

بررسی جایگاه درآمدهای نفتی در برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۵۶ش) دوران پهلوی

نوع مقاله: پژوهشی

*تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۲/۱۲

*تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۲۵

نویسنده: نابی امید^۱

۱. گروه مدیریت، دانشکده مدیریت، اقتصاد و حسابداری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

چکیده

ایران اولین کشور در خاورمیانه به شمار می‌رود که نفت در آن تولید و صنعت نفت آن ملی شد. نفت مهم‌ترین منبع تأمین درآمدهای ارزی و یکی از منابع اصلی در برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه در ایران بوده است. نوسانات و تکانه‌های قیمتی نفت و تأثیر مستقیم آن بر درآمدهای دولت در دوران مختلف باعث تحولاتی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شده است. هدف این پژوهش بررسی جایگاه، سهم و اهمیت درآمدهای نفتی در برنامه‌های اول تا پنجم عمرانی در زمان پهلوی است. این پژوهش کیفی و روش جمع‌آوری اطلاعات به صورت مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و شیوه تحلیل اطلاعات نیز توصیفی و تاریخی است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد کاهش و حذف درآمدهای نفتی بعد از تحریم این صنعت (که ناشی از ملی شدن صنعت نفت بود) عامل اصلی توقف برنامه عمرانی اول و نرسیدن این برنامه به اهداف مورد نظر بود، ولی در برنامه دوم نفت از بخش‌های اصلی رشد اقتصادی این برنامه بوده است. هرچند در این برنامه بخش خدمات نقش اصلی را داشت، از سال ۱۳۴۲ به بعد مجدداً بخش نفت تا پایان برنامه عمرانی پنجم بخش اصلی اقتصاد ایران بود. در برنامه سوم و چهارم، توسعه نفت به موفقیت چشمگیری می‌رسد و پشتیبان اصلی رشد این برنامه‌ها قرار می‌گیرد، چنانکه از برنامه عمرانی سوم تا پایان دوران پهلوی میزان تولید و درآمدهای نفتی افزایش می‌یابد و بعد از افزایش انفجارگونه قیمت نفت در بازارهای جهانی در اوایل دهه ۱۳۵۰، پیش‌بینی افزایش شدید درآمدهای نفتی باعث بازنگری در برنامه عمرانی پنجم می‌شود. واژگان کلیدی: نفت، توسعه، برنامه‌های عمرانی، پهلوی، ایران.

Investigating the Position of Oil Revenues in the Five Development Programs (1949-1978) during the Pahlavi Era

Nabi Omid²

2. Management Department, Faculty of Management, Economics and Accounting, Payame Noor University, Tehran, Iran.

Abstract

Iran is the first country in the Middle East where oil was produced and the first country whose oil industry was nationalized. Oil has always been the most important source of foreign exchange earnings and one of the main sources of development programs and annual budgets in Iran. Oil price fluctuations and impulses, and their direct impact on government revenues in different eras have caused changes in the economic, political, and social spheres. The purpose of this research is to investigate the position, part, and importance of the oil revenues in the first to fifth development programs during the Pahlavi era. This research is qualitative, and the data collection method is based on archival sources with a descriptive-historical method for data analysis. The results of the research showed that the reduction and elimination of oil revenues after the boycott of this industry (due to the nationalization of the oil industry) was the main reason for the failure of the first development program, which did not reach its goals. Nevertheless, in the second development program, oil has been one of the main economic growth sectors of this plan. Although in the second development program, the service sector had the most important role, from 1963 onwards, the oil sector was again considered the main sector of Iran's economy until the end of the fifth development program. In the third and fourth programs, oil is placed as the main support for the remarkable success and proper growth of these plans. Therefore, from the third development program to the end of the Pahlavi era, the oil production amount and incomes increased. After the feverish increase of oil prices in the world markets in the early 1970s, the forecast of a sharp increase in oil revenues was one of the main factors for the revision of the fifth development program.

Keywords: Oil, Development, Development Programs, Pahlavi, Iran.

- Corresponding Author Email Address: nabiomidi@pnu.ac.ir
<https://doi.org/https://doi.org/10.48308/irhj.2023.103371>
<https://dorl.net/dor/20.1001.1.20087357.1402.16.1.5.1>



مقدمه

اواخر دوران قاجار با طرح مسئله نفت در ایران همراه می‌شود. تا قبل از بهره‌برداری و کسب درآمد از نفت، اقتصاد ایران در عهد قاجار بیشتر به تولیدات کشاورزی و تجارت خارجی وابسته بود و تمرکز اصلی دولت برای کسب درآمد بر بخش‌های حمل و نقل، مالیات‌ها، تعرفه‌های تجارت خارجی و واگذاری امتیازات به خارجی‌ها بود. نخستین چاه نفت در خاورمیانه با نام چاه شماره یک در سال ۱۲۸۷ در شهر مسجد سلیمان به بهره‌برداری رسید که عملیات حفاری آن یک سال قبل توسط کنسرسیوم داریسی شروع شده بود. پس از آن، در کمتر از یک سال، چندین چاه دیگر در همین منطقه اکتشاف، حفاری و بهره‌برداری شد. نام ویلیام ناکس داریسی^۱ (به همراه هنری درآموندولف و آنتوان کتابچی‌خان) که امتیاز اکتشاف و بهره‌برداری از نفت ایران را برای ۶۰ سال از مظفرالدین شاه قاجار گرفت و از نخستین بنیانگذاران صنعت نفت در ایران و خاورمیانه است، در تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اواخر دوره قاجار و اوایل پهلوی برجسته است. امتیاز داریسی در واقع سومین قراردادی بود که طی آن استخراج نفت ایران به خارجی‌ها واگذار می‌شد. پیش از آن، در امتیاز دالکی (۱۲۶۲/۱۸۸۳) و امتیاز رویتر (۱۲۵۱/۱۸۷۲) نیز حق برداشت نفت ایران واگذار شده بود، اما هر دو به دلیل توفیق نیافتن در برداشت نفت باطل شدند. امتیاز دالکی (دالکی، شهری در استان بوشهر) اولین قرارداد درباره نفت ایران بود که در دوره قاجار به خارجی‌ها (شرکت انگلیسی هوتز^۲) واگذار گردید. ۱۶ سال قبل از تصویب اولین برنامه عمرانی در ایران (۱۳۲۷)، در سال ۱۳۱۱، امتیاز داریسی به‌عنوان تنها امتیاز در حال بهره‌برداری از صنعت نفت ایران توسط رضاشاه لغو شد. در پی این مسئله اختلافی بین ایران و انگلستان به وجود آمد که به انعقاد قرارداد جدیدی بین ایران و انگلستان (در سال ۱۳۱۲/۱۹۳۳) منجر شد که با قرارداد داریسی تفاوت ماهوی نداشت. نفت تاریخی پر فراز و نشیب در ایران داشته است. اولین برنامه توسعه در ایران (برنامه عمرانی اول) در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. قبل از تصویب اولین برنامه عمرانی و در فاصله سال‌های ۱۳۱۶ تا ۱۳۲۳ (در خلال جنگ جهانی دوم)، به‌جز بخش نفت، تقریباً تمام بخش‌های اقتصاد ایران دارای رشد منفی و ناپایدار بود. در زمان شروع برنامه‌ریزی نفت هنوز ملی نشده بود. ملی شدن صنعت نفت و تبعات آن دو سال بعد از تصویب اولین برنامه عمرانی کشور به وقوع پیوست. پس به این ترتیب، نفت از همان برنامه عمرانی اول نقش مؤثری در تحولات داشت. در این پژوهش تلاش می‌شود جایگاه، سهم و اهمیت درآمدهای نفتی در برنامه‌های اول تا پنجم عمرانی در زمان پهلوی بررسی شود.

1. William Knox D'Arcy

2. Hotz

رودری و همکاران (۱۴۰۰) در مطالعه خود تلاش دارند به این سؤال پاسخ دهند که آیا نفت برای ایران موهبت بوده است یا نفرین؟ آنان نتیجه‌گیری می‌کنند افزایش قیمت نفت بر توسعه مالی ایران تأثیر معناداری ندارد و چنانچه در سطح بالایی خود باشد باعث کاهش توسعه مالی می‌شود. همچنین چنانچه شاخص توسعه مالی مبتنی بر شبکه بانکی در سطح میانه باشد، افزایش قیمت نفت نفرین نیست و توسعه مالی بانکی را کاهش نمی‌دهد. همچنین متغیرهای باز بودن مسیرهای تجاری و رشد اقتصادی بسته به نوع توسعه مالی و رژیم تأثیر متفاوتی دارند. براساس نتایج این پژوهش، افزایش قیمت و درآمدهای نفتی تحت هر شرایطی منجر به کاهش توسعه مالی در کشور نمی‌شود و سیاست‌گذاری‌ها بایستی با توجه به پایداری و رژیم حاکم بر توسعه مالی و نوع توسعه مالی صورت پذیرد.^۱

حسین‌زاده و همکاران (۱۳۹۹) در تحقیقی با عنوان «بررسی تأثیر تحولات نفت بر توسعه‌نیافتگی سیاسی در ایران عصر پهلوی دوم، براساس رهیافت نهادگرایی جدید» می‌کوشند بنا بر دیدگاه نهادگرایی جدید به این سؤال پاسخ دهند که چرا و چگونه ایران در عصر پهلوی دوم با وجود ثروت هنگفتی که از درآمدهای نفتی به دست آورد، در عرصه سیاسی توسعه نیافت؟ یافته‌ها حاکی از آن است که ویژگی‌های نهادی ایران در دوران پهلوی دوم دلیل اصلی توسعه‌نیافتگی ایران است.^۲

لیلاز (۱۳۹۸) در کتابی با عنوان موج دوم: تجدیدسازی آمرانه در ایران به بررسی برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی در فصول جداگانه پرداخته است. او در این کتاب در پی آن است که نقش برنامه‌های سوم تا پنجم را در رویدادهای منتهی به انقلاب ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ دریابد و سهم هر یک از برنامه‌ها، روح حاکم بر آنها و نیز تأثیر انحراف از برنامه‌ها را در شکست پروژه نوسازی اقتصادی - اجتماعی ایران مطالعه کند. نویسنده در بررسی برنامه‌های عمرانی سه‌گانه، نگاهی به بخش‌های مختلف اقتصاد ایران از جمله نفت کرده است.^۳

نادری‌نژاد و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان «نفت، کیفیت زندگی و توسعه در ایران» سهم ثروت طبیعی نفت و درآمدهای حاصل از آن را بر کیفیت زندگی مردم ایران بررسی کرده‌اند. از نظر آنان شتاب‌زدگی و عدم فرصت برای اصلاحات نهادی، بی‌توجهی به بستر بومی، تک سویه بودن و بی‌توجهی به پایداری از مشخصه‌های سیاست‌های اجتماعی دولت ایران طی سال‌های ۹۰-۱۳۵۰ شمسی، به‌رغم تغییر رژیم و دولت‌ها، است. این امر نشان می‌دهد ساختارهای ایران همواره دارای مسائل و نقایص

۱. سهیل رودری، امیرمنصور طهرانچیان، پگاه زارعی، «آیا نفت نفرین است یا موهبت برای توسعه مالی ایران؟»، فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی، س ۱۷، ش ۷۰ (۱۴۰۰)، ص ۸۵-۱۱۶.

۲. حسین حسین‌زاده، و دیگران، «بررسی تأثیر تحولات نفت بر توسعه‌نیافتگی سیاسی در ایران عصر پهلوی دوم، براساس رهیافت نهادگرایی جدید»، رهیافت انقلاب اسلامی، س ۱۴، ش ۵۲ (۱۳۹۹)، ص ۳۴۵-۲۶۴.

۳. سعید لیلاز، موج دوم: تجدیدسازی آمرانه در ایران: تاریخ برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم، چاپ دوم (تهران: نیلوفر، ۱۳۹۸).

بنیادی است که سبب می‌شود مشکلات در همهٔ حوزه‌ها از جمله حوزهٔ رفاه و کیفیت زندگی پیوسته بازتولید گردد.^۱

کفایی و رحمانی (۱۳۹۷) در تحقیقی با عنوان «بررسی نقش درآمدهای نفتی در چگونگی اثرگذاری توسعهٔ بخش مالی بر رشد اقتصادی کل و بخش غیرنفتی در ایران» نشان می‌دهند توسعهٔ مالی بر رشد اقتصادی تأثیر مثبت داشته، ولی درآمدهای نفتی و افزایش ناگهانی آن تأثیر منفی بر این رابطه گذاشته و موجب کاهش آن شده است.^۲

بابایی و جلالی فر (۱۳۹۵) در مقالهٔ خود با عنوان «کاربرد الگوی داده - ستانده به منظور ارزیابی جایگاه بخش نفت و گاز در اقتصاد ایران»، نقش صنعت نفت و گاز را در اقتصاد ایران با استفاده از جدول داده - ستانده و ضرایب متنوعی از جمله ضرایب پسین و پیشین محاسبه و بررسی می‌کنند. براساس یافته‌های این پژوهش، بخش خدمات مهم‌ترین عرضه‌کنندهٔ نهاده‌های مورد نیاز برای تولید در بخش نفت و گاز است. شاخص حساسیت انتشار برای صنعت نفت بزرگ‌تر از واحد است که این نشان می‌دهد سایر بخش‌ها در پیشبرد مقاصد تولیدی خود از محصولات این صنعت به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به نحو مطلوبی استفاده می‌کنند. صنعت نفت از نظر کشش تولید کل رتبهٔ سوم را به خود اختصاص داده، که از یک طرف نشان‌دهندهٔ اهمیت این صنعت از نظر پیوند با سایر فعالیت‌های اقتصادی است و از طرف دیگر بیانگر نقش این صنعت در جبران تقاضای نهایی است.^۳

در این مطالعات بیشتر بر نقش مثبت و منفی نفت در اقتصاد ایران به صورت کلی و تأثیر درآمدهای نفتی بر یک بخش به صورت خاص تأکید شده است. وجه تمایز پژوهش حاضر تمرکز بر جایگاه درآمدهای نفتی در برنامه‌های عمرانی پنج‌گانه در دوران پهلوی است. همچنین برخی از این تحقیقات دارای جهت‌گیری خاص و افراط و تفریط‌هایی هستند. به قول سعید لیلایز، «نوشتن و سخن گفتن دربارهٔ این دورهٔ تاریخی هنوز در چنبره‌های ملاحظاتی و سوگیری‌های فرقه‌ای و ایدئولوژیک گرفتار است و طی طریق بر سیاق صواب در این وادی بسیار صعب و متعذر است.»^۴ با این حال در پژوهش حاضر بسیار تلاش شده است از هر گونه سوگیری و جهت‌دهی مطالب دوری و استقلال پژوهشی حفظ شود.

۱. ریحانه نادری نژاد، غلامرضا غفاری، فرشاد مؤمنی، «نفت، کیفیت زندگی و توسعه در ایران»، *فصلنامهٔ علوم اجتماعی*، س ۲۵، ش ۸۰ (۱۳۹۷)، ص ۶۳-۸۷.

۲. محمدعلی کفایی، طاهره رحمانی، «بررسی نقش درآمدهای نفتی در چگونگی اثرگذاری توسعهٔ بخش مالی بر رشد اقتصادی کل و بخش غیرنفتی در ایران»، *اقتصاد و الگوسازی*، س ۹، ش ۱ (۱۳۹۷)، ص ۲۷-۵۴.

۳. نیلوفر بابایی، بهناز جلالی فر، «کاربرد الگوی داده - ستانده به منظور ارزیابی جایگاه بخش نفت و گاز در اقتصاد ایران»، *فصلنامهٔ مطالعات اقتصاد انرژی*، س ۱۴، ش ۵۸ (۱۳۹۷)، ص ۱۶۹-۱۹۵.

۴. لیلایز، ص ۱۵.

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش کیفی و روش جمع‌آوری اطلاعات در آن به صورت اسنادی و کتابخانه‌ای است. در تحلیل داده‌ها نیز از روش هرمنوتیک استفاده می‌شود. در ادامه به مراحل این روش^۱ اشاره می‌گردد:

۱. دسترسی به داده‌های اطلاعاتی: داده‌های اطلاعاتی این مقاله از مجموعه کتاب‌ها، مقالات، مجلات، گزارشات معتبر و نیز متن قوانین برنامه عمرانی اول تا پنجم دوران پهلوی و گزارش‌های مربوط به عملکرد این برنامه‌ها جمع‌آوری می‌شود.

۲. بازبینی اعتبار داده‌های اطلاعاتی: در منابع این پژوهش از گزارشات معتبر سازمان برنامه و بودجه، قوانین مصوب و گزارشات رسمی، کتب مرجع و مستند و مقالات علمی استفاده می‌شود. بنابراین، منابع داده‌های اطلاعاتی معتبر هستند.

۳. درک، فهم و تجزیه و تحلیل داده‌های اطلاعاتی: برای این امر ضمن بررسی کلی برنامه‌های عمرانی اول تا پنجم، جایگاه نفت در این برنامه‌ها به تفکیک برنامه‌ها واکاوی می‌شود.

برنامه‌های عمرانی دوران پهلوی

نظام برنامه‌ریزی حکومت‌ها در ایران از منظر تاریخی دارای قدمتی طولانی است، اما تلاش‌ها برای ساختاربندی و طرح برنامه برای توسعه اقتصادی در شکل نوین آن از سال‌های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) آغاز شد. سال ۱۳۱۶ را می‌توان سال شروع بسترسازی اجرایی برای برنامه‌ریزی در کشور به شمار آورد. الگوی نوسازی در ایران با حکومت رضاشاه یعنی با شروع دوره پهلوی پایه‌گذاری شد.^۲ ایران یکی از باسابقه‌ترین کشورها در برنامه‌ریزی توسعه است و تدوین برنامه‌های مدون در عصر پهلوی از سال ۱۳۲۷ آغاز شد و تا سال ۱۳۵۶ ادامه داشت.^۳

در عصر پهلوی پنج برنامه عمرانی تدوین گردید. از میان آنها، برنامه پنجم مدتی بعد از تصویب و اجرا مورد بازبینی و تجدیدنظر کلی قرار گرفت. برنامه عمرانی اول و دوم هفت‌ساله و مابقی پنج‌ساله بودند. در جدول شماره ۱ به تاریخ تصویب و اجرای برنامه‌ها اشاره شده است.

۱. حسن دانایی فرد، سید مهدی الوانی، عادل آذر، روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع، چاپ اول (تهران: صفار-اشراقی، ۱۳۸۳)، ص ۹۳-۹۴.

۲. نیما ناعم، امید یعقوب‌زاده، موانع توسعه در ایران، چاپ اول (تهران: نقد فرهنگ)، ص ۱۰.

۳. حمید خلجی، امید علی احمدی، علی روشنائی، «مروری بر الگوها و رویکردهای نظری حاکم بر فضای برنامه‌ریزی توسعه در ایران»، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، س ۲، ش ۴ (۱۳۹۸)، ص ۱۰۱۲-۱۰۳۸.

جدول ۱. مشخصات برنامه‌های 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

ایران یکی از نخستین کشورهای جهان سوم است که برنامه‌ریزی اقتصادی را به اجرا درآورد. اولین برنامه ایران سه سال زودتر از نخستین برنامه هند و حتی زودتر از چین به اجرا گذاشته شد. ترکیه هم برنامه‌ای را در سال ۱۹۴۷ (۱۳۲۶) به اجرا درآورد، اما در خاورمیانه، برنامه‌ریزی اقتصادی در مصر در سال ۱۹۵۲ (۱۳۳۱) آغاز شد و در حقیقت تا اواخر دهه ۱۹۶۰م (۱۳۴۰) برنامه‌ریزی از سرمایه‌گذاری در بخش عمومی فراتر نمی‌رفت. در سال‌های منتهی به شروع برنامه عمرانی اول، مشکلاتی نظیر وقوع جنگ جهانی دوم، سقوط دولت مرکزی و تبعید رضاشاه در شهریور ۱۳۲۰ باعث شد تأسیسات صنعتی و کارخانه‌هایی که عمدتاً به پشتوانه دولت در ایران تأسیس شده بودند، در آستانه تعطیلی قرار گیرند و به علت رکود بخش صنایع و معادن سهم این بخش طی این مدت کاهش یابد و زمینه‌های صنعتی اندکی که در کشور شکل گرفته بود نیز دچار مشکل شود. با توجه به موضوع پژوهش حاضر در ادامه به بررسی برنامه‌های عمرانی اول تا پنجم با محوریت جایگاه نفت و درآمدهای آن می‌پردازیم.

برنامه عمرانی اول و ملی شدن صنعت نفت

اولین برنامه توسعه در ایران (برنامه عمرانی اول) در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و سپس در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ قانون اجازه اجرای موقت آن تصویب شد. مدت اجرای این برنامه هفت سال (از مهر ۱۳۲۸ تا شهریور ۱۳۳۴) بود. قبل از تصویب برنامه عمرانی اول، در تاریخ ۲۷ مرداد ۱۳۲۵ هیئت دولت تشکیل هیئت عالی برنامه را تصویب کرد. پس از مطالعات هیئت عالی برنامه، توانایی مالی کشور برای اجرای نقشه وسیعی که اصلاحات اجتماعی و اقتصادی را در بر داشته باشد، ناکافی تشخیص داده شد و دولت به فکر افتاد بخشی از اعتبارات مورد نیاز را از طریق وام گرفتن از خارج تأمین کند. بنابراین، تقاضای وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار برای اجرای برنامه هفت ساله تنظیم شد و در ۳ آبان ۱۳۲۵ از طریق سفارت ایران در آمریکا، تسلیم هیئت مدیره بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه گردید. بانک جهانی پرداخت وام را منوط به ارائه گزارش دقیق و اعلام نحوه مصرف وام و شیوه استرداد

آن کرد.^۱ هیئت دولت ایران برای تهیه این گزارش از طریق سفیر ایران در امریکا با چند شرکت مشورت کرد. نهایتاً حسن مشرف نفیسی، به‌عنوان نماینده ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، با شرکت مهندسان مشاور موریس نودسن^۲ وارد مذاکره و عقد قرارداد شد تا این شرکت به هیئت عالی برنامه در تهیه برنامه اصلاحی نهایی کمک کند. به‌رغم تقدیم لایحه برنامه در اردیبهشت ۱۳۲۷ به مجلس شورای ملی، تصویب آن به تأخیر افتاد. در این بین، پس از تغییر دولت حکیمی و به دنبال تصمیم هیئت دولت جدید (به ریاست عبدالحسن هژیر) در شهریور ۱۳۲۷ برای اطلاع از نظر کارشناسان و متخصصان جهانی درباره برنامه و استفاده از نظرات آنها برای رفع نواقص برنامه، به ابوالحسن ابتهاج (نماینده ایران در جلسه مجمع عمومی بانک جهانی) مأموریت داده شد به همراه سفیر ایران در واشنگتن و بنا بر توصیه بانک جهانی با شرکت مهندسین مشاور ماوراء بحار^۳ قراردادی برای استفاده از خدمات تخصصی آنها تنظیم و منعقد کند. البته گزارش نهایی شرکت ماوراء بحار در مهر ۱۳۲۸ به دولت داده شد که به دلیل تصویب قانون اجازه اجرای برنامه عمرانی اول عملاً بدون استفاده ماند. اجرای برنامه اول با ملی شدن صنعت نفت (۱۳۲۹) و کودتای ۲۸ مرداد (۱۳۳۲) و دیگر وقایع سیاسی و اجتماعی مهم مصادف بود. منابع مالی برای اجرای برنامه ابتدا حدود ۶۲ میلیارد ریال بود که بعداً در لایحه نهایی به ۲۱ میلیارد ریال کاهش یافت. به دلیل نگرانی درباره تأمین مالی، در ابتدا در گزارش مشرف نفیسی پیشنهاد شده بود که یک سوم از هزینه برنامه (حدود ۲۰۰ میلیون دلار) از طریق دریافت وام از بانک جهانی و دو سوم باقی‌مانده از محل منابع داخلی تأمین شود. برای افزایش منابع داخلی نیز چهار روش پیشنهاد شده بود: ۱- اختصاص کامل منابع حاصل از حق امتیازها و سهم سود دریافتی دولت از شرکت نفت ایران و انگلیس به برنامه (۶۰ میلیون پوند)؛ ۲- کاهش نسبت پشتوانه اسکناس منتشرشده از ۱۰۰ درصد به ۵۰ درصد به‌منظور آزاد شدن منابع بانک ملی برای پرداخت وام برای تأمین مالی (۳۵ میلیون پوند)؛ ۳- سازماندهی دوباره کارخانه‌های دولتی که توسط بانک صنعت و معدن اداره می‌شوند و فروش آن به سرمایه‌گذاران خصوصی (۸ میلیون پوند) و ۴- تشویق برای سرمایه‌گذاری و پس‌انداز خصوصی به میزان ۸ میلیون پوند.^۴

اقتصاد ایران در اوایل دهه ۱۳۲۰ متکی بر بخش کشاورزی بود و تا قبل از سال ۱۳۲۳ بیش از ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی به بخش کشاورزی اختصاص داشت. در سال‌های قبل از برنامه عمرانی اول به‌مرور از سهم بخش کشاورزی کاسته و به سهم بخش نفت افزوده شد، به طوری که سهم بخش‌های

۱. ابوالحسن ابتهاج، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، چاپ اول (تهران: نشر علمی، ۱۳۷۱)، ص ۸۳.

2. Morrison Knudsen

3. Consultants Incorporated Overseas

۴. گزارش مقدماتی برنامه اول توسعه عمرانی (تهران: سازمان برنامه، ۱۳۲۶).

کشاورزی و نفت به ترتیب از ۳۰٫۶ و ۱۸٫۵ درصد در سال ۱۳۱۹ به ۲۳٫۶ و ۳۸ درصد در سال ۱۳۲۶ رسید.^۱ در ماده ۵ قانون برنامه عمرانی اول آمده است:

در سال ۱۳۲۷ ششصد میلیون ریال (۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰) و در سنوات بعد تا انتهای دوره هفت ساله، کلیه درآمدهای دولت از محل پرداخت‌های شرکت سهامی نفت ایران و انگلیس به اجرای برنامه تخصیص داده خواهد شد. پس از انقضای دوره هفت ساله درآمدهای مشروح در این ماده جهت پرداخت بهره و استهلاک وام‌هایی که به موجب قانون برای اجرای برنامه اخذ می‌شود تخصیص داده خواهد شد.^۲

در فصل چهارم برنامه عمرانی اول با عنوان «سرمایه برای ایجاد شرکت سهامی نفت ایران» مبلغ ۱ میلیارد ریال (یا به عبارت متن قانون ۱۰۰۰ میلیون ریال) اعتبار در نظر گرفته شده بود. بعد از ملی شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ و اعمال تحریم‌های مربوط به آن، درآمدهای نفتی ایران تا سال ۱۳۳۳ متوقف گردید. براساس گزارش عملکرد برنامه عمرانی اول، سهم ارزش افزوده بخش نفتی ایران در سال ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ به صفر رسید و بعد از آن نیز نسبت به سال قبل از ملی شدن صنعت نفت حجم آن بسیار کم بود. بین سال‌های ۱۳۳۱ تا ۱۳۳۴ اقتصاد کشور وضع مطلوبی نداشت. درآمد ارزی کشور در نتیجه قطع درآمد نفت بسیار کاهش یافت و این امر باعث کاهش سرمایه‌گذاری در بخش‌های صنایع و معادن و کشاورزی شد که در نهایت سیر نزولی رشد این بخش‌ها را به دنبال داشت. طی سه سال، از ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۳، شاخص هزینه زندگی ۳۳ درصد رشد کرد. کاهش موجودی‌های ارزی موجب محدودیت‌های شدید اقتصادی شد و در عین حال موجودی کالاهای وارداتی رو به نقصان گذاشت و استقراض از بانک ملی و کاهش موجودی کالاهای وارداتی خطر افزایش شدید قیمت‌ها را به دنبال داشت.^۳

چنانکه در شکل ۱ مشاهده می‌شود،^۴ ارزش افزوده بخش نفت که در سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۲۹ بالاترین سهم را داشت، بعد از سال ۱۳۲۹ به دلیل تبعات تحریم ناشی از ملی شدن صنعت نفت به صفر رسید و در سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ پایین‌ترین بخش (بدون سهم) شد. از سال ۱۳۳۳ درآمدهای نفت با شیب بسیار محدودی که قابل مقایسه با میزان آن در دوره قبل از ملی شدن صنعت نفت نبود، از سر گرفته شد و در سال ۱۳۳۴ که سال پایانی برنامه است، بالاتر از بخش صنایع و معادن و پایین‌تر از بخش‌های خدمات و کشاورزی قرار گرفت. پس از برقراری مجدد درآمد نفت در سال ۱۳۳۳، لازم بود برنامه‌ای

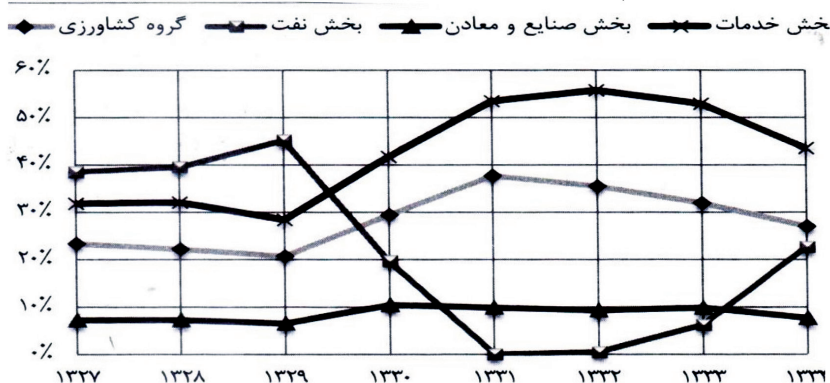
۱. برآورد تولید ناخالص داخلی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی (تهران: بانک مرکزی).

۲. قانون برنامه عمرانی اول (مجلس شورای ملی، ۱۳۲۷)، ص ۳-۴.

۳. مسعود نبلی، محسن کریمی، برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶؛ تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه، چاپ دوم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۶)، ص ۱۱۴.

۴. برآورد تولید ناخالص داخلی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی.

جدید منطبق با واقعیات تدوین شود. از این رو، با ورود ابوالحسن ابتهاج به سازمان برنامه، اجرای برنامه اول از شهریور ۱۳۳۴ و قبل از پایان رسمی زمان برنامه متوقف گردید.



شکل ۱. سهم ارزش افزوده بخش‌های مختلف در طول برنامه عمرانی اول

برنامه عمرانی دوم و عبور از بحران درآمدهای نفتی

برنامه عمرانی دوم که مدت اجرای آن مانند برنامه عمرانی اول هفت‌ساله بود (از ۱۳۳۵/۷/۱ تا ۱۳۴۱/۷/۱) در ۸ اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید. قبل از شروع برنامه عمرانی دوم، شرایط سخت اقتصادی ناشی از کاهش درآمدهای نفتی که از زمان ملی شدن صنعت نفت ادامه یافته بود، دولت را ناگزیر به دریافت وام از بانک ملی کرد.^۱ خزانه‌داری کل و دستگاه‌های دولتی در پایان سال ۱۳۳۴ که مقارن با آغاز برنامه عمرانی دوم بود، جمعاً معادل ۱۰,۹ میلیارد ریال به بانک ملی و ۸,۲ میلیارد ریال به دیگر بانک‌ها بدهی داشتند. بدهی دولت و دستگاه‌های تابع آن به بانک ملی ۵ میلیارد ریال و به سایر بانک‌ها ۶,۹ میلیارد ریال، یعنی مجموعاً ۱۱,۹ میلیارد ریال افزایش یافته بود که معادل ۱۶۵ درصد رشد بدهی دولت طی پنج سال به بانک‌ها بود. بررسی ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶) نشان می‌دهد بخش نفت طی برنامه عمرانی دوم از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۱ به‌طور متوسط سالانه ۱۷,۴ درصد رشد داشته است. دلیل رشد بالای ارزش افزوده بخش نفت، افزایش مجدد تولید آن بعد از شرایط بحرانی ناشی از تحریم نفت ایران در اوایل دهه ۱۳۳۰ است، به طوری که در سال ۱۳۳۴ رشد ۳۴۷ درصدی در این بخش مشاهده می‌شود.^۲ در جدول ۲ رشد ارزش افزوده بخش نفت در طی

۱. تا قبل از تأسیس بانک مرکزی در سال ۱۳۳۹ وظیفه انتشار پول بر عهده بانک ملی بود.

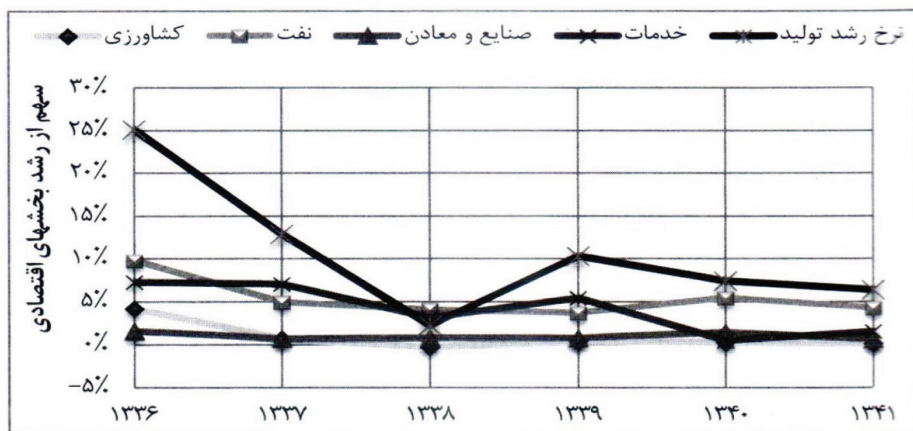
۲. همان، ص ۱۱۵-۱۲.

سال‌های اجرای برنامه عمرانی دوم آمده است.^۱

جدول ۲. ارزش افزوده بخش نفت (به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ش) (میلیارد ریال)

عنوان/سال	۱۳۳۵	۱۳۳۶	۱۳۳۷	۱۳۳۸	۱۳۳۹	۱۳۴۰	۱۳۴۱	میانگین
ارزش افزوده	۸۲۹۱	۱۱۲۷۵	۱۳۱۵۰	۱۴۹۰۵	۱۶۵۲۲	۱۹۱۵۵	۲۱۳۷۲	۱۷,۴ درصد
نرخ رشد (درصد)	-	۳۶	۱۶,۶	۱۳,۳	۱۰,۹	۱۵,۹	۱۱,۶	۱۷,۴ درصد
سهم نسبت به کل بخش‌ها (درصد)	۲۸,۶	۳۱,۴	۳۲,۱	۳۳,۶	۳۳,۸	۳۶,۵	۳۸,۳	۳۳,۵ درصد

میانگین ارزش افزوده بخش نفت در طول سال‌های اجرای برنامه عمرانی دوم برابر ۱۷,۴ درصد بوده است. سهم بخش نفت از کل ارزش افزوده بخش‌های مختلف در برنامه عمرانی دوم ۳۳,۵ درصد بوده که بیشتر از بخش‌های کشاورزی (با سهم ۱۹,۲ درصد) و صنایع و معادن (با سهم ۷,۴ درصد) و کمتر از سهم خدمات (با سهم ۳۹,۹ درصد) بوده است. در این برنامه سهم بخش کشاورزی کاهش چشمگیری داشت، تا جایی که سهم آن از ۲۴ درصد در ابتدای برنامه به ۱۵ درصد در پایان برنامه کاهش یافت و در مقابل سهم بخش نفت از ۲۹ درصد در ابتدای برنامه به ۳۸ درصد در پایان آن رسید. شکل ۲ سهم رشد بخش‌های مختلف اقتصادی (نفت، خدمات، کشاورزی، صنایع و معادن) را از تولید ناخالص داخلی در طول اجرای برنامه عمرانی دوم نشان می‌دهد.^۲



شکل ۲. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی و سهم رشد بخش‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی در طول سال‌های اجرای برنامه عمرانی دوم

۱. بانک مرکزی ایران، داده‌های سری زمانی، ۱۳۷۶.

۲. همان.

سه‌م نفت در سال از نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۳۶ و ۱۳۳۸ و همچنین در دو سال پایانی برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۰ و ۱۳۴۱) از سایر بخش‌ها زیاده‌تر بود و در سایر سال‌ها تقریباً به اندازه سهم بخش خدمات بود، ولی همواره و در طول اجرای برنامه از دو بخش کشاورزی و صنایع و معادن بالاتر بود.

برنامه عمرانی سوم، فراتر از انتظارات

برنامه عمرانی سوم در شهریور ۱۳۴۱ برای اجرا از ۱۳۴۱/۷/۱ تا ۱۳۴۶/۱۲/۲۹ (به مدت پنج سال و نیم) تصویب شد. این برنامه از محدود برنامه‌هایی است که در آن عملکرد رشد اقتصادی از هدف اعلام‌شده پیشی می‌گیرد. میانگین رشد اقتصادی این برنامه تقریباً ۸٫۳ درصد بود. برنامه عمرانی سوم اولین برنامه جامع توسعه در ایران به شمار می‌رود و در میان برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب، از لحاظ رشد اقتصادی رتبه دوم را دارد. همچنین برخلاف دو برنامه قبلی که از نظر زمانی هفت‌ساله بودند، این برنامه اولین برنامه پنج‌ساله بود. دکتر خداداد فرمانفرمایان، از طراحان اصلی برنامه عمرانی سوم و مدیر دفتر اقتصادی سازمان برنامه، در این باره می‌گوید: «این هم از ابتکارات دفتر اقتصادی سازمان برنامه بود که ما فکر کردیم برنامه پنج‌ساله را بهتر می‌توانیم تهیه بکنیم، بهتر می‌شود پیش‌بینی کرد، مدت کوتاه‌تر است و شاید عملی‌تر باشد. بعد از آن دیگر برنامه‌ها پنج‌ساله شد.»^۱

تحول اجرایی بسیار مهم دیگر در برنامه عمرانی سوم، تفکیک برنامه‌ریزی از اجرا و انتقال اجرای برنامه به وزارتخانه‌ها از یک سو و الحاق بودجه‌ریزی و کنترل بودجه سالیانه وزارتخانه‌ها به سازمان برنامه و تبدیل آن به سازمان برنامه و بودجه از سوی دیگر بود. در برنامه‌های عمرانی اول و دوم، سازمان برنامه همه مراحل از طراحی تا تکمیل طرح‌ها را مستقیماً و به‌طور مستقل انجام می‌داد که این امر اعتراضات همیشگی وزارتخانه‌ها را به دنبال داشت.^۲ نوآوری دیگر در برنامه عمرانی سوم تفکیک اولویت طرح‌های عمرانی و اقتصادی به هسته و غیرهسته بود. مطابق این ابتکار طرح‌های عمرانی برنامه سوم در هر بخش به گونه‌ای دسته‌بندی و تنظیم شد که در صورت کاهش منابع، در هر لحظه بتوان به‌فوریت اولویت‌های تخصیص منابع کمیاب را به‌درستی تشخیص داد. بعد از گذشت چند ماه از تصویب برنامه عمرانی سوم، اصلاحات موسوم به انقلاب سفید توسط محمدرضا شاه اعلام شد. در گزارش مقدماتی برنامه سوم که در تابستان سال ۱۳۴۰ تهیه شد، آمده است: «اگر کشور ایران می‌خواهد در یک دوره بیست و پنج‌ساله و طی پنج برنامه عمرانی [از برنامه عمرانی سوم به بعد] تا پایان سال ۱۳۶۶ به جرگه

۱. منوچهر گودرزی و دیگران، توسعه در ایران: ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷، چاپ اول (تهران: نشر گام، ۱۳۸۱)، ص ۲۳۱.

۲. لیلان، ص ۷۱.

کشورهای توسعه یافته بپیوندند لازم است هر سال صرف نظر از درآمد نفت، ۱۸ درصد کل تولید ملی به مصرف سرمایه گذاری ثابت برسد. با چنین نرخ سرمایه گذاری، درآمد سرانه ایران پس از بیست و پنج سال به ۲٫۵ برابر سطح درآمد سرانه در دوره برنامه دوم می رسد. ۱۶ در ماده ۵ قانون برنامه سوم آمده است: سهمی از درآمد نفت که در هر سال (یا قسمتی از سال) طی دوره برنامه عاید دولت می شود به محض وصول طبق جدول زیر در حساب مخصوصی به نام (حساب درآمد برنامه) در بانک مرکزی سپرده خواهد شد.

نیمه دوم سال ۱۳۴۱	۵۵ درصد درآمد نفت (با رعایت قانون بودجه سال ۱۳۴۱)
نیمه دوم سال ۱۳۴۲	۶۰ درصد درآمد نفت
نیمه دوم سال ۱۳۴۳	۶۵ درصد درآمد نفت
نیمه دوم سال ۱۳۴۴	۷۰ درصد درآمد نفت
نیمه دوم سال ۱۳۴۵	۷۵ درصد درآمد نفت
نیمه دوم سال ۱۳۴۶	۸۰ درصد درآمد نفت

در موقع پرداخت اقساط فوق وجوه مربوط به هزینه طرح های عمرانی مستمر دولت که ضمن برنامه سوم منظور شده است و هزینه نگاهداری و اداره تأسیساتی که در اثر اجرای برنامه به وجود آمده است براساس اعتبارات عمرانی مصوب و به ترتیبی که بین وزارت دارایی و سازمان برنامه توافق خواهد شد از اقساط مزبور کسر خواهد گردید.^۲

در تبصره ۱ همین ماده منظور از درآمد نفت کاملاً مشخص و تصریح می شود:

درآمد نفت مذکور در این ماده عبارت است از جمع وجوهی که به موجب قرارداد نفت مصوب ششم آبان ماه ۱۳۳۳ (اعم از مالیات بر درآمد و پرداخت مشخص) عاید دولت ایران می شود (اقساط بدهی دولت به شرکت سابق نفت ایران و انگلیس «موضوع ماده یک قسمت دوم قرارداد مزبور» که در موقع خود پرداخت گردیده از این رقم موضوع می گردد) و همچنین هر درآمد دیگری که دولت ایران از منابع نفت طبق قراردادهای موجود یا قراردادهایی که بعداً منعقد خواهد نمود به دست می آورد.

سهم نفت در کل صادرات کالا و خدمات کشور که در سال ۱۳۳۸ حدود ۷۴٫۲ درصد بود، در سال ۱۳۴۱ به ۸۰ درصد و در سال ۱۳۴۶ به ۸۳ درصد رسید و دیگر هرگز به کمتر از این مقدار بازنگشت.^۳ برنامه

۱. گزارش مقدماتی برنامه عمرانی سوم (تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۰)، ص ۲۸.

۲. مجلس شورای ملی، قانون برنامه عمرانی سوم، ۱۳۴۱، ص ۱.

۳. حساب های ملی ایران ۱۳۵۶-۱۳۳۸ (تهران: بانک مرکزی، ۱۳۶۰)، ص ۴۵۱.

سوم را می‌توان نقطه آغاز رشد دائمی نفت به صورت منبعی پایدار و مطمئن دانست. در جدول شماره ۳ میزان دریافت‌های بخش نفت در طی برنامه عمرانی سوم آمده است.^۱

جدول ۳. دریافت‌های بخش نفت در طی سال‌های برنامه عمرانی سوم (میلیون دلار)^۲

سال	۱۳۴۱	۱۳۴۲	۱۳۴۳	۱۳۴۴	۱۳۴۵	۱۳۴۶	جمع
دریافتی بخش نفت	۴۲۳,۲	۴۷۰,۸	۷۵۳,۸	۶۴۸,۵	۷۱۹,۶	۷۳۴,۵	۱۱۷۳,۱

مجموع دریافت‌های بخش نفت از ۴۲۳,۲ میلیون دلار در ابتدای برنامه عمرانی سوم با ۷۳,۵ درصد رشد به ۷۳۴,۵ میلیون دلار می‌رسد و مجموع کل دریافت‌های بخش نفت در طول برنامه ۱۱۷۳,۱ میلیون دلار می‌شود. مطابق جدول‌های حساب‌های ملی ایران سهم بخش نفت در تولید ناخالص داخلی طی برنامه سوم از ۱۳,۹ درصد به ۱۶,۷ درصد می‌رسد و متوسط رشد سالانه بخش نفت در تولید ناخالص داخلی ۱۳,۶ درصد می‌شود که بیشتر از سهم کشاورزی با ۲,۸ درصد رشد متوسط سالانه و صنایع و معادن با ۱۲,۷ درصد رشد است.

جدول ۴. سهم تولید بخش نفت در تولید ناخالص ملی در ابتدا و انتهای برنامه عمرانی سوم^۳

بخش/سال	۱۳۴۱ (شروع برنامه)		۱۳۴۶ (پایان برنامه)		متوسط رشد سالانه طی دوره برنامه سوم
	ارزش	درصد به کل	ارزش	درصد به کل	
نفت	۲۸ میلیارد ریال	۱۱,۶	۷۱,۷ میلیارد ریال	۱۴,۵	۱۳,۶ درصد

افزایش سهم و میزان دریافت‌های نفتی در برنامه عمرانی سوم در حالی است که در طول پنج سال منتهی به سال ۱۳۴۶ سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) در کشور فقط ۷,۵ درصد افزایش می‌یابد که این رقم در تمام تاریخ مکتوب و مستند اقتصاد ایران از سال ۱۳۱۵ تا حال (۱۴۰۱) کمترین نرخ تورم در یک دوره پنج‌ساله پی در پی است.^۴ این امر در حالی است که طبق گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم، درآمدهای دولت، اعم از درآمدهای نفتی و غیرنفتی، طی سال‌های برنامه عمرانی سوم به شکل قابل توجهی افزایش می‌یابد و مجموع درآمدهای عمومی دولت از ۴۸,۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۱ به ۱۰۷ میلیارد ریال (بیش از دو برابر) در سال ۱۳۴۶ می‌رسد. بالاترین رشد در طول برنامه عمرانی سوم مربوط به گروه نفت و بعد از آن بخش صنعت و معدن بوده است.

۱. گزارش مقدماتی برنامه عمرانی سوم (تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۰)، ص ۴۳.

۲. همان.

۳. همان، ص ۴۹.

۴. لیلان، ص ۱۲۸.

با توجه به اطلاعات موجود می‌توان این‌طور نتیجه‌گیری کرد که بخش‌های اصلی و تعیین‌کننده در تحقق رشد ۹,۷ درصدی برنامهٔ سوم، بخش‌های نفت و خدمات بودند. بخش نفت سهم ۴,۵ درصد و بخش خدمات سهم ۳,۴ درصد (مجموع هر دو بخش ۷,۹ درصد) از رشد ۹,۷ درصدی برنامهٔ عمرانی سوم را به خود اختصاص دادند. با آنکه بخش صنایع و معادن نیز رشد چشم‌گیری طی برنامهٔ سوم داشت، اما تنها ۱ درصد از رشد کل برنامه را به دست آورد و بخش کشاورزی با متوسط سهم رشد ۰,۴ درصد تقریباً نقشی در رشد برنامه ایفا نکرد.^۱ برنامهٔ عمرانی سوم ۶ درصد از میزان رشد هدف‌گذاری شده پیشی گرفت. این امر نشان می‌دهد در صورت برنامه‌ریزی اصولی و ایجاد ظرفیت در اقتصاد و بخش‌های مختلف و نیز سرمایه‌گذاری هدفمند می‌توان انتظار داشت افزایش درآمدهای نفتی و سایر درآمدهای ارزی امر نامبارکی نباشد و حتی به رشد تولید ناخالص داخلی نیز منجر شود.

برنامهٔ عمرانی چهارم، طلایی‌ترین دوران

برنامهٔ عمرانی چهارم که موفق‌ترین برنامهٔ توسعه از ابتدای شروع برنامه‌ها (۱۳۲۷) تاکنون (۱۴۰۱) به شمار می‌رود، در ۲۷ اسفند ۱۳۴۶ برای اجرا در طی پنج سال از ۱ فروردین ۱۳۴۷ تا ۳۰ اسفند ۱۳۵۱ تصویب شد. رویکرد اصلی برنامهٔ عمرانی چهارم برای دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده، تسریع رشد از طریق افزایش توان تولید با اتکا به توسعهٔ صنعتی و اصلی‌ترین هدف کمی برنامه نیز رشد سالانهٔ تولید ناخالص ملی به میزان ۹ درصد بود. سرمایه‌گذاری ثابت در طول برنامهٔ عمرانی چهارم برای تأمین هدف فوق جمعاً ۸۱۰ میلیارد ریال برآورد، و پیش‌بینی شده بود که ۷۴۳ میلیارد ریال آن از منابع داخلی و ۶۷ میلیارد ریال (معادل ۸,۲ درصد) از محل منابع خارجی تأمین گردد.^۲

هدف‌های کمی در طی سال‌های برنامهٔ چهارم عبارت بودند از افزایش متوسط رشد سالانهٔ تولید ناخالص داخلی ۱۰ درصد، تولید ناخالص ملی ۹,۴ درصد، رشد مصرف ۷,۴ درصد، رشد سرمایه‌گذاری ثابت ۱۳,۷ درصد و رشد سرانهٔ کشور ۶,۶ درصد.^۳ در جدول ۵ رشد سالانهٔ تولید ناخالص ملی به قیمت ثابت بخش‌های اصلی اقتصاد ایران در طی برنامهٔ عمرانی سوم و پیش‌بینی برنامهٔ عمرانی چهارم ذکر شده است. به نظر می‌رسد موفقیت بیش از انتظار برنامهٔ عمرانی سوم در افزایش پیش‌بینی رشد سالانهٔ تولید ناخالص ملی مؤثر بوده است.

۱. نیلی و کریمی، ص ۱۴۵.

۲. اصول و هدف‌های برنامهٔ عمرانی چهارم، مصوب کمیسیون برنامهٔ مجلسین به موجب تبصرهٔ مادهٔ یک قانون برنامهٔ عمرانی کشور (مجلس شورای ملی، ۱۳۴۷).

۳. قانون برنامهٔ عمرانی چهارم (مجلس شورای ملی، ۱۳۴۷)، ص ۳۸.

جدول ۵. رشد سالانه تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت (درصد) در طی برنامه عمرانی سوم و پیش‌بینی برنامه عمرانی چهارم^۱

بخش / دوره	عملکرد برنامه عمرانی سوم (از ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶)	پیش‌بینی برنامه عمرانی چهارم (از ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱)
کشاورزی	۴٫۶ درصد	۴٫۴ درصد
صنعت	۱۱٫۳ درصد	۱۳ درصد
نفت	۱۳٫۴ درصد	۱۵٫۳ درصد
ساختمان	۱۲٫۷ درصد	۹٫۹ درصد
آب و برق	۳۴ درصد	۱۶٫۸ درصد
خدمات	۸٫۸ درصد	۷٫۵ درصد
تولید ناخالص ملی	۸٫۴ درصد	۹٫۴ درصد

یکی از مسائل مهم در طول دوره برنامه عمرانی چهارم، تغییر رویکرد محمدرضا شاه در چندوجهی کردن سبب صادرات نفت و گاز ایران و توازن بین دو بلوک شرق (شوروی) و غرب (امریکا) بود که احتمالاً ناشی از بدبین شدن به امریکا از جمله در زمان دولت علی امینی بوده است. امیر اسدالله علم در یادداشت‌های روزانه خود در این باره می‌نویسد: «شاه تصمیم گرفته بود در کنار خط لوله گاز احداث شده بین ایران و شوروی، خط لوله نفتی با ظرفیت بسیار بالایی در حد سالانه ۲۰۰ میلیون تن احداث کند که نفت تولیدی کشورهای حاشیه خلیج فارس را به شوروی برساند و از این طریق امنیت کل کشورهای درگیر در طرح را به هم پیوند بزند... شاه به من فرمودند می‌خواهم قرارداد عدم تعرض برای ۲۵ سال با شوروی‌ها امضا کنم.»^۲ اثرات مثبت این تغییر رویکرد در سیاست خارجی بسیار زود بر اقتصاد ایران نمایان شد. از برنامه عمرانی سوم بحث صادرات گاز به اتحاد شوروی در دستور کار قرار گرفت و چون حوزه گاز خارج از کنسرسیوم نفت بود، دولت ایران علاقه‌مندی روزافزونی به صدور گاز به شوروی نشان می‌داد. صدور گاز به اتحاد شوروی موجب پایه‌گذاری صنعت گاز و همچنین توسعه آن شد که از آن جمله تأسیس کارخانجات لوله‌سازی اهواز و نیز افزایش درآمدهای ارزی ناشی از تهاتر با طرف شوروی بود که از رقم صفر در سال ۱۳۴۲ به حدود ۳۷ میلیون دلار در سال ۱۳۴۶ رسید.

در ماده ۵ قانون برنامه عمرانی چهارم آمده است: «هشتاد درصد از درآمد نفت و صددرصد درآمد گاز و پتروشیمی [صنعت پتروشیمی ایران در این دوران تازه تأسیس بود] که در هر سال طی دوره برنامه عاید دولت می‌شود به محض وصول در اختیار سازمان برنامه گذارده می‌شود.» در تبصره ۱ همین ماده

۱. گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۴۷ (تهران: بانک مرکزی، ۱۳۴۸)، ص ۱۰۷.
 ۲. امیر اسدالله علم، یادداشت‌های روزانه، چاپ اول (تهران: مازیار، ۱۳۸۷)، ص ۲۱۱.

همانند قانون برنامه سوم) منظور از درآمدهای نفتی تصریح می‌شود: «درآمد نفت مذکور در این ماده عبارت است از جمع وجوهی که به موجب قرارداد نفت مصوب هفتم آبان‌ماه ۱۳۳۳ (اعم از مالیات بر درآمد و پرداخت مشخص) عاید دولت ایران می‌شود و همچنین هر درآمد دیگری که دولت ایران از منابع نفت طبق قراردادهای موجود یا قراردادهایی که بعداً منعقد خواهد نمود به دست می‌آورد.» در ماده ۶ نیز برای احتمال عدم تحقق درآمدهای نفتی پیش‌بینی لازم صورت گرفته بود. طبق این ماده مقرر شده بود: دولت مجاز است به منظور جبران کمبود درآمد مذکور در ماده ۵ نسبت به اعتبارات برنامه چهارم از اوراق قرضه و اسناد خزانه و اعتبارات بانکی و بخش خصوصی از منابع داخلی و همچنین تا ۱۵۰ میلیارد ریال طبق قانون نحوه خرید ماشین‌آلات و سایر لوازم برای اجرای طرح‌های مصوب برنامه‌های عمرانی کشور مصوب ۱۸ خرداد ۱۳۴۵ در مدت پنج سال اجرای برنامه از اعتبارات خارجی استفاده نماید. اصل و بهره وام‌های مذکور در دوره برنامه چهارم از محل درآمد برنامه و پس از آن از محل درآمد عمومی کشور قابل پرداخت خواهد بود.

برای دوره پنج‌ساله ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱ پیش‌بینی شده بود که ۳۸۵ میلیارد ریال از محل صادرات نفت و ۲۱ میلیارد ریال از پتروشیمی و گاز در اختیار سازمان برنامه قرار گیرد و در مجموع ۸۵ درصد از کل هزینه عمرانی ۴۸۰ میلیارد ریالی برنامه عمرانی چهارم از این دو محل تأمین شود. در مجموع کل درآمد نفت برای این دوره پنج‌ساله حدود ۴۸۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شد. این برآورد ۱۵۳ درصد از عملکرد دوره مشابه برنامه عمرانی سوم بیشتر بود. در برنامه چهارم برای نخستین بار صادرات محصولات پتروشیمی و آلومینیوم با ۵۰۱ میلیون دلار ارزش و نیز درآمد صادرات گاز به اتحاد شوروی از سال ۱۳۴۹ با ارزش ۱۳۹ میلیون دلار در برنامه منظور شد و کل دریافت‌های ارزی کشور در سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱ بیش از ۹,۴ میلیارد دلار پیش‌بینی شد که برای آن زمان رقمی افسانه‌ای بود. با این حساب پیش‌بینی می‌شد متوسط دریافت ارزی سالانه برنامه عمرانی چهارم نسبت به برنامه عمرانی سوم ۸۵ درصد و در مقایسه با برنامه دوم ۲۸۲ درصد افزایش یابد.

با وجود اینکه در برنامه عمرانی چهارم نرخ رشد تولید ناخالص داخلی به‌طور متوسط ۹ درصد در نظر گرفته شده بود، در عمل نرخ رشد متوسط ۱۳ درصدی محقق شد و حتی تولید ناخالص داخلی بدون نفت نیز با رشد ۱۱,۵ درصدی از کل رشد پیش‌بینی شده با نفت (۹ درصد) بیشتر بود. این وضعیت نشان‌دهنده روند روبه‌رشد نرخ رشد اقتصادی حتی بدون نفت است که دلیل آن ایجاد ظرفیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف بود.

جدول ۶. تولید ناخالص داخلی در طول برنامه عمرانی چهارم به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)^۱

عنوان/سال	۱۳۴۷	۱۳۴۸	۱۳۴۹	۱۳۵۰	۱۳۵۱	میانگین
تولید ناخالص داخلی	۹۹۰۰۰۶	۱۱۱۶۱۲,۴	۱۲۲۵۸۹	۱۳۹۲۷۸,۴	۱۶۲۵۵۶,۵	---
تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۵۶۱۵۲,۲	۶۰۵۱۹,۳	۶۵۴۵۰,۵	۷۳۴۷۱	۸۷۹۸۰,۲	---
رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۱۲,۲	۱۲,۷	۹,۸	۱۳,۶	۱۶,۷	۱۳ درصد
رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت (درصد)	۹,۵	۷,۸	۸,۱	۱۲,۳	۱۹,۷	۱۱,۵ درصد

چنانکه جدول ۶ نشان می‌دهد، میزان تولید ناخالص داخلی با و بدون نفت در تمام سال‌های برنامه روند صعودی داشت، به صورتی که میزان تولید ناخالص داخلی از رقم ۹۹۰۰۰۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۷ به ۱۶۲۵۵۶,۵ رسید و تولید ناخالص داخلی بدون نفت نیز از ۵۶۱۵۲,۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۷ به ۸۷۹۸۰,۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۱ رسید. همچنین در سال پایانی برنامه، یعنی در سال ۱۳۵۱، افزایش ناگهانی قیمت نفت باعث تغییر در سیاست‌های کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور شد که این امر در برنامه عمرانی پنجم نمود بیشتری یافت. همان‌طور که در جدول ۶ مشاهده می‌شود، افزایش رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت و با نفت به ترتیب به ۱۶,۷ درصد و ۱۹,۷ درصد می‌رسد که در هر دو حالت از میانگین کل دوره بالاتر و در میان سال‌های برنامه عمرانی چهارم، سال ۱۳۵۱ دارای بیشترین رشد در این دو شاخص است. در جدول ۷ ارزش افزوده بخش نفت و سهم آن از رشد کل ارزش افزوده ایجاد شده آمده است.

جدول ۷. ارزش افزوده بخش نفت و سهم از رشد آن در طول برنامه عمرانی چهارم به قیمت ثابت سال ۱۳۷۹۲

عنوان/سال	۱۳۴۷	۱۳۴۸	۱۳۴۹	۱۳۵۰	۱۳۵۱	میانگین
ارزش افزوده (میلیارد ریال)	۴۲۸۴۸	۵۱۰۹۳	۵۷۱۳۸	۶۵۸۰۷	۷۴۵۷۶	---
نرخ رشد (درصد)	۱۵,۹	۱۹,۲	۱۱,۸	۱۵,۲	۱۳,۳	۱۵,۱
سهم از کل بخش‌ها (درصد)	۴۲,۶	۴۵	۴۵,۷	۴۶,۴	۴۴,۸	۴۴,۹

بخش نفت در میان تمام بخش‌ها با متوسط سهم ۴۵ درصدی (۴۴,۹ درصد) و با متوسط رشد ۱۵,۱ درصد، عامل اصلی تحرک اقتصادی در طول سال‌های برنامه عمرانی چهارم به شمار می‌رود.

۱. بانک مرکزی ایران، داده‌های سری زمانی.

۲. همان.

برنامه عمرانی پنجم، انفجار درآمدهای نفتی و تجدیدنظر در برنامه

برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۱ برای مدت پنج سال از تاریخ ۱۳۵۲/۱/۱۱ تا ۱۳۵۶/۱۲/۳۰ تصویب شد. اصلی‌ترین هدف کمی این برنامه رشد متوسط سالانه ۱۱٫۴ درصد در تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت بود. در زمینه سرمایه‌گذاری نیز مقرر شد نسبت پس‌انداز ملی به تولید ناخالص ملی طی برنامه عمرانی پنجم از ۲۱٫۵ درصد به حدود ۲۶ درصد افزایش یابد. همچنین هدف‌گذاری شده بود که با اجرای حدود ۲۴۶۱ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری ثابت که ۱۵۴۹ میلیارد ریال سهم بخش دولتی و ۹۱۲ میلیارد ریال سهم بخش خصوصی باشد، نسبت سرمایه‌گذاری 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.^۱

سال‌های اول دهه ۱۳۵۰، دست‌کم 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 شاه خود را آشناترین و مسلط‌ترین فرد به مسائل در مقایسه با سایر مدیران عالی کشور بداند و دوم، افزایش درآمدهای نفتی (هم ناشی از افزایش تولید نفت خام کشور و هم افزایش شدید قیمت جهانی) سبب شده بود حاکمیت، نه تنها در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه منطقه و خارج از آن بلکه حتی در سطح جهانی، خود را در جایگاه توسعه همه‌جانبه ارزیابی کند.^۲ برنامه عمرانی پنجم با وجود پیچیدگی و جامعیت آن، که می‌توان آن را جامع‌ترین و فراگیرترین برنامه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دانست، در مقایسه با برنامه‌های چهارم و سوم، با کمترین مواد و تبصره یعنی ۹ ماده و ۲ تبصره به تصویب مجلس رسید. برنامه عمرانی اول دارای ۱۵ ماده بود و تبصره‌ای نداشت. برنامه عمرانی دوم ۲۱ ماده و ۱۰ تبصره، برنامه عمرانی سوم ۳۷ ماده و ۷ تبصره و برنامه عمرانی چهارم ۳۸ ماده و ۱۰ تبصره داشت.

برنامه عمرانی پنجم نخستین و یگانه برنامه در تاریخ برنامه‌نویسی ایران پیش و پس از انقلاب ۱۳۵۷ است که اندکی پس از تصویب و اجرا، مورد تجدیدنظر اساسی قرار گرفت. اگر برنامه عمرانی سوم را نخستین برنامه اقتصادی - اجتماعی جامع در ایران و برنامه چهارم را موفق‌ترین آنها بدانیم، برنامه پنجم را باید متلاطم‌ترین برنامه عمرانی در دوران پهلوی به شمار آوریم. طبق گزارش بانک مرکزی ایران، ازدیاد بیش از حد سرمایه و اعتبار در برخی از بخش‌های اقتصاد در دو سال آخر برنامه چهارم به افزایش

۱. قانون برنامه عمرانی پنجم (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۱).

۲. نیلی و کریمی، ص ۱۰۰-۱۰۱.

سریع تقاضای اضافی منجر گردید. در نتیجه شاخص قیمت‌ها در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱، هم در تقاضا و هم در عرضه، تحت فشار قرار گرفت. علاوه بر این، افزایش قیمت‌ها در بازارهای جهانی نیز در تشدید فشارهای تورمی، به‌خصوص در سال ۱۳۵۱، مؤثر واقع شد.^۱ مسئلهٔ تورم که از اواخر سال ۱۳۴۹ به دلیل سیاست‌های انبساطی رو به افزایش گذاشته بود، در سال ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ تشدید شد. در طول اجرای برنامهٔ عمرانی چهارم، نرخ متوسط رشد نقدینگی کشور به ۲۲٫۶ درصد رسید. اما این رشد در سال‌های ۱۳۴۹ تا ۱۳۵۱، و نسبت به سال قبل، به‌ترتیب ۱۵ درصد، ۲۶ درصد و ۳۵ درصد شد که نشان‌دهندهٔ افزایش رشد نقدینگی در دو سال پایانی برنامهٔ چهارم است.

افزایش قیمت نفت و میزان تولید و فروش آن در سال ۱۳۵۲ و تشدید آن در سال ۱۳۵۳ باعث شد منابع مالی برنامهٔ عمرانی پنجم نیز دچار تحول شگرفی شود. افزایش ناگهانی و شدید قیمت نفت موجب شد حاکمیت عالی کشور بدون توجه به محدودیت ظرفیت جذب منابع در اقتصاد، برنامه‌ریزان اقتصادی را مکلف کند تا برای همهٔ پروژه‌های پیشنهادی وزارتخانه‌ها اعتبار لازم را تأمین کنند. پس از رفتن فرمانفرمایان از سازمان برنامه و بودجه و کنار گذاشتن برنامه‌ای که مطابق الگوی ملی - منطقه‌ای و براساس ایده‌های او تهیه شده بود، تجدیدنظر در برنامهٔ عمرانی پنجم در دورهٔ ریاست دکتر عبدالمجید مجیدی در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. ژان پیردیگار بیان می‌کند که «هدف پنجمین و آخرین برنامهٔ عمرانی، در دوران پهلوی، عبارت بود از پرداختن به مسئلهٔ متعادل ساختن مجدد شرایط جغرافیایی کشور و بی‌عدالتی‌های اجتماعی. اما هنوز مرکب آن خشک نشده بود که به خاطر افزایش درآمد نفت و در نتیجه چهار برابر شدن قیمت آن از سوی کشورهای اوپک، در هم ریخت و از نو طرح‌ریزی شد.»^۲ مجیدی در مقدمهٔ برنامهٔ عمرانی پنجم تجدیدنظرشده آورده است: «تجدیدنظر در برنامهٔ عمرانی پنجم حاوی نکاتی تازه و برجسته بوده است؛ نخست آنکه در برنامه‌های قبلی حجم منابع مالی و محدودیت آن نقشی بسیار مهم در تصمیم‌گیری و تعیین اولویت‌ها داشت، ولی اینک غنای کشور ما از لحاظ درآمد سرشار نفت این تنگنا را از میان برداشته است.»^۳

جهش قیمت نفت ابتدا در سال ۱۳۵۰ رخ داد، اما در سال ۱۳۵۱ (سال آخر برنامهٔ چهارم و زمان تدوین برنامهٔ پنجم) مجدداً محدودیت‌های مالی بر کشور حاکم شد. بنابراین، در تدوین برنامهٔ عمرانی پنجم (مصوب ۲۱ اسفند ۱۳۵۱) محدودیت منابع مد نظر قرار گرفته بود. ولی جهش یکباره و شگرف قیمت نفت در سال ۱۳۵۲ و ادامه و تثبیت آن در سال ۱۳۵۳ باعث شد منابع عظیم مالی (تقریباً بدون

۱. گزارش سالانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱ (تهران: بانک مرکزی، ۱۳۵۲)، ص ۲۹.

۲. ژان پیردیگار، ایران در قرن بیستم، ترجمهٔ هوشنگ مهدوی، چاپ اول (تهران: البرز، ۱۳۷۸)، ص ۱۹۶.

۳. مقدمهٔ قانون برنامهٔ پنجم تجدیدنظرشده (مجلس شورای ملی، ۱۳۵۲)، ص ۱-۲.

محدودیت) در دسترس قرار گیرد و حاکمیت برای تجدیدنظر در برنامه جدی تر شود. تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم در مرداد سال ۱۳۵۳ نهایی شد. خلاصه برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظرشده) پس از تصویب کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی در ۲۴ اسفند ۱۳۵۳، در جلسه روز شنبه ۲۷ اردیبهشت ۱۳۵۴ به تصویب کمیسیون برنامه مجلس سنا رسید.

همراه با افزایش شدید اعتبارات برنامه، هدف رشد اقتصادی نیز به رقم بسیار بالای ۲۵٫۹ درصد افزایش داده شد. چنانکه در مقدمه‌های برنامه پنجم توسعه عمرانی قبل و بعد از تجدیدنظر مشهود است، به دلیل پیش‌بینی افزایش قیمت نفت و دسترسی به منابع ارزی کافی، لزوم تجدیدنظر در برنامه اجتناب‌ناپذیر قلمداد شد. همچنین با مطالعه تطبیقی اهداف برنامه‌ها، در برنامه پنجم قبل از تجدیدنظر تمرکز بر مسائل رفاه اجتماعی بود، اما براساس همان تحلیل و پیش‌بینی توسعه منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت جهانی نفت، در برنامه تجدیدنظرشده بر توسعه همه‌جانبه زیربنایی کشور و صنایع سنگین و همچنین استفاده حداکثری از ظرفیت‌های صنعتی و اقتصادی تأکید شد. در جدول شماره ۸ میزان و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در طول برنامه پنجم بیان شده است. چنانکه مشاهده می‌شود، میانگین رشد تولید ناخالص داخلی با نفت ۸ درصد و بدون نفت ۱۳٫۳ درصد بوده است.

جدول ۸. تولید ناخالص داخلی در طول برنامه عمرانی پنجم به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)^۱

عنوان/سال	۱۳۵۲	۱۳۵۳	۱۳۵۴	۱۳۵۵	۱۳۵۶	میانگین
تولید ناخالص داخلی	۱۷۴۶۶۸٫۴	۱۹۶۵۸۱	۲۰۶۱۱۳٫۸	۲۴۲۳۲۶	۲۳۶۶۴۵٫۳	---
تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۹۲۴۹۵٫۳	۱۱۴۷۷۶٫۵	۱۳۴۲۲۸٫۶	۱۶۰۸۸۵٫۲	۱۶۱۷۷۸٫۲	---
رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۷٫۵	۱۲٫۵	۴٫۸	۱۷٫۶	-۲٫۳	۸ درصد
رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت (درصد)	۵٫۱	۲۴٫۱	۱۶٫۹	۱۹٫۹	۰٫۶	۱۳٫۳ درصد

در جدول شماره ۹، به صورت مقایسه‌ای و با توجه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶، میانگین رشد تولید ناخالص داخلی در طول برنامه‌های دوم تا پنجم آمده است. برای اولین بار در برنامه عمرانی پنجم است که میانگین رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت، بیشتر از میانگین رشد تولید ناخالص داخلی با نفت در طول برنامه می‌شود.

۱. گردآوری محقق از داده‌های سری زمانی بانک مرکزی ایران.

جدول ۹. میانگین رشد تولید ناخالص داخلی در طول برنامه‌های عمرانی دوم تا پنجم به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)^۱

عنوان / برنامه عمرانی	دوم	سوم	چهارم	پنجم
میانگین رشد تولید ناخالص داخلی (با نفت) در طول برنامه	۱۰,۷ درصد	۹,۳ درصد	۱۳ درصد	۸ درصد
میانگین رشد تولید ناخالص داخلی (بدون نفت) در طول برنامه	۷,۷ درصد	۷,۸ درصد	۱۱,۵ درصد	۱۳,۳ درصد

بررسی میزان ارزش افزوده و نرخ رشد و نیز سهم هر یک از بخش‌ها در ارزش افزوده کل در طول برنامه نشان می‌دهد بخش نفت با رشد میانگین ۱۵,۱ درصد و سهم ۴۴,۹ درصد اصلی‌ترین بخش برنامه بوده است. بعد از بخش نفت، بخش خدمات با سهم ۳۶,۴ درصد میانگین ارزش افزوده در رتبه دوم قرار دارد. افزایش قابل توجه سهم ارزش افزوده بخش خدمات برای قیمت نفت باعث افزایش بودجه جاری دولت شد. این مسئله موجب افزایش بخش خدمات نیز گردید.

جدول ۱۰. ارزش افزوده بخش نفت و سهم از رشد آن در طول برنامه عمرانی پنجم به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶

عنوان / سال	۱۳۵۲	۱۳۵۳	۱۳۵۴	۱۳۵۵	۱۳۵۶	میانگین
ارزش افزوده (میلیارد ریال)	۴۲۸۴۸	۵۱۰۹۳	۵۷۱۳۸	۶۵۸۰۷	۷۴۵۷۶	—
نرخ رشد (درصد)	۱۵,۹	۱۹,۲	۱۱,۸	۱۵,۲	۱۳,۳	۱۵,۱
سهم از کل بخش‌ها (درصد)	۴۲,۶	۴۵	۴۵,۷	۴۶,۴	۴۴,۸	۴۴,۹

در حالی که اصلی‌ترین هدف کمی برنامه عمرانی پنجم رشد متوسط سالانه ۱۱,۴ درصد در تولید ناخالص داخلی بود، این رقم در برنامه تجدیدنظرشده به ۲۵۲۶,۹ درصد رسید. همچنین میزان سرمایه‌گذاری ثابت در برنامه عمرانی پنجم حدود ۲۴۶۱ میلیارد ریال (۱۵۴۹ میلیارد ریال بخش دولتی و ۹۱۲ میلیارد ریال بخش خصوصی) بود. برآورد سرمایه‌گذاری در برنامه تجدیدنظرشده با حدود ۹۱ درصد رشد به رقم ۴۶۹۸ میلیارد ریال رسید (۳۱۱۸ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری بخش دولتی و ۱۵۸۰ میلیارد ریال بخش خصوصی). کل دریافتی و پرداختی دولت طی برنامه پنجم ۳۳۴۴ میلیارد و در برنامه تجدیدنظرشده ۸۲۹۶,۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود که این افزایش خیره‌کننده (بیش از ۲ برابر) با ظرفیت اقتصاد ایران در آن زمان چندان همخوانی نداشت.

نتیجه‌گیری

اقتصاد ایران تا اوایل دهه ۱۳۲۰ متکی به نفت بود و در سال‌های قبل از تصویب برنامه‌ی عمرانی اول سهم بخش نفت به‌مرور در اقتصاد ایران سیر صعودی گرفت. کاتوزیان در توصیف وضعیت اقتصادی ایران پیش از تولید صنعتی نفت در قرن سیزدهم از عبارت «خودبسندگی سنتی» استفاده می‌کند که نشان می‌دهد دستگاه دیوانی و دولتی گسترده‌ای در جامعه وجود نداشته و دلیل گسترش نیافتن دیوان‌سالاری نیز محدودیت توانایی‌های مالی دولت بوده است که عمدتاً برآمده از مالیات‌های ارضی، سرانه، مالیات بر درآمد پیشه‌وران و تعرفه‌های گمرکی بود. در این میان، با توجه به ساختار کشاورزی اقتصاد ایران، مالیات ارضی بیشترین سهم را داشت. البته در اواخر این قرن، به روش‌های دیگر کسب درآمد برای دولت مانند واگذاری امتیازات تجاری به خارجی‌ان، وام‌های مستقیم خارجی و فروش مناصب دولتی نیز توجه شد که این به معنای کاهش فشار مالیاتی بر بخش کشاورزی نبود، بلکه نشان‌دهنده رشد مخارج دربار بود. بخش نفت در دوره ۱۳۲۴ تا ۱۳۳۰ (یعنی سه سال قبل از تصویب برنامه‌ی عمرانی اول تا دو سال بعد از تصویب برنامه و تا زمان تحریم درآمدهای نفتی ناشی از ملی شدن صنعت نفت) همواره بالاترین سهم ارزش‌افزوده را در میان سایر بخش‌های اقتصادی داشت. اما با ملی شدن صنعت نفت و قطع صادرات نفت، سهم این بخش به شدت کاهش یافت و بنابراین، تا سال ۱۳۴۱ (سال آخر برنامه‌ی عمرانی دوم و شروع برنامه‌ی عمرانی سوم) بخش اصلی ارزش‌افزوده متعلق به بخش خدمات شد. در برنامه‌ی عمرانی اول ارزش‌افزوده بخش نفت در سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۲۹ بالاترین سهم را داشت و بعد از سال ۱۳۲۹ به پایین‌ترین بخش (بدون سهم) نزول کرد و در پایان برنامه‌ی اول در میان چهار بخش بعد از بخش‌های خدمات و کشاورزی در رتبه سوم و فقط بالاتر از بخش صنعت و معدن قرار گرفت. درآمدهای ارزی ایران بعد از قطع درآمدهای نفتی در سال ۱۳۳۰ و قطع کامل آن در سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ و سپس برقراری بسیار محدود و مجدد آن در دو سال پایانی به حدی کاهش می‌یابد که برنامه‌ی عمرانی اول به اهداف مورد نظر نمی‌رسد و چند ماه قبل از پایان رسمی، در شهریور ۱۳۳۳ توقف اجرای برنامه اعلام می‌گردد. از نظر میزان رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری و تحقق اهداف برنامه‌ی عمرانی اول بدترین عملکرد را در میان برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی داشته است که البته با در نظر گرفتن اولین تجربه برنامه‌ریزی توسعه در کشور و محدودیت‌های شدید درآمدهای نفتی که منجر به پایان قبل از موعد برنامه شد، این ناکامی چندان دور از انتظار نبود. در برنامه‌ی عمرانی دوم با اینکه برقراری درآمدهای نفتی از دو سال پایانی برنامه‌ی اول شروع شده بود، ارزش‌افزوده بخش نفت طی برنامه‌ی عمرانی دوم از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۱ به‌طور متوسط سالانه ۱۷٫۴ درصد رشد داشت. دلیل رشد بالای ارزش‌افزوده بخش نفت، افزایش مجدد تولید

آن بعد از شرایط بحرانی ناشی از تحریم نفت ایران بود. در مقایسه با برنامه عمرانی اول که با مشکل محدودیت و حذف درآمدهای نفتی در دو سال مواجه بود، دستاوردهای برنامه عمرانی دوم بسیار بهتر بود. چنانکه در این برنامه ۷۵,۳ میلیارد ریال یعنی بیش از هشت برابر عملکرد برنامه اول در محل‌های مصوب هزینه شد. نفت از بخش‌های اصلی رشد اقتصادی این برنامه به شمار می‌رود. هرچند از نظر ارزش افزوده، بعد از حذف درآمدهای ارزی ناشی از ملی شدن صنعت نفت از سال ۱۳۳۰ تا سال ۱۳۴۱، بخش اصلی اقتصاد بخش خدمات بود. از سال ۱۳۴۲ مجدداً بخش نفت تا پایان برنامه عمرانی پنجم، تبدیل به بخش اصلی اقتصاد ایران می‌شود. در برنامه سوم و چهارم نفت پشتیبان اصلی توسعه اقتصادی کشور و سبب موفقیت چشمگیر و رشد مناسب این برنامه‌ها می‌شود، تا جایی که از برنامه عمرانی سوم تا پایان دوران پهلوی میزان تولید و درآمدهای نفتی افزایش می‌یابد و بعد از افزایش انفجارگونه قیمت نفت در بازارهای جهانی در اوایل دهه ۱۳۵۰، پیش‌بینی افزایش شدید درآمدهای نفتی از عوامل اصلی بازنگری در برنامه عمرانی پنجم قلمداد می‌شود. بیشترین تأثیر نفت بر برنامه‌های عمرانی مربوط به برنامه عمرانی اول و پنجم بود که باعث ناتمام ماندن و عدم موفقیت برنامه اول و تجدیدنظر اساسی در برنامه عمرانی پنجم برای اولین بار در میان برنامه‌های عمرانی شد. کاهش شدید و حذف درآمدهای ارزی در طول برنامه اول باعث زمین‌گیر شدن این برنامه شد و برخلاف آن، افزایش انفجارگونه قیمت نفت و افزایش درآمدهای ارزی ایران در اوایل دهه ۱۳۵۰ باعث شد برنامه عمرانی پنجم با وجود تصویب در مجلس شورای ملی مورد تجدید نظر اساسی قرار گیرد.

کتابنامه

- ابتهاج، ابوالحسن. *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، چاپ اول، تهران: نشر علمی، ۱۳۷۱.
- اصول و هدف‌های برنامه عمرانی چهارم کشور*. مصوب کمیسیون برنامه مجلسین، مجلس شورای ملی، ۱۳۴۷.
- بابایی، نیلوفر و بهناز جلالی فر. «کاربرد الگوی داده - ستانده به‌منظور ارزیابی جایگاه بخش نفت و گاز در اقتصاد ایران»، *مطالعات اقتصاد انرژی*، س ۱۴، ش ۵۸، ۱۳۹۷، ص ۱۶۹-۱۹۵.
- حساب‌های ملی ایران ۱۳۵۶-۱۳۳۸*. تهران: بانک مرکزی، ۱۳۶۰.
- بانک مرکزی (سری‌های زمانی مختلف)، داده‌های سری‌های زمانی مختلف بانک مرکزی.
- پیردیگار، ژان. *ایران در قرن بیستم*، ترجمه هوشنگ مهدوی، تهران: نشر البرز، ۱۳۷۸.
- حمیدرضا، ملک‌محمدی. *از توسعه لرزان تا سقوط شتابان*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱.
- خلجی، حمید و دیگران. «مروری بر الگوها و رویکردهای نظری حاکم بر فضای برنامه‌ریزی توسعه در ایران»، *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، س ۲، ش ۴، ۱۳۹۸، ص ۱۰۳۸-۱۰۱۲.
- دانایی فرد، حسن و دیگران. *روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت*، رویکردی جامع، تهران: انتشارات صفار-اشراقی،

۱۳۸۳.

- رودری، سهیل و امیرمنصور طهرانچیان و پگاه زارعی. «آیا نفت نفرین است یا موهبت برای توسعه مالی ایران؟»، *مطالعات اقتصاد انرژی*، س ۱۷، ش ۷۰، ۱۴۰۰، ص ۸۵-۱۱۶.
- علم، امیر اسدالله. *یادداشت‌های روزانه*، ویراستار علینقی عالیخانی، تهران: انتشارات مازیار، ۱۳۸۷.
- کفایی، محمدعلی و طاهره رحمانی. «بررسی نقش درآمدهای نفتی در چگونگی اثرگذاری توسعه بخش مالی بر رشد اقتصادی کل و بخش غیرنفتی در ایران»، *اقتصاد و الگوسازی*، س ۹، ش ۱، ۱۳۹۷، ص ۲۷-۵۴.
- گزارش سالیانه و ترازنامه سال ۱۳۴۷. تهران: بانک مرکزی، ۱۳۴۸.
- گزارش سالانه و ترازنامه سال ۱۳۵۱. تهران: بانک مرکزی، ۱۳۵۲.
- گزارش مقدماتی برنامه اول توسعه عمرانی. تهران: سازمان برنامه، ۱۳۲۶.
- گزارش مقدماتی برنامه عمرانی سوم. تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۰.
- گودرزی، منوچهر و دیگران. *توسعه در ایران: ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۷*، تهران: نشر گام، ۱۳۸۱.
- لیلاز، سعید. *موج دوم: تجدیدسازی آمرانه در ایران؛ تاریخ برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم*، چاپ دوم، تهران: انتشارات نیلوفر، ۱۳۹۲.
- مقدمه قانون برنامه پنجم تجدیدنظرشده. مجلس شورای ملی، ۱۳۵۲.
- نادری‌نژاد، ریحانه و دیگران. «نفت، کیفیت زندگی و توسعه در ایران»، *علوم اجتماعی*، س ۲۵، ش ۸۰، ۱۳۹۷، ص ۶۳-۸۷.
- ناعم، نیما و امید یعقوب‌زاده. *موانع توسعه در ایران*، تهران: نقد فرهنگ، ۱۳۹۶.
- نیلی، مسعود و محسن کریمی. *برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶*؛ *تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه*، چاپ دوم، تهران: نشر نی، ۱۳۹۶.