



Shahid Beheshti University  
Faculty of Literature and Human Sciences  
Department of History

Journal of History of Iran

Vol 17, No 2, Autumn & Winter 2024

ISSN: 2008-7357

E-ISSN: 2588-6916



DOI: <https://doi.org/10.48308/IRHJ.2024.235951.1329>

## Research Paper

# The Position of Rural Construction and Renovation in the Fifth Development Plan (1973-1977): Strategies and Challenges

1. Mohsen Parvish, 2. Hasan Asadi

1. Assistant Professor, Department of History, Faculty of Social Sciences, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran. Email: [Mohsen.parvish@uma.ac.ir](mailto:Mohsen.parvish@uma.ac.ir)

2. Assistant Professor, Department of History, Faculty of Social Sciences, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran. Email: [hasanasadi53@uma.ac.ir](mailto:hasanasadi53@uma.ac.ir)

Received: 2024/06/06 PP 89-118 Accepted: 2024/08/24

## Abstract

This article examines the development strategies in the fifth plan of the Pahlavi period (1973-1977), mainly focusing on the construction and rural modernization period. In this program, the main goal was to develop civil infrastructure in rural areas, which included creating civil areas, implementing infrastructure and educational projects, improving the skills and knowledge of villagers, and improving their living conditions. In this regard, the article analyzes the position of rural development and modernization in the fifth program and answers two key questions using the descriptive-analytical method: Firstly, what were the most important goals and strategies for rural development and modernization in this program? Secondly, what were the most essential implementation challenges of this program? The research results show that this program's main strategies include creating the necessary infrastructure for the development of villages, providing drinking water, improving health and treatment, creating cultural and educational facilities, and planning to create rural development areas. It was to facilitate the implementation of construction and development projects in the regions. On the other hand, the ambiguity in policies and executive policies, the lack of precise definition of the concepts of city and village, weakness in the decision-making bases for the allocation of financial resources, and the lack of coordination in the implementation of construction projects, including were the main factors that prevented the achievement of the expected success in the field of rural development in the fifth urban plan. In addition, the article examines the social and economic effects of this program on the lives of the villagers and tries to create a comprehensive picture by analyzing the available data. To present the challenges and successes of this course. This survey can be used as a valuable resource for future research in the field of rural development and urban planning

**Keywords:** Construction, renovation, village, fifth construction plan, strategies, challenges.

**Citation:** Parvish, Mohsen, and Hasan Asadi. 2024. *The position of rural construction and renovation in the Fifth Development Plan (1973-1977); strategies and challenges*, Journal of History of Iran, Autumn and Winter, Vol 17, no 2, PP 89-118.



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## **Introduction**

In recent decades, rural development has emerged as a fundamental economic and social planning pillar in developing countries. Within this context, the Fifth Development Plan (1973-1977) during the Pahlavi era significantly improved living conditions in rural areas. The plan aimed to bring about fundamental changes in villages' social and economic structures by addressing the needs and challenges present in these areas. Prioritizing rural construction and renovation, it sought to implement various projects designed to enhance the quality of life for rural residents and increase their capabilities. This article analyzes the strategies and developments in construction during this plan, focusing on its objectives, challenges, and outcomes. Given the importance of this topic, the article aims to answer two key questions using a descriptive-analytical method: first, what were the main objectives and strategies for rural construction and renovation in this plan? Secondly, what were the most significant challenges encountered in its implementation? Furthermore, this exploration sheds light on the historical context of rural development initiatives. It provides insights into the strategies' effectiveness, contributing to a better understanding of rural development practices in similar contexts today. By examining the successes and shortcomings of the Fifth Development Plan, this article aims to inform current and future rural development policies, ensuring that lessons learned can guide effective interventions that address the unique needs of rural communities. Ultimately, the findings of this study may serve as a valuable resource for policymakers, researchers, and practitioners engaged in rural development efforts worldwide.

## **Methodology**

This study employs a qualitative research approach to analyze renovation within the framework of the Fifth Development Plan (1973-1977). The methodology includes a comprehensive document analysis of primary and secondary sources, such as government reports and archival materials, to contextualize the strategies and challenges faced during this period. This analysis aims to provide a thorough understanding of the objectives outlined in the plan and the realities of its implementation. Additionally, a historical contextualization is conducted to understand the socio-economic conditions of rural areas, examining demographic and economic indicators that influenced the effectiveness of the development strategies. This context is crucial for assessing how external

factors affect the success of the initiatives outlined in the Fifth Development Plan. The study also incorporates a comparative analysis of rural development strategies from other regions or periods to identify best practices and assess the effectiveness of the Fifth Development Plan. By comparing these strategies, the research aims to highlight successful approaches that could have been adapted or implemented to enhance the outcomes of the Fifth Plan.

### **Result and Discussion**

This research indicates that the Fifth Development Plan during the Pahlavi era aimed to improve living conditions in rural areas and enhance construction infrastructure through various strategies. The main objectives of this plan included creating the necessary infrastructure for rural development, providing drinking water, improving health and medical services, and establishing cultural and educational facilities. These objectives were designed to facilitate the implementation of construction and development projects in rural regions. On the other hand, several execution challenges could have helped achieve these goals. Ambiguity in policies and executive guidelines, a lack of precise definitions of urban and rural concepts, weaknesses in decision-making foundations for resource allocation, and insufficient coordination in the implementation of construction projects were among the factors that prevented the expected successes in rural construction. The discussion of these results suggests that achieving sustainable development in rural areas requires careful planning and coordination among various institutions. Additionally, paying attention to the real needs of rural residents and involving them in the decision-making process can enhance the outcomes of construction programs. Engaging local communities not only fosters a sense of ownership but also ensures that the initiatives are tailored to meet the specific needs and preferences of the residents. Moreover, the findings highlight the importance of establishing clear policies and guidelines that define the roles and responsibilities of different stakeholders involved in rural development. This clarity can help streamline processes and improve the efficiency of resource allocation. Furthermore, fostering collaboration between governmental bodies, non-governmental organizations, and local communities can create a more integrated approach to rural development, leading to more sustainable outcomes.

## **Conclusions**

The Fifth Development Plan (1973-1977) was designed to develop and renovate rural areas while improving the living conditions of rural residents. This program included several key strategies to achieve rural construction developmental goals. These strategies encompassed the development of essential infrastructure, balanced distribution of investments, strengthening production and employment, coordination with industrial development, addressing the real needs of rural residents, enhancing local participation, and providing technical and vocational training to villagers. However, in practice, this program faced numerous challenges that hindered the realization of its objectives. Among the main challenges were the need for more familiarity of officials with fundamental goals and essential policies, shortages of human resources and technical equipment, neglect of small villages, and the acceptance of projects without consideration of execution capabilities and priorities. These issues led to inefficiencies in project implementation and exacerbated inequalities in the distribution of resources and services, ultimately diminishing the quality of life for rural residents. In conclusion, while the Fifth Development Plan laid a foundation for rural development, its shortcomings highlighted the importance of thorough planning, stakeholder engagement, and adaptive management in future initiatives. By addressing these challenges and learning from experiences, policymakers and planners could create more effective strategies to improve rural living conditions and promote equity and sustainability in rural development efforts. This reflection served as a crucial reminder that successful rural development requires a holistic approach that considers the complexities of rural life and the diverse needs of its residents.



دانشگاه شهید بهشتی  
دانشکده ادبیات و علوم انسانی  
گروه تاریخ

## مجله تاریخ ایران

سال ۱۷، شماره ۱، بهار و تابستان، ۱۴۰۳  
شاپا الکترونیکی: 2588-6916 شاپا: 2008-7357



DOI: <https://doi.org/10.48308/IRHJ.2024.235951.1329>

### مقاله پژوهشی

# جایگاه عمران و نوسازی روستایی در برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) راهبردها و چالش‌ها

۱. محسن پرویش،<sup>id</sup> ۲. حسن اسدی<sup>id</sup>

۱. استادیار گروه تاریخ، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران (نویسنده مسئول). رایانامه: [Parvish.mohsen@uma.ac.ir](mailto:Parvish.mohsen@uma.ac.ir)  
۲. استادیار گروه تاریخ، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران. رایانامه: [hasanasadi53@uma.ac.ir](mailto:hasanasadi53@uma.ac.ir)

دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۷ صص ۸۹-۱۱۸ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۰۳

### چکیده

این مقاله به بررسی استراتژی‌ها و تحولات عمرانی در برنامه پنجم دوره پهلوی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) می‌پردازد و به‌ویژه بر فصل عمران و نوسازی روستایی تمرکز دارد. در این برنامه، هدف اصلی توسعه زیرساخت‌های عمرانی در مناطق روستایی بود که شامل ایجاد حوزه‌های عمرانی، اجرای پروژه‌های زیرساختی و آموزشی، ارتقای مهارت‌ها و دانش روستاییان و بهبود شرایط زندگی آنان می‌شد. در این راستا، مقاله به تحلیل جایگاه عمران و نوسازی روستایی در برنامه پنجم می‌پردازد و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به دو سؤال کلیدی پاسخ می‌دهد: نخست آنکه مهم‌ترین اهداف و راهبردها برای عمران و نوسازی روستایی در این برنامه چه بود؟ و دوم، مهم‌ترین چالش‌های اجرایی این برنامه چه بودند؟ نتایج تحقیق نشان می‌دهد که راهبردهای اصلی این برنامه شامل ایجاد زیرساخت‌های لازم برای توسعه روستاها، تأمین آب آشامیدنی، بهبود بهداشت و درمان و ایجاد تأسیسات فرهنگی و آموزشی و برنامه‌ریزی برای ایجاد حوزه‌های عمران روستایی به منظور تسهیل در اجرای پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای در مناطق بود. در نقطه مقابل، ابهام در سیاست‌ها و خطمشی‌های اجرایی، عدم تعریف دقیق از مفاهیم شهر و روستا، ضعف در مبانی تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع مالی و عدم هماهنگی در اجرای پروژه‌های عمرانی، از جمله عواملی بودند که مانع از دستیابی به موفقیت‌های مورد انتظار در حوزه عمران روستایی در برنامه پنجم عمرانی شده بودند. علاوه بر این، مقاله به بررسی تأثیرات اجتماعی و اقتصادی این برنامه بر زندگی روستاییان نیز می‌پردازد و تلاش می‌کند تا با تحلیل داده‌های موجود، تصویری جامع از چالش‌ها و موفقیت‌های این دوره ارائه دهد. این بررسی می‌تواند به عنوان یک منبع ارزشمند برای پژوهش‌های آینده در زمینه توسعه روستایی و برنامه‌ریزی‌های عمرانی مورد استفاده قرار گیرد.

**واژه‌های کلیدی:** عمران، نوسازی، روستا، برنامه عمرانی پنجم، راهبردها، چالش‌ها.

**استاد:** پرویش، محسن و حسن اسدی. ۱۴۰۳. جایگاه عمران و نوسازی روستایی در برنامه پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) راهبردها و چالش‌ها، مجله تاریخ ایران، پاییز و زمستان، سال ۱۷، شماره ۲، ۸۹-۱۱۸.



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## مقدمه

با توجه به اهمیت حیاتی روستاها به عنوان پایه و اساس توسعه کشور، برنامه پنجم عمرانی به منظور بهبود شرایط زندگی روستاییان و توسعه زیرساخت‌های عمرانی در روستاها، برنامه‌هایی را در این زمینه در نظر گرفت. این برنامه با تمرکز بر توسعه زیرساخت‌های عمرانی روستایی، ایجاد حوزه‌های عمرانی، اجرای پروژه‌های زیرساختی و آموزشی، توسعه مهارت‌ها و دانش روستاییان و همچنین بهبود شرایط زندگی روستاییان، به عنوان یکی از اولویت‌های اصلی خود در برنامه پنجم عمرانی قرار داشت، اما در اجرای این برنامه چالش‌هایی نیز وجود داشت. یکی از این چالش‌ها، محدودیت منابع مالی بود که می‌توانست تأثیر منفی بر روی پیشرفت و اجرای برنامه‌های عمرانی در روستاها داشته باشد. مشکلات مربوط به زیرساخت‌ها و تأمین منابع نیز از دیگر چالش‌های این برنامه بود. علاوه بر آن، مدیریت و برنامه‌ریزی نیز به عنوان یک چالش مهم در اجرای برنامه پنجم عمرانی مطرح بود. درباره پیشینه پژوهش باید گفت تحقیقات و مطالعات مختلفی در زمینه تحولات روستایی در ایران انجام شده است. این تحقیقات شامل بررسی‌های گوناگون، از جمله جامعه‌شناسی، تاریخی، اقتصادی و سیاسی درباره وضعیت زندگی روستاییان می‌باشد. از جمله کتب معتبر و مورد اشاره در این زمینه، می‌توان به آثاری چون مسئله ارضی و دهقانان تهیدست در ایران نوشته خسرو خسروی، تحولات اجتماعی در روستاهای ایران نوشته عبدالعلی لهسایی‌زاده، زمین و انقلاب در ایران نوشته اریک هوگلاند، اصلاحات ارضی در ایران نوشته آن. لمبتون و فقر و اصلاحات ارضی در ایران نوشته محمدجواد عمید اشاره کرد. علی قوتی سفیدسنگی و همکاران (۱۳۹۹) در مقاله «مقایسه توسعه اجتماعی در برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی و توسعه در قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران» به شاخص‌هایی چون بهداشت، آموزش، مسکن، تغذیه، حمل‌ونقل و تأمین اجتماعی اشاره کرده‌اند، اما هیچ اشاره‌ای به عمران روستایی نکرده‌اند. مصطفی از کیا و شکوه دیباجی فروشانی (۱۳۹۵) در مقاله «نقد برنامه‌های توسعه روستایی در ایران» به این نتیجه رسیده‌اند که قبل از انقلاب، برنامه‌های عمران روستایی، خصلتی متمرکز و از بالا به پایین، فاقد مطالعات بومی، سطحی‌نگر به مسائل روستایی، دارای دید فنی و فاقد نگرش جامعه‌شناسانه بوده است. کیمیا کشتی‌آرا و همکاران (۱۴۰۱) در مقاله «ارزیابی رویکرد مجلس شورای ملی در قبال برنامه‌های توسعه ۱۳۲۷-۱۳۵۶ ش» به دنبال بررسی نقش نهادهای مقننه در صورت‌بندی و فرایند سیاست‌گذاری برنامه‌های توسعه در دوره حکومت محمدرضا شاه و همچنین بررسی هم‌گرایی نهادهای مختلف در پیشبرد برنامه‌های توسعه و تغییرات در سازمان برنامه بوده و عواملی که می‌تواند باعث واگرایی این نهادها در قبال برنامه‌ها شود را مورد بررسی قرار داده‌اند. این پژوهش درصدد است با استفاده از روش

تحقیق تاریخی و با بهره‌گیری از اسناد منتشرنشده، نشریات و منابع تاریخی، به تبیین موضوع بپردازد.

## کامیابی و ناکامی برنامه عمرانی اول تا چهارم در حوزه عمران روستایی

در سال ۱۳۱۶ ایده شکل‌گیری برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در کشور با تشکیل شورای اقتصاد مطرح شد. این ایده به منظور تدوین برنامه‌های عمرانی کشور و تقویت اقتصاد ملی مطرح شد. قرار بود که این شورا از تخصص‌ها و دانش‌های مختلف در حوزه اقتصاد استفاده کند و برنامه‌هایی را برای توسعه اقتصادی و عمرانی کشور تدوین کند (بانک ملی ایران، ۱۳۲۷: ۶). با این حال، پس از تشکیل یک جلسه کلی، این بحث نیمه‌کاره ماند و به تعویق افتاد. این موضوع نشان می‌دهد که ایده شورای اقتصاد در آن زمان به دلایلی ممکن است به تحقق نرسیده باشد. احتمالاً موانع سیاسی، اقتصادی یا ساختاری موجود در آن زمان باعث شده است این ایده به تعویق بیفتد و نتواند به صورت کامل پیاده‌سازی شود. بعد از یک دوره زمانی، در سال ۱۳۲۷ «سازمان برنامه» (وقت) تأسیس شد. این سازمان شامل هیئت عامل و هیئت امنا بود و به عنوان یک سازمان مستقل برای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی کشور شکل گرفت. در بهمن ۱۳۲۷ لایحه قانونی اجرای برنامه هفت‌ساله عمرانی به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

در حوزه‌های توسعه روستایی و کشاورزی، نقش دولت مرکزی بسیار حیاتی و اساسی بود. دولت مرکزی با برنامه‌ریزی دقیق و هماهنگی مناسب توانست تغییرات مؤثر و پایداری را در این حوزه‌ها ایجاد کند. این برنامه‌ریزی با توجه به نیازها و واقعیت‌های اجتماعی و اقتصادی محلی صورت گرفت تا اهداف توسعه‌ای به‌طور کامل و مؤثر دنبال شوند و بهبودی محسوس در زندگی روستاییان و کشاورزان حاصل گردید. دولت مرکزی از طریق تعیین سیاست‌ها، تخصیص منابع مالی و انسانی، ارائه خدمات عمومی و تسهیل فرایندهای توسعه، نقش مهمی در توسعه روستایی و کشاورزی ایفا کرد. این اقدامات به بهبود درآمد، افزایش سطح زندگی، ایجاد فرصت‌های شغلی، توسعه زیرساخت‌ها و ارتقای سطح آموزش و بهداشت در این حوزه‌ها منجر شد. برای مثال، دولت با ارائه برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای، تسهیل در دسترسی به بازارها، ارائه آموزش‌های کشاورزی مدرن، توسعه زیرساخت‌های روستایی و ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، بهبودی قابل توجهی در زندگی روستاییان و کشاورزان به دست آورد. از این رو، در طول برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۳)، لویحی به منظور ایجاد، بهبود و ارتقای زندگی روستاییان و بخش کشاورزی تصویب شد. اگرچه در این برنامه عمرانی، فصل مستقل و مجزایی درباره عمران روستایی وجود نداشت، اما این برنامه‌ها قرار بود در قالب توسعه زراعی به انجام برسد. چنان‌که برخی محققان به بررسی مشکلاتی پرداخته‌اند که برنامه عمرانی با وجود تصویب لویح مربوط به توسعه روستایی و کشاورزی، با آنها مواجه شد. زاهدی مازندرانی به‌ویژه به نقوذ ناکافی دولت مرکزی در مناطق روستایی اشاره و بیان

کرده است که این مشکل باعث شکست برنامه در دستیابی به اهداف مطلوب، به‌ویژه در زمینه ارتقای درآمد و بهبود کیفیت زندگی روستاییان شده است. به عبارت دیگر، او تأکید داشت که عدم توانایی دولت در نفوذ و تأثیرگذاری در مناطق روستایی، مانع از تحقق اهداف توسعه‌ای این برنامه گردیده است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۷۷: ۷۸). «باری یر» هم به ارزیابی برنامه اول عمرانی پرداخته و بیان کرده است این برنامه که به عنوان یک جهش بزرگ برای دستیابی به خودکفایی اقتصادی آغاز شده بود، در نهایت به شکلی بی‌رمق و ناکام به پایان رسید. به عبارت دیگر، او به ناکامی این برنامه در تحقق اهداف خود اشاره کرده و نشان داده است که انتظارات اولیه از این برنامه برآورده نشده است (باری یر، ۱۳۶۳: ۱۳۳). این جمله به خوبی نشان‌دهنده ناامیدی از نتایج این برنامه و عدم تحقق اهداف بلندپروازانه آن است؛ زیرا درست بعد از دو سال از انجام برنامه عمرانی، به دلیل تحریم ایران بعد از ملی شدن صنعت نفت، برنامه عمرانی متوقف شد.

برنامه دوم عمرانی که در دوره زمانی ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۱ اجرا شد، مشابه برنامه اول، تنها شامل یک رشته طرح‌های دولتی بود که تحت چهار عنوان کشاورزی و آبیاری، ارتباطات و مخابرات، صنایع و معادن و خدمات و تسهیلات عمومی قرار داشت (برنامه عمرانی دوم کشور، ۱۳۳۴: ۲۲۰). همان‌طور که مشخص است، برنامه عمرانی دوم نیز به‌جز مخارج و برنامه‌های کلی، هیچ هدف مشخص و معینی در آن تعیین نشده بود. با این حال، ابتدای سال ۱۳۳۷، یک ارزیابی کلی از برنامه دوم انجام شد و برنامه تجدید نظر شده‌ای ارائه گردید (باری یر، ۱۳۶۳: ۱۳۵).

برنامه عمرانی دوم با تمرکز بر توسعه کشاورزی از طریق ساخت سدها و تأمین منابع آبی، به عنوان الگویی برای رشد اقتصادی کشور مطرح شد. این برنامه همچنین به بخش‌های زیربنایی اقتصادی توجه ویژه‌ای داشت. با این حال، در برنامه هفت‌ساله دوم، به دلیل عدم دستیابی به نتایج مطلوب، اهداف مرتبط با رشد و پیشرفت کشاورزی مورد بازنگری قرار گرفت. هزینه‌های بالایی برای تأمین آب در مناطقی از کشور صرف شد که به دلیل عدم انجام مطالعات جامع و اقدامات مناسب، نتایج مثبت مورد انتظار برای کشاورزی را به همراه نداشت؛ چنان‌که «سدهایی که در این دوره ساخته شدند، به دلیل نقص‌های موجود در طراحی و اجرا، در دهه‌های بعد به‌طور کامل مورد بهره‌برداری قرار نگرفتند. بیش از ۸۴ درصد از اعتبارات مربوط به آبیاری، صرف ساخت سدهای سفیدرود و کرج به منظور تأمین آب آشامیدنی شد» (قدیری معصوم و علیقلی‌زاده فیروزجایی، ۱۳۸۲: ۱۱۹).

در برنامه دوم توسعه، توجه به عمران روستایی نسبت به برنامه اول افزایش یافت. این برنامه شامل بندهای فعالیتی برای بهبود وضعیت دهات و اراضی بایر بود و اعتباری هرچند اندک برای این مناطق اختصاص



یافت. همچنین در برخی روستاها، مأموران چندپیشه‌ای به نام «دهیار» مستقر شدند که تحت نظارت کارشناسان متخصص در زمینه کشاورزی و امور روستایی فعالیت می‌کردند. با این حال، در طول اجرای این برنامه عمرانی، موانع اصلی توسعه نظیر عوامل اکولوژیک، اجتماعی و اقتصادی که ناشی از ساختارهای روستایی بود، همچنان وجود داشت. این موانع می‌توانست به عنوان مانع‌هایی برای پیشرفت و توسعه مؤثر در حوزه روستایی شناخته شود و نیازمند رویکردها و راهکارهای مناسب برای غلبه بر آنها بود. با وجود این، به گفته برخی محققان این حوزه، این برنامه عمرانی توانست با تأکید بر عمران دهات و اراضی بایر، بهبودی در زیرساخت‌ها و خدمات روستایی ایجاد کند و با مستقر شدن دهیاران و همکاری آنها با کارشناسان متخصص، به توسعه روستایی کمک کند (قدیری معصوم و علیقلی زاده فیروزجایی، همان، ۱۲۰).

در برنامه سوم توسعه (۱۳۴۲-۱۳۴۶)، توسعه روستایی به عنوان محور اصلی برنامه قرار گرفت و اصلاحات ارضی و توسعه بخش کشاورزی به عنوان اولویت‌های اصلی مورد توجه قرار گرفت. برنامه سوم عمرانی به عنوان یک نقطه عطف در تاریخ برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی کشور شناخته می‌شود. این برنامه با رویکرد جامع، تلاش کرد تا به نیازهای مختلف جامعه پاسخ دهد و از تجربیات دو برنامه پیشین بهره‌برداری کند. یکی از کارهای برنامه سوم، ابتکار «هسته، غیرهسته» به عنوان یک روش نوین در دسته‌بندی طرح‌ها بود که به مجریان و مسئولان این امکان را می‌داد که در شرایط محدودیت منابع، همچنان به پیشبرد اهداف کلیدی بپردازند. این رویکرد باعث می‌شد طرح‌های نیمه‌تمام به حداقل برسد و برنامه‌ریزی به گونه‌ای انجام شود که اولویت‌ها به وضوح مشخص باشد (گزارش مقدماتی برنامه عمرانی سوم ایران، ۱۳۴۰: ۴۹). براساس پژوهش اکبری و لیلاز، برنامه عمرانی سوم با تخصیص اعتبارات به بخش‌های مختلف، به وضوح نشان‌دهنده توجه به نیازهای اساسی کشور و تلاش برای بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی بود. تخصیص ۵۹٪ از اعتبارات به بخش کشاورزی، ۴۹٪ به صنعت، ۱۱٪ به ارتباطات و مخابرات و ۷۸٪ به امور اجتماعی به طرح‌های هسته، نشان‌دهنده اولویت‌دهی به بخش‌های کلیدی و تأثیرگذار در توسعه کشور بود. مقرر شدن ۶۰٪ کل اعتبارات برنامه عمرانی سوم به طرح‌های هسته، به مجریان این امکان را می‌داد که بر روی پروژه‌های مهم و حیاتی تمرکز کنند و از این طریق به تحقق اهداف توسعه‌ای کمک کنند. این ابتکار در دسته‌بندی طرح‌ها به هسته و غیرهسته، نشان‌دهنده پیشرفت و تکامل نظام برنامه‌ریزی در ایران در یک دهه اخیر بود و می‌توانست به عنوان الگویی برای برنامه‌ریزی‌های آینده مورد استفاده قرار گیرد (اکبری و لیلاز، ۱۳۸۹: ۴).

در برخی موارد، با توسعه و اصلاحات در حوزه روستایی و کشاورزی، بازار تولید و مصرف در روستاها نیز تحت تأثیر سرمایه‌داری و رشد سرمایه‌داری قرار گرفته بود. این امر به تغییراتی در بازارهای روستایی

منجر شده بود که قبلاً بیشتر به صورت محیط‌های بسته و خودکفا عمل می‌کردند و کمتر تحت تأثیر و سلطه بازار بودند. با توسعه اقتصادی و ورود سرمایه‌های خصوصی صنعتی و تجاری به حوزه‌های روستایی، بازارهای روستایی به روی کالاهای تولیدی و وارداتی که توسط این سرمایه‌ها تولید، وارد و عرضه می‌شد، گشوده شدند. این ورود سرمایه‌های خصوصی می‌توانست به گسترش بازارهای روستایی، افزایش گزینه‌های مصرفی برای مردم روستاها، افزایش رقابت و بهبود کیفیت محصولات منجر شود (رزاقی، ۱۳۶۹: ۱۷۶).

در برنامه‌های اول تا سوم، هرچند به رشد و نوسازی بخش کشاورزی از طریق توسعه مکانیزاسیون توجه ویژه‌ای صورت گرفت، اما اجرای طرح‌های بزرگ مقیاس تأمین آب با گرایش‌های صنعتی و شهری، به‌طور قابل توجهی مانع از تخصیص مناسب منابع به بخش کشاورزی و روستایی گردید (شکوری، ۱۳۸۴: ۱۵۳-۱۵۴). در بررسی برنامه‌های عمرانی، توجه به اعتبارات تخصیص‌یافته به بخش‌های مختلف و تأثیر آن بر توسعه روستایی و کشاورزی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در جدول زیر به تفکیک اعتبارات عمرانی و سهم بخش‌های مختلف در هر برنامه، اطلاعات مفیدی ارائه شده است:

جدول شماره ۱: سهم بخش کشاورزی در برنامه‌های عمرانی اول تا چهارم

برنامه‌های عمرانی	کل اعتبارات عمرانی (میلیون ریال)	سهم بخش کشاورزی	سهم بخش عمران روستایی	درصد جمعیت روستایی
برنامه اول	21000	درصد 25	-----	75
برنامه دوم	70000	درصد 31.1	درصد 1.55	70
برنامه سوم	230000	درصد 23.1	درصد 2.14	64
برنامه چهارم	568000	درصد 8.58	درصد 1.77	60

منبع: سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه پنج ساله عمرانی، ۱۳۵۸

این جدول نشان‌دهنده روند تغییرات اعتبارات عمرانی و سهم بخش‌های مختلف در طول برنامه‌های مختلف است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، با افزایش کل اعتبارات عمرانی، سهم بخش کشاورزی و عمران روستایی به‌طور قابل توجهی کاهش یافت. این کاهش سهم، به چالش‌هایی برای توسعه پایدار روستایی منجر شد؛ به‌ویژه در برنامه‌های اول تا سوم، گرچه به رشد بخش کشاورزی و نوسازی آن از طریق توسعه مکانیزاسیون توجه شد، اما اجرای طرح‌های بزرگ مقیاس تأمین آب با گرایش‌های صنعتی

و شهری، مانع از تخصیص مناسب منابع به بخش کشاورزی و روستایی گردید. این موضوع نشان می‌دهد که سیاست‌های توسعه‌ای در این دوره، بیشتر به سمت تأمین نیازهای شهری و صنعتی متمایل شده و به نیازهای روستایی کمتر توجه شده است.

در این بین، از نقش اصلاحات ارضی در عمران روستایی هم نباید به سادگی عبور کرد. بدون شک اصلاحات ارضی بر جامعه روستایی ایران تأثیرات زیادی گذاشت. بسیاری از محققان، نظیر اشرف و بنوعیزی اصلاحات ارضی و الغای رژیم ارباب و رعیتی را به عنوان شالوده انقلاب سفید اعلام کرده‌اند که تحقق کامل آن می‌توانست در زندگی روستاییان ایران تغییرات گسترده‌ای را رقم بزند (اشرف و بنوعیزی، ۱۳۸۷: ۱۰۲). خود محمدرضا شاه دربارهٔ ضرورت اجرای اصلاحات ارضی گفته بود: «من قلباً احساس می‌کردم که به عنوان رئیس مملکت مسئول سرنوشت این تودهٔ عظیم محرومین کشور هستم و می‌باید آنها را از وضع ناگوار قرون وسطایی شان بیرون آورم. بدین جهت از دولت خواستم که طرح قانونی برای اجرای برنامهٔ اصلاحات ارضی و تقسیم املاک بزرگ مالکین تهیه و تقدیم پارلمان کند» (پهلوی، ۱۳۴۶: ۴۳)، اما اشرف و بنوعیزی بر این اعتقادند که این امر محقق نشد و بسیاری از کشاورزان زمین‌های خود را فروختند و به شهرهای بزرگی از جمله تهران مهاجرت کردند (اشرف و بنوعیزی، همان، ۱۰۳-۱۰۴).

با اصلاحات ارضی، دو سوم روستاییان به خرده‌مالک تبدیل شدند؛ درحالی که یک‌سوم دیگر همچنان در وضعیت فقر قرار داشتند و به صورت فصلی برای دیگران کار می‌کردند. این تغییرات ساختاری در جامعهٔ روستایی، همراه با ورود تکنولوژی‌های جدید به کشاورزی، از جمله کشاورزی مکانیزه و استفاده از تراکتور و تجهیزات دیگر، باعث شد بخشی از جمعیت روستایی به دلیل عدم نیاز به نیروی کار در کشاورزی بیکار شوند. این وضعیت به افزایش مهاجرت افراد به شهرهای بزرگ منجر شد؛ زیرا این افراد که به دلیل تحولات ناشی از اصلاحات ارضی بیکار شده بودند، به دنبال فرصت‌های شغلی و درآمدزایی در شهرها بودند. این مهاجرت‌ها نه تنها تأثیرات اقتصادی و اجتماعی بر روستاها و شهرها داشت، بلکه فرهنگ و زندگی اجتماعی نیز تحت تأثیر قرار گرفت و الگوهای مهاجرتی جدیدی شکل گرفت (آبادیان، ۱۳۹۷: ۹) هوگلاند اندازهٔ کوچک زمین‌های کشاورزی را به عنوان یکی از عوامل اصلی عدم بهبود تولید اکثر کشاورزان خرده‌پا و تداوم اقتصاد معیشتی در اغلب روستاهای کشور دانسته است. زمین‌های کوچک‌تر معمولاً با مشکلات و چالش‌های خاصی روبه‌رو بودند که می‌توانست به تحولات منفی در تولید و اقتصاد معیشتی کشاورزان منجر شود (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۹۳-۹۴). بنابراین براساس اسناد و منابع تاریخی، سطوح پایین زندگی در مناطق روستایی همچنان تداوم داشت؛ به گونه‌ای که یک دهه پس از

اصلاحات، متوسط درآمد بیشتر روستاییان بسیار پایین بود و درآمد حدود نیمی از مردم روستا، در همان دوره حتی از میزان مصرف سرانه آنها که حدود ۱۰۲ دلار بود، کمتر شده بود. این بدان معناست که این افراد که عمدتاً کارگران بی زمین و کشاورزان خرده‌پا بودند، حتی قادر به تأمین مقدار متوسط مصرف خود نبودند؛ مقدار مصرفی که پایین‌تر از مصرف در سطح ملی بود (عمید، ۱۳۸۱: ۱۹۹).

در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، توسعه روستایی به عنوان یک بخش مهم، جایگاه خود را در برنامه‌ریزی و سیاست‌های بخشی پیدا کرد. فصل دوازدهم برنامه چهارم با عنوان «عمران و نوسازی دهات»، هدف‌ها و برنامه‌های مشخصی را برای آباد کردن دهات و بهبود شرایط زندگی روستاییان و سالم‌سازی محیط دهات و تسهیل حیات خانوادگی دهقانان و نوسازی روستاها از طریق اقدامات زیر در نظر گرفته بود:

الف. تشویق روستاییان به شرکت در کارهای دسته‌جمعی؛ سرمایه‌گذاری‌های فردی و اجرای اصل خودیاری و خودکاری آنان؛ ایجاد حس اعتماد و شوق و مشارکت در امور عمومی از طریق توسعه و تقویت انجمن‌های دهات.

ب. اعطای کمک فنی و مالی به روستاها برای ایجاد تأسیسات عمومی و بهسازی دهات و تسهیل زندگی خانوادگی روستائیان.

ج. راهنمایی انجمن‌های دهات به منظور حُسن اداره آنها و تعلیم چگونگی اداره و استفاده صحیح از تأسیسات همگانی دهات.

د. نوسازی دهات در قطب‌های کشاورزی (برنامه چهارم عمرانی ۱۳۴۷-۱۳۵۱، [بی‌تا]: ۳).

نکته مشخص اینکه از برنامه چهارم به بعد، رویکرد توسعه به سمت صنعتی شدن تغییر یافت و توجه ویژه‌ای به این حوزه معطوف شد. در این راستا، توسعه روستایی از بخش کشاورزی جدا شد و به عنوان یک بخش مستقل مورد توجه قرار گرفت. با این حال، این بخش‌ها در مقایسه با صنعت و خدمات به حاشیه رانده شدند. به عبارت دیگر، توسعه صنعتی و خدماتی بیشتر سرمایه‌گذاری و توجه دولتی را به خود جلب کرد و توسعه روستایی به دلیل اهمیت کمتر در این برنامه‌ها، در وضعیت حاشیه‌ای قرار گرفت (شکوری، ۱۳۸۴: ۱۰۰).

## هدف‌های کلی برنامه پنجم عمرانی

نگاهی گذرا به برنامه‌ریزی در عصر پهلوی، نشان از پنج برنامه عمرانی پنج‌ساله تدوین شده دارد. در این بین، برنامه عمرانی اول و دوم هفت‌ساله بودند. یکی از نکات قابل ملاحظه این است که برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) نیز ابتدا پنج‌ساله بود، اما مدتی بعد از تصویب و اجرا، مورد بازبینی و تجدید نظر

قرار گرفت (آل یاسین، ۱۳۹۳: ۱۳۹). تجدید نظر در برنامه عمرانی پنجم به دلیل تحولات بازار بین‌المللی نفت و افزایش قیمت آن بود (مصوبات مجلس شورای ملی، برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) ۱۳۵۲-۱۳۵۶، دوره ۲۳، ش ۶، ص ۷۱۲۴).

خداداد فرمانفرمائیان به عنوان طراح اصلی برنامه پنجم عمرانی، هدف و شاکله اصلی این برنامه را صنعتی شدن و تأکید بر سیاست عمران شهری و روستایی عنوان کرده است. او اشاره کرده که برای رسیدن به این هدف، بحث عدم تمرکز و منطقه‌سازی در کشور و بخش خصوصی مورد توجه زیادی قرار گرفت که نتیجه آن، رشد بخش خصوصی بود (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱: ۲۶۶). در واقع، هدف از تجدید نظر در برنامه عمرانی پنجم، دستیابی به هدف‌های عالی توسعه اجتماعی و اقتصادی بود. با این حال، همراه با رشد سریع، موانعی مانند رشد سریع نواحی شهری و صنایع سنگین، افزایش ناپایدار درآمد برخی از طبقات اجتماعی و افزایش قیمت برخی کالاها که واردات آنها محدود بود، چالش‌هایی را به وجود آورد (مصوبات مجلس شورای ملی، برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) ۱۳۵۲-۱۳۵۶، دوره ۲۳، ش ۶، ص ۷۱۲۴).

هویدا در زمان تقدیم لایحه بودجه به مجلس، به تغییرات عظیم و غیرمنتظره‌ای که در حال رخ دادن بود، اشاره کرد. او معتقد بود که سیاستمداران و برنامه‌ریزان باید با این تغییرات جدید سازگار شوند. تغییرات قابل ملاحظه‌ای در هدف‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی برنامه پنجم عمرانی پذیرفته و اعمال شد (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره ۲۳، جلسه ۱۳۴، سه‌شنبه ۶ آذر ۱۳۵۲)؛ برنامه ریزی‌ای که مورد انتقاد برخی مسئولان سازمان برنامه هم قرار گرفته بود. چنان‌که عبدالمجید مجیدی بر این باور بود که انضباط برنامه‌ریزی در کشور رعایت نشد و همین امر باعث شد «برنامه‌ریزی یک ورزش عبثی شود که کشور در سی سال برنامه عمرانی و سازمان برنامه گرفتار آن بود» (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱: ۴۲۳). این مسئله در برنامه پنجم بیشتر دیده می‌شود و بسیاری از نظرات کارشناسان سازمان برنامه، از سوی شاه و دولت مورد تأیید قرار نمی‌گرفت (مجیدی، ۱۳۸۳: ۱۲۳). به عبارت دیگر، همواره نظر سیاسیون بر اقتصاددانان چیره می‌شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۱۰۱). از این رو، برخی برنامه پنجم کشور را پرتلاطم‌ترین برنامه عمرانی در تاریخ برنامه‌ریزی اقتصادی ایران در دوره پهلوی می‌دانند (لیلاز، ۱۳۹۲: ۳۳۷). احتمالاً این نظر براساس تحلیل و بررسی مشکلات و موانعی که در اجرای برنامه پنجم وجود داشت، شکل گرفته است. این مشکلات شامل تنگناهای زیربنایی، محدودیت نیروی انسانی ماهر و همچنین مشکلات مدیریتی و تورم شدید بود که باعث عدم تحقق هدف‌های سرمایه‌گذاری ثابت برنامه پنجم و افزایش هزینه‌های جاری دولت شده بود (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۲۷۸).

در برنامه عمرانی پنجم، تحقق هدف رشد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی از ۸۹۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۱ به ۱۸۰۱ میلیارد ریال در ۱۳۵۶، موفقیت مهمی برای اقتصاد کشور محسوب می‌شد، اما این هدف هیچ‌گاه تحقق نیافت و متوسط رشد تولید ناخالص ملی از هدف پیش‌بینی شده در برنامه عمرانی پنجم عقب ماند (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۸۱۱: ۹). این عدم تحقق اهداف اقتصادی، ناشی از چندین عامل بود؛ از جمله ناپایداری‌های اقتصادی، تغییرات سیاسی و عدم تخصیص مناسب منابع به بخش‌های کلیدی اقتصاد. به علاوه، این وضعیت نشان‌دهنده چالش‌های جدی در برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های اقتصادی آن مقطع زمانی بود.

در دوره‌ای که تورم جهانی و افزایش ناگهانی حجم سرمایه‌گذاری‌های دولت در ایران به وقوع پیوست، توزیع درآمد بین گروه‌ها و قشرهای مختلف جامعه تحت تأثیر قرار گرفت و تقاضای فزاینده‌ای برای کالاها و خدمات ایجاد شد. این شرایط به افزایش قابل توجه شاخص ضمنی قیمت‌ها و شاخص هزینه زندگی منجر گردید؛ به طوری که در سال‌های ۱۳۵۲ و ۱۳۵۳ این شاخص‌ها به نسبت‌های بالایی افزایش یافت؛ به‌ویژه آنکه افزایش شاخص ضمنی قیمت‌ها به ۱۰٪ و ۲۰٪ و افزایش شاخص هزینه زندگی به بیش از ۱۱٪ و ۱۵٪، نشان‌دهنده وجود تورم و افزایش قیمت‌ها در این دوره بود. این وضعیت نه تنها بر قدرت خرید مردم تأثیر گذاشت، بلکه به نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی نیز دامن زد (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۸۱۱: ۱۸). این وضعیت ناشی از افزایش تقاضا و افزایش ناگهانی حجم سرمایه‌گذاری‌های دولت بود که باعث افزایش قیمت‌ها و هزینه‌ها شد؛ به طوری که نطق محمدرضا شاه پهلوی در مراسم گشایش دوره اجلاس ۱۳۵۲-۱۳۵۳ مجلس شورای ملی و سنا گویای این مطلب است: «... در نتیجه این وضع، سهم افزایش قیمت کالاهای وارداتی کشور در شاخص عمده‌فروشی که در چهار سال اول برنامه چهارم به‌طور متوسط ۸٪ بود، در سال ۱۳۵۱ به ۳۰٪ بالغ گردید و پیش‌بینی می‌شود که این رقم در سال جاری به حدود ۴۰٪ افزایش یابد» (مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره ۲۳، ۱۴ مهر ۱۳۵۲، ص ۲). البته در دوره مذکور، مبارزه با تورم از طریق کنترل قیمت‌ها در سطح عمده و خرده‌فروشی به پیروی از اصل انقلاب سفید، منجر به تعدیلی در افزایش قیمت‌ها در سال ۱۳۵۴ شد (ساکما، ش سند ۲۳۰/۳۱۵۵۵: ۱۱۴).

در تحلیل وضعیت اقتصادی ایران در دوره برنامه پنجم عمرانی، مشخص می‌شود که تنها ۲۵ تا ۳۰٪ از تغییرات شاخص‌های مرتبط با تورم، به عوامل بین‌المللی مربوط می‌شود؛ در حالی که بخش عمده‌ای از افزایش قیمت‌ها به عوامل داخلی وابسته بود. این عوامل داخلی شامل تنگناهای زیربنایی، کمبود نیروی انسانی، محدودیت در عرضه مصالح و افزایش تقاضای ناشی از افزایش نقدینگی و برخی سیاست‌های مالی دولت بود. این شرایط به‌ویژه در برنامه پنجم عمرانی - که در آن افزایش قیمت‌ها به‌طور صریح ذکر

نشده بود-به چالش‌های جدی منجر شد. در تهیه این برنامه، فرض شده بود که حدود ۱۰٪ افزایش قیمت‌ها به عنوان یک میانگین قابل قبول در نظر گرفته شود، اما در عمل، رشد قیمت‌ها به‌طور قابل توجهی از این میزان فراتر رفت و مشکلات زیادی را به وجود آورد. از جمله این مشکلات می‌توان به سنگینی هزینه طرح‌های عمرانی اشاره کرد که به دلیل افزایش قیمت‌ها، بار مالی بیشتری بر دوش دولت و پیمانکاران گذاشت. همچنین افزایش دعوی و توقعات مربوط به جبران افزایش قیمت‌ها از سوی مهندسان مشاور، پیمانکاران و سایر طبقات، به تنش‌های بیشتری در روابط کاری و قراردادهای منجر شد (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۱۱: ۱۹).

### برنامه‌ریزی و مدیریت عمران روستایی در برنامه پنجم

فصل شانزدهم در برنامه عمرانی پنجم (تجدید نظر شده) به عمران روستایی اختصاص داشت. هدف اصلی این بخش از برنامه عمرانی پنجم، توسعه و بهبود زیرساخت‌ها و خدمات عمومی در روستاها و مناطق روستایی بود. این تدابیر به دلیل ترکیب جمعیتی کشور و تمرکز بیشتر جمعیت در مناطق روستایی اتخاذ شده بود. براساس نتایج سرشماری سال ۱۳۴۵، حدود ۵۷٪ از جمعیت کشور در بیش از ۶۶ هزار مرکز روستایی زندگی می‌کردند. از این تعداد، ۷۴٪ جمعیت در هجده هزار روستا با تعداد ساکنان بیش از ۲۵۰ نفر ساکن بودند؛ در حالی که ۲۶٪ جمعیت باقیمانده در ۴۸ هزار روستا با جمعیت کمتر از ۲۵۰ نفر ساکن بودند (برنامه پنجم عمرانی کشور، تجدید نظر شده، ۱۳۵۲: ۷۱۲۴).

با توجه به این ترکیب جمعیتی، برنامه عمرانی پنجم تمرکز خود را بر حوزه عمران روستایی قرار داد. هدف از این برنامه‌ها، حداکثر سرمایه‌گذاری و فعالیت‌ها در حوزه عمران روستایی بود تا بتوان برای اکثریت افراد جامعه روستایی امکانات و تسهیلات رفاهی را فراهم کرد. فصل مربوط به عمران و نوسازی روستایی، شامل بخش‌های مختلفی بود؛ از جمله:

#### تعیین اهداف و سیاست‌های عمران روستایی

سیاست برنامه عمرانی پنجم در روستاها، به‌طور خاص بر اجرای فعالیت‌های عمرانی و نوسازی روستاها در حوزه‌های عمران روستایی متمرکز بود. هر یک از این حوزه‌ها به عنوان یک مجتمع عمرانی در نظر گرفته می‌شد که شامل یک مرکز و تعدادی دهات اقمار بود. هدف اصلی این برنامه، توزیع متعادل سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، خدمات و تسهیلات رفاهی به منظور تعدیل اختلاف معیشت و رفاه بین شهر و روستا بود. این سیاست به دنبال پی‌ریزی شهرهای کوچک و ایجاد ارتباط مؤثر بین روستاها و شهرهای بزرگ کشور بود. کاهش تعداد دهات و بهبود کیفیت زندگی در روستاها از دیگر اهداف این برنامه به شمار می‌رفت. در نهایت، هدف اصلی این بود که حداکثر جمعیت روستایی از خدمات و

تسهیلات مذکور بهره‌مند شوند و به این ترتیب، نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی بین مناطق شهری و روستایی کاهش یابد (ساکما، ش سند ۹۵/۲۹۳/۶۸۰۵). قسمت اعظم اعتبار پروژه‌های پیش‌بینی شده، از قبیل پروژه‌های مربوط به آب آشامیدنی، تأسیسات همگانی و بهسازی محیط و راه روستایی، از محل اعتبارات فصل عمران روستایی و اعتبار بقیه پروژه‌ها از محل سایر فصول برنامه، از قبیل آموزش و پرورش، بهداشت، درمان و تغذیه، نیرو و سوخت، تأمین مسکن و ساختمان‌های دولتی و غیره باید تأمین می‌شد. به منظور بهبود وضعیت روستاها و افزایش کیفیت زندگی روستاییان، برنامه پنجم توسعه اهداف کمی مشخصی را در حوزه عمران روستایی تعیین کرده بود. جدول شماره ۲ به تفصیل این اهداف و عملکردها را نشان می‌دهد.

### جدول شماره ۲: هدف‌های کمی برنامه پنجم در حوزه عمران روستایی

پیشرفت هدف در سه سال اول برنامه	عملکرد تا پایان سال ۱۳۵۴	پایان برنامه	آغاز برنامه	واحد	حوزه‌های عمران روستایی
۱۹	۱/۹ ق	۱۰	-----	میلیون نفر	پوشش جمعیت روستا در ایجاد حوزه‌های عمران روستایی
۲۱	۲۴۵ ق	۱۱۸۰	-----	حوزه	تعداد حوزه‌های عمران روستایی
۱۷	۱۹۸۵ ق	۱۲۰۰۰	-----	روستا	تعداد روستاها برای تشکیل حوزه
عملیات عمران که در حوزه‌ها باید انجام می‌گرفت، به شرح زیر است:					
۱۲	۴۸۸۲ ق	۴۰۰۰۰	-----	کیلومتر	راه روستایی
۹	۱۴۲۷ ق	۱۵۵۰۰	-----	پروژه	تأمین آب آشامیدنی
۴	۳۰۶ ق	۷۰۰	-----	-----	تأسیسات بهداشتی (حمام، کشتارگاه، غسلخانه)
۲۱	۱۳۳ ق	۳۵۰۰	-----	پروژه	تأسیسات حفاظتی و بهسازی محیط
روستاها منفرد					
۸۶	۳۸۰۵ ق	۴۰۱۹	۲۵۱۹	پروژه	تأمین آب آشامیدنی و لوله‌کشی
۲۰۸	۵۰۵۹ ق	۴۵۱۹	۴۰۱۹	پروژه	تأسیسات بهداشتی (حمام، کشتارگاه، غسلخانه)
۳۱	۱۸۳۷ ق	۲۱۸۵	۱۶۸۵	پروژه	تأسیسات حفاظتی و بهسازی محیط
۱۱	۱۱۹۷۰ ق	۷۷۴۹	۷۷۴۹	کیلومتر	راه روستایی
روستایی مناطق خاص					
-----	-----	۱۰۰۰	-----	پروژه	تأسیسات زیربنایی روستاهای نوار مرزی
۱۱	۱۱۱ ق	۱۰۰۰	-----	پروژه	تأسیسات اضطراری در مناطق روستایی
-----	-----	۱۰۰۰	-----	پروژه	تکمیل و توسعه پروژه‌های نیمه‌تمام



هدف کمی برنامه عمرانی پنجم، ایجاد ۱۱۸۰ حوزه عمران روستایی در سطح کشور بود. برای نمونه، برای تحقق این هدف در استان کرمانشاه، باید ۵۶ مرکز حوزه عمرانی ایجاد می‌شد. با توجه به هزینه متوسط ایجاد هر حوزه عمران روستایی که برابر با ۵۰ میلیون ریال برآورد شده بود، برای رسیدن به این هدف کمی، اعتباری بالغ بر ۲۸۰۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال مورد نیاز بود، اما در واقع، کل اعتبار برنامه ایجاد حوزه‌های عمران روستایی در استان کرمانشاه در طول برنامه پنجم معادل ۱۷۳،۰۰۰،۰۰۰ ریال بود که تنها حدود ۲۴٪ از کل اعتبار مورد نیاز را تشکیل می‌داد (ساکما، ش سند ۱/۷۹۰/۲۲۰: ۴۸). این عدم تطابق بین اعتبار مورد نیاز و اعتبار تخصیص یافته، به چالش‌های جدی در اجرای برنامه‌های عمرانی و نوسازی روستاها منجر شد. در واقع، کمبود منابع مالی کافی مانع از تحقق اهداف برنامه و بهبود شرایط زندگی در مناطق روستایی گردید.

هدف دوم به منظور تکمیل هدف اول برنامه عمرانی پنجم، یعنی بهره‌برداری کامل از تأسیسات ایجاد شده بود. این هدف از طریق توسعه برنامه‌های آموزشی جامع برای جامعه روستایی دنبال می‌شد تا زمینه‌ای برای پذیرش نوآوری‌ها و پدیده‌های جدید در جهت سازندگی و توسعه پایدار دهات فراهم گردد. همچنین این برنامه به تحکیم مبانی فرهنگی و استقلال ملی نیز توجه داشت (ساکما، ش سند ۱/۱۳۲۳/۲۹۳: ۹۷).

در آغاز برنامه پنجم، پیش‌بینی شده بود که در استان تهران، تعداد ۱۲۷ حوزه عمران روستایی ایجاد شود، اما در عمل تنها شانزده حوزه (معادل ۱۲٪) ایجاد گردید و این حوزه‌ها به صورت ناقص باقی ماندند. در هشت حوزه، تأسیسات در زمین‌های مجاور ده ساخته شده بود که این موضوع به نارضایتی مردم منجر گردید (ساکما، ش سند ۱/۷۹۰/۲۲۰: ۹۸). چالش‌های اصلی در این پروژه‌ها شامل تأمین آب آشامیدنی بود که در ایجاد شبکه لوله‌کشی، تنها به پیدا کردن منابع آب توجه شده و شش حوزه فاقد آب بودند. اصول فنی و بهداشتی رعایت نشده و این موضوع به نارضایتی روستاییان دامن زده بود. همچنین در زمینه ایجاد حمام‌های بهداشتی، مشکلات فنی و عدم مشورت با اهالی روستا، باعث شده بود که حمام‌های ساخته شده قابل استفاده نباشند. عدم توجه به نیازهای فرهنگی نیز مشهود بود؛ به طوری که ایجاد تأسیسات فرهنگی مانند کتابخانه به دلیل وجود واحدهای فرهنگی دیگر نادیده گرفته شده بود؛ در حالی که نیاز به فضاهای فرهنگی و آموزشی در روستاها احساس می‌شد. در مورد ایجاد ساختمان رختشویخانه، این پروژه به دلیل لوله‌کشی منازل و سنت‌های محلی ضروری نبود و نشان‌دهنده عدم توجه به نیازهای واقعی جامعه محلی بود. تأسیسات ایجاد شده در مراکز حوزه‌های عمرانی متناسب با وعده‌های مسئولین محقق نشد و زمان طولانی (دو تا سه سال) برای ایجاد آنها صرف شده بود. این امر موجب بدبینی روستاییان گردید و مشکلاتی مانند عدم اتصال شبکه برق و لوله‌کشی آب آشامیدنی به وجود آورد. برای مثال، شبکه برق

روشنایی روستای نجم‌آباد کرج حدود دو سال به طول انجامید، اما تا آن زمان به برق وصل نشده بود. همچنین شبکه لوله‌کشی آب آشامیدنی روستای جفتان، از منبع ذخیره آب تا شبکه داخل روستا، برای روستاییان به یک جوک تبدیل شده بود (ساکما، ش سند ۲۲۰/۷۹۰۱: ۱۰۰-۱۰۲).

### برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی برای توسعه روستاها

در راستای توسعه و بهبود عمران روستایی، یکی از دهات در هر حوزه عمرانی، به عنوان مرکز حوزه انتخاب می‌شد. این انتخاب براساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی طراحی شده و هدف آن ایجاد یک ساختار منسجم برای مدیریت و توسعه روستاها بود. در هر حوزه عمرانی، مجموعه‌ای از دهات در یک محدوده مشخص قرار داشتند و انتخاب مرکز حوزه براساس معیارهای مشخصی انجام می‌گرفت. این معیارها شامل جمعیت، توسعه اقتصادی، زیرساخت‌ها، خدمات عمومی و سایر عوامل مرتبط بود که به منظور تسهیل فرایند توسعه و بهبود کیفیت زندگی ساکنان روستاها در نظر گرفته می‌شد. برای مثال، از ابتدای برنامه پنجم عمرانی، با هدف کلی ایجاد مراکز حوزه‌های عمرانی روستایی به منظور جمع کردن تدریجی روستاهای پراکنده در یک نقطه در استان خوزستان، تعداد هفده حوزه عمرانی احداث شد. این حوزه‌ها شامل ۲۷۶ روستا و ۱۱۰ هزار نفر جمعیت بود (ساکما، ش سند ۲۲۰/۷۹۰۱: ۷۲). این اقدام به منظور تسهیل و تسریع فرایند توسعه و بهبود عمران روستایی در حوزه مورد نظر بود که باید ویژگی‌های ذیل را دارا بود:

۱. روند افزایش جمعیت از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۰؛
۲. بالا بودن سطح تولیدات کشاورزی و دامی؛
۳. وجود منابع آب برای توسعه آبی؛
۴. وجود امکانات لازم برای ایجاد و یا توسعه سازمان‌های اداری و محلی؛
۵. وجود سرویس‌های مسافرتی بانکی و بازار و یا دارا بودن زمینه‌ای مساعد برای خدمات مذکور؛
۶. مرکزیت از نظر جغرافیایی برای سرویس‌رسانی به دهات حوزه (برنامه پنجم عمرانی کشور، ۱۳۵۲: ۷۳۶۴).

محدوده حوزه‌های عمرانی در مناطق مختلف کشور، براساس پراکندگی دهات و کیفیت پروژه‌ها متغیر بوده و این محدوده‌ها تا حد امکان شامل نقاطی بوده‌اند که شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی تولید روستایی در آنها فعالیت داشته‌اند. با این حال، همواره مشکلات و تنگنایی در مورد احداث حوزه‌های عمرانی روستایی وجود داشت. یکی از مشکلات اصلی در این زمینه، انتخاب حوزه‌های عمرانی به عنوان نخستین چالش بوده است. برای مثال، در استان خوزستان به دلیل وجود مناطق کوهستانی و دورافتاده،

خرید بخش عمده‌ای از روستاهای مناسب و پرجمعیت واقع در حوزه آبخور رودخانه‌های دز و کارون، در مناطق دزفول و شوشتر توسط سازمان آب و برق خوزستان انجام شد. این انتخاب به منظور فعالیت‌های شرکت‌های کشت و صنعت و برنامه‌ریزی برای آینده و وسعت و پراکندگی روستاهای استان صورت گرفت. با این حال، انتخاب حوزه‌های عمرانی مناسب، در سال‌های مختلف با مشکلات و محدودیت‌های خاصی روبه‌رو بود. انتخاب صحیح حوزه‌های عمرانی با توجه به شرایط جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر منطقه می‌توانست به اجرای موفق برنامه‌های عمران روستایی و توسعه پایدار مناطق کمک کند. اصلاحات در فرایند انتخاب حوزه‌های عمرانی، هماهنگی بیشتر بین دستگاه‌های مربوطه و توجه به نیازهای واقعی جامعه محلی، می‌توانست بهبود وضعیت عمران روستایی در کشور را تضمین کند، اما این امر به‌طور کامل تحقق نیافت (ساکما، ش سند ۲۲۰/۷۹۰۱: ۷۳).

### **برنامه تأسیسات زیربنایی روستاها**

به منظور توسعه و بهبود شرایط زندگی در مناطق روستایی، برنامه پنجم توسعه به عنوان یک طرح جامع و کلان در نظر گرفته شد. این برنامه با هدف ارتقای کیفیت زندگی روستاییان و فراهم کردن زیرساخت‌های لازم برای توسعه پایدار طراحی گردید. با توجه به اهمیت خدمات رفاهی و تأسیسات زیربنایی در بهبود وضعیت معیشتی و اجتماعی ساکنان روستاها، این برنامه به دنبال ایجاد تغییرات مثبت و مؤثر در زندگی روزمره مردم بود. با وجود این، برنامه تأسیسات زیربنایی روستاها در برنامه پنجم، چند هدف مهم را پیگیری می‌کرد:

الف. هدف اصلی از اجرای این برنامه در برنامه پنجم، ایجاد تأسیسات رفاهی و تمرکز خدمات مورد نیاز در محدوده مراکز خدمات روستایی و روستاهای منفرد جمعیت بود (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۱۱: ۴۸). در این برنامه، مقرر شده بود حدود ده میلیون نفر از جمعیت روستایی از تأسیسات زیربنایی و تسهیلات رفاهی فصل عمران و نوسازی روستاها بهره‌مند شوند. برای این منظور، در برنامه پنجم اقدام به ایجاد تأسیسات زیربنایی در ۱۱۸۰ حوزه (که حدود دوازده‌هزار روستا را شامل می‌شد) صورت می‌گرفت (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۲۳: ۱۵).

ب. برنامه پنجم در دوران عمران و نوسازی روستاها، به منظور ایجاد تأسیسات زیربنایی و تسهیلات رفاهی در روستاهای منفرد با جمعیت بیش از ۲۵۰ نفر و به‌ویژه روستاهای منفردی که در گذشته طبق مقررات سهم خودیاری برای تأسیسات زیربنایی پرداخت کرده‌اند و همچنین دهات منفردی که پس از ادغام تعاونی‌های روستایی به عنوان مرکز عمل شرکت‌ها انتخاب شده‌اند، اجرا می‌شد (ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۲۳: ۱۵).

ج. آشنا کردن روستاییان به فنون و مهارت‌های جدید و تربیت کارگر ماهر کشاورزی و تکنیسین برق، ماشین آلات و سایر حرفه‌های مورد نیاز روستاها (ساکما، ش سند ۱۵۵۳۳/۲۲۰:۸۳).

در دوران برنامه عمرانی پنجم، برای اجرای پروژه‌های تأمین آب آشامیدنی و لوله‌کشی در روستاها، احداث راه‌های روستایی، تأسیسات و ساختمان‌های بهداشتی (مانند حمام، کشتارگاه و غسالخانه) و همچنین تأسیسات حفاظتی و بهسازی محیط (شامل سیل‌بند و سیل‌برگردان، تسطیح و شن‌ریزی معابر) اقدام می‌شد. در برنامه‌ریزی برای این منظور، تعداد ۱۱۸۰ حوزه پیش‌بینی شده بود که حدود دوازده‌هزار روستا را با جمعیتی معادل ده میلیون نفر در برمی‌گرفت.

در دوران برنامه عمرانی پنجم، هدف‌گذاری برای اجرای ۲۶ هزار پروژه تأمین آب آشامیدنی، ساختمان‌های بهداشتی و تأسیسات حفاظتی و بهسازی محیط، به همراه احداث چهل هزار کیلومتر راه روستایی، نشان‌دهنده عزم جدی برای بهبود زیرساخت‌های روستایی و ارتقای کیفیت زندگی ساکنان این مناطق بود. با این حال، عدم تحقق کامل این اهداف دلایل متعددی داشته است که نیاز به بررسی دقیق‌تری دارد. یکی از عوامل اصلی ناکامی در دستیابی به اهداف برنامه، وجود مشکلات و موانع مختلف در فرایند اجرای پروژه‌ها بود. این مشکلات شامل کمبود منابع مالی، عدم هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و همچنین چالش‌های مدیریتی و فنی بودند که به تأخیر در اجرای پروژه‌ها و کاهش کیفیت آنها منجر شده بود. علاوه بر این، عدم برنامه‌ریزی و توجه کافی به روستاهای منفرد و روستاهایی که دارای جمعیت کمتر از پنجاه خانوار بودند، به عنوان یک نقص اساسی در سیاست‌گذاری‌های عمرانی مطرح می‌شود. در نتیجه، پروژه‌های تأمین آب آشامیدنی، لوله‌کشی و ساختمان‌های بهداشتی در روستاهای منفرد، از اهداف برنامه عقب ماندند (ساکما، ش سند ۱۵۵۳۳/۲۲۰:۱۵).

در زمینه تأمین برق روستایی، تا پایان برنامه عمرانی چهارم، تعدادی از روستاها با استفاده از اعتبارات عمرانی و خودیاری اهالی، به شبکه برق متصل شدند. با آغاز برنامه پنجم، هدف‌گذاری برای برق‌رسانی به ۱۱۸۰ روستا در حوزه‌های عمران روستایی صورت گرفت، اما عملکرد این برنامه به دلیل محدودیت در تعداد حوزه‌های عمران روستایی و تشکیل تنها حدود ۳۵۰ روستا متوقف شد. تا سال ۱۳۵۷ تنها ۳۷۰۰ روستا با جمعیتی معادل ۲۰٪ از جمعیت روستایی کشور، دارای برق بودند که بیشتر آنها در مجاورت شهرها یا در مسیر خطوط انتقال نیرو قرار داشتند. این واقعیت نشان می‌دهد که توزیع نابرابر خدمات زیرساختی، به‌ویژه در مناطق دورافتاده و کمتر توسعه‌یافته، همچنان یک چالش بزرگ باقی مانده بود. در زمینه برنامه‌های درمانی و بهداشتی روستایی، هدف ایجاد پانصد مرکز درمانی و بهداشتی جدید در مراکز بخش‌ها و روستاهای پرجمعیت و همچنین ۱۹۰۰ خانه بهداشت و شبکه‌ای متشکل از هشتصد

مرکز درمانی بهداشتی اصلی و ۲۴۰۰ مرکز فرعی پیش‌بینی شده بود. تا پایان برنامه عمرانی پنجم، مجموعاً ۳/۳ میلیارد ریال برای اجرای این برنامه پرداخت گردید. این سرمایه‌گذاری به تکمیل و ایجاد ۵۹۵ مرکز بهداشتی و درمانی، ۹۲۵ خانه بهداشت، تجهیز ۷۲۴ مرکز از نظر افزایش امکان تشخیص و همچنین ایجاد و تجهیز محل سکونت پزشکان منجر شد (ساکما، ش سند ۸۸۲۳/۲۲۰:۲۳). بنابراین در راستای توسعه و بهبود زیرساخت‌های روستایی، برنامه‌های عمرانی به عنوان ابزاری کلیدی برای ارتقای کیفیت زندگی ساکنان مناطق روستایی طراحی و اجرا می‌شوند. این برنامه‌ها شامل تأمین آب آشامیدنی، احداث ساختمان‌های بهداشتی، ایجاد تأسیسات حفاظتی و بهسازی محیط و احداث راه‌های روستایی است. با توجه به اهمیت این پروژه‌ها در بهبود شرایط زندگی و سلامت روستاییان، ارزیابی عملکرد آنها در مقایسه با اهداف تعیین‌شده، می‌تواند به شناسایی نقاط قوت و ضعف در فرایندهای اجرایی کمک کند. بر همین اساس، در جدول زیر به تحلیل اهداف و عملکرد پروژه‌های مختلف در حوزه عمران روستایی و روستاهای منفرد پرداخته شده است.

جدول شماره ۳: نوع و تعداد پروژه و میزان عملکرد طی دوران برنامه عمرانی پنجم

روستاهای منفرد		حوزه عمران روستایی			نوع پروژه
درصد عملکرد	هدف برنامه	درصد عملکرد	عملکرد	هدف برنامه	
۱۴۴/۴۰	۲۱۶۶	۱۴/۳۵	۲۲۲۵	۱۵۵۰۰	تأمین آب آشامیدنی
۲۷۰/۸۰	۱۳۵۴	۶/۹۵	۴۸۷	۷۰۰۰	ساختمان‌های بهداشتی
۶۸/۴۰	۳۴۲	۲۶/۳۱	۹۲۱	۳۵۰۰	تأسیسات حفاظتی و بهسازی محیط
-----	۶۷۳۴	۱۵/۵۰	۶۲۰۲	۴۰۰۰۰	راه‌های روستایی

منبع: ساکما، ش سند ۲۲۰/۸۲۳

### برنامه تعلیمات توجیهی روستاییان

یکی دیگر از برنامه‌هایی که در راستای عمران روستایی در برنامه پنجم مورد تأکید قرار گرفته بود، برنامه تعلیمات توجیهی روستاییان است. این برنامه به منظور ارتقای سطح آگاهی و مهارت‌های روستاییان طراحی شده بود و هدف آن تشویق و هدایت جامعه روستایی به بهره‌برداری بهینه از منابع موجود و ایجاد فرصت‌های لازم برای پرورش استعدادها در جهت سازندگی مناطق روستایی بود. این برنامه به روستاییان کمک می‌کرد با فنون و مهارت‌های جدید در زمینه‌های مختلف، از جمله کشاورزی، دامداری و صنایع دستی آشنا شوند. آموزش‌های ارائه‌شده شامل تکنیک‌های نوین کشاورزی، روش‌های بهینه‌سازی تولید و استفاده از فناوری‌های جدید بود. این آشنایی به روستاییان این امکان را

می‌داد که بهره‌وری خود را افزایش دهند و به بهبود کیفیت محصولات خود پردازند. برنامه‌های آموزشی همچنین به آموزش اعضای انجمن‌های محلی و افراد فعال روستاها به اصول تعاون و خودسازی می‌پرداخت. این آموزش‌ها به تقویت روحیه همکاری و همیاری در بین روستاییان کمک می‌کرد و آنها را قادر می‌ساخت تا به صورت جمعی به حل مشکلات و چالش‌های خود پردازند. با ایجاد شبکه‌های اجتماعی قوی‌تر و افزایش مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، روستاییان می‌توانستند به توسعه پایدار و بهبود کیفیت زندگی خود دست یابند (ساکما، ش سند ۱۵۵۳۳/۲۲۰: ۸۳).

اقدامات انجام‌شده در برنامه پنجم برای آموزش و توجیه روستاییان، به عنوان یک گام مهم در راستای توسعه و پیشرفت مناطق روستایی محسوب می‌شد. با اجرای برنامه‌های آموزشی و تربیتی کارگزاران ماهر، روستاییان می‌توانستند به بهبود کیفیت زندگی و افزایش بهره‌وری در فعالیت‌های اقتصادی خود دست یابند. در برنامه پنجم، اقدامات گسترده‌ای برای آموزش و توجیه روستاییان انجام می‌شد که یکی از آنها برگزاری سمینارها و دوره‌های کوتاه‌مدت تعلیمات تلفیقی و توجیهی بود. این برنامه به منظور ارتقای سطح آگاهی و مهارت‌های نمایندگان انجمن‌های ده، شرکت‌های تعاونی و سهامی زراعی و همچنین سایر افراد فعال در حوزه‌های عمرانی طراحی شده بود. در این برنامه، حدود یازده هزار نفر از نمایندگان انجمن‌های ده، شرکت‌های تعاونی و سهامی زراعی، انجمن‌های شهرستان و استان، کادر خدماتی دولت در حوزه‌های عمرانی، فرمانداران و بخشداران، سپاهیان انقلاب و سایر رؤسای ادارات ذیربط در سمینارها و دوره‌های کوتاه‌مدت تعلیمات تلفیقی و توجیهی شرکت می‌کردند. این آموزش‌ها به منظور افزایش توانمندی‌های این افراد و بهبود عملکرد آنها در حوزه‌های مختلف عمرانی و خدماتی طراحی شده بود. آموزش‌ها در مرکزی به نام «مؤسسه مطالعاتی و توجیهی عمران دهات» که برای اولین بار در برنامه پنجم به‌طور آزمایشی در استان‌های خراسان، گیلان، کرمانشاه و سواحل تأسیس می‌شد، صورت می‌گرفت. مهم‌ترین وظیفه این مرکز، مطالعه فعالیت‌های عمرانی و تماس دائم با روستاییان و کادر خدماتی دهات بود. این مرکز تلاش می‌کرد برنامه‌های آموزشی خود را با نیازهای واقعی روستاییان تطبیق دهد و به این ترتیب، آموزش‌ها به صورت هدفمند و مؤثر ارائه شود. علاوه بر این، کلاس‌های کارآموزی توسط صندوق کارآموزی برای آموزش و تربیت کارگزاران ماهر در حوزه‌های مختلف ایجاد می‌شد. این کلاس‌ها به روستاییان این امکان را می‌داد که مهارت‌های لازم را در زمینه‌های مختلف کسب کنند و به بهبود کیفیت زندگی و افزایش بهره‌وری در فعالیت‌های اقتصادی خود پردازند (ساکما، ش سند ۸۸۲۳/۲۲۰: ۱۹).

## برنامه تحقیق و بررسی

در برنامه پنجم، یکی از آخرین و مهم‌ترین راهبردها در راستای عمران روستایی، برنامه تحقیق و بررسی بود. این برنامه به منظور شناسایی دقیق‌تر نیازها و چالش‌های موجود در روستاها و ارائه راهکارهای مؤثر برای بهبود شرایط زندگی روستائیان طراحی شده بود و عملیات آن عبارت از جمع‌آوری آمار و اطلاعات و تجزیه و تحلیل آنها و انجام مطالعات زمینه‌ای در همه امور مربوط به روستائیان و ارائه پیشنهادها لازم به منظور استفاده در برنامه‌ریزی جامعه روستایی بود (ساکما، ش سند ۱۵۵۳۳/۲۲۰:۸۳). بنابراین براساس آنچه گفته شد، برنامه پنجم توسعه به عنوان یک گام مهم در راستای عمران روستایی، شامل مجموعه‌ای از برنامه‌ها و اعتبارات بود که به بهبود شرایط زندگی روستائیان و توسعه زیرساخت‌های روستایی اختصاص یافته بود. در جدول شماره ۴، اعتبارات مربوط به این برنامه‌ها طی سال‌های ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۶ نشان داده شده است.

جدول شماره ۴: اعتبارات مربوط به برنامه‌های عمران روستایی در برنامه پنجم

۱۳۵۶		۱۳۵۵		۱۳۵۴		عنوان برنامه
سهم	برآورد	سهم	مصوب	سهم	برآورد قطعی	
۷	۶	۵	۴	۳	۲	مبالغ به میلیون ریال
۱۰۰	۷۹۵۷	۱۰۰	۷۸۷۱	۱۰۰	۴۶۷۵	جمع
۹۸/۶	۷۸۴۴	۹۹/۳	۷۸۱۹	۹۹/۳	۴۶۴۳	تأسیسات زیربنایی روستاها
۰/۵	۴۲	۰/۷	۵۲	۰/۷	۳۲	تعلیمات توجیهی روستائیان
۰/۹	۷۱	-----	-----	-----	-----	تحقیق و بررسی

منبع: ساکما، ش سند ۲۷۹/۷۴۳۶

## مدیریت منابع و اعتبارات مالی برای عمران روستایی

مدیریت منابع و اعتبارات مالی در حوزه عمران روستایی، یکی از عوامل کلیدی در توسعه پایدار و بهبود شرایط زندگی روستائیان به شمار می‌آید. در برنامه پنجم عمرانی، سرمایه‌گذاری و تخصیص اعتبارات به این حوزه به‌طور قابل توجهی افزایش یافته بود. براساس اطلاعات موجود، کل اعتبارات عمران روستایی در برنامه پنجم ۸/۳۷ میلیارد ریال بود. این مبلغ شامل ۶/۱۰ میلیارد ریال از محل اعتبارات عمرانی و ۱/۱ میلیارد ریال از اعتبارات بودجه عادی بود. این افزایش قابل توجه در اعتبارات، نشان‌دهنده توجه بیشتر به توسعه روستایی و نیاز به بهبود زیرساخت‌ها در این مناطق بود (ساکما، ش سند ۲۲۰/۹۲۰۳:۹۵). در

جدول شماره ۵ به تفکیک اعتبارات عمرانی در برنامه پنجم توسعه، نمایی دقیق از نحوه تخصیص منابع مالی به پروژه‌های مختلف عمران روستایی ارائه شده است.

جدول شماره ۵: کل اعتبارات عمرانی در برنامه پنجم (به میلیارد ریال)

جمع کل اعتبارات	اعتبارات عمرانی			اعتبارات جاری	عنوان برنامه
	جمع	غیر ثابت	ثابت	نگهداشت	
				سطح عملیات	
۴	(۲)	(۲)	(۱)		
۱۸	۱۸	-	۱۸	-	۱. تأمین آب آشامیدنی
۱۲	۱۲	-	۱۲	-	۲. راه‌های روستایی
۱	۱	-	۱	-	۳. تأسیسات بهداشتی (حمام، غسلخانه و کشتارگاه)
۱	۱	-	۱	-	۴. مراکز تعلیمات عمومی و تحقیقات روستایی
۴	۴	-	۴	-	۵. تأسیسات حفاظتی
۱/۸	-	-	-	۱/۸	۶. خدمات عمومی
۳۷/۸	۳۶	-	۳۶	۱/۸	جمع

منبع: ساکما، شماره سند ۲۲۰/۹۲۰۳

### چالش‌ها و مشکلات روستاها همزمان با اجرای برنامه پنجم

برنامه پنجم، به‌ویژه در حوزه عمران روستایی، با هدف بهبود شرایط زندگی روستاییان و ارتقای زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی در مناطق روستایی طراحی و اجرا شد. این برنامه به دنبال ایجاد تعادل بین توسعه شهری و روستایی و کاهش نابرابری‌های موجود در سطح کشور بود. با این حال، در طول اجرای این برنامه، چالش‌ها و مشکلات متعددی در زمینه برنامه‌ریزی و اجرایی به وجود آمد که مانع از دستیابی به اهداف تعیین شده گردید. عدم تطابق برنامه‌ها با واقعیت‌های محلی، کمبود نیروی انسانی و تجهیزات فنی و همچنین نادیده گرفتن نیازهای خاص روستاها از جمله این چالش‌ها بودند. بر همین اساس، بررسی دقیق مسائل و مشکلات عمران روستایی می‌تواند به شناسایی نقاط ضعف و قوت برنامه‌های گذشته و بهبود فرایندهای آینده کمک کند. مسائل و مشکلات عمران روستایی را می‌توان از دو جنبه بررسی و مطرح کرد: الف. جنبه برنامه‌ریزی؛ ب. جنبه اجرایی.



## الف. مسائل و مشکلات عمران روستایی از جنبه برنامه‌ریزی

۱. عدم تطابق حوزه‌های عمران روستایی با واقعیت‌ها و نیازهای اقتصادی و اجتماعی استان‌ها (ساکما، ش سند ۲۹۳/۱۳۳۳: ۹۷).

عدم تطابق حوزه‌های عمران روستایی با واقعیت‌ها و نیازهای اقتصادی و اجتماعی استان‌ها، یکی از چالش‌های اساسی در برنامه پنجم توسعه بود که به‌طور مستقیم بر ناکارآمدی برنامه‌های عمران روستایی تأثیر گذاشته بود. این عدم تطابق به چندین عامل کلیدی مرتبط بود. یکی از این عوامل، تنوع جغرافیایی و نیازهای متفاوت استان‌ها بود. ایران به عنوان کشوری با تنوع جغرافیایی و اقلیمی، دارای نیازهای متفاوتی در هر استان بود. این تنوع به‌ویژه در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مشهود بود. برنامه‌های عمران روستایی که به صورت کلی و بدون توجه به ویژگی‌های خاص هر منطقه طراحی شده بود، نمی‌توانست به‌طور مؤثر به نیازهای محلی پاسخ دهد. برای مثال، در برخی استان‌ها نیاز به تأسیسات آبیاری و مدیریت منابع آب به دلیل خشکسالی و کم‌آبی بسیار حائز اهمیت بود؛ درحالی‌که در دیگر مناطق نیاز به توسعه زیرساخت‌های آموزشی و بهداشتی بیشتر احساس می‌شد. این عدم تطابق باعث می‌شد بسیاری از پروژه‌ها و برنامه‌ها در عمل ناکارآمد و غیرقابل اجرا باشند. ضوابط و خط‌مشی‌های اجرایی برنامه عمران روستایی نیز با ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی روستاها و عدم تطابق برنامه‌ها با واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی محلی است. ویژگی‌های محلی روستاها و عدم تطابق برنامه‌ها با واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی محلی است. ایجاد حوزه‌های عمران روستایی با تمرکز بیشتر بر جنبه رفاهی تا اقتصادی، نیازمند بررسی دقیق‌تر نیازهای واقعی روستاها و تأثیرات اقتصادی و اجتماعی محلی بود (ساکما، ش سند ۲۲۰/۷۹۰۱: ۱۶). همچنین عواملی مانند کمبود تولید، خشکسالی، کم‌آبی، فقدان زمین قابل کشت و زرع، کمی سرمایه، فقدان تأسیسات زیربنایی و اقتصادی و کمبود دانش کشاورزی، از جمله عواملی است که بر اقتصاد و به‌خصوص اقتصاد کشاورزی روستاها تأثیرگذار بود. این عوامل باعث کاهش تولید، کاهش درآمد و مهاجرت روستاییان به شهرها شده بود (ساکما، ش سند ۲۲۰/۱۶۵۲۶: ۴).

در سال‌های اولیه برنامه پنجم توسعه، تمرکز بر جنبه‌های نمایشی برنامه و انتخاب روستاهای کنار جاده‌های اصلی، به عنوان یک رویکرد غالب در حوزه عمران روستایی مطرح بود. این رویکرد اگرچه ممکن بود در ظاهر جذاب به نظر برسد، اما در عمل با چالش‌های جدی مواجه شد که به ناکارآمدی برنامه‌های عمران روستایی منجر گردید. ناتوانی برخی دستگاه‌ها و سازمان‌ها در انجام تعهدات مورد نظر، به‌ویژه در زمینه تأسیسات زیربنایی، از دیگر چالش‌های مهم بود. این ناتوانی نه تنها به تأخیر

در اجرای پروژه‌ها منجر شد، بلکه باعث ایجاد نارضایتی در میان روستاییان و کاهش اعتماد به برنامه‌های توسعه‌ای گردید. در نتیجه، بسیاری از پروژه‌ها به دلیل عدم تأمین منابع مالی و انسانی لازم، به حالت تعلیق درآمدند و یا به‌طور ناقص اجرا شدند (ساکما، ش سند ۲۳۰/۷۹۰۱: ۱۰۰؛ همان، ش سند ۲۳۰/۱۶۵۲۶: ۴).

۲. در برنامه‌ریزی، به ویژگی‌ها و مسائل خاص مناطق که نه تنها در سطح کشور، بلکه در سطح استان هم نمی‌توانند همگن و مشترک باشند، توجه کافی نشده بود. این موضوع نشان از عدم توجه کافی به ویژگی‌ها و مسائل خاص مناطق در فرایند برنامه‌ریزی دارد. این امر می‌تواند به دلیل عدم درک کامل از وضعیت و نیازهای ویژه هر منطقه، عدم توجه به تنوع جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق مختلف باشد (ساکما، ش سند ۲۳۰/۷۹۰۱: ۲۰).

۳. یکی از چالش‌های اساسی در حوزه عمران روستایی، کمبود نیروی انسانی و تجهیزات فنی در سازمان‌های مسئول در زمینه برنامه‌ریزی و مطالعاتی بود. این کمبود به‌طور مستقیم بر کیفیت و اثربخشی برنامه‌های عمران روستایی تأثیر گذاشت و مانع از تحقق اهداف توسعه‌ای در این حوزه شد؛ زیرا نیروی انسانی کافی و متخصص یکی از ارکان اصلی موفقیت هر برنامه توسعه‌ای به شمار می‌آید. در زمینه عمران روستایی، کمبود نیروی انسانی متخصص و کارآموده در سازمان‌های مسئول، به‌ویژه در سطوح اجرایی، به عدم توانایی در برنامه‌ریزی و اجرای مؤثر پروژه‌ها منجر شد. این کمبود باعث می‌شد بسیاری از پروژه‌ها به دلیل عدم دانش و تجربه کافی در زمینه‌های فنی و مدیریتی، با مشکلات جدی مواجه شوند و نتوانند به اهداف خود دست یابند (ساکما، ش سند ۲۳۰/۱۶۵۲۶: ۲۵).

۴. یکی از چالش‌های مهم در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و رفاهی، نادیده گرفتن روستاهای کمتر از ۲۵۰ نفر جمعیت و خارج کردن آنها از شمول اهداف و عملکردهای این برنامه‌ها بود. این رویکرد نه تنها به نابرابری در توزیع منابع و خدمات منجر شد، بلکه تأثیرات منفی بر توسعه پایدار در این مناطق نیز داشت (ساکما، ش سند ۲۳۰/۱۶۵۲۶: ۴).

۵. یکی از مشکلات اساسی در عرصه برنامه‌ریزی عمران روستایی، پذیرش پروژه‌ها و تعیین برنامه‌ها بدون توجه به امکانات اجرایی و اولویت‌ها بود. این رویکرد نه تنها به ناکارآمدی در اجرای پروژه‌ها منجر شد، بلکه تأثیرات منفی بر تحقق اهداف توسعه‌ای نیز داشت (ساکما، ش سند ۲۳۰/۱۶۵۲۶: ۲۵).

## ب. مسائل و مشکلات برنامه‌های عمران روستایی از نظر اجرایی

۱. دستگاه‌های اجرایی ذیربط در انجام عملیات پروژه‌ها با توجه به تعدد و پراکندگی محل‌های اجرا و کمبود تجهیزات فنی و انسانی در آنها، ضعف داشتند. اعتبار پروژه‌های حوزه عمران روستایی که در برنامه پنجم پیش‌بینی شده بود، باید از فصل‌های مختلف تأمین می‌شد و توسط دستگاه‌های مختلف به صورت همزمان و مجتمع به مرحله اجرا می‌رسید، اما در طول برنامه پنجم، هماهنگی در مرکز وجود نداشت و این موضوع باعث مشکلاتی در ایجاد و حفظ هماهنگی دقیق در تهیه و تنظیم بودجه کل کشور در مرکز شد؛ به همین دلیل ایجاد حوزه‌های عمرانی به‌طور مطلوب و به‌موقع در منطقه به علت فقدان یک نظام جامع برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی منطقه‌ای و فقدان اختیارات لازم، بسیار مشکل به نظر می‌رسید. برای مثال، در استان اصفهان در طول برنامه پنجم، فقط پروژه‌هایی که به سه وزارت کشاورزی و عمران روستایی، بهداشتی و بهزیستی و آموزش و پرورش مربوط می‌شد، به صورت هماهنگ و همزمان به مرحله اجرا درآمد (ساکما، ۲۰/۷۹۰۱: ۲۰).
  ۲. عدم وجود واحدهای طرح‌های برنامه‌ها در بیشتر سازمان‌ها و دستگاه‌های مسئول و موظف در سطح استان‌ها در ارتباط با برنامه‌های عمرانی (ساکما، ش سند ۱۶۵۲۶: ۲۰: ۶).
  ۳. عدم ارتباط بین واحدهای مسئول در سطح شهرستان‌ها و استان‌ها در زمینه پروژه‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی‌شده اجرایی در هر منطقه.
  ۴. کمبود پیمانکاران محلی و عدم استقبال پیمانکاران بزرگ و مجهز از پروژه‌های کوچک و منفرد.
  ۵. کمبود مصالح ساختمانی و تأسیساتی و نوسان قیمت‌ها (ساکما، ش سند ۱۶۵۲۶: ۲۰: ۶-۷).
- این چالش‌ها موجب شده بود عملکرد برنامه‌های پنجم در توسعه زیرساخت‌ها و عمران روستایی، آن گونه که مورد توجه بود، انجام نشود؛ چنان‌که در برنامه عمرانی پنجم کشور، هدف اصلی برنامه عمران روستایی، تمرکز بر دهستان‌هایی بود که براساس نتایج سرشماری موجود، دارای جمعیتی بیش از ۲۵۰ نفر بودند. این رویکرد به منظور بهبود شرایط زندگی و توسعه زیرساخت‌های روستایی طراحی شده بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۴). جدول شماره ۶ نشان‌دهنده طرح ایجاد حوزه‌های عمرانی روستایی در برنامه پنجم است که به تفکیک تعداد روستاها، براساس جمعیت آنها ارائه شده است.

## جدول شماره ۶: طرح ایجاد حوزه‌های عمرانی روستایی در برنامه پنجم

درصد جمعیت نسبت به کل	تعداد روستاها	جمعیت روستاها
۱/۲	18536	نفر 5-49
7/3	9678	نفر 50-99
4/12	15642	نفر 100-249
4/21	11497	نفر 250-499
4/24	6420	نفر 500-999
7/14	2863	نفر 1000-2499
1/10	489	نفر 2500-4999

براساس نتایج مقدماتی سرشماری سال ۱۳۵۵، جمعیت روستایی ایران حدود ۱۷/۹ میلیون نفر بود که در مقایسه با نتایج سرشماری دوره قبل، رشدی معادل ۱/۱۵ درصد را نشان می‌داد. این آمار به خوبی نمایانگر تغییرات جمعیتی در کشور در آن زمان بود. نسبت جمعیت روستایی به کل جمعیت کشور در دهه ۱۳۵۰ از ۶۲٪ به ۵۳/۲٪ کاهش یافته بود. این کاهش نشان‌دهنده روند مهاجرت روستاییان به شهرها و افزایش جمعیت شهری بود. در این میان، ۶۷٫۵٪ از روستاها دارای جمعیتی کمتر از ۲۵۰ نفر بودند. این موضوع نشان‌دهنده وجود تعداد زیادی روستای کوچک در کشور بود که ممکن بود به دلیل جمعیت کم، از خدمات و زیرساخت‌های کمتری برخوردار باشند. این روستاها معمولاً با چالش‌هایی مانند کمبود منابع و امکانات مواجه بودند. همچنین ۱۷٫۵٪ از روستاها دارای جمعیتی بین ۲۵۰ تا پانصد نفر بودند. این گروه از روستاها ممکن بود از نظر اقتصادی و اجتماعی وضعیت بهتری نسبت به روستاهای کوچک‌تر داشته باشند، اما همچنان نیاز به توجه و توسعه داشتند (ساکما، ش سند ۸۸۲۳/۲۲۰:۱۳).

## نتیجه‌گیری

برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) با هدف توسعه و نوسازی روستاها و بهبود شرایط زندگی روستاییان طراحی شد و شامل چندین راهبرد کلیدی بود که به منظور تحقق اهداف توسعه‌ای در حوزه عمران روستایی تدوین گردید. این راهبردها شامل توسعه زیرساخت‌های اساسی، توزیع متعادل سرمایه‌گذاری، تقویت تولید و اشتغال، هماهنگی با توسعه صنعتی، توجه به نیازهای واقعی روستاییان، تقویت مشارکت

محلی و ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای به روستاییان بود. با این حال، این برنامه در عمل با چالش‌های متعددی مواجه گردید که مانع از تحقق اهداف آن شد. از جمله چالش‌های اصلی می‌توان به عدم آشنایی مسئولان با هدف‌های بنیادی و سیاست‌های اساسی، کمبود نیروی انسانی و تجهیزات فنی، نادیده گرفتن روستاهای کوچک و پذیرش پروژه‌ها بدون توجه به امکانات اجرایی و اولویت‌ها اشاره کرد. این مشکلات نه تنها به ناکارآمدی در اجرای پروژه‌ها منجر شد، بلکه به نابرابری در توزیع منابع و خدمات و همچنین کاهش کیفیت زندگی روستاییان دامن زد.

## References

- Ābrahamian, Ervand. 2010. *Modern Iran: A History*, translated by Mohammad Ebrahim Fattahi. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]
- Akbari, Mohammad Ali, and Leilāz Mehrabadi, Saeed. 2010. The Impact of the Third Development Plan (1962-1967) on Agriculture in Iran. *Iranian History Quarterly*, No. 5/65, summer, pp. 1-22. [In Persian]
- Al-Yāsin, Ahmad. 2014. *A History of Development Planning in Iran*. Tehran: Samar. [In Persian]
- Amid, Mohammad Javād. 2002. *Agriculture, Poverty, and Land Reforms in Iran*, translated by Ramin Amini Nejad. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]
- Arsanjāni, Noor al-Din. 2000. *Dr. Arsanjāni in the Mirror of Time*. Tehran: Ghatreh. [In Persian]
- Ashraf, Ahmad, and Benou Azizi, Ali. 2008. *Social Classes, the State, and Revolution in Iran*, translated by Soheila Torabi Farsani. Tehran: Niloufar Publishing. [In Persian]
- Bank-e Mellī-ye Iran. 1948. *A History of the Seven-Year Development and Improvement Program in Iran*. Tehran: n.n. [In Persian]
- Baryar, Julian. 1984. *The Economy of Iran*. Tehran: Center for Accounting and Auditing Research. [In Persian]
- Detailed Minutes of the National Consultative Assembly, 23rd Term, Session 134, Tuesday, November 27, 1973. [In Persian]
- Fifth Development Program of the Country, Revised. 1973. Tehran: Organization of Planning and Budget. [In Persian]
- Fourth Development Program of the Country 1968-1972. (n.d.). Tehran: Planning Organization. [In Persian]
- Ghani Nejad, Moussa. 2016. *Economy and Government in Iran*. Tehran: Publications of the Chamber of Commerce, Industries, Mines, and Agriculture. [In Persian]
- Hogland, Eric. 2002. *Land and Revolution in Iran*, translated by Firooz Mohajer. Tehran: Shirazeh. [In Persian]

- Lampton, Ann Catherine Swinford. 2015. *Land Reforms in Iran*, translated by Mehdi Es-haghian. Tehran: Amir Kabir. [In Persian]
- Leilāz, Saeed. 2013. *The Second Wave*. Tehran: Niloufar. [In Persian]
- Majidi, Abdolmajid, Farmanfarmaian, Khodadad, and Goudarzi, Manoochehr. 2002. *Development in Iran*. Tehran: Gām-e Nū. [In Persian]
- Majidi, Abdolmajid. 2004. *Memoirs*. Tehran: Gām-e Nū. [In Persian]
- Minutes of the National Consultative Assembly, 23rd Term, October 6, 1973. [In Persian]
- Mojtabā Ghadiri Masoum, Mojtabā, and Nasser Aliqoli Zadeh Firouz Jayi. 2003. *The Role of Villages and Agriculture in Development Plans before the Victory of the Islamic Revolution in Iran*. *Geographical Researches*, Vol. 35, No. 3-Serial No. 471, pp. 115-130. [In Persian]
- Nili, Masoud, and Karimi, Mohsen. 2017. *Planning in Iran 1937-1977: A Historical Analysis Focusing on the Developments of the Role and Position of the Organization of Planning and Budget*. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]
- Sākmā. Document No 293/1323, Document 97
- Sākmā. Document No 220/15533, Document 80
- Sākmā. Document No 220/16526, Document 25.
- Sākmā. Document No 230/31555, Document 114.
- Sākmā. Document No 293/6805, Document 95.
- Sākmā. Document No 220/7901 Document 100-102
- Sākmā. Document No 230/7901, Document 48.
- Sākmā. Document No 220/8811, Document 18, 19, 48.
- Sākmā. Document No 220/8823, Document 13,15,19,23.
- Organization of Planning and Budget. 1975. *Assessment of the Fifth Development Plan of the Country during the Years 1973-1975*. Tehran: n.n. [In Persian]
- Pahlavi, Mohammad Reza. 1967. *The White Revolution*. Tehran: Royal Library. [In Persian]
- Preliminary Report of the Third Development Plan of Iran. 1961. Tehran: Organization of Planning. [In Persian]
- Razāghi, Ebrahim. 1990. *A Model for Economic Development in Iran*. Tehran: Development Publishing. [In Persian]
- Second Development Program of the Country 1955-1961. 1955. *Resolutions of the National Consultative Assembly, 18th Term*, p. 220. [In Persian]
- Shakouri, Ali. 2005. *Agricultural Development Policies in Iran*. Tehran: Samt. [In Persian]
- Zāhedi Mazandarani, Mohammad Javād. 1998. *Development and Social Inequality (Doctoral Thesis)*. University of Tehran, Faculty of Social Sciences. [In Persian]