



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)

دکتر بهروز نادمی زینوز

دکتر مطالعات برنامه و بودجه

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
مقدمه	۵
فصل اول بیان مسئله، مبانی نظری و روش تحقیق	۱۵
۱-۱ بیان مسئله	۱۷
۱-۲ تعریف برنامه و نظام برنامه‌ریزی	۲۱
۱-۲-۱ تعریف برنامه و سطوح مختلف برنامه‌ریزی دولتی	۲۱
۱-۲-۲ تعریف نظام برنامه‌ریزی	۲۳
۱-۳ دوره زمانی مطالعه	۲۵
۱-۴ مفهوم دولت و تحول نقش آن در اقتصاد	۲۵
۱-۴-۱ تعریف دولت	۲۶
۱-۴-۲ روابط دولت با شهروندان	۲۷
۱-۴-۳ تحول نقش دولت در اقتصاد	۲۸
۱-۴-۴ چارچوب نظری برای تعیین نقش برآزنده دولت در اقتصاد	۳۲
۱-۵ برنامه‌ریزی به‌مثابه ابزاری برای مدیریت اقتصاد بازار	۴۳
۱-۵-۱ کارایی فرایندهای غیربازاری غیرمتمرکز	۴۶
۱-۵-۲ بهینه‌سازی و کارایی انتخاب‌های جمعی	۴۸
۱-۵-۳ فاصله گرفتن از نفع‌طلبی‌های خاص	۴۸
۱-۵-۴ توجیه‌پذیری و قابلیت دوام بلندمدت	۴۹
۱-۵-۵ افزایش اعتبار سیاست عمومی	۵۰
۱-۵-۶ چارچوب نهادی، ابزارها و سازوکار برنامه‌ریزی	۵۱
۱-۶ روش تحقیق	۵۲
فصل دوم نقش دولت در اقتصاد و تحول برنامه‌ریزی (از انقلاب مشروطیت تا سال ۱۳۴۱)	۵۵
مقدمه	۵۷
۲-۱ نقش دولت در اقتصاد سیاسی ایران در دوران قاجار	۵۸

- ۶۳ ۲-۲ بحران دولت و انقلاب مشروطیت
- ۶۷ ۲-۳ ظهور دولت نوین و انباشت سرمایه در دوره میان دو جنگ جهانی
- ۷۰ ۲-۳-۱ دولت و انباشت سرمایه در دوره ۱۳۲۰-۱۳۰۰
- ۷۴ ۲-۳-۲ اصلاحات مالی در دوره میان دو جنگ جهانی
- ۷۵ ۲-۳-۳ شکل‌گیری شورای اقتصاد
- ۷۷ ۲-۴ تحول برنامه‌ریزی در دوره ۱۳۳۴-۱۳۲۰ و تدوین و اجرای برنامه هفت‌ساله اول
- ۷۹ ۲-۴-۱ تشکیل کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی
- ۸۰ ۲-۴-۲ تشکیل هیئت عالی برنامه
- ۸۲ ۲-۴-۳ تهیه و تصویب برنامه هفت‌ساله عمرانی
- ۸۶ ۲-۴-۴ شکل‌گیری سازمان برنامه
- ۹۲ ۲-۴-۵ دلایل شکست برنامه اول
- ۹۵ ۲-۵ برنامه هفت‌ساله دوم (مهر ۱۳۳۴ تا شهریور ۱۳۴۱)
- ۹۶ ۲-۵-۱ ثبات سیاسی و تعامل با دنیای غرب
- ۹۸ ۲-۵-۲ اهداف برنامه
- ۹۹ ۲-۵-۳ اعتبارات برنامه و چگونگی تأمین مالی آن
- ۱۰۱ ۲-۵-۴ موفقیت‌های برنامه در اجرای طرح‌ها
- ۱۰۲ ۲-۵-۵ نظام برنامه‌ریزی ایران در دوره اجرای برنامه
- ۱۰۲ ۲-۵-۵-۱ سازمان برنامه
- ۱۰۶ ۲-۵-۵-۲ دستگاه‌های مسئول تولید آمار و اطلاعات
- ۱۰۸ ۲-۵-۵-۳ نقش دستگاه‌های دولتی
- ۱۱۰ ۲-۵-۵-۴ نقش مشاوران و پیمانکاران
- ۱۱۰ ۲-۵-۵-۵ نقش قوه مقننه
- ۱۱۱ ۲-۵-۶ برنامه عمران ناحیه‌ای
- ۱۱۱ ۲-۵-۶-۱ برنامه عمران خوزستان
- ۱۱۲ ۲-۵-۶-۲ عمران ناحیه جنوب شرقی
- ۱۱۲ ۲-۵-۶-۳ عمران ناحیه کرمان
- ۱۱۲ ۲-۵-۷ سیاست‌های اقتصادی دولت در برنامه عمرانی دوم
- ۱۱۵ ۲-۶ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
- ۱۱۸ پیوست

۱۱۹	فصل سوم برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶)
۱۲۱	مقدمه
۱۲۳	۳-۱ رویکرد جامع به برنامه‌ریزی و سطوح مختلف برنامه
۱۲۶	۳-۲ روش تهیه برنامه
۱۲۷	۳-۳ مدت برنامه
۱۲۸	۳-۴ اهداف برنامه
۱۲۸	۳-۵ منابع مالی برنامه
۱۳۰	۳-۶ چگونگی تخصیص اعتبارات برنامه میان بخش‌ها
۱۳۱	۳-۷ تجدیدنظر در برنامه
۱۳۱	۳-۸ رابطه برنامه و بودجه
۱۳۴	۳-۹ عملکرد اقتصاد در دوران برنامه
۱۴۰	۳-۱۰ نقش دولت در تأیید برنامه
۱۴۲	۳-۱۱ نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه
۱۴۳	۳-۱۲ جایگاه قانونی سازمان برنامه
۱۴۴	۳-۱۲-۱ هیئت عالی برنامه
۱۴۶	۳-۱۲-۲ هیئت عامل برنامه
۱۴۷	۳-۱۲-۳ هیئت حسابرسی برنامه
۱۴۷	۳-۱۲-۴ تشکیلات سازمان برنامه
۱۴۹	۳-۱۲-۵ وضعیت آمار در برنامه
۱۵۰	۳-۱۲-۶ نقش سازمان برنامه در تهیه طرح‌های عمرانی
۱۵۱	۳-۱۳ نقش دستگاه‌های دولتی در برنامه
۱۵۲	۳-۱۴ مشاوران و پیمانکاران
۱۵۲	۳-۱۵ عدم تمرکز در تهیه برنامه‌های عمرانی استان‌ها
۱۵۳	۳-۱۶ نقش بخش خصوصی و شیوه تعامل دولت با آن
۱۵۶	پیوست
۱۶۱	فصل چهارم برنامه چهارم عمرانی (۱۳۵۱-۱۳۴۷)
۱۶۳	مقدمه
۱۶۴	۴-۱ رویکرد سازمان برنامه در تهیه برنامه

۱۶۵.....	۴-۲	توجه به توسعه منطقه‌ای
۱۶۷.....	۴-۳	نظام برنامه‌ریزی
۱۶۹.....	۴-۴	روش برنامه‌ریزی
۱۷۱.....	۴-۵	دوره زمانی برنامه
۱۷۲.....	۴-۶	اهداف برنامه
۱۷۳.....	۴-۷	منابع مالی برنامه
۱۷۴.....	۴-۸	مصارف برنامه
۱۷۶.....	۴-۹	عملکرد اقتصاد ایران در برنامه
۱۷۶.....	۴-۹-۱	سیاست پولی و تورم در برنامه
۱۷۷.....	۴-۹-۲	سیاست مالی دولت در برنامه
۱۷۸.....	۴-۹-۳	سیاست تجاری در دوران برنامه
۱۷۹.....	۴-۹-۴	تحول جمعیت، نیروی کار و اشتغال در برنامه
۱۸۰.....	۴-۹-۵	سیاست کشاورزی و عمران روستایی در برنامه
۱۸۱.....	۴-۹-۶	سیاست صنعتی در دوره برنامه
۱۸۳.....	۴-۹-۷	تحول در بخش انرژی و امور زیربنایی
۱۸۳.....	۴-۹-۸	تحول در ساختار تولید داخلی
۱۸۴.....	۴-۱۰	عمران ناحیه‌ای در برنامه
۱۸۷.....	۴-۱۱	جایگاه قانونی سازمان برنامه در برنامه چهارم
۱۹۰.....	۴-۱۲	تحول تشکیلات سازمان برنامه در برنامه چهارم
۱۹۰.....	۴-۱۳	تحول نظام آماری کشور در برنامه
۱۹۲.....		پیوست
۱۹۵.....		فصل پنجم برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)
۱۹۷.....		مقدمه
۱۹۷.....	۵-۱	تهیه و تصویب برنامه
۱۹۸.....	۵-۲	رؤیای شاه برای تمدن بزرگ و سند چشم‌انداز بلندمدت
۲۰۱.....	۵-۳	چگونگی تصمیم‌گیری درباره برنامه تجدیدنظر شده
۲۰۴.....	۵-۴	روال‌های برنامه‌ریزی
۲۰۸.....	۵-۵	اجرای برنامه

۲۱۵.....	۵-۶ قانون برنامه و بودجه
۲۱۵.....	۵-۶-۱ تعاریف
۲۱۶.....	۵-۶-۲ شورای اقتصاد
۲۱۸.....	۵-۶-۳ سازمان برنامه و بودجه
۲۱۹.....	۵-۶-۴ چگونگی تعهد و پرداخت اعتبار عمرانی و جاری
۲۲۰.....	۵-۶-۵ نظارت
۲۲۲.....	۵-۶-۶ انتزاع تعدادی از سازمان‌ها و وظایف از سازمان برنامه
۲۲۲.....	۵-۷ اهداف برنامه
۲۲۵.....	۵-۸ سرمایه‌گذاری در برنامه
۲۲۷.....	۵-۹ سیاست مالی دولت در برنامه
۲۳۰.....	۵-۱۰ بازرگانی خارجی و وضع ارزی کشور در برنامه
۲۳۳.....	۵-۱۱ سیاست پولی و اعتباری در برنامه
۲۳۵.....	۵-۱۲ اتلاف منابع و تنگناهای اقتصادی
۲۳۶.....	۵-۱۳ برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه
۲۴۱.....	۵-۱۴ تحول تشکیلات سازمان برنامه و بودجه در دوره اجرای برنامه
۲۴۷.....	پیوست
۲۴۹.....	فصل ششم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۵۱.....	مقدمه
۲۵۲.....	۶-۱ سازمان برنامه و ارکان آن
۲۵۴.....	۶-۲ وظایف سازمان برنامه
۲۵۵.....	۶-۳ انواع برنامه‌ها
۲۵۵.....	۶-۳-۱ برنامه بلندمدت
۲۵۶.....	۶-۳-۲ برنامه عمرانی
۲۵۶.....	۶-۳-۳ برنامه سالیانه
۲۵۷.....	۶-۳-۴ طرح‌های عمرانی
۲۵۷.....	۶-۳-۵ برنامه بخش‌ها
۲۵۸.....	۶-۳-۶ برنامه‌های جامع موضوعی
۲۵۸.....	۶-۳-۷ برنامه‌ریزی منطقه‌ای

۲۶۰	۶-۳-۸ برنامه‌ریزی محلی
۲۶۱	۶-۳-۹ برنامه آمایش سرزمین
۲۶۱	۶-۴ فرایند برنامه‌ریزی و جایگاه سازمان برنامه در نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دولت
۲۶۴	۶-۵ نقش مجالس قانون‌گذاری در تصویب برنامه و نظارت بر آن
۲۶۶	۶-۶ اجرای برنامه‌ها
۲۶۸	۶-۷ نظارت بر اجرای برنامه‌ها
۲۶۹	۶-۸ اجزای دستوری و ارشادی برنامه‌ریزی
۲۷۱	۶-۸-۱ جزء دستوری برنامه‌های عمرانی
۲۷۶	۶-۸-۲ جزء ارشادی برنامه و سازوکار اجرای آن
۲۸۰	۶-۹ ارزیابی موفقیت‌ها و ناکامی‌های برنامه‌ریزی در ایران
۲۸۱	۶-۹-۱ رشد بلندمدت اقتصادی
۲۸۲	۶-۹-۲ تحول در ساختار تولید
۲۸۴	۶-۹-۳ تحول سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور
۲۸۶	۶-۹-۴ تحول جمعیت، اشتغال و بهره‌وری نیروی کار
۲۹۰	۶-۹-۵ تعامل با دنیای خارج و رشد اقتصادی
۲۹۲	۶-۹-۵-۱ تعامل با آمریکا
۲۹۶	۶-۹-۵-۲ تعامل با اتحاد جماهیر شوروی
۲۹۸	۶-۹-۵-۳ سیاست نفتی ایران
۳۰۱	۶-۹-۵-۴ تجارت خارجی و سیاست‌های تجاری
۳۰۸	۶-۹-۶ سیاست مالی دولت
۳۱۱	۶-۹-۷ سیاست پولی و بانکی
۳۱۴	۶-۹-۸ فقر و نابرابری توزیع درآمدها
۳۲۰	۶-۹-۸-۱ هزینه‌های عمرانی دولت
۳۲۰	۶-۹-۸-۲ هزینه‌های مصرفی دولت
۳۲۳	۶-۹-۸-۳ یارانه‌های آشکار و پنهان دولت به مصرف‌کنندگان
۳۲۳	۶-۱۰ برنامه‌ریزی و ماهیت تصمیم عمومی
۳۲۹	منابع و مآخذ

فهرست جدول‌ها

- جدول ۲-۱ توزیع منابع براساس برنامه عمرانی اول ۸۶
- جدول ۲-۲ نحوه تأمین درآمدهای لازم برای اجرای برنامه اول عمرانی ۹۲
- جدول ۲-۳ تقسیم اعتبارات فصول برنامه عمرانی دوم ۹۹
- جدول ۲-۴ چگونگی تقسیم کار در برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی ۱۰۴
- جدول ۳-۱ پیش‌بینی منابع مالی برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) ۱۲۹
- جدول ۳-۲ اعتبارات مصوب و پرداخت شده برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶) ۱۳۰
- جدول ۳-۳ ترکیب تولید ناخالص داخلی برحسب فعالیت‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۴۶ (به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹) ۱۳۸
- جدول ۴-۱ اهداف کمی بخش‌های عمده اقتصادی در برنامه چهارم عمرانی (رشد سالیانه ارزش افزوده هر بخش) ۱۷۳
- جدول ۴-۲ منابع مالی برنامه چهارم عمرانی کشور در دوره ۱۳۵۱-۱۳۴۷ ۱۷۴
- جدول ۴-۳ مصارف برنامه چهارم عمرانی کشور در دوره ۱۳۵۱-۱۳۴۷ ۱۷۵
- جدول ۴-۴ خلاصه وضع مالی دولت در دوره برنامه چهارم عمرانی در دوره ۱۳۵۱-۱۳۴۷ ۱۷۸
- جدول ۴-۵ بازرگانی خارجی کشور (بدون نفت) در دوره برنامه عمرانی چهارم در دوره ۱۳۴۷-۱۳۵۱ ۱۷۹
- جدول ۴-۶ تحول در ساختار تولید داخلی در سال‌های ۱۳۴۶ و ۱۳۵۱ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ ۱۸۴
- جدول ۵-۱ اهداف کیفی برنامه پنجم عمرانی و برنامه تجدیدنظر شده ۲۲۳
- جدول ۵-۲ اهداف کمی رشد سالیانه ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) ۲۲۴
- جدول ۵-۳ سرمایه‌گذاری ثابت در برنامه پنجم عمرانی ۲۲۶
- جدول ۵-۴ پیش‌بینی و عملکرد منابع و مصارف دولت در برنامه پنجم عمرانی ۲۲۷
- جدول ۵-۵ مصارف تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶ به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ ۲۲۹
- جدول ۵-۶ خلاصه وضع ارزی کشور در برنامه پنجم عمرانی ۲۳۲
- جدول ۶-۱ پیش‌بینی و عملکرد رشد اقتصادی در سه برنامه جامع عمرانی قبل از انقلاب ۲۸۲
- جدول ۶-۲ تحول در ترکیب تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۶ ۲۸۳

- جدول ۳-۶ شاخص‌های سرمایه‌گذاری در برنامه‌های جامع ایران (۱۳۴۱-۱۳۵۶) ۲۸۵
- جدول ۴-۶ تحول جمعیت ایران در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ ۲۸۶
- جدول ۵-۶ تحول جمعیت فعال، شاغل و بیکار کشور در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ ۲۸۷
- جدول ۶-۶ تحول اشتغال برحسب فعالیت‌های عمده اقتصادی در سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ ۲۸۸
- جدول ۷-۶ تحول بهره‌وری نیروی کار در دوره ۱۳۴۵-۱۳۴۰ و ۱۳۴۵-۱۳۵۵ ۲۸۹
- جدول ۸-۶ مقدار استخراج و صادرات نفت خام ایران ۳۰۱
- جدول ۹-۶ سهم درآمد نفت و گاز در درآمدهای ارزی کشور ۳۰۱
- جدول ۱۰-۶ موازنه پرداخت‌های کشور در دوره برنامه عمرانی سوم، چهارم و پنجم عمرانی ۳۰۴
- جدول ۱۱-۶ نرخ اسمی ارز، نرخ تورم و نرخ حمایت اسمی در دوره برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم ۳۰۷
- جدول ۱۲-۶ منابع و مصارف دولت در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی ۳۰۹
- جدول ۱۳-۶ میانگین نرخ رشد نقدینگی، رشد اقتصادی و تورم در دوران ۱۳۴۱-۱۳۵۶ ۳۱۲
- جدول ۱۴-۶ ضریب جینی در مناطق شهری ایران در دوره ۱۳۳۸-۱۳۵۶ ۳۱۵
- جدول ۱۵-۶ سوء تغذیه در ایران، سال ۱۳۵۱ (درصد جمعیت) ۳۱۷
- جدول ۱۶-۶ توزیع هزینه‌های مصرف نهایی دولت، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم عمرانی کشور به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ ۳۲۱

فهرست نمودارها

- نمودار ۲-۱ تشکیلات پیشنهادی هیئت مشاوران مؤسسه امور دولتی (۱۳۳۶) ۱۱۸
- نمودار ۲-۲ تشکیلات پیشنهادی مشاوران خارجی (۱۳۳۹) ۱۱۸
- نمودار ۳-۱ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۲) ۱۵۶
- نمودار ۳-۲ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۳) ۱۵۷
- نمودار ۳-۳ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۵) ۱۵۸
- نمودار ۳-۴ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۶) ۱۵۹
- نمودار ۴-۱ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۷) ۱۹۲
- نمودار ۴-۲ تشکیلات سازمان برنامه (۱۳۴۹) ۱۹۳
- نمودار ۴-۳ تشکیلات سازمان برنامه تا پایان برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۰) ۱۹۴
- نمودار ۵-۱ مراحل تهیه برنامه ۲۱۰
- نمودار ۵-۲ اجرای برنامه عمرانی (فرایند تصویب پروژه) ۲۱۴
- نمودار ۵-۳ تشکیلات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۲) ۲۴۷
- نمودار ۵-۴ اصلاحی نمودار مصوب سال ۱۳۵۲ (اردیبهشت ۱۳۵۶) ۲۴۸