزه برنامه و توسعه در ایران، بودجه ریزی دولتی استفاده است. نحوه استفاده از داده های اطلاعاتی در شکل ۱ نشان داده شده است.



شکل ۱. نحوه استفاده از داده های اطلاعاتی پژوهش

۲. بازبینی اعتبار داده های اطلاعاتی: از آنجا که منابع استفاده شده از گزارشات معتبر سازمان برنامه و بودجه، مقالات معتبر چاپ شده در نشریات دارای اعتبار وزارت علوم کشور و نیز مجلات و کتب مرجع و مستند بوده است، منابع داده های اطلاعاتی از اعتبار مناسبی برخوردار بوده اند.

۳. درک و فهم داده ها: بدین منظور در پژوهش حاضر به سیر تاریخی برنامه ریزی در عصر پهلوی و نیز اهم تحولات و فعالیت های حول محور تفکر برنامه ریزی در این عصر پرداخته شده است.

۴. سیر تاریخی تفکر برنامه ریزی در عصر پهلوی

گرچه نظام برنامه ریزی حکومت ها در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی می باشد، اما تلاش ها برای برنامه پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه ریزی در ایران در شکل نوین آن

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نبی امیدی) ۲۸۹

از سال‌های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) آغاز شد و سال ۱۳۱۶ ش بعنوان شروع زمینه‌های اجرایی برنامه‌ریزی در کشور به شمار می‌رود.

ابتهاج بعنوان رییس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدمات سندی به‌نام نقشه اقتصادی کشور می‌شود. اصطلاح نقشه اقتصادی کشور را ابتهاج خود مطرح کرده است. جلسات کاری این شورا برای تهیه برنامه، ۱۸ ماه ادامه یافت. اولین جلسه شورا در دوم اردیبهشت سال ۱۳۱۶ش و جلسه دهم آن در اول تیر ۱۳۱۶ش در حضور رضاشاه برگزار شد (نبلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۱). رضا شاه در این جلسه عدم رضایت خود را از عملکرد شورا اعلام کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۲). پس از آن شورای اقتصاد در ششم مهر ۱۳۱۶، یک کمیسیون دائمی به نام کمیسیون تهیه برنامه برای تهیه محصولات، تشکیل داد. این کمیسیون پیشنهادهایی برای اصلاح وضع کشاورزی و اسکان عشایر تهیه کرد و برنامه‌ای به نام برنامه هفت‌ساله کشاورزی به نخست‌وزیر ارائه نمود (تاس، ۱۱۷: ۱۳۸۰). به طور کلی می‌توان توسعه تفکر برنامه‌ریزی در ایران و در عصر پهلوی را به پنج دوره طبقه‌بندی کرد. در جدول ۱ به این دوره‌ها اشاره شده است.

جدول ۱. دوره‌های شکل‌گیری و توسعه تفکر برنامه‌ریزی در ایران و عصر پهلوی

دوره	زمان	عنوان	برنامه‌های تدوین شده در این دوره
دوره اول	۱۳۱۶ تا ۱۳۲۴ش	شکل‌گیری تفکر برنامه‌ریزی توسعه	-
دوره دوم	۱۳۲۵ تا ۱۳۳۷ش	ایجاد نهاد برنامه‌ریزی	برنامه عمرانی اول و دوم
دوره سوم	۱۳۳۸ تا ۱۳۴۶ش	تثبیت جایگاه برنامه‌ریزی توسعه	برنامه عمرانی سوم
دوره چهارم	۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱ش	بلوغ تفکر برنامه‌ریزی توسعه	برنامه عمرانی چهارم
دوره پنجم	۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ش	دوران فراز و فرود برنامه‌ریزی توسعه	برنامه عمرانی پنجم و برنامه پنجم تجدیدنظر شده

منبع: جمع‌بندی محقق از منبع (نبلی و کریمی، ۱۰۲-۲۷: ۱۳۹۶).

در عصر پهلوی ۶ برنامه عمرانی تدوین شد (برنامه عمرانی ششم که برای اجرا در سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ش تدوین شده بود به دلیل تقارن با انقلاب ۱۳۵۷ش تصویب و اجرا نشد) از میان

آنها، برنامه عمرانی پنجم مدتی بعد از تصویب و اجرا، مورد بازبینی و تجدیدنظر کلی قرار گرفت. برنامه عمرانی اول و دوم به صورت هفت ساله و سایر برنامه ها پنج ساله بودند. در جدول شماره ۲ به تاریخ تصویب و اجرای برنامه ها اشاره شده است.

جدول ۲. مشخصات برنامه های توسعه اقتصادی و عمرانی در عصر پهلوی

برنامه	زمان تصویب	مدت اجرا	زمان اجرا
برنامه عمرانی اول	بهمن ۱۳۲۷	هفت سال	مهر ۱۳۲۸ تا شهریور ۱۳۳۴
برنامه عمرانی دوم	اسفند ۱۳۳۴	هفت سال	مهر ۱۳۳۵ تا مهر ۱۳۴۱
برنامه عمرانی سوم	شهریور ۱۳۴۱	پنج سال و نیم	مهر ۱۳۴۱ تا اسفند ۱۳۴۶
برنامه عمرانی چهارم	اسفند ۱۳۴۶	پنج سال	مهر ۱۳۴۷ تا اسفند ۱۳۵۱
برنامه عمرانی پنجم	اسفند ۱۳۵۱	پنج سال	فروردین ۱۳۵۲ تا اسفند ۱۳۵۶

منبع: قانون برنامه های عمرانی اول تا پنجم (۱۳۲۷/۱۳۵۷ ش)

در جدول شماره ۳ بصورت اجمالی سیر تحولات صورت گرفته در حوزه برنامه ریزی توسعه اقتصادی در عصر پهلوی ارائه شده است.

جدول ۳. اهم تحولات و فعالیت های حول محور تفکر برنامه ریزی در عصر پهلوی

سال	مهمترین تحولات و فعالیت ها
۱۳۱۶	- تلاش ابوالحسن ابتهاج برای شکل گیری و ترغیب حاکمان به لزوم تهیه برنامه برای توسعه اقتصادی کشور. - به پیشنهاد ابتهاج، علا موضوع لزوم برنامه ریزی در ایران را با رضاشاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت. - تصویب اساسنامه شورای اقتصاد. - تهیه مقدمات سندی با عنوان نقشه اقتصادی کشور توسط ابتهاج.
۱۳۲۵	- در جلسه ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ هیات وزیران با بررسی پیشنهادات وزارت دارایی، تشکیل هیاتی به نام هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد. - در ۲۷ مرداد ۱۳۲۵، هیات دولت تشکیل هیات عالی برنامه را تصویب کرد. - به پیشنهاد ابتهاج در ۳ آبان ۱۳۲۵ تقاضای وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار توسط هیات عالی برنامه برای اجرای برنامه هفت ساله تنظیم و از طریق سفارت ایران در آمریکا، تسلیم هیئت مدیره بانک بین المللی

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نهی امیدی) ۲۹۱

سال	مهمترین تحولات و فعالیت‌ها
	ترمیم و توسعه (بانک جهانی) شد. - در آذر ۱۳۲۵ قراردادی میان دولت ایران و شرکت موريس نودسن بسته شد که به موجب آن هیأتی مرکب از ۱۰ نفر مهندس آمریکایی شرایط کشور را برای اجرای برنامه مورد مطالعه قرار دهند.
۱۳۲۷	- لایحه برنامه عمرانی اول در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ توسط حسن مشرف نفیسی در دولت حکیمی به مجلس تقدیم شد. - لایحه برنامه عمرانی اول در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس رسید. مدت اجرای این برنامه هفت سال از تاریخ ۱۳۲۷/۱۱/۲۶ تا ۱۳۳۴/۱۱/۲۶ بود. - در شهریور ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره دفترکل برنامه تأسیس شد که بعداً این اداره، سازمان موقت برنامه نامیده شد. - در ۲۴ آبان ۱۳۲۷ اولین گروه اعزامی شرکت مشاور ماراء بحار جهت ارائه خدمات تخصصی مشاوره‌ای وارد ایران شدند. - طبق قانون برنامه عمرانی ایران، مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ سازمان برنامه به وجود آمد.
۱۳۳۳	- انتصاب ابوالحسن ابتهاج بعنوان رئیس سازمان برنامه و تحول در ساختار تشکیلاتی سازمان برنامه با بهره‌گیری از کارشناسان خبره و تهیه برنامه عمرانی دوم.
۱۳۳۴	- توقیف برنامه عمرانی اول قبل از پایان وقت مقرر در قانون توسط ابتهاج به دلیل عدم تأمین درآمدها) بواسطه قطع درآمدهای نفتی ناشی از ملی شدن صنعت نفت). - تصویب برنامه عمرانی دوم در تاریخ ۸ اسفند ۱۳۳۴ توسط مجلس (برنامه هفت ساله و طول برنامه از تاریخ ۱۳۳۵/۱/۱ تا ۱۳۴۱/۱۲/۲۹ بود).
۱۳۳۷	- ورود گروه اول مشاوران دانشگاه هاروارد به ایران (به پیشنهاد بنیاد فورد جهت پرداخت کمک ۱ میلیون دلار) جهت تأسیس دفتر اقتصادی سازمان برنامه، تحلیل وضعیت برنامه عمرانی دوم و مقدمات تهیه برنامه عمرانی سوم.
۱۳۴۱	- خروج مشاوران دانشگاه هاروارد از ایران (گروه دوم). - انتصاب دکتر محمد صفی اصفیا بعنوان رئیس سازمان برنامه و انجام اصلاحات سازمانی - تصویب برنامه عمرانی سوم در شهریور ۱۳۴۱ با مدت اجرایی ۵ سال و نیم از ۱۳۴۱/۷/۱ تا ۱۳۴۶/۱۲/۲۹ - اعلام اصول ۶ گانه انقلاب سفید توسط محمدرضا شاه شش ماه بعد از تصویب برنامه عمرانی سوم (۶ بهمن ۱۳۴۱).
۱۳۴۳	- ادغام بودجه جاری (که قبلاً در اختیار وزارت دارایی بود) با بودجه عمرانی (که در اختیار سازمان برنامه بود) و انتقال بودجه جاری و عمرانی به سازمان برنامه.
۱۳۴۵	- کاهش جایگاه اجرایی و تقویت جایگاه نظارتی سازمان برنامه (در تاریخ ۱۴ تیر ۱۳۴۵ با تصویب یک لایحه قانونی در مجلسین، تهیه و تنظیم بودجه عمرانی و جاری کشور و تخصیص اعتبارات به سازمان برنامه سپرده شد و حوزه فعالیت سازمان برنامه گسترش یافت. همزمان سازمان برنامه موظف میشود تا کلیه امور اجرایی طرح های عمرانی را به وزارتخانه ها محول کند.

سال	مهمترین تحولات و فعالیت‌ها
۱۳۴۶	- در مهرماه ۱۳۴۶ به موجب مصوبه مجلسین، سازمان برنامه با ۱۵۲۳ پست سازمانی به سازمان برنامه و بودجه ارتقاء یافت.
۱۳۵۱	- تصویب قانون برنامه و بودجه در تاریخ ۵ اسفند ۱۳۵۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون مشتمل بر ۵۳ ماده و ۱۵ تبصره است. - برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۱ برای مدت پنج سال از تاریخ ۱۳۵۲/۱/۱۱ تا ۱۳۵۶/۱۲/۳۰ تصویب شد.
۱۳۵۳	- تجدید نظر در برنامه عمرانی پنجم در مرداد ۱۳۵۳.

منبع: گردآوری و تنظیم ترتیب تاریخی توسط محقق از مجموع ۸ مقاله، ۳ کتاب و قوانین برنامه عمرانی اول تا پنجم

باتوجه به اینکه موضوع این پژوهش بررسی دلایل اصلاح برنامه عمرانی پنجم می‌باشد، در ادامه به بررسی این برنامه پرداخته می‌شود.

۵. شرایط اقتصادی خاص حاکم بر کشور در زمان تدوین برنامه عمرانی پنجم

در دهه ۱۳۴۰ش، اقتصاد ایران شاهد اجرای دو برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱/۱۳۴۶ش) و برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷/۱۳۵۱ش) بود. این دو برنامه از نظر رشد اقتصادی بهترین عملکرد در تاریخ قبل و بعد از انقلاب ۱۳۵۷ش تاکنون (۱۴۰۱ش) داشته‌اند. رشد تولید ناخالص ملی در کل دوران برنامه عمرانی سوم به ۸/۸ درصد رسید و برنامه عمرانی چهارم با ثبت رشد اقتصادی ۱۰/۴ درصدی، تاکنون موفق‌ترین برنامه عمرانی کشور بوده است. طبق گزارش بانک مرکزی ایران، ازدیاد بیش از حد سرمایه و اعتبار در برخی از بخش‌های اقتصاد در دو سال آخر برنامه عمرانی چهارم به افزایش سریع تقاضای اضافی منجر گردید، در نتیجه شاخص قیمت‌ها در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ش هم از جانب تقاضا و هم عرضه، تحت فشار قرار گرفت و علاوه بر این، افزایش قیمت‌ها در بازارهای جهانی نیز در تشدید فشارهای تورمی بخصوص در سال ۱۳۵۱ش به میزان موثر واقع شد (گزارش سالانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱ش بانک مرکزی ایران، صفحه ۲۹). مسئله تورم که از اواخر سال ۱۳۴۹ش به دلیل سیاست‌های انبساطی روبه افزایش گذاشته بود در سال ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ش تشدید شد. در طول اجرای برنامه عمرانی چهارم، نرخ متوسط رشد نقدینگی کشور به ۲۲/۶ درصد رسید اما این رشد در سال ۱۳۴۹ تا ۱۳۵۱ش و

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نبی امیدی) ۲۹۳

نسبت به سال ماقبل، به ترتیب ۱۵ درصد، ۲۶ درصد و ۳۵ درصد شد که نشان دهنده افزایش رشد نقدینگی در دو سال پایانی برنامه عمرانی چهارم است.

جدول ۴. شاخص های نقدینگی و تورم در طول برنامه های عمرانی سوم و چهارم

سال	نقدینگی (میلیارد ریال)	رشد نقدینگی نسبت به سال قبل (درصد)	نرخ تورم (درصد)
۱۳۴۰	۵۸	-	-
۱۳۴۱	۶۹	۲۰	۱
۱۳۴۲	۸۲	۱۹	۱
۱۳۴۳	۹۳	۱۳	۴/۵
۱۳۴۴	۱۰۶	۱۴	۰/۳
۱۳۴۵	۱۲۱	۱۴	۰/۸
۱۳۴۶	۱۴۴	۱۹	۰/۸
۱۳۴۷	۱۷۵	۲۲	۱/۵
۱۳۴۸	۲۰۸	۱۹	۳/۶
۱۳۴۹	۲۳۶	۱۳	۱/۵
۱۳۵۰	۲۹۶	۲۵	۵/۵
۱۳۵۱	۴۰۰	۳۵	۶/۳

منبع: گزارش های سالانه و ترازنامه بانک مرکزی ایران

همانگونه که در جدول شماره ۴ مشاهده می شود علیرغم رشد نقدینگی با ضریبی تقریباً کم نوسان در دهه ۱۳۴۰ ش این شاخص در دو سال منتهی به پایان برنامه عمرانی چهارم و شروع برنامه عمرانی پنجم، با شدت بسیار بیشتری افزایش یافته است همچنین نرخ تورم در سال ۱۳۵۰ ش به ۵/۵ درصد و در سال ۱۳۵۱ ش به ۶/۳ درصد رسیده است.

از اوایل سال ۱۳۵۱ ش در اثر فشار روزافزون محمدرضا شاه برای افزایش قیمت نفت، آستانه تحمل غرب در قبال سیاست های نفتی ایران در هم شکست و نخستین نشانه های نارضایتی و تهدید علیه ایران آشکار شد. به طوریکه هسته اولیه رویارو قرارداد عربستان در برابر ایران به مثابه یک استراتژی پایدار ایالات متحده آمریکا در خلیج فارس، در حال شکل گیری بود. محمدرضا شاه تلاش داشت قرارداد مشارکت ایران با کنسرسیوم نفتی در منابع نفتی ایران را به

قرارداد خرید و فروش تبدیل کند که این مسئله ماهیت رابطه نفت ایران و کنسرسیوم نفتی غربی را به کلی عوض می‌کرد. دو کشور آمریکا و انگلیس با ارسال یادداشت‌های رسمی دیپلماتیک به شاه ابراز نگرانی می‌کردند که درخواست جدید ایران حتماً الگوی کشورهای عربی خلیج فارس قرار خواهد گرفت (لیلاز، ۱۳۹۸: ۲۹۹-۲۸۷). به نوشته اسدالله علم: «شاهنشاه می‌خواهند به کلی مسئله قراردادها و امتیازات نفتی را براندازند، یعنی ما فروشنده و آنها خریدار بشوند و بس. قدم انقلابی عجیبی است، دنیا را به هم می‌ریزد» (علم، یادداشت‌های روزانه، جلد ۲ صفحه ۴۰۸).

محمدرضاشاه در مهر ۱۳۵۲ که نرخ تورم بعد از سال‌های طولانی دو رقم و به عدد ۱۱/۲ درصد رسیده بود در نطق گشایش مجلسین شورای ملی و سنا در این باره تاکید می‌کند:

در حال حاضر تورم فوق العاده‌ای از خارج به کشور ما تحمیل می‌شود. سهم افزایش قیمت کالاهای وارداتی کشور در شاخص عمده‌فروشی که در چهار سال اول برنامه چهارم به‌طور متوسط ۸ درصد بود، در سال ۱۳۵۱ به ۳۰ درصد بالغ گردید و پیش‌بینی می‌شود که این رقم در سال جاری به حدود ۴۰ درصد افزایش یابد (صورت مذاکرات مجلس شورای ملی، نطق افتتاحیه مجلسین، ۱۵ مهرماه ۱۳۵۲ صفحه ۲).

نسبت درآمدهای نفتی به کل درآمدهای دولت که بین سال‌های ۱۳۴۶ تا ۱۳۴۶ش بین ۴۹ تا ۵۱ درصد نوسان داشت، از سال ۱۳۵۰ش به بعد به ۶۰ درصد رسید که با رقم ۵۰ درصد سال ماقبل قابل مقایسه بود. در همین سال نسبت درآمدهای نفتی به هزینه های عمرانی، از ۸۹ درصد سال ۱۳۴۹ به ۱۳۵ درصد در سال ۱۳۵۰ش افزایش یافت و تا سال ۱۳۵۱ش به ۱۲۵ درصد رسید (بانک مرکزی، ۱۳۵۱: ۱۶۳).

۶. برنامه عمرانی پنجم قبل از تجدیدنظر

سال‌های اول دهه ۱۳۵۰ش، حداقل به دو دلیل، سال‌های بروز تنش مجدد میان مدیران سیاسی و مسئولین سازمان برنامه و بودجه بود که تلفات مدیریتی زیادی به دنبال داشت. اول، تغییر مکرر دولت‌ها در کنار ثبات شاه در جایگاه عالیترین مقام کشور باعث شده بود که شاه خود را آشناترین و مسلط‌ترین فرد به مسائل در مقایسه با سایر مدیران عالی کشور بداند و دوم، با افزایش درآمدهای نفتی (هم ناشی از افزایش تولید نفت خام کشور و هم افزایش شدید قیمت جهانی) حاکمیت خود را در جایگاه مناسب توسعه همه‌جانبه نه تنها در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه منطقه و خارج از آن، بلکه حتی در سطح جهانی ارزیابی می‌کرد

(نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۱۰۱-۱۰۰). خداداد فرمانفرمائی‌ان بعنوان رئیس سازمان برنامه و بودجه در زمان تهیه برنامه عمرانی پنجم (قبل از تجدیدنظر) در کتاب توسعه در ایران می نویسد: بعد از تهیه پیش نویس اولیه برنامه عمرانی پنجم قرار شد در جلسه‌ای، برنامه برای شاه توضیح داده شود و برای اینکه این جلسه موثر باشد و اهداف آن به خوبی تبیین شود، تصمیم گرفته شد که جلسه در مکانی به دور از مشغله‌های روزمره اداری، در محل تخت جمشید و در چادرهایی که برای برگزاری جشن‌های ۲۵۰۰ ساله تدارک دیده شده بود، برگزار شود. این جلسه با حضور شاه، نخست‌وزیر، وزرا و معاونان وزرا برگزار شد. به پیشنهاد شاه، نمایندگان مطبوعات و رادیو و تلویزیون نیز دعوت شدند. فرمانفرمائی‌ان اصرار داشته که این جلسه به خوبی و به‌طور موثر برگزار شود. به همین دلیل با تک‌تک افرادی که قرار بود در این جلسه صحبت کنند جلسه گذاشت و ارائه‌های آنان را مرور و هماهنگ کرد. به همین دلیل، او یک هفته زودتر به به تخت جمشید رفت و سخنرانان، در محل جلسه مطالب‌شان را تمرین کردند. مقرر بود که هریک از سخنرانان، مطالب مربوط به یک حوزه را توضیح دهند (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱). در روز اجرای برنامه، شاه که از مطالب ارائه شده چندان راضی به نظر نمی‌رسید ناگهان در حضور خبرنگاران رو به وزرا کرده و گفت: «من مانعی نمی‌بینم که شما حرف بزنید اما اینقدر مزخرف نگویید» و سپس بعد از چند دقیقه مجلس را ترک کرد. البته برخی از صاحب‌نظران معتقدند این جمله شاه در حمایت از سازمان برنامه و بودجه و در مقابل اعضای دولت بوده است، ولی در کل باتوجه به برداشت و پیش‌بینی محمدرضا شاه از وقایع سیاسی و افزایش شدید قیمت نفت در آینده بسیار نزدیک، شخص شاه چندان از سطح عمران و برنامه‌های زیرساختی تدوین شده برای برنامه عمرانی پنجم راضی نبود. فرمانفرمائی‌ان بعدها گفته است: «به نظر می‌رسید که این اتفاق یک سناریوی از پیش برنامه‌ریزی شده بود و در همانجا فهمیدم که دیگر از سازمان رفتنی هستم» این اتفاق در سال ۱۳۵۱ ش یعنی اواخر دوره چهارم افتاد. فرمانفرمائی‌ان نقل می‌کند: «ما در سازمان فکر می‌کردیم برای ارائه این برنامه مورد تشویق قرار می‌گیریم ولی دقیقاً عکس آن اتفاق افتاد». به نظر فرمانفرمائی‌ان در آن زمان هویدا فعالیت‌های سازمان و فرمانفرمائی‌ان را به نوعی رقابت با خودش تلقی، و تصور می‌کرد او به فکر نخست‌وزیر شدن است (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱). روایت امیراسدالله علم از نشست تخت جمشید نیز از این حکایت دارد که در دو روز اول نشست، همه چیز به خوبی پیش می‌رفت اما در روز سوم یعنی بعد از ظهر ۱۶ آبان ۱۳۵۱ یکباره همه چیز به هم ریخت:

اختلافات عجیبی بین بعضی از وزرا و سازمان برنامه ظهور کرد که مایه تاسف بود. مثل اینکه دو دولت هستند و معلوم شد قبلاً با هم هیچ توافقی نداشتند و حتی یکبار هم این برنامه را دسته‌جمعی ندیده‌اند که بعد از حضور شاه مطرح نمایند. شاهنشاه به همه اوقات تلخی شدید کردند و مجلس بسیار بد خاتمه یافت (علم، یادداشت های روزانه، جلد ۲ صفحه ۳۷۵-۳۷۴).

به هر حال در یک وضعیت خاص و بسیار شکننده، برنامه عمرانی پنجم در ۲۱ اسفند ۱۳۵۱ برای اجرا در مدت پنج سال از تاریخ ۱۳۵۲/۱/۱۱ تا ۱۳۵۶/۱۲/۳۰ تصویب شد. نکته مهم آنکه در حالیکه جهش قیمت نفت در سال ۱۳۵۰ش باعث شد که برنامه عمرانی چهارم از مسیر اصلی خود منحرف شود اما در زمان تدوین برنامه عمرانی پنجم (قبل از تجدیدنظر) مجدداً محدودیت منابع مالی در کشور حاکم شد و این مسئله مدنظر قرار گرفته بود.

در قسمت مقدمه برنامه عمرانی پنجم آمده است: «رشد مداوم اقتصادی و تحولات عمیق اجتماعی طی ده سال گذشته موجب شده که جامعه ایرانی به سرعت وارد مراحل تکامل اقتصادی و اجتماعی گردد. در جریان این توسعه افق‌ها و فرصت‌های جدیدی در برابر ایران قرار می‌گیرد و در عین حال لزوم آمادگی کامل برای روبرو شدن با مسائل پیچیده‌تری نیز مطرح می‌شود. تجربه کشورهای دیگر جهان اعم از توسعه یافته و یا در حال توسعه نشان می‌دهد که رشد سریع درآمد ملی لزوماً همیشه همراه با توزیع عادلانه‌تر آن بین گروه‌های مختلف جامعه نمی‌باشد ولی در سایه انقلاب اجتماعی و اقتصادی ایران نه تنها درآمد سرانه سریعاً افزایش یافته بلکه گام‌های بلندی نیز در راه توزیع عادلانه‌تر ثروت برداشته شده است. همان‌طور که شاهنشاه در نطق افتتاحیه دوره جدید مجلسین سنا و شورای ملی فرمودند

سیاست ما در برنامه پنج‌ساله پنجم به‌خصوص متکی بر دو اصل رونق‌کشاورزی و توسعه امور رفاه اجتماعی است به‌طوری‌که با اجرای این برنامه سطوح زندگی عمومی خصوصاً طبقاتی که از درآمد و رفاه کمتری برخوردارند بالا برود و در عین حال هر ایرانی عمیقاً احساس کند که به سهم خود در اعتلای جامعه خویش و در امور مملکت شرکت و مسئولیت دارد (قانون برنامه پنجم توسعه عمرانی کشور: ۱۳۵۱).

طبق متن قانون برنامه عمرانی پنجم (قبل از تجدیدنظر) اهداف اساسی این برنامه عبارتند از:

الف: ارتقاء هرچه بیشتر سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه؛

ب: توزیع عادلانه‌تر درآمد ملی و توجه خاص به افزایش سریع سطح زندگی و رفاه گروه‌های کم‌درآمد؛

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نبی امیدی) ۲۹۷

پ: حفظ رشد سریع و مداوم اقتصادی توأم با ثبات نسبی قیمت‌ها و تعادل در موازنه پرداخت‌های خارجی کشور؛

ت: تأمین اشتغال مولد در تمام مناطق کشور در حدی که کلیه افرادی که جدیداً وارد بازار کار می‌شوند جذب شوند و بیکاری پنهانی و فصلی کاهش قابل ملاحظه یابد؛

ث: ایجاد تعادل بیشتر بین مناطق مختلف کشور از نظر اقتصادی و اجتماعی؛

ج: استفاده کامل از ظرفیت‌های تولیدی ایجاد شده در برنامه‌های عمرانی گذشته و افزایش کارایی در تولید و عرضه کالاها و خدمات در بخش دولتی و خصوصی؛

چ: بهبود نظام اداری متناسب با عظمت هدف‌ها و آرمان‌های ملی و تقویت بنیه دفاعی کشور؛

ح: حفاظت، احیاء و بهبود محیط زیست؛

خ: افزایش سهم ایران در تجارت بین‌المللی و حضور بیشتر ایران در بازارهای جدید جهانی با توجه به تخصص‌هایی که ایران جدیداً در زمینه صنایع به دست می‌آورد. سازمان‌های غیر دولتی نیز این انضباط برنامه‌ای را رعایت خواهند کرد.

برای به ثمر رسانیدن این هدف‌ها سه اصل اساسی در سرلوحه کلیه سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی برنامه پنجم قرار دارد:

اول: انضباط برنامه‌ای همانند انضباط نظامی باید توسط کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی دقیقاً رعایت شود.

دوم: روحیه انقلابی امساک و صرفه‌جویی و مبارزه با تجمل‌پرستی باید به عنوان یک رفتار ملی حاکم بر نحوه مصرف وجوه دولتی و شیوه زندگی مردم باشد. این اصل مستلزم ایجاد طرز فکر و ارزش‌های جدید اجتماعی همراه با وضع قوانین و مقررات خاص است تا بتوان از هزینه‌های تجملی و اتلاف سرمایه ملی جلوگیری به عمل آورد.

سوم: باید از هدف‌ها و اصول برنامه دائماً دفاع شود و جز در مواردی که منافع عالی کشور ایجاب می‌نماید تحت مقتضیات روز هدف‌ها و اصول اساسی برنامه دستخوش تغییر نگردد (قانون برنامه عمرانی پنجم، ۱۳۵۱:۱).

اصلی‌ترین هدف کمی برنامه عمرانی پنجم رشد متوسط سالانه ۱۱/۴ درصد در تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت بوده است. در زمینه سرمایه‌گذاری نیز مقرر شد، نسبت

پس انداز ملی به تولید ناخالص ملی طی برنامه عمرانی پنجم از ۲۱/۵ درصد به حدود ۲۶ درصد افزایش یابد. همچنین هدف گذاری شده بود که با انجام حدود ۲۴۶۱ میلیارد ریال سرمایه گذاری ثابت که ۱۵۴۹ میلیارد ریال سهم بخش دولتی و ۹۱۲ میلیارد ریال سهم بخش خصوصی باشد، نسبت سرمایه گذاری ثابت ناخالص داخلی به تولید ناخالص ملی از ۲۲ درصد در سال آخر برنامه عمرانی چهارم به بیش از ۲۷ درصد در سال آخر برنامه عمرانی پنجم افزایش یابد (قانون برنامه عمرانی پنجم). قانون برنامه عمرانی پنجم در بخش جداول، کلیه هزینه های عمرانی را به ۳ دسته کلی شامل امور عمومی، امور اجتماعی و امور اقتصادی تقسیم کرده بود، مطابق این قانون قرار بود ظرف سال های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ ش هزینه های عمرانی از ۲۱۰ به ۴۳۵ میلیارد ریال برسد.

۷. برنامه عمرانی پنجم بعد از تجدیدنظر

افزایش قیمت نفت و میزان تولید و فروش آن در سال ۱۳۵۲ ش و تشدید و ادامه آن در سال ۱۳۵۳ ش، باعث شد منابع مالی برنامه عمرانی پنجم نیز دچار تحول شگرفی شود. افزایش ناگهانی و شدید قیمت نفت موجب شد محدودیت منابع مالی نزد حاکمیت عالی کشور موضوعیت خود را از دست بدهد و آن ها بدون توجه به محدودیت ظرفیت جذب منابع در اقتصاد، برنامه ریزان اقتصادی را مکلف کردند که برای کلیه پروژه های پیشنهادی وزارت خانه ها اعتبار لازم را تامین کنند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۱۹). پس از رفتن فرمانروایان از سازمان برنامه و بودجه و کنار گذاشتن برنامه ای که با الگوی ملی _ منطقه ای بر اساس ایده های او تهیه شده بود، تهیه و تنظیم برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده در دوره ریاست دکتر عبدالمجید مجیدی در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم در مرداد سال ۱۳۵۳ ش نهایی شد و همراه با افزایش شدید اعتبارات برنامه، هدف رشد اقتصادی نیز به رقم بسیار بالای ۲۵/۹ درصد افزایش داده شد.

در مقدمه برنامه تجدیدنظر شده پنجم آمده است؛ «تحوالاتی که طی دو سال اخیر در بازار بین المللی نفت به وجود آمده و منجر به بالا رفتن قیمت نفت شد، موجب گردید که برنامه عمرانی پنجم کشور لزوماً مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

در تجدید نظر برنامه پنجم بر عکس برنامه های گذشته که بر مبنای توزیع منابع مالی تقریباً محدود داخلی و خارجی استوار بود، به سایر محدودیت ها و مسائلی که به دنبال فقدان محدودیت های مالی و ارزی آشکار می شوند توجه شده است. این جریان سه بعد جدید به نظام

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نی امید) ۲۹۹

برنامه‌ریزی میان‌مدت اضافه گردیده که تمام آنها به‌علت و به‌دنبال افزایش درآمد نفت مطرح شده است:

الف: برنامه‌ریزی بر مبنای عرضه منابع طبیعی و ظرفیت‌های زیربنایی محدودکننده و سایر عوامل محدود تولید از جمله نیروی انسانی ماهر؛

ب: برنامه‌ریزی با توجه به اهمیت استفاده صحیح از آن قسمت از درآمدا رزی کشور که جذب آن در کوتاه مدت میسر نیست؛

پ: برنامه‌ریزی بدون محدودیت ارزی و با تأکید خاص به تأمین نیازهای داخلی از خارج و افزایش ظرفیت‌ها و سازمان‌ها و نهادهای لازم برای تأمین آن.

بدیهی است دستیابی به هدف‌های عالی توسعه اجتماعی و اقتصادی مستلزم ساختمان زیربنایی اقتصادی کشور، ایجاد صنایع سنگین و توسعه کلیه جوانب اجتماعی چون فرهنگ و آموزش و توزیع متعادل درآمد است. رشد سریع درآمد نفت این امکان را به ما می‌دهد که زودتر به هدف‌های بلندمدت اقتصادی و اجتماعی نایل شویم، اما همراه این رشد و توسعه سریع، موانع و مسائلی چون رشد سریعتر نواحی شهری و صنایع سنگین و افزایش سریعتر درآمد بعضی از طبقات اجتماعی و افزایش قیمت کالاهایی که امکان واردات آنها محدود می‌باشد نیز به میان خواهد آمد. در تجدیدنظر برنامه پنجم که با بررسی جوانب مختلف توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران در بیست‌سال آینده صورت گرفته سعی شده است که ضمن رشد سریع از آثار نامناسب جنبی آن تا حد امکان کاسته شود. اقتصاد شکوفا و پیشرو ایران در چندسال گذشته، به ویژه از آغاز پنجمین برنامه عمرانی کشور، دشواری‌ها و تنگنای‌های تازه‌ای را در سطح کشور پدیدآورده است و به همین سبب هدف‌ها، سیاست‌ها، و خط مشی‌ها در تجدیدنظر برنامه پنجم با توجه به این دشواری‌ها و تنگناها مشخص و معین گردیده است. نکات عمده‌ای که در این برنامه مد نظر بوده است به شرح زیر است:

- عرضه نیروی انسانی متخصص؛
- ظرفیت واقعی و بالقوه تأسیسات زیربنایی از جمله بندرها، شبکه راه‌ها و راه‌آهن؛
- عرضه انواع مختلف نیرو (انرژی)؛
- عرضه مصالح ساختمانی از جمله سیمان و آهن.

در جریان رشد سریع اقتصادی، قدرت تولیدی کشور همگام با افزایش منابع مالی و ارزی فزونی نیافته است. در نتیجه امکانات مالی بخش عمومی و قدرت خرید بخش خصوصی به مراتب

بیشتر از حداکثر امکانات تولیدات داخلی بوده است و وجود تورم در سطح بین‌المللی و وجود تنگنای وارداتی و راه‌ها، امکانات بالقوه کشور را برای استفاده از بازارهای خارجی برای رفع دشواری‌ها و کمبودهای داخلی محدود کرده است، لذا رفع این گونه تنگناها و دشواری‌ها، مسائل مربوط به تورم ناشی از رشد سریع اقتصادی در داخل کشور و فشارهای تورمی که از خارج به اقتصاد کشور تحمیل می‌شود و نیز مسأله قیمت کالاها و خدمات مصرفی، به‌خصوص در مورد کالاهای اساسی مورد نیاز مردم، مورد توجه خاص قرار گرفته است (مقدمه برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده، ۱۳۵۳).

دو هدف اصلی برنامه عمرانی پنجم بعد از تجدیدنظر عبارت بودند از :

۱. حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها؛
 ۲. افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص در مورد ارتقاء سطح معیشت گروه‌های کم درآمد.
- بررسی راهبردهای ذیل هریک از این اهداف، نشان‌دهنده عمق تفاوت نگاه در برنامه عمرانی پنجم، قبل و بعد از تجدیدنظر است.

جدول ۵. اهداف و راهبردهای برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده

هدف	راهبردها
حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها	۱. افزایش سرمایه‌گذاری ثابت دولت در صنایع سنگین، صنایع صادراتی و خدمات‌زیربنایی به حدود ۱۰ برابر برنامه عمرانی چهارم. ۲. تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیت‌های تولیدی و تقویت بازار سرمایه. ۳. ایجاد همکاری و هماهنگی بیشتر بین فعالیت‌های بخش دولتی و بخش خصوصی. ۴. تأسیس بانک‌های عمران منطقه‌ای و اتخاذ سیاست‌های مناسب به منظور تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در مناطق. ۵. تأمین کلیه کمبودهای داخلی از بازارهای خارجی به منظور تأمین تقاضای داخلی و کنترل افزایش قیمت‌ها. ۶. استفاده از سیاست‌های مالی، پولی و ارزی برای جلوگیری از رشد نامناسب قیمت‌ها.
افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص در مورد ارتقاء سطح معیشت گروه‌های کم درآمد	۱. توجه خاص به توسعه مناطق عقب‌مانده کشور از طریق ایجاد سازمان‌های توسعه‌استانی در مناطق کم‌رشد و تدوین طرح‌های عمرانی خاص هر ناحیه. ۲. تعریف مشوق‌های لازم و کافی برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته. ۳. توجه به ساکنان روستاها و کمک به افزایش بازدهی آن‌ها از طریق سرمایه‌گذاری در

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نهی امیدی) ۳۰۱

هدف	راهبردها
	کشاورزی، صنایع کوچک و همچنین سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در تأسیسات زیربنایی روستاها. ۴. توجه بیشتر به گروه‌های کم‌درآمد شهری از طریق توسعه خدمات بلاعوض دولت و تأمین نیازهای اساسی خانوارهای کم‌درآمد به قیمت‌های مناسب. ۵. اعمال سیاست دستمزدها براساس بازدهی نیروی کار و افزایش قیمت‌ها. ۶. تقویت هرچه بیشتر واحدهای کوچک و متوسط و بهره‌برداری کشاورزی و توسعه تعاونی‌های تولید روستایی.

جمع‌بندی توسط محقق از منبع خلاصه برنامه عمرانی پنجم کشور: تجدید نظر شده، ۱۳۵۳.

۸. شاخص‌های اصلی در برنامه عمرانی پنجم قبل و بعد از تجدیدنظر

حتی پیش از افزایش ناگهانی قیمت‌های جهانی نفت‌خام و قبل از تجدیدنظر در برنامه پنجم، اعداد و ابعاد و اهداف همان برنامه اولیه مصوب ۱۳۵۱ش که سازمان برنامه و بودجه تهیه کرده بود نیز بسیار زیاد بود (لیلاز، ۱۳۹۸: ۳۰۵). جدول شماره ۶، میزان سرمایه‌گذاری ثابت پیش‌بینی شده برای برنامه عمرانی پنجم و مقایسه آن با عملکرد برنامه عمرانی چهارم به تفکیک بخش‌های مهم را نشان می‌دهد.

جدول ۶. پیش‌بینی سرمایه‌گذاری ثابت طی برنامه عمرانی پنجم (قبل از تجدیدنظر) و مقایسه با عملکرد برنامه چهارم

بخش‌ها	عملکرد برنامه چهارم		پیش‌بینی برنامه پنجم (قبل از تجدیدنظر)		رشد پیش‌بینی برنامه پنجم نسبت به عملکرد برنامه چهارم (درصد)
	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم (درصد)	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم (درصد)	
کشاورزی	۴۱/۲	۸/۱	۱۰۲/۶	۶/۶	۱۴۹
صنایع و معادن	۱۱۳/۱	۲۲/۳	۲۲۰/۴	۱۴/۲	۹۵
نفت و گاز	۵۷/۳	۱۱/۳	۲۷۴/۹	۱۷/۸	۳۸۰
آب	۴۲	۸/۳	۱۰۹	۷	۱۶۰
برق	۳۷/۷	۷/۵	۱۱۸/۸	۷/۷	۲۱۵
حمل و نقل و ارتباطات	۷۱/۴	۱۴/۱	۱۸۴/۴	۱۱/۹	۱۵۸

۳۰۲ تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران، سال ۱۳، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳

مخابرات	۳۸/۷	۷/۶	۵۷	۳/۷	۴۷
عمران روستایی	۹/۸	۱/۹	۳۶	۲/۳	۲۶۷
عمران شهری	۸/۳	۱/۶	۶۱	۳/۹	۶۳۵
ساختمان و مسکن	۴۱/۶	۸/۲	۱۸۴/۸	۱۱/۹	۳۴۴
آموزش و پرورش	۱۷/۷	۳/۵	۱۲۵/۹	۸/۱	۶۱۱
فرهنگ و جهانگردی	۴/۷	۱	۸/۹	۰/۶	۸۹
بهداشت و رفاه اجتماعی	۱۹/۳	۳/۸	۲۵/۵	۱/۷	۳۱
سایر	۴	۰/۸	۳۹/۵	۲/۶	۸۸۸
جمع	۵۰۶/۸	۱۰۰	۱۵۴۸/۷	۱۰۰	۲۰۶

منابع: لیلانز (۱۳۹۸: ۳۰۵): گزارش سالانه و ترازنامه ۱۳۵۱ بانک مرکزی ایران و خلاصه برنامه پنجم عمرانی

در حالی که اصلی ترین هدف کمی برنامه عمرانی پنجم رشد متوسط سالانه ۱۱/۴ درصد در تولید ناخالص داخلی بود این رقم در برنامه تجدیدنظر شده به ۲۵/۹ درصد رسید همچنین میزان سرمایه گذاری ثابت در برنامه عمرانی پنجم حدود ۲۴۶۱ میلیارد ریال (۱۵۴۹ میلیارد ریال بخش دولتی و ۹۱۲ میلیارد ریال بخش خصوصی) بود، برآورد سرمایه گذاری در برنامه تجدیدنظر شده با حدود ۹۱ درصد رشد به رقم ۴۶۹۸ میلیارد ریال رسید (۳۱۱۸ میلیارد ریال سرمایه گذاری بخش دولتی و ۱۵۸۰ میلیارد ریال بخش خصوصی).

کل دریافتی و پرداختی دولت طی برنامه پنجم ۳۳۴۴ میلیارد و در برنامه تجدیدنظر شده ۸۲۹۶/۵ میلیارد ریال پیش بینی شده بود که این افزایش خیره کننده (بیش از ۲ برابر) همخوانی کاملی با ظرفیت اقتصاد ایران در آن زمان نداشته است. ترتیب دریافتی و پرداختی ها در برنامه عمرانی پنجم و تجدیدنظر شده در جدول ۷ آمده است.

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نهی امیدی) ۳۰۳

جدول ۷. مقایسه پیش‌بینی دریافت و پرداخت برنامه عمرانی پنجم
قبل و بعد از تجدیدنظر (میلیارد ریال)

برنامه عمرانی پنجم (قبل از تجدیدنظر)	برنامه عمرانی پنجم (بعد از تجدیدنظر)
دریافتی‌ها (مجموع: ۳۳۴۴) - نفت: ۱۵۷۸ - مالیات‌های مستقیم: ۳۵۰ - مالیات غیر مستقیم: ۴۳۸ - وام و اعتبارات خارجی: ۴۳۴ - سیستم بانکی و اوراق قرضه: ۳۶۸ - سایر (انحصارات و تصدی و ... دولت): ۱۷۹	دریافتی‌ها (مجموع: ۸۲۹۶/۵) - نفت: ۶۶۲۸/۵ - مالیات‌های مستقیم: ۵۴۷ - مالیات غیر مستقیم: ۶۶۸ - سایر (انحصارات و تصدی و ... دولت): ۲۵۳
پرداختی‌ها (مجموع: ۳۳۴۴) - هزینه‌های جاری: ۱۶۵۵ - هزینه‌های عمرانی: ۱۵۶۲ - بازپرداخت وام و اعتبارات خارجی: ۱۲۷	پرداختی‌ها (مجموع: ۸۲۹۶/۵)^۱ - هزینه‌های جاری: ۳۳۹۳ - هزینه‌های عمرانی: ۲۸۴۶ - بازپرداخت وام و اعتبارات خارجی: ۳۹۸ - کمک‌های رفاهی و سایر پرداخت‌ها: ۹۱۵

منبع: تنظیم و جمع‌بندی محقق از قانون برنامه عمرانی پنجم (قبل و بعد از تجدیدنظر)

جدول ۷ نمایی نسبتاً جامع از تفاوت دو برنامه را نمایانگر می‌سازد. افزایش فوق‌العاده سهم نفت از ۱۵۷۸ به ۶۶۲۸ میلیارد ریال و افزایش تقریباً دو برابری هزینه‌های جاری و عمرانی و افزایش بیش از دوبرابری مجموع دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در برنامه تجدیدنظرشده نسبت به برنامه عمرانی پنجم، بخوبی نشان‌دهنده رفع محدودیت‌های منابع مالی و نیز گسترش فعالیت‌های عمرانی و زیرساختی و نیز ارتقاء کمک‌های رفاهی در قالب یارانه‌ها در برنامه تجدیدنظرشده بوده است.

در برنامه تجدیدنظر شده، منطقه‌بندی یازده‌گانه کشور و سیاست عمران منطقه‌ای کنار گذاشته شد و مجدداً تقسیمات استانی و سیاست برنامه‌های عمران استانی، جایگزین آن شد. تقریباً هر طرح و پروژه‌ای که ممکن و متصور بود در این برنامه گنجانده شد از آن‌جمله می‌توان با احداث نیروگاه‌های اتمی، برقی کردن راه‌آهن، ایجاد پایگاه‌های دریایی چابهار و بندرعباس، برنامه‌های توسعه سرمایه‌گذاری نفت و پتروشیمی و دو برابر شدن ظرفیت ذوب‌آهن نام برد (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۴۲۲). برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده، به دلیل منابع زیاد، عملاً بدون محدودیت تنظیم شد. حتی در این زمان به دلیل وجود ذخایر فزاینده

ارزی در کشور، موضوع اعطای وام به دولت‌های خارجی از طریق صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مطرح شد (یگانه، ۱۳۸۵: ۱۵۸).

۹. نتیجه‌گیری

نتایج خیرکننده برنامه عمرانی چهارم نوید شکوفایی اقتصادی ایران را به برنامه‌ریزان داد و انگیزه آنها را در پیشبرد اهداف توسعه اقتصادی بیشتر از پیش نمود. تا آنجا که خداداد فرمانفرمائی‌ان بعنوان رئیس سازمان برنامه و بودجه با انرژی زاید الوصفی اقدام به تهیه برنامه عمرانی پنجم نمود (نیلی و کریمی، ۸۸: ۱۳۹۶). در حالی برنامه اولیه عمرانی پنجم در ۲۰ فصل و ۹ ماده و ۲ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۵۶-۱۳۵۲ش) تهیه و در تاریخ ۱۵ اسفند ۱۳۵۱ش به تصویب مجلس شورای ملی رسید، که یکسال بعد مورد تجدیدنظر اساسی قرار گرفت تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم در مرداد سال ۱۳۵۳ش نهایی شد. در برنامه اولیه پنجم برای رسیدن به اهداف سه‌اصل بیان شده بود، ۱. انضباط برنامه‌ای همانند انضباط نظامی باید توسط کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی دقیقاً رعایت شود، ۲. روحیه صرفه‌جویی و امساک به عنوان یک رفتار ملی باید حاکم بر دولت و ملت باشد و ۳. باید از هدف‌ها و اصول برنامه دائماً دفاع شود و جز در مواردی که منافع عالیه کشور ایجاب می‌نماید، تحت مقتضیات روز، هدف‌ها و اصول اساسی برنامه دست‌خوش تغییر نگردد (خلاصه برنامه عمرانی کشور، ۱۳۵۲: ۲). اما در صحنه عمل و واقعیت با رفع محدودیت‌های مالی و افزایش درآمدهای ارزی و تغییر ترجیحات مسئولان کشور، و با افزایش سنگین اعتبارات جاری و عمرانی و تعریف پروژه‌های متعدد و فراگیر شدن فعالیت‌های برنامه و نیز تعریف یارانه‌های متنوع و کمک‌های رفاهی و عدم صرفه‌جویی مالی ناشی از دسترسی به منابع ارزی کافی و تغییر اهداف در برنامه تجدیدنظر عمرانی پنجم، هر سه اصل تاکید شده در برنامه اولیه نقض شد. با توجه به هدف این پژوهش و با توجه به پردازش صورت گرفته، می‌توان مهمترین دلایل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم را موارد زیر دانست:

- افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی و رشد درآمدهای ارزی ایران

همانگونه که در مقدمه برنامه عمرانی پنجم بعد از تجدیدنظر مشهود است، به دلیل پیش‌بینی افزایش قیمت نفت و دسترسی به منابع ارزی کافی، لزوم تجدیدنظر در برنامه اجتناب ناپذیر قلمداد شده است. همچنین با مطالعه تطبیقی اهداف برنامه‌ها، در برنامه پنجم قبل از تجدیدنظر محوریت بر روی مسائل رفاه اجتماعی بوده است، اما بر اساس

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نبی امیدی) ۳۰۵

همان تحلیل و پیش‌بینی توسعه منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت جهانی نفت، در برنامه پنجم تجدیدنظر شده به توسعه همه‌جانبه زیربنایی کشور و صنایع سنگین و همچنین تاکید بر استفاده حداکثری از ظرفیت‌های صنعتی و اقتصادی تاکید شده است. افزایش قیمت نفت و دسترسی به منابع ارزی که موجب رفع محدودیت‌های اقتصادی قبلی شده بود، عامل اصلی تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم به شمار می‌رود. اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ ش در اثر شوک نفتی شاهد افزایش درآمدهای نفتی بود. این درآمدها در سال ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ ش به اوج خود رسید و برای مدت کوتاهی دولت را با مازاد ارز مواجه کرد.

- علاقه حاکمیت به توسعه صنعتی و زیربنایی بصورت همه جانبه و شتابان

تحلیل برنامه پنجم تجدیدنظر شده بیانگر تاکید فراوان بر لزوم صنعتی شدن کشور با سرمایه‌گذاری در تقریباً تمام زیربنای صنعتی، ارتباطی، اقتصادی، آموزشی و اجتماعی، معدنی و کشاورزی است. در قانون برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده نیز تاکید شد، دستیابی به هدف‌های عالی توسعه اجتماعی و اقتصادی مستلزم ساختمان زیربنایی اقتصادی کشور، ایجاد صنایع سنگین و توسعه کلیه جوانب اجتماعی چون فرهنگ و آموزش و توزیع متعادل درآمد است. رشد سریع درآمد نفت این امکان را به ما می‌دهد که زودتر به هدف‌های بلند مدت اقتصادی و اجتماعی نایل شویم، اما همراه این رشد و توسعه سریع، موانع و مسائلی چون رشد سریع تر نواحی شهری و صنایع سنگین و افزایش سریعتر درآمد بعضی از طبقات اجتماعی و افزایش قیمت کالاهایی که امکان واردات آنها محدود می‌باشد نیز به میان خواهد آمد. در تجدیدنظر برنامه پنجم که با بررسی جوانب مختلف توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران در بیست سال آینده صورت گرفته سعی شده است که ضمن رشد سریع از آثار نامناسب جنبی آن تا حد امکان کاسته شود.

- اختلافات مقامات سیاسی و مدیران سازمان برنامه و بودجه

سازمان برنامه و بودجه در مقاطع مختلف نظرات خود را با صراحت ابراز می‌کرده است و این معمولاً خوشایند تصمیم‌گیران نبوده است. همانگونه که در مطالب مربوط به برنامه پنجم (قبل از تجدیدنظر) بیان شد، اختلاف شدید بین دیدگاه‌های مدیران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و بخصوص دکتر خداداد فرمانفرمایان با دولت و در برخی موارد شخص محمدرضا شاه تا آنجا پیش می‌رود که مسئول سازمان برنامه و در

واقع معمار برنامه پنجم عمرانی مجبور به ترک سازمان می‌شود. سطح این اختلافات بخوبی در ارقام برنامه‌های قبل و بعد از تجدیدنظر مشهودتر می‌شود.

- تلفیق برنامه پنج ساله با بودجه سنواتی

در برنامه‌های گذشته ارتباط و به هم پیوستگی روشنی میان برنامه‌ها وجود نداشت. در برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر تلاش شد تا حد امکان این ارتباط برقرار شود و اثرات متقابل آنها بر یکدیگر مشخص گردد. قرارگیری سند پنج ساله توسعه عمرانی و اقتصادی کشور بعنوان سند راهنما و بالادست بودجه سنواتی از برنامه پنجم عمرانی بصورت یکنواخت و منسجم درآمد. همانگونه که دکتر عبدالمجید مجیدی (ریاست سازمان برنامه و بودجه بعد از فرمانفرمائی و مسئول تهیه برنامه تجدید نظر شده) نیز در مقدمه برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظر شده تأکید می‌کند: «یکی دیگر از ویژگی‌های برنامه تجدیدنظر شده، تلفیق واقعی برنامه پنج ساله و بودجه و ایجاد یکنواختی و هماهنگی در طبقه بندی‌های مربوط به این دو است».

پی‌نوشت

۱. چنانچه ملاحظه می‌شود کمتر از ۱۰ درصد شدن مجموع پرداختی‌ها (مجموع پرداختی‌ها کمتر از ۸۲۹۶/۵ میلیارد ریال) در برنامه وجود داشته است.

کتاب‌نامه

- ابتهج، ابوالحسن (۱۳۷۱). *خاطرات ابوالحسن ابتهج*. چاپ اول، نشر علمی، تهران.
- افخمی، غلامرضا (۱۳۹۸). *توسعه در ایران (۱۳۳۲-۱۳۵۷)*. *خاطرات منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمائی، عبدالمجید مجیدی*، چاپ سوم، انتشارات گام نو، تهران.
- تاس، مک لئود (۱۳۸۰). *برنامه ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوران دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*. ترجمه علی اعظم محمدبیگی، نشر نی، تهران.
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی؛ آذر، عادل (۱۳۸۳). *روش شناسی پژوهش کیفی در مدیریت، رویکردی جامع*، تهران: انتشارات صفار-اشراقی.
- علم، امیر اسدالله (۱۳۸۷). *یادداشت‌های روزانه، ویراستار علینقی علیخانی*، تهران، انتشارات مازیار.
- گودرزی، منوچهر؛ فرمانفرمائی، خداداد؛ مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱). *توسعه در ایران: ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷*، تهران، نشر گام نو.

بررسی فرآیند و عوامل تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم ... (نبی امیدی) ۳۰۷

لشکری، محمد (۱۳۹۰). توسعه اقتصادی و برنامه ریزی، انتشارات دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.
لیلاز، سعید (۱۳۹۲). موج دوم: تجدید سازی آمرانه در ایران؛ تاریخ برنامه های عمرانی سوم تا پنجم، تهران، انتشارات نیلوفر.

ناعم، نیما؛ یعقوب زاده، امید (۱۳۹۶). موانع توسعه در ایران، نقد فرهنگ، تهران.
نیلی، مسعود؛ کریمی، محسن (۱۳۹۶). برنامه ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶؛ تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه. چاپ دوم، نشر نی، تهران.
یگانه، محمد؛ صدقی، ضیا؛ لاجوردی، حبیب (۱۳۸۵). خاطرات محمد یگانه، چاپ دوم، تهران، نشر ثالث.

مقالات

امیدی، رضا (۱۳۹۱). تحلیل برنامه های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه های برنامه ریزی اجتماعی. فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، ۱۷ (۴): ۹۷-۱۱۴.

ایزدی، رجب؛ حیدرپور اینانلو، مرتضی (۱۳۹۴). بررسی پیامدهای برنامه های پنجگانه توسعه اقتصادی دوره پهلوی اول و دوم و نقش آن در شکل گیری انقلاب اسلامی ایران. دوفصلنامه جامعه شناسی اقتصادی و توسعه، ۴ (۲): ۱-۲۷.

خلجی، حمید؛ علی احمدی، امید؛ روشنائی، علی (۱۳۹۸). مروری بر الگوها و رویکردهای نظری حاکم بر فضای برنامه ریزی توسعه در ایران. فصلنامه جامعه شناسی سیاسی ایران، ۲ (۴): ۱۰۳۸-۱۰۱۲.
شهنود، علی؛ سعیدی نیا، حبیب اله (۱۳۹۹). خوانشی نو از علل تعلیق برنامه هفت ساله اول: تاریخ اسلام و ایران، ۳۰ (۴۶): ۱۷۵-۱۴۳.

شهنود، علی؛ سعیدی نیا، حبیب اله (۱۳۹۷). تحلیلی تاریخی از زمینه های پیدایش برنامه ریزی توسعه ای و شکل گیری سازمان برنامه در ایران (دوره پهلوی ۱۳۰۴ - ۱۳۲۷ ه.ش). فصلنامه تاریخ اسلام و ایران، ۲۸ (۴۰): ۵۷-۳۳.

طالب، مهدی؛ عنبری، موسی (۱۳۸۵). دلایل ناکامی نظام برنامه ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم. نامه علوم اجتماعی، ۲۷ (۲۷): ۲۰۴-۱۸۱.

یزدانی زازرانی، محمد رضا؛ قصری، اسداله؛ نیک مرام، زین العابدین (۱۳۹۰). برنامه ریزی توسعه؛ بررسی استراتژی توسعه اقتصادی در برنامه عمرانی پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶. فصلنامه علمی تحقیقات سیاسی و بین المللی، ۳ (۸): ۲۰۴-۱۷۵.

گزارشات، اسناد

بانک مرکزی ایران (۱۳۵۱). گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱ بانک مرکزی ایران.

صورت مذاکرات مجلس شورای ملی (۱۳۵۲). نطق افتتاحیه مجلسین در ۱۴ مهرماه ۱۳۵۲

قانون برنامه عمرانی پنجم تجدید نظر شده (۱۳۵۳).

۳۰۸ تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران، سال ۱۳، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۳

قانون برنامه عمرانی پنجم کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۱.

مجلس شورای ملی (۱۳۵۴).، مجموعه قوانین دوره قانونگذاری بیست و سوم، ۹ شهریور ۱۳۵۰ تا ۱۶ شهریور ۱۳۵۴، جلد شانزدهم.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی