

تحلیل قانون گذاری توسعه در ایران با استفاده از روش دستور زبان نهادی (۱۳۴۱-۱۳۵۶)

نوع مقاله: پژوهشی

مهدی رفعتی پناه^۱

چکیده

قوانین برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم را می‌توان مقدمه و مبنای اثرگذارترین پروژه‌های نوسازی در دولت پهلوی به حساب آورد. این قوانین در حقیقت سنگ‌بنای راهکارهایی بودند که دولت پهلوی تحت عنوان برنامه‌های عمرانی برای پیشبرد پروژه نوسازی تدوین کرد و به همین دلیل بررسی آنها می‌تواند به شناخت ماهیت برنامه‌های عمرانی و نوع نگاه دولت پهلوی به پروژه نوسازی کمک کند. این مقاله با استفاده از «دستور زبان نهادی» درصدد استخراج گزاره‌های نهادی و تحلیل قوانین برنامه‌های مزبور است تا نشان دهد ماهیت این برنامه‌ها از حیث اجزای مختلف گزاره‌های نهادی چون جزء اسنادی، شدت التزام، عمل، شرط و تنبیه چگونه بوده و اصولاً عامل و کنشگر اصلی در این قوانین که بوده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد در تدوین قوانین برنامه‌های عمرانی، دولت به‌عنوان عامل اصلی در مرکز برنامه‌ها قرار داد. در هیچ یک از ۱۱۱ گزاره نهادی موجود از سازمان‌های مردم‌نهاد یا غیردولتی به‌عنوان جزء اسنادی نام نرفته است. همچنین در ۱۰۸ گزاره از شدت التزام بهره گرفته شده است. نکته قابل تأمل اینکه ۸۱ مرتبه از اجبار به‌عنوان جزء شدت التزام استفاده شده است که این امر نشان از ماهیت دستوری برنامه‌ها دارد. به علاوه، عدم قید هر گونه شرط زمانی و مکانی در جزء شرط دلالت بر «عام‌بودگی» برنامه‌های عمرانی بدون توجه به تنوع زیستی، فرهنگی و اجتماعی دارد و آنی‌ترین نتیجه چنین نگاهی درگیر کردن دولت در امور مختلف، کنار گذاشتن نیروهای بالقوه مردمی و طرد مشارکت عمومی است. واژگان کلیدی: برنامه‌های عمرانی، دستور زبان نهادی، نوسازی، دولت پهلوی.

An Analysis of Development Legislation in Iran Using Institutional Grammar (1962-1977)

Mahdi Rafati Panah²

Abstract

The bills of the third, fourth, and fifth development plans can be considered as the ground and basis for the most effective development projects in the Pahlavi period. These bills were, indeed, the groundwork for strategies that the government legislated in order to move the development projects forward. Therefore, a study of these development bills can lead to the understanding of the nature of development plans and the government's perspective on the development project. Using "institutional grammar", this article seeks to extract institutional statements and analyze the bills in this program in order to show their nature according to different aspects of the institutional statement such as attribute, deontic, aim, conditions, or else and main factor. The findings of the research show that in the legislation of development plans, the government was placed in the center of the plans as the main factor. In none of the 111 existing institutional statements, non-governmental organizations are mentioned as attribute. Also in 108 statements, deontic has been used. It is worth considering that in deontics, obligation has been mentioned 81 times, which shows the mandatory nature of the development plans. In addition, the lack of any time and place condition in the condition part indicates the generality of development plans without any regard for biological, cultural, and social diversity. The immediate consequence of such a view is the involvement of the state in various affairs, disregarding people's potential forces and rejecting public participation. Keywords: Development Plans, Institutional Grammar, Modernization, Pahlavi Regime.

۱. استادیار گروه مطالعات محیطی و تاریخی، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، تهران، ایران. * تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۵/۲۹ * تاریخ پذیرش ۱۴۰۱/۷/۱۷
2. Faculty Member of the institution for research and development in the humanities, Tehran, Iran,
Email: rafatipanah@samt.ac.ir

مقدمه

از مجموع پنج برنامه عمرانی که در دوره محمدرضا شاه تدوین و اجرا شد، دو برنامه آن عملاً قرین موفقیت نبود: برنامه اول (۱۳۳۴-۱۳۳۷) به دلیل مناقشات سیاسی و به ویژه کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و برنامه دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱) به دلیل نبود جامعه‌نگری و هماهنگی در بخش‌های مختلف برنامه، عدم توازن در سیاست‌های پولی و اعتباری، پراکندگی وظایف دستگاه‌ها، نبود آمار و اطلاعات درست، و کمبود کارشناسان و نیروهای متخصص.^۱ اما از سال ۱۳۴۱ با استحکام جایگاه محمدرضا شاه موج دوم تجددسازی آمرانه شروع شد. در این موج، دولت به منظور ایجاد تحول اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سه برنامه عمرانی را تدوین کرد و به اجرا گذاشت. از این رو، می‌توان برنامه‌های سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، چهارم (۱۳۴۶-۱۳۵۱) و پنجم (۱۳۵۱-۱۳۵۶) را اصلی‌ترین برنامه‌های عمرانی در طول دو موج تجددسازی به حساب آورد.

این برنامه‌ها به لطف درآمدهای سرشار نفتی، شرایط جهانی و منطقه‌ای توانستند از یک سو تغییرات شگرفی در جامعه و اقتصاد ایران ایجاد کنند و از سوی دیگر سبب افزایش تمرکزگرایی دولت گردند، به این معنا که برنامه‌های عمرانی در نظام سیاسی‌ای تدوین شدند که نظامی تمرکزگرا، شبه‌مدرن و مطلقه به حساب می‌آمد و همین امر سبب می‌شد دولت در تدوین و تصویب قوانین از ظرفیت‌های نهادی و سازمانی خود بیشترین استفاده را ببرد و همواره اولویت را به خود و سازمان‌های متعددش دهد. با اولویت یافتن دولت و سازمان‌های دولتی بر هر مرجع و نهاد اجتماعی دیگر، عملاً برنامه‌های عمرانی در خدمت دولت و گسترش سلطه‌اش بر جامعه در فرایند تجددسازی درآمدند.

حال این مقاله در تلاش است با به‌کارگیری «دستور زبان نهادی» در تحلیل قوانین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم نشان دهد که ماهیت این برنامه‌ها از حیث اجزای مختلف گزاره‌های نهادی چون جزء اسنادی، شدت التزام، عمل، شرط و تنبیه چگونه بوده و اصولاً عامل و کنشگر اصلی در این قوانین که بوده و میزان و نحوه عملش چه حیطه‌هایی را دربرمی‌گرفته است. به عبارتی، این مقاله در پی آن است که نشان دهد ماهیت تمرکزگرای دولت پهلوی چگونه بر تدوین قوانین برنامه‌های عمرانی اثر گذاشت. روش تحلیل این پژوهش بر مبنای دستور زبان نهادی است. قوانین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم در قالب این روش واکاوی می‌شوند. با استخراج گزاره‌های نهادی آنها، اجزای این گزاره‌ها مشخص می‌گردند و در نهایت ماهیت این برنامه‌ها قابل تشخیص خواهد بود.

در مورد برنامه‌های عمرانی تاکنون آثار و پژوهش‌های گوناگونی انجام شده است که از آن جمله می‌توان

۱. احمد آل‌یاسین، *تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران* (تهران: سمر، ۱۳۹۳)، ص ۱۱۲-۱۱۳.

به آثار سعید لیلاز^۱، احمد آل‌یاسین^۲ و مسعود نیلی^۳ اشاره کرد. این آثار به همراه کتاب‌ها و مقالات متعدد دیگری که در مورد برنامه‌های عمرانی و برنامه‌ریزی توسعه در ایران به نگرارش درآمده‌اند، عمدتاً متوجه مباحث مربوط به توسعه و نحوه اجرای برنامه و ناظر بر مسئله عقب‌ماندگی ایران و ناتوانی دولت در پیشبرد پروژه توسعه هستند و به همین دلیل چندان ارتباطی با این پژوهش ندارند. در مورد دستور زبان نهادی نیز می‌توان از مقاله کرافورد و استروم^۴ و نیز مقاله تسفیلد و شلوتر^۵ نام برد. این دو مقاله اصلی‌ترین کارهایی هستند که زیربنای نظری بحث دستور زبان نهادی را چارچوب‌بندی و تشریح می‌کنند. در کنار این مقالات، می‌توان از مقالاتی نام برد که در بررسی قوانین و تحلیل سیاست‌گذاری از روش دستور زبان نهادی استفاده کرده‌اند. برای مثال، صبا صدیقی و همکاران او در مقاله خود به تبعیت‌پذیری افراد از قانون مربوط به آبیان پرداخته‌اند.^۶ در زبان فارسی نیز به نظر می‌رسد تنها یک مقاله با عنوان «راهبرد سیاست‌گذاری آب در ایران: کاربرد دستور زبان نهادی در اصلاح قانون توزیع عادلانه آب»^۷ در تحلیل قوانین از این روش استفاده کرده است.

دستور زبان نهادی^۸

همان‌طور که کرافورد و استروم در مقاله خود بیان کرده‌اند، دستور زبان نهادی مبتنی بر این دیدگاه است که نهادها قواعد دیرپا و پایدار اعمال انسانی هستند و به‌وسیله قوانین، هنجارها و راهبردهای مشترک ساختار یافته‌اند. این قوانین، هنجارها و راهبردهای مشترک نیز از طریق تعاملات تکراری و همواره وقوع‌یابنده بر ساخته و بازساخته می‌شوند. بدین ترتیب، نهادها بازتابی از قوانین، هنجارها و راهبردهای موجود در جامعه و به تبع آن، قوانین، هنجارها و راهبردها بازتاب تعاملات هر روزه اجزای جامعه از قبیل مردم، دولت، گروه‌های مختلف اجتماعی و... با هم هستند. در این معنا نهاد برآمده از تعاملات اجتماعی است.^۹

۱. سعید لیلاز، موج دوم تجدید امرانه در ایران (تهران: نیلوفر، ۱۳۹۲).

۲. احمد آل‌یاسین، تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران (تهران: سمر، ۱۳۹۳).

۳. مسعود نیلی، محسن کریمی، برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۱۶-۱۳۵۶)، (تهران: نشر نی، ۱۴۰۰).

4. Sew E. S. Crawford and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, September 1995, pp. 582-600.

5. Achim Schlüter and Insa Theesfeld, "The Grammar of Institutions: The Challenge of distinguishing between strategies, norms and rules", *Rationality and Society*, vol. 22, no. 4, October 2010, pp. 445-475.

6. Saba Siddiki, Xavier Basurto, Christopher M. Weible, "Using the institutional grammar tool to understand regulatory compliance: The case of Colorado aquaculture", *regulation and governance*, vol. 6, June 2012, pp. 167-188.

۷. هادی امیری و دیگران، «راهبرد سیاست‌گذاری آب در ایران: کاربرد دستور زبان نهادی در اصلاح قانون توزیع عادلانه آب»، *راهبرد اقتصادی*، س ۵، ش ۱۹ (زمستان ۱۳۹۵)، ص ۸۳-۱۰۹.

8. institutional grammar

9. Crawford and Ostrom, p. 582.

کرافورد و استروم برای توضیح نهادها از گزاره نهادی استفاده می‌کنند. آن دو در مقاله خود پس از پیش کشیدن سه رویکرد به نهادها (نهادها به‌مثابه موازنه و تعادل،^۱ به‌مثابه هنجارها^۲ و به‌مثابه قواعد^۳) و بررسی هر یک از این سه رویکرد و نشان دادن نواقص آنها در نهایت به این نتیجه می‌رسند که نیازی نیست به بحث در مورد این پردازیم که آیا می‌توان نهادها را به‌مثابه قواعد، هنجارها و راهبردها به حساب آورد یا نه. به همین جهت اینان اصطلاح موسع‌تر «گزاره نهادی»^۴ را که دربرگیرنده هر سه مفهوم فوق است به کار می‌گیرند.^۵

بر این مبنا نهادها به صورت زبانی و از طریق گزاره نهادی بیان می‌شوند. گزاره نهادی محدودیت یا فرصت‌های مشترک زبانی است که کنش‌ها یا پیامدهایی را برای کنشگران تجویز، مجاز یا توصیه می‌کند. گزاره‌های نهادی می‌توانند شفاهی یا مکتوب باشند یا حتی به طور ضمنی در یک شکل قابل درک برای بازیگران در محیط تجربی فهمیده شوند.^۶

کرافورد و استروم سپس دستور زبان نهادی را برای بررسی گزاره‌های نهادی پیشنهاد می‌دهند. بر مبنای دستور زبان نهادی پنج جزء در هر گزاره نهادی قابل تشخیص است: جزء اسنادی (فاعل)،^۷ جزء شدت التزام،^۸ جزء عمل (مقصود)،^۹ جزء شرط^{۱۰} و جزء تنبیهی (وگرنه)^{۱۱}.

جزء اسنادی فرد یا افراد، سازمان (ها) و به طور کلی عاملی است که مورد خطاب گزاره نهادی قرار می‌گیرد. در حقیقت این جزء مخاطب گزاره نهادی است. مثلاً در جمله «همه شهروندان امریکایی،^{۱۲} سال و یا بالاتر، باید با پر کردن فرم در اداره پست امریکا برای شرکت در خدمت اجباری نظامی ثبت‌نام کنند وگرنه تحت تعقیب قرار می‌گیرند»، عبارت «همه شهروندان امریکایی» جزء اسنادی یا عامل به حساب می‌آید که مورد خطاب گزاره نهادی است.^{۱۳}

جزء شدت التزام بر میزان اجبار یا تأکید گزاره نهادی بر تحقق عمل یا قصد دلالت دارد. همان طور که

-
1. Institutions as equilibria
 2. Institutions as norms
 3. Institutions as rules
 4. Institutional statement
 5. Ibid, p. 583.
 6. Ibid.
 7. Attribute
 8. Deontic
 9. Aim
 10. Conditions
 11. OR ELSE
 12. Crawford and Ostrom, p. 584.

کرافورد و استروم بیان می‌کنند شدت التزام می‌تواند در بردارنده «مُجاز»،^۱ «ممنوع»^۲ یا «اجبار»^۳ باشد. گزاره‌های نهادی برای انجام دادن یا ندادن عمل از عبارات و واژه‌های کاربردی مانند «ممکن است»، «باید»، «نباید» و... استفاده می‌کنند. مثلاً عبارت «همه اعضا می‌توانند رأی دهند» نشان‌دهنده «اجازه» در شدت التزام است. بدین ترتیب، اگر شدت الزام در یک گزاره دلالت بر اجازه کند عامل یا جزء اسنادی و به تبع آن عمل یا مقصود نیز حالت اجازه خواهند داشت و طبعاً هیچ شرط و تنبیهی نیز در کار نخواهد بود.^۴ شدت التزام می‌تواند به صورت صریح یا ضمنی در جمله وجود داشته باشد.^۵

عمل یا مقصود نیز فعل و اقدامی است که به عامل برای انجام دادن آن ارجاع داده می‌شود. مثلاً در جمله «همه شهروندان امریکایی، ۱۸ سال و یا بالاتر، باید با پر کردن فرم در اداره پست امریکا برای شرکت در خدمت اجباری نظامی ثبت‌نام کنند و گرنه تحت تعقیب قرار می‌گیرند» پر کردن فرم و ثبت‌نام عمل به حساب می‌آیند.

شرط نیز نشان‌دهنده شرایط وقوع عمل است. شرط می‌تواند نشان دهد یک گزاره چگونه، یا در چه زمان و مکانی رخ می‌دهد و یا عمل چگونه به وقوع می‌پیوندد. مثلاً در همان جمله بالا شرط تحقق فعل داشتن سن ۱۸ سال یا بیشتر است. براساس برخی از نظرها در صورتی که گزاره نهادی شرطی نباشد، در همه شرایط می‌تواند برقرار باشد.^۶

منظور از تنبیه در گزاره نهادی نشان دادن عواقبی است که در نتیجه انجام ندادن عمل رخ می‌دهد. از نظر کرافورد و استروم جزء تنبیه باید دارای سه شرط باشد: ۱. برای معنادار بودن تنبیه نظارت رسمی لازم است. البته مقصود از نظارت رسمی الزاماً نظارت دولت نیست، بلکه منظور تضمینی است که تنبیه را مؤثر سازد. ۲. برای این نظارت باید هنجارها یا قواعدی تعریف شده باشد. ۳. همه این قواعد در فرایند توافق جمعی ایجاد شده باشد.^۷

اکنون با استفاده از دستور زبان نهادی در تحلیل قوانین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی می‌توان کنشگران مورد خطاب این قوانین، میزان الزام عاملان به اجرای عمل (اجبار، منع و یا اختیار و اجازه)، حیطة عمل و وظایف عاملان، و شرایطی را که این قوانین برای انجام دادن عمل در نظر گرفته‌اند،

1. Permitted
2. Forbidden
3. Obligated
4. Ibid, p. 584.

۵. امیری و دیگران، ص ۹۲.

۶. همان، ص ۹۳.

7. Crawford and Ostrom, p. 586.

همچنین بنگرید به: امیری و دیگران، ص ۹۲-۹۳.

تشخیص داد.

ماهیت دولت پهلوی به مثابه زیربنای تحلیل قوانین برنامه‌های عمرانی

دولت مطلقه شبه‌مدرن پهلوی در پرتو شکل‌گیری و بسط نهادهای بوروکراتیک، تمرکز قدرت در دست شاه، سلطهٔ دربار و ارتش مدرن پدیدار شد و تلاش همه‌جانبه‌ای را برای تمرکز قدرت و سیطره بر شئون جامعه صورت داد. هدف این دولت برقراری نظم و قانون و سیطره بر شئون جامعه از طریق تدوین قوانین، اعمال آن توسط دیوانسالاری وابسته که هر روز بزرگ‌تر می‌شد و نظارت بر اجرای قوانین و تنبیه خاطیان از طریق ارتش و نیروهای امنیتی بود. در دولت پهلوی، به‌مانند سایر دولت‌های شبه‌مدرن، ارگان‌های محلی به‌منظور ادغام در یک نظام متحدالشکل تحت فشار قرار می‌گرفتند و اصناف نیز با از دست رفتن استقلالشان تحت مقررات دولت درمی‌آمدند.^۱ در دورهٔ محمدرضا شاه، با گسترش نظام اقتصادی، اجرایی و ارتش در نظام متمرکز مطلقه، جنبهٔ جدیدی از حکومت شکل گرفت که آن وضع قوانین و اجرای آنها از طریق نظام تقنینی و اجرایی وابسته و ارتش بود.^۲ این امر منجر به افزایش نظارت و تمرکز دولت بر اقتصاد، اجتماع، نهادهای سیاسی و مدنی، وسایل ارتباطی و دستگاه‌های آموزشی شد. بنابراین، تمرکز قدرت در دربار و شخصی شدن آن در دولت ضمن اینکه مانع از نهادینگی قدرت در حوزه‌های حقوقی و قضایی گردید،^۳ موجب دخالت دولت در امور اقتصادی، نظارت مالی و تمرکز اقتصادی شاه و دربار شد.^۴

محمدرضا شاه بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تقریباً تمامی سازمان‌های سیاسی و مدنی تأثیرگذار را از کار انداخت. حرکت‌های کمونیستی سرکوب شدند، اتحادیه‌های کارگری تحت نفوذ ساواک قرار گرفتند و نشریات سانسور گردیدند.^۵ در این دوره کمتر نشریه و روزنامه‌ای را می‌توان یافت که اجازهٔ نقد سیاست‌های دولت به‌خصوص نظرات محمدرضا شاه را داشته باشد. مثلاً امیر اسداله علم در خاطرات سال ۱۳۵۴ در مورد تشکیل حزب رستاخیز و برخی از نظرات سیاستمداران می‌نویسد:

[شاه] فرمود همین حالا که مرخص شدمی به روزنامهٔ کیهان به مصباح‌زاده تلفن کن که مردکه این حرف‌ها چیست که می‌نویسی؟ راجع به حزب [رستاخیز] هر کس هر غلطی می‌کند، می‌نویسد، من جمله یکی پرسیده چرا در اساسنامهٔ حزب تکلیف تعیین دولت روشن نشده؟ شما

۱. منصور میراحمدی، حسن جباری نصیر، «الگوی نظری دولت مطلقه و پیدایی دولت شبه‌مدرن در ایران»، پژوهشنامهٔ علوم سیاسی، ش ۱، ص ۶ (زمستان ۱۳۸۹)، ص ۱۷۹.

۲. همان، ص ۱۸۰.

۳. احمد نقیب‌زاده، دولت رضاشاه و نظام ایلی (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹)، ص ۱۲۶.

۴. میراحمدی و جباری نصیر، ص ۱۸۸.

۵. آصف بیات، سیاست‌های خیابانی: جنبش تهی‌دستان در ایران، ترجمهٔ سید اسداله نبوی چاشمی (تهران: شیرازه، ۱۳۷۹)، ص ۷۴.

هم چاپ گردیده‌اید. به آنها تفهیم کن که تکلیف تعیین دولت و عزل و نصب وزرا با شخص شاه است و شاه ریاست فائزۀ قوهٔ مجریه را دارد. دیگر اینها فضولی است.^۱

در چنین فضایی قوانین برنامه‌های عمرانی تدوین و به اجرا گذاشته می‌شد. این قوانین در دولتی متمرکز تدوین می‌شدند و طبعاً از ماهیت این دولت تأثیر می‌پذیرفتند.

بستر و زمینهٔ تاریخی تدوین برنامه‌های عمرانی

تدوین برنامهٔ عمرانی سوم در شرایطی رخ داد که کشور دچار بحران اقتصادی شدیدی شده بود. شاخص‌های هزینهٔ زندگی، نسبت به سال ۱۳۳۴، تنها در دو سال ۱۳۳۸ و ۱۳۳۹ به ترتیب ۲۹/۷ و ۴۰/۱ درصد افزایش یافت و دولت را ناگزیر ساخت با هدف کنترل نرخ تورم به سیاست‌های تثبیت اقتصادی روی آورد. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از ۳۰/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۳۸ به ۱۳ میلیارد ریال در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۴۱ رسید. کاهش سرمایه‌گذاری دولتی در همین مدت از ۵۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۳۸ به ۳۸/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۰ و ۳۰/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۱ رسید و بدین ترتیب، سهم سرمایه‌گذاری نسبت به درآمد ملی که تا سال ۱۳۳۸ به ۱۷/۸٪ رسیده بود در سال ۱۳۴۱ به ۱۰٪ سقوط کرد.^۲

هرچند برخی چون عبدالمجید مجیدی ریشه‌های این بحران را به علی امینی و سیاست‌های او^۳ ربط می‌دهند و البته در این بین رابطهٔ امینی با محمدرضا شاه نیز بر وخامت اوضاع می‌افزود،^۴ عوامل دیگری مانند اختلال در کمک‌های بین‌المللی و کاهش آنها^۵ در اوج‌گیری این بحران بی‌تأثیر نبود.

در نهایت بحران اقتصادی از یک سو و فشار امریکایی‌ها و حمایت آنها از علی امینی از سوی دیگر سبب شد برنامهٔ عمرانی سوم، برخلاف برنامهٔ دوم، برنامه‌ای جامع در نظر گرفته شود و در آن بر ضرورت مشارکت مردم در عمران نواحی، اصلاحات ارضی، تحول اداری، تعمیق دموکراسی و کاستن از نابرابری‌ها تأکید گردد.^۶ شگفت آنکه به‌رغم سال آغاز برنامه (۱۳۴۱)، قانون آن در تاریخ ۲۱ خرداد ۱۳۴۶ (یعنی سال آخر برنامه) در ۳۷ ماده و ۷ تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

۱. امیر اسداله علم، یادداشت‌های علم، ویراست محمود فاضلی بیرجندی، ج ۵ (تهران: کتابسرا، ۱۳۷۹)، ص ۴۶.

۲. گزارش اجرایی برنامهٔ هفت سالهٔ دوم (تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۳)، ص ۷۸، پیوست ش ۱۰.

۳. همان، ص ۷۳، پیوست ش ۶.

۴. همان، ص ۷۴، پیوست ش ۷.

۵. عبدالمجید مجیدی، خاطرات عبدالمجید مجیدی، ویراستار حبیب لاجوردی (تهران: گام نو، ۱۳۸۱)، ص ۱۰۲.

۶. علی امینی، متن کامل خاطرات، تاریخ معاصر ایران به روایت تاریخ‌سازان، طرح تاریخ شفاهی ایران، به کوشش حبیب لاجوردی، ج ۱ (تهران: صفحهٔ

سفید، ۱۳۸۳)، ص ۱۲۴.

۷. گزارش اجرایی برنامهٔ هفت سالهٔ دوم، ص ۷۶، پیوست ش ۹.

۸. قانون برنامهٔ عمرانی سوم کشور (تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۶)، ص ۱۹-۲۱؛ لیلان، ص ۳۲۶.

برخلاف برنامه سوم، برنامه چهارم در آرامش سیاسی-اجتماعی تدوین شد. طی دوره برنامه سوم شاه توانسته بود تسلط سیاسی خود را بر کشور بسط دهد، به‌ویژه اینکه تمامی رقبا و دشمنان داخلی خود را از میدان به در کرده بود و برخی از برنامه‌های اصلاحی، چون اصلاحات ارضی، تا حد قابل توجهی پیش رفته بودند. در عرصه خارجی نیز پشتیبانی ایالات متحده از شاه به اوج خود رسیده بود. به جای کندی، جانسون بر سر کار آمده و موقعیت ایران به‌عنوان هم‌پیمان غرب در جنگ سرد تثبیت شده بود،^۱ به‌ویژه اینکه در اواسط دهه ۱۳۴۰ سیاست بهبود روابط ایران با اتحاد جماهیر شوروی نیز منجر به انعقاد موافقت‌نامه همکاری اقتصادی و فنی با این کشور شده بود.^۲ این عوامل سبب تثبیت جایگاه شاه و به تبع آن، استبداد رأی وی در تصمیم‌گیری‌ها شد. چنانکه، به قول مجیدی، بیشتر برنامه‌های مملکتی و اصولی مانند اصول انقلاب سفید پس از نظارت و اجازه شاه به سازمان برنامه ابلاغ می‌شد: «بیشتر... اصول انقلاب وقتی فکرش مطرح می‌شد تازه به ما دستور می‌دادند که بنشینید نحوه اجرایش را بررسی کنید. تازه تهیه متنش و قوانین و این حرف‌ها بعداً انجام می‌شد.»^۳ در چنین فضایی قانون برنامه عمرانی چهارم مشتمل بر ۳۸ ماده و ۱۰ تبصره در تاریخ ۲۷ اسفند ۱۳۴۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسید.^۴ فرایند تدوین برنامه پنجم نیز در فضای آرام اجرای برنامه چهارم و در اوج اقتدار شاه صورت گرفت. در بُعد خارجی، از یک سو شاه توانسته بود روابط خود را با شوروی بیش از پیش بهبود بخشد، به نحوی که طی سال‌های ۱۳۴۴ تا ۱۳۵۲ میزان بازرگانی ایران و شوروی ۸ برابر شد. از سوی دیگر، تغییرات سیاسی کشور عراق، کودتای قزافی در لیبی (۱۹۶۹م/۱۳۴۸ش)، جنگ اعراب و اسرائیل و جنگ ویتنام سبب شده بود آمریکا شاه را یک متحد استراتژیک به حساب آورد و درخواست‌های او را مبنی بر خریدهای تسلیحاتی اجابت کند.^۵ در بعد داخلی، هرچند فعالیت‌های گروه‌های کمونیستی کم‌بیش ادامه داشت، به دلیل موفقیت‌های دو برنامه قبلی و پایین بودن نرخ تورم، موقعیت شاه به نظر مستحکم می‌رسید. آمارها نشان می‌دهند در دوره برنامه عمرانی سوم، تولید ناخالص ملی رشدی برابر با ۸/۸ درصد سالانه داشت. بخش آب و برق در این دوره ۱۴/۵٪، نفت ۱۳/۶٪، صنایع و معادن ۱۲/۷٪، ساختمان ۱۱/۴٪ و کشاورزی و دامپروری ۲/۸٪ رشد سالانه داشت.^۶ در دوره برنامه عمرانی چهارم رشد صنعت ایران شتاب بیشتری به خود گرفت. چنانکه در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۵۱ رشد صنعتی کشور به ترتیب ۱۷/۴٪ و

۱. لیلار، ص ۱۳۳-۱۳۴.

۲. «موافقت‌نامه همکاری اقتصادی و فنی بین دولت شاهنشاهی ایران و دولت اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی»، مجله بانک مرکزی، ش ۴۴ (اردیبهشت ۱۳۴۴)، ص ۷۵-۹۷.

۳. مجیدی، ص ۱۱۶.

۴. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور (تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۷).

۵. لیلار، ص ۲۸۶-۲۸۸.

۶. گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، (بی‌جا: سازمان برنامه، بی‌تا)، ص ۱۴.

۱۸/۳٪ بود. در پایان سال ۱۳۵۱ شاخص کل تولید صنعتی کشور، با مبنا قرار دادن سال ۱۳۴۸ به‌عنوان سال پایه، به ۱۵۲/۲ رسید که رشد ۵۲ درصدی تولید صنایع را تنها در مدت سه سال به نمایش گذاشت. در این مدت تولید محصولات پتروشیمی ۳۶۸٪، شیشه ۱۵۳٪ و فلزات اساسی ۸۵٪ افزایش یافت.^۱ به طور کلی، طی سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۵۱ متوسط رشد سالانه بخش صنعت ۱۳/۶ درصد بود که در مقایسه با عملکرد ۱۳/۱ درصدی نفت و ۴/۴ درصدی کشاورزی قلب اقتصاد ایران شده بود. در پایان سال ۱۳۵۱ ارزش کل تولیدات صنایع کشور به ۵۰۹ میلیارد ریال و ارزش افزوده آن به ۱۶۴ میلیارد ریال رسید. حال آنکه مطابق پیش‌بینی برنامه چهارم قرار بود این دو رقم به ترتیب ۳۶۷ و ۱۲۳ میلیارد ریال باشد.^۲ موفقیت‌های دو برنامه قبلی در کنار وضعیت بین‌المللی و افزایش فروش نفت سبب شد شاه بر جهت‌گیری‌ها و اقدامات سازمان برنامه فشار وارد کند. وی بسیاری از ارقام، مفاد و نظرات سازمان برنامه را در مورد برنامه پنجم قبول نداشت و همین امر سبب اختلاف نظرهایی بین شاه و خداداد فرمانفرمایان و در نتیجه کناره‌گیری وی از ریاست سازمان برنامه شد.^۳ متعاقب این امر عبدالمجید مجیدی از دی‌ماه ۱۳۵۱ به‌عنوان رئیس سازمان برنامه انتخاب شد و حدود دو ماه بعد قانون برنامه پنجم به صورت «نیم‌بند»^۴ و مشتمل بر ۹ ماده و دو تبصره به تصویب رسید. نتیجه اینکه نظام فکری حاکم بر برنامه پنجم با روح حاکم بر سازمان برنامه در زمان تدوین برنامه سوم و حتی چهارم به کلی متفاوت و بیگانه بود و دیگر در مصوبات و برنامه‌های آن از روحیه تحول‌آفرین و هماهنگ و نیز طراوت مستتر در برنامه سوم خبری نبود. به‌رغم اینکه در برنامه پنجم موضوعات محیط‌زیست، تربیت بدنی، پیشاهنگی و عمران ناحیه‌ای مورد توجه قرار گرفت، از تأکیدهای چندباره برنامه‌های دوم و چهارم درباره ضرورت مشارکت بیشتر مردم در عمران نواحی خود، اصلاحات ارضی، تحول اداری و کاستن از نابرابری‌ها سخنی به میان نیامد.^۵

در نتیجه قانون برنامه پنجم، برخلاف قانون دو برنامه قبلی، از مواد و تبصره‌های کمتری تشکیل شد و وظایف سازمان‌ها در این قانون به‌مانند قوانین برنامه‌های سوم و چهارم تفکیک نشد.

۱. سالنامه آماری ۱۳۵۲ کشور (تهران: مرکز آمار ایران، ۱۳۵۲)، ص ۴۰۴.

۲. هدف‌های کمی برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶ (تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۴)، ص ۱۷-۲۶.

۳. آل‌یاسین، ص ۱۲۸.

۴. عبدالمجید مجیدی، خداداد فرمانفرمایان، منوچهر گودرزی، توسعه در ایران (تهران: گام نو، ۱۳۸۱)، ص ۴۲۰.

۵. لیلان، ص ۳۲۶.

تحلیل دستور زبان نهادهای برنامه‌های سوم تا پنجم

جدول ۱. تحلیل دستور زبان نهادهای قانون برنامه عمرانی سوم^۱

ردیف	جزء اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۱	دولت	مكلف است	قرار دادن مبلغ ۲۰۰ میلیون ریال در اختیار سازمان برنامه	-	-
۲	وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی	مجاز نیستند	سرمایه‌گذاری کردن	بدون موافقت هیئت عالی برنامه	-
۳	هیئت عالی برنامه	می‌تواند	افزایش و یا کاهش اعتبار	بنا بر احتیاج طرح‌ها	-
۴	سازمان برنامه	می‌تواند	تغییر در سنوات اعتبار برنامه	با موافقت هیئت عالی برنامه	-
۵	دولت	مجاز است	جبران کمبود درآمد	-	-
۶	سازمان برنامه	-	برداشت وجه از حساب برنامه	-	-
۷	سازمان برنامه	وظیفه دارد	بررسی و تصویب طرح‌ها	-	-
۸	سازمان برنامه	وظیفه دارد	پرداخت هزینه اجرای طرح‌ها	-	-
۹	سازمان برنامه	وظیفه دارد	تنظیم گزارش‌های اجرای برنامه	-	-
۱۰	سازمان برنامه	وظیفه دارد	تمرکز بر امور کمک‌های خارجی	-	-
۱۱	سازمان برنامه	وظیفه دارد	بررسی و تهیه پیشنهاد به دولت در مورد وضع قوانین	-	-
۱۲	سازمان برنامه	وظیفه دارد	تسویه حساب برنامه دوم و پرداخت دیون	-	-
۱۳	سازمان برنامه	وظیفه دارد	تهیه برنامه چهارم	-	-
۱۴	سازمان برنامه	وظیفه دارد	تشکیل دفتر بودجه	-	-
۱۵	نخست‌وزیر	وظیفه دارد	بر عهده داشتن مسئولیت امور سازمان برنامه	-	-
۱۶	مدیرعامل سازمان برنامه	می‌تواند	تفویض اختیارات	-	--
۱۷	هیئت عالی برنامه	وظیفه دارد	توصیه به اتخاذ سیاست‌های اقتصادی و مالی و اداری	-	-
۱۸	هیئت عالی برنامه	وظیفه دارد	بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد مشی اجرای برنامه	-	-
۱۹	هیئت عالی برنامه	وظیفه دارد	بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد مسائلی که وزارتخانه‌ها با آن مواجه‌اند	-	-
۲۰	هیئت عالی برنامه	وظیفه دارد	تصویب اعتبارات عمرانی هر سال	-	-
۲۱	هیئت عالی برنامه	وظیفه دارد	اظهار نظر در باب پیشنهادات سازمان برنامه	-	-

۱. قانون برنامه عمرانی سوم کشور.

ردیف	جزء اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۲۲	هیئت عامل برنامه	وظیفه دارد	تصویب طرح‌های اجرایی و روش اجرای آن	در حد مصوبات هیئت عالی برنامه	-
۲۳	هیئت عامل برنامه	می‌تواند	تصویب قراردادهای	-	-
۲۴	هیئت عامل برنامه	وظیفه دارد	تصویب پیشنهادهای ترک مناصه و مزایده	-	-
۲۵	هیئت عامل برنامه	وظیفه دارد	تصویب پیشنهادهای ارجاع به داور و تعیین داور	-	-
۲۶	هیئت عامل برنامه	موظف است	اخذ تصمیم مقتضی در مورد رد یا تغییر موضوع‌های پیشنهادی	-	-
۲۷	سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی	(موظف است)	تهیه و اجرای ارقام اعتبارات عمرانی	-	-
۲۸	سازمان برنامه	(موظف است)	محول کردن برنامه‌های اجرای طرح‌های عمرانی به وزارتخانه‌ها	پس از رسیدگی و تصویب	-
۲۹	سازمان برنامه	می‌تواند	ادامه اجرای طرح‌هایی که در برنامه دوم به عهده داشته	-	-
۳۰	سازمان برنامه	(موظف است)	تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌ها	-	-
۳۱	سازمان برنامه	(موظف است)	کمک به فعالیت‌های عمرانی شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها	رعایت اولویت شهرهایی که از جهت اقلیمی و جغرافیایی و درآمد در وضع نامساعدی هستند	-
۳۲	سازمان برنامه	می‌تواند	کمک به شهرداری‌ها	-	-
۳۳	سازمان برنامه	می‌تواند	قرار دادن وجوه لازم برای سرمایه‌گذاری در اختیار افراد و مؤسسات خصوصی	-	-
۳۴	سازمان برنامه	می‌تواند	اعطای کمک‌های فنی لازم برای تهیه طرح‌های عمرانی و تولیدی خصوصی	-	-
۳۵	وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی	باید	ایجاد دفتر طرح‌ریزی برای طرح‌های عمرانی	-	-
۳۶	سازمان برنامه	می‌تواند	تهیه طرح‌های عمرانی	-	-
۳۷	دستگاه‌های اجرایی	مکلف‌اند	مراقبت مستمر از پیشرفت طرح‌های عمرانی	-	-
۳۸	سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی	می‌توانند	انعقاد قرارداد با مهندسین مشاور و کارشناسان	-	-
۳۹	سازمان برنامه	می‌تواند	تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات خاص دستگاه‌های اجرایی	-	-
۴۰	سازمان برنامه	(موظف است)	تسلیم گزارش سه ماهه از پیشرفت برنامه به نخست‌وزیر	-	-

ردیف	جزء اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۴۱	دستگاه‌های اجرایی	مکلفاند	تسلیم ارقام و اطلاعاتی که برای تهیه گزارش ضروری‌اند به سازمان برنامه	-	ماده ۲۵
۴۲	سازمان برنامه	(موظف است)	تسلیم حساب‌های نهایی عملیات مالی هر سال به هیئت حسابرسی برنامه	-	-
۴۳	هیئت حسابرسی برنامه	مکلف است	رسیدگی به محاسبات سال قبل	-	-
۴۴	سازمان برنامه	باید	کارکنان و وسایل لازم را در اختیار هیئت حسابرسی بگذارد	-	-
۴۵	دستگاه‌های تابعه دولت و بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی	مجاز نیستند	گرفتن وام یا اعتبار از مؤسسات خارجی	بدون موافقت قبلی وزارت دارایی و سازمان برنامه	-
۴۶	سازمان برنامه	(موظف است)	تسویه حساب برنامه هفت‌ساله دوم	-	-
۴۷	دستگاه‌های دولتی	موظفاند	تحويل گرفتن تأسیسات	-	-
۴۸	دولت	می‌تواند	فروش تأسیسات انتفاعی و تولیدی موجود متعلق به خود	-	-
۴۹	سازمان برنامه	می‌تواند	انجام عملیات بانکی مربوط به خود و یا مؤسسات تابعه به وسیله بانک اعتبارات صنعتی	-	-

در برنامه سوم از مجموع ۴۹ جزء اسنادی هیچ جزئی به عاملان غیردولتی اختصاص نیافته است. در این قانون دولت و سازمان‌های متعدّدش به‌عنوان عامل یا جزء اسنادی مخاطب قانون هستند. در این میان، سازمان برنامه با ۲۴ بار مورد خطاب قرار گرفتن بیشترین حیطه وظایف و عمل را در اختیار دارد. بنابراین، این قانون صرفاً دولت را کنشگر برنامه عمرانی سوم در نظر گرفته است. از مجموع ۴۷ جزء شدت التزام، این قانون ۳۳ بار از اجبار در قالب عباراتی چون «موظف است»، «مکلف است» و «باید» به صورت مشخص یا مضمّر استفاده کرده است. همچنین ۲ بار از ممنوعیت بهره گرفته و ۱۲ دفعه نیز از اجازه. به همین دلیل می‌توان گفت این قانون ماهیت دستوری داشته و تمرکزش بر شدت التزام بالا در قالب اجبار است.

نگاهی به وضعیت جزء عمل (مقصود) نشان می‌دهد دولت و سازمان‌های دولتی موجود در این قانون از حیطه وظایف گسترده‌ای برخوردارند. این قانون وظایفی چون سرمایه‌گذاری کردن، بررسی و تصویب طرح‌ها، پرداخت هزینه اجرای طرح‌ها، تنظیم گزارش‌های اجرای برنامه، تصویب و انعقاد قراردادها، نظارت بر اجرا و به طور کلی هر آنچه مربوط به تدوین، تصویب و اجرای برنامه‌های عمرانی و پروژه‌های توسعه می‌شده در اختیار دولت قرار داده و سهم نهادهای مردمی، خصوصی و غیردولتی تقریباً هیچ است. به علاوه نگاهی به جزء شرط نشان می‌دهد که به جز در ۷ گزاره، در بقیه گزاره‌ها از هیچ شرطی استفاده

نشده است و همان‌طور که قبلاً اشاره شد، عدم وجود شرط در گزاره نهادی نشان می‌دهد که این گزاره همواره در هر زمان و هر مکانی می‌تواند برقرار باشد و در واقع عدم ذکر شرط در این قانون به معنای همه‌زمانی و همه‌مکانی مواد این قانون است. به عبارتی، مواد این قانون برای دوره زمانی مورد نظر این قانون و تمام جغرافیای ایران در نظر گرفته شده است.

جدول ۲. تحلیل دستور زبان نهادی قانون برنامه عمرانی چهارم^۱

ردیف	وجه اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۱	دولت	مکلف است	قرار دادن مبلغ ۴۰۰ میلیون ریال در اختیار سازمان برنامه	-	-
۲	سازمان برنامه	(مکلف است)	تسریع رشد اقتصادی و تسریع درآمد ملی	-	-
۳	سازمان برنامه	(مکلف است)	توزیع عادلانه‌تر درآمد از راه تأمین کار و خدمات اجتماعی	-	-
۴	سازمان برنامه	(مکلف است)	کاهش نیازمندی به خارج براساس افزایش تولید و رفع احتیاجات اساسی	-	-
۵	سازمان برنامه	(مکلف است)	تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی	-	-
۶	سازمان برنامه	(مکلف است)	بهبود خدمات اداری از طریق ایجاد تحول اساسی در نظام اداری	-	-
۷	کمیسیون‌های برنامه مجلسین	اجازه داده می‌شود	رسیدگی به اصول و اهداف بخش‌های مختلف برنامه و تصویب آنها	-	-
۸	وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی	مجاز نیستند	تخصیص اعتبار و مصرف آن برای یکی از امور تولیدی و عمرانی	بدون موافقت هیئت عالی برنامه	-
۹	هیئت عالی برنامه	می‌تواند	کاهش یا افزایش اعتبار بندهای برنامه	بنا بر احتیاجات طرح‌ها	-
۱۰	سازمان برنامه	می‌تواند	ایجاد تغییر در تقسیم سنوات برنامه	با موافقت هیئت عالی برنامه	-
۱۱	دولت	مجاز است	استفاده از اوراق قرضه و اسناد خزانه برای جبران کمبود درآمد	-	-
۱۲	سازمان برنامه	(موظف است)	بررسی و تصویب طرح‌های مربوط به برنامه	-	-
۱۳	سازمان برنامه	(موظف است)	پرداخت هزینه اجرای طرح‌های مصوب و...	-	-
۱۴	سازمان برنامه	(موظف است)	تنظیم گزارش اجرای برنامه و حساب عملیات	-	-
۱۵	سازمان برنامه	(موظف است)	تمرکز بر کمک‌های خارجی بلاعوض	-	-
۱۶	سازمان برنامه	(موظف است)	بررسی و تهیه پیشنهاد به دولت در مورد وضع قوانین درباره برنامه	-	-
۱۷	سازمان برنامه	(موظف است)	تسویه حساب برنامه‌های دوم و سوم	-	-
۱۸	سازمان برنامه	(موظف است)	تهیه برنامه عمرانی پنجم	-	-

۱. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور.

ردیف	وجه اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۱۹	سازمان برنامه	(موظف است)	تهیه گزارش اقتصادی سالانه	-	-
۲۰	سازمان برنامه	(موظف است)	تحقق وظایف پیش‌بینی شده در قانون	-	-
۲۱	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	توصیه به اتخاذ سیاست‌های اقتصادی و مالی و اداری	-	-
۲۲	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد مشی اجرای برنامه	-	-
۲۳	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد مسائل وزارتخانه‌ها در ارتباط با برنامه	-	-
۲۴	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	تصویب اعتبارات عمرانی هر ساله	-	-
۲۵	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	اظهار نظر در خصوص پیشنهادات سازمان برنامه در مورد تغییر اعتبار برنامه	-	-
۲۶	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	تهیه آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به نحوه تصویب و تهیه طرح‌ها و نظارت بر آنها	-	-
۲۷	هیئت عالی برنامه	(موظف است)	تعیین سیاست و اصول و ضوابط مربوط به اعطای وام و قبول مشارکت	-	-
۲۸	هیئت عامل برنامه	(موظف است)	تصویب طرح‌های اجرایی و روش اجرای آنها	بر اساس مصوبات برنامه	-
۲۹	هیئت عامل برنامه	(موظف است)	تصویب قراردادهای	-	-
۳۰	هیئت عامل برنامه	(موظف است)	تصویب پیشنهادهای ارجاع به دایره و تعیین داور	-	-
۳۱	هیئت عامل برنامه	موظف است	تصمیم‌گیری در مورد تغییر یا رد موضوع‌های پیشنهادی	-	-
۳۲	سازمان برنامه	(موظف است)	قبل از خاتمه هر سال ارقام اعتبارات عمرانی سال بعد را با همکاری دستگاه‌های اجرایی تهیه کند و پس از تصویب هیئت عالی برنامه به اجرا گذارد.	-	-
۳۳	سازمان برنامه	(موظف است)	اجرای طرح‌های عمرانی را پس از رسیدگی و تصویب به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مسئول و مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه محول نماید.	-	-
۳۴	سازمان برنامه	(موظف است)	تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل و یا مستقل	-	-
۳۵	سازمان برنامه	(موظف است)	هر سال طرح‌هایی را در مورد راه‌های فرعی و آموزشگاه‌ها و درمانگاه‌ها و امور اجتماعی شهرها و روستاها و آبیاری و کشاورزی و... پس از تصویب ابلاغ نماید تا طبق مقررات سازمان برنامه اجرا شوند.	-	-

ردیف	وجه اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۳۶	سازمان برنامه	مکلف است	در سه ماهه اول اجرای برنامه پنج‌ساله چهارم گزارشی از برنامه‌ها تهیه و برای اطلاع به مجلسین تقدیم کند.	-	-
۳۷	سازمان برنامه	(موظف است)	اعطای وام و کمک‌های رایگان فنی و غیرفنی به شهرداری‌ها و مؤسسات	با رعایت اولویت شهرهایی که در وضع نامساعدی از جهت اقلیمی و جغرافیایی و مقتضیات محلی و درآمد و استفاده از کمک‌های عمومی دولت قرار دارند	-
۳۸	سازمان برنامه	می‌تواند	اعطای کمک‌های فنی لازم برای تهیه طرح‌های عمرانی و تولیدی خصوصی که منطبق با برنامه چهارم باشد	-	-
۳۹	وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی	باید	ایجاد دفتری برای طرح‌ریزی به منظور تهیه طرح‌های عمرانی	-	-
۴۰	سازمان برنامه	می‌تواند	تهیه طرح‌های عمرانی به صورت مستقیم و یا واگذاری آن به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه	-	-
۴۱	دستگاه‌های اجرایی	مکلف‌اند	در پیشرفت طرح‌های عمرانی عملیات مستمر و غیرمستمر مراقبت دائم به عمل آورند و گزارش‌هایی به سازمان برنامه بدهند.	-	-
۴۲	سازمان برنامه	(موظف است)	نظارت بر اجرای طرح‌هایی که توسط اشخاص و مؤسسات خصوصی انجام می‌شود.	-	-
۴۳	سازمان برنامه	می‌تواند	انقصاد قرارداد با مهندسين مشاور و ديگر کارشناسان برای انجام مطالعات فنی و تهیه برآوردها و نقشه‌ها و نظارت فنی در اجرای طرح‌ها	-	-
۴۴	سازمان برنامه	می‌تواند	تصویب تبعیت از آیین‌نامه‌ها و مقررات خاص دستگاه‌های اجرایی در مورد طرح‌هایی که به تشخیص سازمان ماهیت و طرز اجرای آنها ایجاب می‌کند.	-	-
۴۵	سازمان برنامه	(موظف است)	تقدیم گزارشی از پیشرفت عملیات برنامه به نخست‌وزیر هر سه ماه یک بار	-	-
۴۶	دستگاه‌های اجرایی	مکلف‌اند	همه ارقام و اطلاعاتی را که برای تهیه گزارش‌های موضوع مواد ۲۴ و ۲۷ این قانون ضروری است به سازمان برنامه تسلیم دارند و وسایل نظارت و رسیدگی دقیق را از هر حیث فراهم سازند.	-	-
۴۷	سازمان برنامه	(موظف است)	تسلیم حساب‌های نهایی عملیات مالی هر سال به هیئت حسابرسي	-	-

ردیف	وجه اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبیه
۴۸	سازمان برنامه	باید	کارکنان و وسایل و تسهیلات لازم را در حدود بودجه سالانه مصوب در اختیار هیئت حسابرسی بگذارد.	-	-
۴۹	سازمان برنامه	مسئول است	تسویه حساب برنامه‌های گذشته و وصول مطالبات و پرداخت دیون آن	-	-
۵۰	دولت	می‌تواند	تأسیسات انتفاعی و تولیدی را کلاً یا قسمتی از سهام آنها را به پیشنهاد دستگاه ایجادکننده یا اداره‌کننده این تأسیسات به اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی به فروش برساند.	-	-
۵۱	سازمان برنامه	می‌تواند	عملیات بانکی مربوط به خود و یا مؤسسات تابعه را به وسیله بانک اعتبارات صنعتی انجام دهد و تمام یا قسمتی از وجوه مربوط را در بانک مزبور نگاهداری نماید.	با موافقت بانک مرکزی	-
۵۲	سازمان برنامه	مكلف است	تجدید طبقه‌بندی پیمانکاران	توجه به وضع مالی و تجهیزات و افراد فنی و سوابق کار	-
۵۳	دستگاه‌های اجرایی	مكلفاند	سریعاً طبق قرارداد با آنان رفتار کنند. مراتب را برای تجدیدنظر در طبقه‌بندی و یا محرومیت از کار برای مدت معینی به سازمان برنامه گزارش نمایند.	هرگاه پیمانکاران یا مهندسین مشاور در اجرای عملیاتی که به آنان واگذار شده است تعلل ورزند و یا به مفاد قرارداد عمل نکنند.	-
۵۴	دولت	مكلف است	تهیه لایحه تشکیلات دائمی برنامه‌ریزی کشور	ظرف سه‌ماه	-

قانون برنامه چهارم نیز دولت را عامل و کنشگر اصلی در نظر گرفته، به نحوی که در مجموع ۵۴ جزء اسنادی این قانون هیچ اشاره‌ای به عاملان غیردولتی و خصوصی نشده است. از مجموع ۵۴ جزء شدت التزام، این قانون ۴۳ بار از اجبار به صورت مشخص یا مضمراً استفاده کرده است. همچنین ۱ بار از ممنوعیت و ۱۰ بار از اجازه بهره گرفته است. به همین دلیل این قانون، به‌مانند قانون برنامه سوم، ماهیت دستوری داشته و تمرکزش بر شدت التزام بالا در قالب اجبار است. بررسی جزء عمل (مقصود) نشان می‌دهد که دولت و سازمان‌های دولتی موجود در این قانون از حیطة وظایف گسترده‌ای برخوردارند. این قانون وظایف متنوع و مختلفی چون سرمایه‌گذاری کردن، بررسی و تصویب طرح‌ها، پرداخت هزینه اجرای طرح‌ها، تنظیم گزارش‌های اجرای برنامه، تصویب و انعقاد قراردادهای نظارت بر اجرا و به طور کلی هر آنچه را که به تدوین، تصویب و اجرای برنامه‌های عمرانی و پروژه‌های توسعه مربوط می‌شده در اختیار دولت قرار داده و سهم نهادهای مردمی، خصوصی و غیردولتی را منظور نکرده است. به علاوه،

نگاهی به جزء شرط نشان می‌دهد که به‌جز در ۹ گزاره در بقیه گزاره‌ها از هیچ شرطی استفاده نشده و این به معنای همه‌زمانی و همه‌مکانی بودن مواد این قانون است. به عبارتی مواد این قانون، به‌مانند قانون برنامه سوم، برای دوره زمانی مورد نظر این قانون و تمام جغرافیای ایران در نظر گرفته شده است.

جدول ۳. تحلیل دستور زبان نهادی قانون برنامه عمرانی پنجم^۱

ردیف	وجه اسنادی / فاعل	شدت التزام	عمل	شرط	تنبيه
۱	دولت	مجاز است	استفاده از مبلغ یک هزار و پانصد و شصت میلیارد ریال براساس جداول کلی پیوست این قانون	-	-
۲	دولت	مکلف است	اجرای برنامه پنج‌ساله پنجم برای نیل به هدف‌های مندرج در برنامه مذکور	-	-
۳	کمیسیون‌های برنامه مجلسین	اجازه دارند	بررسی و تصویب اصول و هدف‌ها و برنامه‌های اجرایی مربوط به بخش‌های مختلف برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم	-	-
۴	دولت	مجاز است	امضای قرارداد یا موافقت‌نامه برای دریافت وام و اعتبارات خارجی طبق اصول مقرر در قانون برنامه و بودجه	به‌منظور تأمین قسمتی از اعتبار مندرج در ماده ۲ این قانون برای اجرای برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم	-
۵	دولت	اجازه دارد	بخشودگی تمام یا قسمتی از بدهی‌های شهرداری‌ها به سازمان برنامه	-	-
۶	سازمان برنامه	موظف است	همه حساب‌های مربوط به طرح‌های عمرانی برنامه‌های گذشته را طبق مقررات مربوط ممیزی کند.	-	-
۷	ذی‌حسابان وزارت دارایی	موظف‌اند	همه سوابق و اسناد و مدارک مربوط به طرح‌های عمرانی گذشته را برای ممیزی در اختیار سازمان قرار دهند.	-	-
۸	-	باید	رسیدگی و تسویه حساب برنامه‌های عمرانی گذشته حداکثر تا پایان سال ۱۳۵۳	-	-

قانون برنامه پنجم، به‌رغم اختصار این قانون، سهم مطلق دولت و نهادهای دولتی را در برنامه عمرانی پنجم به‌مانند دو برنامه قبلی به تصویر می‌کشد. از مجموع ۸ گزاره نهادی هیچ گزاره‌ای به عاملان غیردولتی ارجاع نداده است. از حیث شدت التزام نیز ۴ بار از اجبار و ۴ مرتبه از اجازه استفاده شده است. همچنین، مثل دو قانون قبلی، حیطة وظایف دولت و نهادهای دولتی بسیار گسترده و همه شمول است.

«مرکز پژوهش‌های مجلس، «قانون برنامه عمرانی پنجم، 1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96899>, (accessed 9 August 2022)

نکته قابل توجه در تحلیل قوانین برنامه‌های عمرانی بی‌توجهی این قوانین به جزء تنبیه است، چنانکه از مجموع ۱۱۱ گزاره نهادی تنها در یک گزاره جزء تنبیه مشاهده می‌شود. این در حالی است که همان‌طور که برخی از پژوهش‌ها نشان می‌دهند، در قانون‌گذاری‌های دوره پهلوی در عرصه‌های مختلف همواره تکیه بر رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا بوده و همواره دولت سعی داشته است از طریق گنجاندن موادی ناظر بر مجازات و تنبیه خاطیان، وجه دستوری قوانین را پررنگ کند و راهکارهای انتظامی-انضباطی را بر راهکارهای آموزشی-ترویجی و اجتماعی-اقتصادی اولویت بخشد.^۱ بنابراین، معلوم می‌شود چون خطاب دولت در این قوانین به خودش بوده، اصولاً تنبیهی در نظر گرفته نشده است. همچنین مقایسه قوانین این برنامه‌ها نشان می‌دهد قانون برنامه چهارم با به‌کارگیری ۴۳ گزاره نهادی اجبار و اختصاص ۵۴ جزء اسنادی به دولت و سازمان‌های دولتی، تمرکزگرترین برنامه بوده است و البته باید توجه داشت که قانون برنامه پنجم به دلیل اختلاف‌نظرهایی که پیشتر اشاره شد، عمدتاً قابل تحلیل نهادی نیست. جدول زیر تفاوت این سه قانون را از حیث گزاره‌های نهادی نشان می‌دهد.

جدول ۴. مقایسه قوانین برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم

عنوان	قانون برنامه سوم	قانون برنامه چهارم	قانون برنامه پنجم
تعداد مواد	۳۷	۳۸	۹
تعداد تبصره‌ها	۷	۱۰	۲
تعداد سازمان‌ها، هیئت‌ها و نهادهای ذکر شده در قانون	۲۱	۲۱	۴
تعداد گزاره‌های نهادی	۴۹	۵۴	۸
شدت التزام: اجبار	۳۳	۴۳	۴
شدت التزام: ممنوع	۲	۱	۰
شدت التزام: اجازه	۱۲	۱۰	۴
تعداد جزء شرط	۷	۹	۱
تعداد جزء تنبیه	۱	۰	۰

۱. برای نمونه بنگرید به: تقی شامخی، قوانین و مدیریت منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)، (تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹)، ص ۲۹۵-۳۰۴؛ مهدی رفعتی‌پناه مهرآبادی، «تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه نشدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه حفاظت محیط‌زیست (۱۳۳۱-۱۳۵۷)»، فصلنامه مطالعات تاریخ فرهنگی: انجمن ایرانی تاریخ، س ۹، ش ۳۶ (تابستان ۱۳۹۷)، ص ۵۳-۷۶.

نتیجه‌گیری

تحلیل قوانین برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم با استفاده از روش «دستور زبان نهادی» نشان می‌دهد که ماهیت تمرکزگرای دولت پهلوی در قوانین برنامه‌های عمرانی، دولت را عامل اصلی در مرکز برنامه‌ها قرار داد و تمامی مسئولیت‌های برنامه‌ها را اعم از تدوین و اجرا بر دوش سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی گذاشت و بدین‌سان هیچ جایی برای عمل جمعی مردم نماند و البته تدوین و تصویب قوانین برنامه با چنین رویکردی پیامد ماهیت بوروکراتیک، نهادی و تمرکزگرای دولت بود.

در هیچ یک از ۱۱۱ گزاره‌ی نهادی موجود در این سه قانون، از سازمان‌های مردم‌نهاد یا غیردولتی به‌عنوان جزء اسنادی یا فاعل نام نرفته است. همچنین در ۱۰۸ گزاره از شدت التزام (به صورت پیدا یا مضمَر) بهره گرفته شده است. نکته قابل تأمل اینکه ۸۱ مرتبه از عباراتی با شدت التزام بسیار بالا که نشانه ماهیت دستوری در سلسله‌مراتب اجباری اداری است، استفاده شده است: ۵۵ بار عبارت «موظف است» یا «وظیفه دارد» (به صورت پیدا یا مضمَر)، ۱۸ بار عبارت «مکلف است»، ۵ بار واژه «باید» و ۳ مرتبه عبارت «مجاز نیست» به کار رفته است. ضمن اینکه براساس این سه قانون دولت و سازمان‌های دولتی تمام مسئولیت‌های اجرایی، نظارتی، مالی و... را عهده‌دار شدند. آنی‌ترین نتیجه چنین نگاهی درگیر کردن دولت در امور مختلف، کنار گذاشتن نیروهای بالقوه مردمی، طرد مشارکت عمومی، تدوین قوانینی مبتنی بر کنشگری تام و تمام دولت است. بدین ترتیب، قوانین برنامه‌های عمرانی راهکارهایی بودند برای تسلط بیشتر دولت بر جامعه و در عین حال بازتابی از ماهیت تمرکزگرای دولت پهلوی. به علاوه، با توجه به احتساب دولت به‌عنوان تنها کنشگر و عامل در جزء اسنادی این قوانین، می‌توان نتیجه گرفت که برنامه‌ریزان توسعه در ایران پروژه توسعه را پروژه‌ای دولتی و نه مردمی به حساب می‌آوردند. عدم قید هر گونه شرط زمانی و مکانی در جزء شرط نیز دلالت بر «عام‌بودگی» برنامه‌های عمرانی در تمام جغرافیای ایران دارد. «عام‌بودگی» قوانین و سیاست‌های دولتی زمانی که با «انحصاری بودن» آنها (با توجه به جزء اسنادی که فقط دولت را عامل به حساب می‌آورد) همراه شود بر عمق مشکلات خواهد افزود. به این صورت دولت پهلوی در تدوین و اجرای قواعد، قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌ها تنوع هنجارها در نواحی مختلف کشور را نادیده گرفت و حتی می‌توان گفت آنها را مورد حمله قرار داد. دولت و اداره‌کنندگان آن در تلاش بودند مجموعه قوانین و قواعد مسلط و انحصاری مورد نظر خود را در جامعه پیاده کنند. در این معنا «ایده دولت» عبارت شده بود از تحمیل استاندارد رفتاری واحدی در تمام جغرافیای طبیعی، فرهنگی و انسانی ایران از طریق قوانین برنامه‌های عمرانی و طبعاً نتیجه چنین نگاهی، قطع رابطه مردم با دولت و از دست رفتن مشارکت عمومی بود.

کتابنامه

- آل یاسین، احمد. *تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران: سمر، ۱۳۹۳.*
- امیری، هادی و دیگران. «راهبرد سیاست‌گذاری آب در ایران: کاربرد دستور زبان نهادی در اصلاح قانون توزیع عادلانه آب»، *راهبرد اقتصادی*، س ۵، ش ۱۹، زمستان ۱۳۹۵، ص ۸۳-۱۰۹.
- امینی، علی. *متن کامل خاطرات، تاریخ معاصر ایران به روایت تاریخ‌سازان*، طرح تاریخ شفاهی ایران، به کوشش حبیب لاجوردی، ج ۱، تهران: صفحه سفید، ۱۳۸۳.
- بیات، آصف. *سیاست‌های خیابانی: جنبش تهی‌دستان در ایران*، ترجمه سید اسداله نبوی چاشمی، تهران: شیرازه، ۱۳۷۹.
- رفعتی‌پناه مهرآبادی، مهدی. «تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه حفاظت محیط‌زیست (۱۳۲۱-۱۳۵۷)»، *فصلنامه مطالعات تاریخ فرهنگی: انجمن ایرانی تاریخ*، س ۹، ش ۳۶، تابستان ۱۳۹۷، ص ۵۳-۷۶.
- سالنامه آماری ۱۳۵۲ کشور. تهران: مرکز آمار ایران، ۱۳۵۲.
- شامخی، تقی. *قوانین و مدیریت منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)*. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
- علم، امیر اسداله. *یادداشت‌های علم، ویراست محمود فاضلی بیرجندی*، ج ۵، تهران: کتابسرا، ۱۳۷۹.
- قانون برنامه عمرانی سوم کشور. تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۶.
- گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)، بی‌جا: سازمان برنامه، بی‌تا.
- گزارش اجرایی برنامه هفت‌ساله دوم. تهران: سازمان برنامه، ۱۳۴۳.
- لیلاز، سعید. *موج دوم تجدد آمرانه در ایران*، تهران: نیلوفر، ۱۳۹۲.
- مجیدی، عبدالمجید. *خاطرات عبدالمجید مجیدی*، ویراستار حبیب لاجوردی، تهران: گام نو، ۱۳۸۱.
- مجیدی، عبدالمجید و فرمانفرمایان، خداداد و گودرزی، منوچهر. *توسعه در ایران*، تهران: گام نو، ۱۳۸۱.
- «موافقت‌نامه همکاری اقتصادی و فنی بین دولت شاهنشاهی ایران و دولت اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی»، *مجله بانک مرکزی*، ش ۴۴، اردیبهشت ۱۳۴۴، ص ۷۵-۹۷.
- میراحمدی، منصور و جباری نصیر، حسن. «الگوی نظری دولت مطلقه و پیدایی دولت شبه‌مدرن در ایران»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ش ۱، س ۶، زمستان ۱۳۸۹، ص ۱۶۷-۱۹۹.
- نقیب‌زاده، احمد. *دولت رضاشاه و نظام ایلی*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹.
- نیلی، مسعود و کریمی، محسن. *برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۱۶-۱۳۵۶)*، تهران: نشر نی، ۱۴۰۰.
- هدف‌های کمی برنامه پنجم ۱۳۵۲-۱۳۵۶. تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۴.

Crawford, Sew E. S. and Ostrom, Elinor. "A Grammar of Institutions", *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, September 1995, pp. 582-600.

Siddiki, Saba, Basurto, Xavier and Weible, Christopher M. "Using the institutional grammar tool to understand regulatory compliance: The case of Colorado aquaculture", *regulation and governance*, vol. 6, June 2012, pp. 167-188.

Schlüter, Achim and Theesfeld, Insa. "The Grammar of Institutions: The Challenge of distinguishing between strategies, norms and rules", *Rationality and Society*, vol. 22, no. 4, October 2010, pp. 445-475.

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96899>, (accessed 9 August 2022), «قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس، «برنامه‌ عمرانی پنجم»».

