

فصلنامه راهبرد سیاسی
سال پنجم، شماره ۱، پیاپی ۱۶، بهار ۱۴۰۰
صفحات: ۲۵۷-۲۷۷
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۷؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۰۲/۰۳

اندک سالاری و شکست برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران دهه ۱۳۵۰

20.1001.1.25884565.1400.5.1.12.7



محمد رادمرد*، علی آذری مقدم**، عادل فاریابی***

چکیده

توسعه اقتصادی در جهان امروز دغدغه بسیاری از دولت‌هاست. مسئله مهم این است که اولاً دولت‌ها چگونه می‌توانند در مسیر توسعه قرار بگیرند و ثانیاً چه رویه‌ای را در پیش بگیرند که از مدار آن خارج نشوند. نتایج توسعه در ایران دهه ۱۳۴۰ و رشد و نوسازی که در این برهه رقم خورد بیانگر آن است که توسعه می‌تواند دستاوردی موقت باشد. فرایندی که پس از آن بحران و شرایط حاد مالی و اقتصادی در کشور تجربه شد. حال سوالی که در همین راستا در این پژوهش به دنبال پاسخ به آن هستیم از این قرار است: چرا برنامه توسعه اقتصادی در ایران عصر پهلوی علیرغم تلاش‌های مثبت اولیه، در دهه ۱۳۵۰ با شکست مواجه شد؟ این مقاله تلاش می‌کند تا بهره‌گیری از مفاهیم نهادهای فراگیر و نهادهای استثماری اوغلو و رایینسون و کاربست آن در ایران دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ به این پرسش پاسخ دهد و نشان دهد چگونه دست بالاتر سیاست می‌تواند تیشه به ریشه برنامه‌های توسعه اقتصادی بزند و فرایند و مسیر یک توسعه را نافرجام گذاشته و آن را به انحراف بکشانند. روش این مقاله توصیفی-تحلیلی و شیوه‌گرده‌آوری داده‌ها بر اساس روش کتابخانه‌ای خواهد بود.

کلید واژه‌ها

نهادهای استثماری، نهادهای فراگیر، توسعه اقتصادی، سازمان برنامه، پهلوی دوم.

* استادیار علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول)

m.radmard@umz.ac.ir

** دانشجوی کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

*** دانشجوی کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

مقدمه

نوع نگاه حکومت پهلوی به مدرنیزاسیون و توسعه اقتصادی به مراتب متفاوت از حکومت قاجاریه بود. ماهیت سنتی دستگاه فجری سبب می‌شد تا رویکرد این حکومت در زمینه نوسازی بیشتر معطوف به «مدرنیزاسیون دفاعی» باشد (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۸۰). از این جهت نوسازی تنها در قالب‌های محدود به اجرا گذاشته می‌شد؛ در نقطه مقابل، از آنجا که حکومت پهلوی قائل به آن بود که ایران در قیاس با غرب در عقب‌ماندگی کامل به سر می‌برد، روشنفکران حکومتی این دوره سخن از «شرایط اضطرار» به میان آوردند (اتابکی، ۱۳۹۸: ۱۰). به نظر می‌رسد ترس از تداوم عقب‌ماندگی زمینه‌ساز رویکرد آمرانه به توسعه در ایران دوره پهلوی اول شده باشد. در همین راستا حکومت پهلوی دوم نیز توسعه اقتصادی و زیربنایی را با یک وقفه در دستور کار خود قرار داد. بدین ترتیب در ایران پس از سال‌های جنگ، توجه به جنبه اقتصادی توسعه روزافزون بود. به عبارتی بهتر پس از گسستی که از اشغال ایران در سال‌های جنگ جهانی دوم در زمینه توسعه رخ داد، بتدریج و پس از پایان حواشی کودتای ۱۳۳۲ بار دیگر توجه به توسعه اقتصادی در کانون توجه حکومت پهلوی قرار گرفت. به طور خاص دهه ۱۳۴۰ طولانی‌ترین دوره تجربه توسعه اقتصادی در کشور بود؛ به طوری که برای حدود یک دهه ایران رشد اقتصادی قابل تاملی را تجربه کرد. رشد اقتصادی این دوره از ۳/۴ درصد آغاز شد و کشور با تجربه رشد ۶/۵ درصدی و پس از آن ۷/۸ درصدی، حتی رشد ۱۶/۴ درصدی را نیز تجربه کرد (نیازمند، ۱۳۹۷: ۱۲۹). پروژه‌های متعدد اقتصادی با مشارکت طرف‌های خارجی به بهره‌برداری رسید. برخی از این پروژه‌ها ماهیت زیربنایی داشت. آلومینیوم‌سازی اراک و ذوب‌آهن اصفهان که با مشارکت روس‌ها ساخته شد از آن جمله‌اند. طرح‌های پتروشیمی نیز در همین دوره در دستور کار دولت بود. از مهمترین صنایع این حوزه می‌توان به صنایع پترشمی بندر شاهپور (امام خمینی) و شرکت‌های پتروشیمی آبادان و خارک اشاره کرد (سوداگر، ۱۳۶۹: ۴۳۷). سرعت توسعه اقتصادی به گونه‌ای بود که ایران می‌رفت تا به الگویی برای توسعه در جهان سوم تبدیل شود؛ با همه این احوال در دهه ۱۳۵۰ شیب تند توسعه اقتصادی به ناگهان فروکش کرد. حال سوالی که در همین راستا در این پژوهش به دنبال پاسخ به آن هستیم از این قرار است: چرا برنامه توسعه اقتصادی در ایران عصر پهلوی علیرغم تلاش‌های مثبت اولیه در دهه ۱۳۵۰ با شکست مواجه شد؟ به نظر می‌رسد وجود نهادهای سیاسی استثماری، نهادهای اقتصادی نسبتاً فراگیر را تحت‌الشعاع قرار داده و همین امر زمینه و علت شکست برنامه توسعه در دهه ۱۳۵۰ بوده است. در این راستا، این مقاله در چارچوب نظریه نهادگرایی (اوغلو و رابینسون) و با بهره‌گیری از مفاهیم نهادهای استثماری و نهادهای فراگیر تلاش می‌کند تا فرضیه خود را تبیین کند.

بحث نظری

در جهان امروز «توسعه اقتصادی» به مقوله مهمی برای ارزیابی عملکرد دولت‌ها تبدیل شده است و بدین ترتیب این مفهوم مبدل به معیاری برای کارایی و کارآمدی شده است. به طوری که بر اساس یک مدل تحلیلی، دولت‌ها را بر پایه عملکرد آنها در زمینه توسعه اقتصادی به دو گونه توسعه‌گرا و غیرتوسعه‌گرا تقسیم می‌کنند. بعلاوه توسعه‌انچنان مقوله مهمی است که برخی بر پایه آن سخن از «ایدئولوژی توسعه» به میان می‌آورند (دلفروز، ۱۳۹۳: ۵۳). در همین راستا رویکردهای جدید نهادگرایانه، تلاش بسیاری برای تبیین چرایی و چگونگی حرکت کشورها در مسیر توسعه را آغاز کرده‌اند. همچنان که این نظریات در تلاشند تا لزوم گام‌های هماهنگ میان سیاست و اقتصاد را در چگونگی توسعه اقتصادی کشورها به تصویر بکشند.

در این چارچوب، از جمله متفکرانی که آثار ارزشمندی را در چارچوب نظریه نهادگرایی در باب توسعه اقتصادی به تصویر کشیده‌اند، می‌بایست به دارون عجم اوغلو و جیمز ای. رابینسون اشاره کرد. کتاب «چرا ملت‌ها شکست می‌خورند؟» از جمله آثاری این نویسندگان است که بسیار مورد توجه صاحب‌نظران توسعه قرار گرفت.^۱ اگرچه موضوع این کتاب توسعه اقتصادی است؛ اما اصل اساسی مورد توجه اوغلو و رابینسون به نقش بی‌بدیل سیاست در زمینه توسعه اقتصادی معطوف است. بدین ترتیب در حالی که گذار از الیگارش (اندک سالاری) شرط اصلی حرکت در مسیر توسعه اقتصادی است، سیاست‌های اقتصاد کلان، از هر نوع که باشد، موضوعی ثانویه به حساب می‌آید (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۹). اوغلو و رابینسون معتقدند «علت اجرای نادرست سیاست‌های اقتصادی و شکست کشورها در نیل به توسعه در یک کلمه نهفته است: دو راهی سیاستمدار: حفظ کارایی یا حفظ حکومت گروه خاص.» از این منظر «سیاستمداران بر سر این دو راهی عموماً ترجیح می‌دهند که اقتصاد و سیاست را به گروهی محدود واگذار کنند، گروهی که حافظ منافع سیاسی آنها باشند. این مسیر همان اندک سالاری یا الیگارش است» (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۲).

در این چارچوب اوغلو و رابینسون معتقدند توسعه پایدار تنها زمانی روی می‌دهد که نهادهای سیاسی و نهادهای اقتصادی یک کشور از نوع فراگیر (و نه استثمارگری) باشد. منظور از نهادهای فراگیر، آن دسته از نهادهایی است که «به میزان متناسبی متمرکز و کثرت‌گرا هستند.» اگر نهادی در برقراری این تناسب ناموفق باشد، نهاد استثمارگری خواهد بود. از این منظر رویکرد اوغلو و رابینسون بسیار شبیه

^۱ این کتاب توسط ناشران مختلف به فارسی ترجمه شد و در چاپ‌های متعدد عرضه گردید.

اندیشه پیتر ایوانز است؛ ایوانز معتقد است که دولت برای تحقق توسعه نیازمند میزانی از استقلال و در عین حال تعامل با جامعه است. تناسب این استقلال و تعامل از نظر ایوانز بسیار مهم است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۴۶).

اوغلو و رابینسون شرط وجود نهادهای فراگیر اقتصادی را در تضمین حقوق مالکیت و وجود فرصت‌های اقتصادی برابر برای همه اقشار مختلف جامعه (و نه فقط برای فرادستان) می‌دانند (اوغلو، رابینسون، ۱۳۹۶: ۱۱۴). همچنین به نظر می‌رسد بتوان نهادهای سیاسی فراگیر در اندیشه اوغلو و رابینسون را همان کثرت‌گرایی سیاسی دانست. این نویسندگان معتقدند پیوندی تنگاتنگ میان کثرت‌گرایی سیاسی و نهادهای اقتصادی فراگیر وجود دارد؛ به طوری که این دو نهاد باعث هم‌افزایی یک‌دیگر می‌شوند و با ایجاد یک دور بازخوردی آن دو بر یکدیگر تقویت می‌شود (همان: ۱۲۱). بنابراین آنها نسبت به اندیشه حاکم بر پارادایم رایج اقتصادی که معتقد است «سیاست و قدرت سیاسی نمی‌توانند نقشی در اقتصاد سیاسی داشته باشند» (لیست، ۱۳۷۰: ۱۸۲). نگاهی انتقادی دارند. بدین ترتیب نظریه محوری این دو نویسنده این است که رشد و توسعه اقتصادی با نهادهای سیاسی و اقتصادی فراگیر ممکن می‌گردد (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۳۳) و در نقطه مقابل ترکیب نهادهای سیاسی فراگیر و استثماری در کنار یکدیگر بی‌ثبات‌کننده است. (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۲۲). با همه این احوال این بدان معنا نیست که نهادهای فراگیر و استثماری در کنار یکدیگر تحت هیچ شرایطی نمی‌توانند به فعالیت بپردازند. اوغلو و رابینسون دو تبصره برای قاعده کلی خود بیان می‌کنند که به نظر می‌آید یکی از آن دو برای تحلیل ایران دوره پهلوی دوم بسیار مفید باشد.

استثنای اول زمانی رخ می‌دهد که طبقه حاکمه بتواند منابع را به شکلی مستقیم «به فعالیت‌های با بهره‌وری بالا که تحت سیطره اوست تخصیص دهد» (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۳۳). مهم‌ترین مصداق برای این مورد، رشد اقتصادی و صنعتی شوروی در بین سال‌های ۱۹۲۸ تا ۱۹۷۰ است. می‌توان مدعی شد فروپاشی شوروی نشان داد که این راه قابلیت تداوم ندارد.

در کنار آنچه در مورد شوروی گفته شد «دومین نوع از رشد تحت نهادهای سیاسی استثماری زمانی روی می‌دهد که شرایط به نهادهای اقتصادی تاحدی فراگیر (هرچند نه به طور کامل) اجازه توسعه می‌دهد.» این استثنا - که بنظر محققان این پژوهش بر ایران دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ قابلیت کاربست دارد- زمانی رخ می‌دهد که «طبقه حاکم در موقعیتی امن، اطمینان کامل داشته باشند که جابه‌جایی به نهادهای فراگیر اقتصادی قدرت سیاسی‌اش را تهدید نخواهد کرد.» یا «موقعیت تاریخی یک رژیم سیاسی استثماری، نهادهای اقتصادی نسبتاً فراگیر را فراهم آورد و رژیم تصمیم به انسداد

نهادهای اقتصادی نگیرد.» توسعه در دوره ژنرال پارک در کره جنوبی از مصادیق شرایط استثنایی دوم است. حمایت یک قدرت خارجی از رژیم اقتدارگرا در چنین شرایطی از اهمیتی وافر برخوردار است (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۳۴). ناگفته پیداست با توجه به شرایط ذکرشده توسعه در چنین شرایطی نیز به شکل کوتاهمدت ممکن است و در صورت برهم خوردن شرایط و زمینه‌های تحقق‌یافته، ثبات و در پی آن توسعه از میان می‌رود؛ بنابراین در طولانی مدت اینچنین کشورهایی یا باید به سمت نهادهای فراگیر حرکت کنند و یا در منجلاب نهادهای استثمارگری گرفتار خواهند شد.

حال، بر اساس آنچه گفته شد، آنچه مسئله و دغدغه پژوهش حاضر است این است که آیا در ایران دهه ۱۳۴۰ علی‌رغم وجود نهاد غیرفراگیر سیاسی، نهادهای فراگیر اقتصادی وجود داشت؟ و در ادامه آیا در دهه ۱۳۵۰ نهادهای استثمارگری سیاسی بر عرصه اقتصاد اثر نهاده و نهادهای اقتصادی را از شکل فراگیر آن خارج کرده‌اند؟ به نظر می‌رسد اگر پاسخ به این دو پرسش مثبت باشد بتوان شکست برنامه‌های توسعه در ایران دهه ۱۳۵۰ (برنامه پنجم) را توضیح داد.

نهادهای اقتصادی فراگیر در دهه ۱۳۴۰

حکومت پهلوی دوم را از همان ابتدای روی کار آمدن محمدرضا پهلوی نمی‌توان اندک‌سالار نامید؛ محمدرضا پهلوی در نیمه دوم فرمانروایی خود بود که بتدریج به سمت حکومتی الیگارش‌ی گرایش یافت. کودتا ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ نقطه عطفی برای حرکت در این زمینه بود. اگرچه به باور کاتوزیان حتی در سال‌های پس از کودتا نیز بلافاصله یک نظام دیکتاتوری در ایران مستقر نشد؛ بلکه کودتا ابتدائاً یک حکومت محافظه‌کار اتوریتر را در ایران به قدرت رسانید. بنابراین می‌توان مدعی شد بین سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۳۹ بتدریج حکومت ایران به سمت دیکتاتوری فردی گرایش یافت (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۲۳۸). این شرایط با گسترش ساواک تسریع شد. با این حال ادعای این مقاله این است که رویکرد استبدادی شاه تا پیش از پایان دهه ۱۳۴۰ کمتر به نهادی چون سازمان برنامه تسری می‌یافت و این امر زمینه ایجاد یک نهاد فراگیر اقتصادی را فراهم آورده بود. چرایی این امر را باید در ماهیت وابسته حکومت کودتا دانست. به عبارتی بهتر، طی این دوره «تدوین توسعه کشور تحت تاثیر عوامل داخلی نبود و صرفاً توسط عوامل خارجی [آمریکا] تعیین می‌شد» (عظیمی، ۱۳۹۱: ۷۰۰). از این رو شاه اختیار گسترده‌ای برای نقش‌افزینی در این زمینه نداشت. آمریکا در پی آن بود تا ایران را که در همسایگی ابرقدرت کمونیستی قرار داشت، با برنامه‌های توسعه از شعارهای برابرطلبانه کمونیستی در امان نگه دارد. حضور متخصصین توسعه دانشگاه هاروارد در ایران که از قضا ظن شاه را نیز برمی‌انگیخت را در همین راستا باید تحلیل کرد

(غفاری و رادمرد، ۱۳۹۶: ۹۷۸). اوغلو و رابینسون شرایطی مشابه ایران را برای توسعه شتابان کره جنوبی در زمان ژنرال پارک به تصویر می‌کشند. حکومتی که با یک کودتای نظامی به قدرت رسید و ماهیتی اندک‌سالار داشت، اما «بشدت تحت حمایت ایالات متحده بود و اقتصادی فراگیر در آن رواج یافت» (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۳۴). بنابراین در نظام‌های تحت حمایت ایالات متحده ماهیت نهادهای اقتصادی و سیاسی می‌تواند متفاوت باشد.

این واقعیت غیرقابل انکار است که عمده دلیل توسعه اقتصادی گسترده و سریع در ایران دهه ۱۳۴۰ را باید در وجود نهادهای فراگیر اقتصادی دانست. بدیهی است که نمی‌توان به همه نهادهای اقتصادی در این فرصت کوتاه پرداخت؛ با این حال ارائه تصویری از مهمترین این نهادها (نهادهای سیاستگذاری و نهاد مالکیت) می‌تواند واقعیت‌های اقتصادی حاکم بر این دوره را برای ما روشن کند. کانون بحث ما نهاد برنامه ریزی (در قالب سازمان برنامه) است. به نظر می‌رسد نهاد برنامه‌ریزی و نهادهای همراه آن در این برهه از چهار ویژگی برجسته برخوردار بودند. ویژگی‌هایی که بیانگر فراگیر بودن نهادهای درونی سازمان (و غیراستثماري بودن) عرصه اقتصادی است. چرا که حاکمیت الیگارشیک را نفی می‌کند.

اولین ویژگی عرصه سیاستگذاری اقتصادی این برهه استقلال نسبی آن از سیاست است. استقلال نسبی که قواعد بازی را در سازمان برنامه و بودجه دچار تغییرات اساسی کرد، به حدی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بود که ابتهاج در خاطرات خود تاکید می‌کند زمانی که ریاست سازمان برنامه به او پیشنهاد شد؛ او به شاه گفت در صورتی حاضر است ریاست این سازمان را بپذیرد که بتواند «کارش را بدون هرگونه مداخله از بیرون، به شیوه خاص خود انجام دهد و از هیچ کس، حتی شخص شاه نیز دستور نخواهد گرفت، مگر اینکه خود با آن موافق باشد» (بوستاک و جونز، ۱۳۹۵: ۱۷۵). به نظر می‌رسد این رویکرد استقلال‌طلبانه در سازمان برای یک برهه، حتی با رفتن او نیز ادامه داشت. همچنان که بانک مرکزی نیز در دهه ۱۳۴۰ تا حد زیادی تلاش کرد تا خود را از سیاست جدا کند و تابع تصمیمات سیاسی نشود. ریاست سمیعی در این بانک در گرایش به چنین رویکردی بی‌تاثیر نبود (مهران، ۱۳۹۴: ۵۰). سمیعی به شاه گفته بود: «لازم نیست اعلیحضرت در خط مقدم باشند. بگذارید ما جنگ‌های خودمان را بکنیم؛ اگر به جایی نرسیدیم بعد برای داوری نهائی شرفیاب شویم، اگر غیر از این شود ما هم بی‌اعتنا می‌شویم و از تصمیم‌گیری سرباز می‌زنیم» (مهران، ۱۳۹۴: ۵۰). عالیخانی، وزیر اقتصاد ایران در دهه ۱۳۴۰ هم معتقد است در دوره وزارت او شاه بی‌طرفانه به مسائل نگاه می‌کرد (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۲۴۴).

دومین شاخص نهادهای فراگیر برنامه‌ریزی این دوره هماهنگی بسیار بالای آنها بود. بخصوص آنکه شخصیت‌هایی که در این برهه در سازمان دهی اقتصادی کشور حضور داشتند، افرادی بودند «به هم چسبیده [و] هماهنگ» (نیازمند، ۱۳۹۹: ۱۲۹). به عبارتی بهتر «از مهمترین ویژگی‌های که برای این دوره می‌توان برشمرد هماهنگی نسبتاً مناسبی است که میان روسای اصلی اقتصاد ایران وجود داشته است» (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۷۸). بدین ترتیب وجود هماهنگی میان نهادهای اصلی اقتصاد ایران باعث شد که برنامه عمرانی چهارم نتایج بسیار خوب و منحصر به فردی را در عرصه اقتصادی به جای بگذارد (نیلی، ۱۳۹۶: ۸۲). عالیخانی تاکید می‌کند: «شانس بزرگ من تفاهم بی‌اندازه با سازمان برنامه بود... کار تفاهم و همکاری نزدیک به جایی رسیده بود که چون ناچار بودم سفرهای متعددی به خارج از کشور بکنم به معاونان خود سپرده بودم هر تصمیمی که می‌بایست من بگیرم میان خودشان گفتگو بکنند و نتیجه‌اش را به اطلاع رئیس سازمان برنامه برسانند و در غیبت من اگر او تایید کرد؛ آن را به عنوان تصمیم من تلقی بکنند...» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۷۵). به زبانی بهتر، این شخصیت‌ها و سازمان با هم هماهنگ بودند؛ همزمان با آنکه از راس قدرت سیاسی (شاه) نیز استقلال نسبی داشتند.

سومین ویژگی نهاد برنامه ریزی استفاده از نیروهای متخصص ولو خارجی بود. در این برهه متخصصین خارجی در نهاد برنامه ایران حضوری فعال داشتند. البته می‌گویند که بلاک رئیس وقت سازمان برنامه در ورود نیروهای خارجی به ایران نقش مهمی ایفا می‌کرد. برخی از این افراد از بانک جهانی به ایران آمدند: ولتر بینگر که از این سازمان مرخصی گرفت و برایان کوهون که سرمهندس بانک جهانی بود. پرودم فرد دیگری بود که از بانک جهانی آمد و در ایران به ریاست دفتر فنی منصوب شد. او مهندسی و اقتصاد خوانده بود و فارغ التحصیل هاروارد بود. ژرژ برار و آلبرت دوسمال دیگر افرادی بودند که از بانک جهانی آمدند. دوسمال یک بلژیکی بود که پیش از اینکه به ایران بیاید رئیس شورای اقتصاد آن کشور بودند. برای بخش فنی همچنین صفی اصفیا که فارغ التحصیل دانشکده پلی تکنیک فرانسه بود و در خارج از ایران مشغول به فعالیت بود، به ایران آمد. برای دفتر اقتصادی نیز خداداد فرمانفرمائیان که در دانشگاه پرینستون تدریس می‌کرد به ایران بازگشت (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۳۶-۳۳۷). این دو ایرانی بعدها شخصیت‌های برجسته‌ای در سازمان شدند. وجود متخصصین باعث می‌شد تا به جای نگاه سیاسی رویکرد کارشناسی و حرفه‌ای بر عرصه اقتصادی حاکم شود. بدین ترتیب در طول برنامه سوم و چهارم به تدریج برنامه‌ریزی هم شکل کارشناسی‌تری به خود گرفت. فرمانفرمائیان روایت می‌کند «در برنامه سوم تمام منابع از یک طرف و اهداف برنامه از سوی دیگر بر اساس سلسله اولویت‌ها (priorities) در برابر هم قرار گرفتند. عوامل مورد نیاز برنامه را معلوم کردیم،

هزینه سنجی (costing) کردیم در مقابل منابع، برنامه‌ای درآوردیم که به اصطلاح منابع و احتیاجات بخواند. هزینه‌اش را حساب کردیم و معلوم کردیم در شکم هر کدام از بخش‌ها، سکتورها، طرح‌های اصلی کدام هستند...» (گودرزی، فرمانفرمائی و مجیدی، ۱۳۸۱: ۲۲۷). بالدوین سرپرست گروه اول مشاوران هاروارد نیز می‌گوید «قانون برنامه سوم در مقایسه با برنامه دوم، هماهنگی بیشتری میان مخارج توسعه‌ای و مخارج غیرتوسعه‌ای کشور برقرار کرد» (بالدوین، ۱۳۹۴: ۸۸).

شاخص چهارمی که تمایز عرصه اقتصادی این دوره را با فضای سیاسی استبدادی نشان می‌دهد تلاش‌هایی است که برای تمرکززدایی صورت گرفت. در برنامه سوم توسعه، «برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل را، سازمان برنامه، با توجه به نظر استانداران و فرمانداران کل تهیه می‌نماید و برای آنکه استانداران و فرمانداران کل بهتر بتوانند احتیاجات عمرانی منطقه‌ی خود را پیش بینی نموده و در اجرای آنها مجهز شوند، سازمان برنامه کارمندان فنی در اختیار آنها خواهند گذاشت» (نیلی، ۱۳۹۶: ۸۶). در واقع در این دوره تلاش‌ها بر تقسیم کار و فعالیت بین استان‌ها سوق یافت. «بر اساس قانون برنامه رئیس سازمان برنامه حق داشت نماینده در تمام استان‌ها معلوم کند.» فرمانفرمائی تأکید می‌کند که «من جزء اولین کارهایی که کردم در استان‌ها نماینده گذاشتم. اولین دستوری که نماینده‌ها داشتند تهیه برنامه پنجم بود برای استان‌ها» (گودرزی، فرمانفرمائی و مجیدی، ۱۳۸۱: ۲۶۶). آنچه گفته شد بیانگر آن است که نهاد برنامه ریزی در دهه ۱۳۴۰ فراگیر بوده است. در ادامه نشان خواهیم داد که فراگیر بودن نهاد برنامه ریزی در آن دوران توانسته است با ایجاد نهاد های فراگیر حقوق مالکیت و دسترسی برابر به فرصت‌ها برای شهروندان باعث رشد اقتصادی دهه ۴۰ شود.

تاکید بر حضور و نقش‌آفرینی مالکان و شرکت‌های خصوصی از جمله ویژگی‌های این دوره است؛ نکته آنکه در این برهه حتی به صنایع کوچک نیز توجه شد و مرکز صنایع کوچک در کشور راه اندازی شد. بدین ترتیب با وام‌های بانک اعتبارات صنعتی، بسیاری از این صنایع کوچک از حالت کارگاهی که «متشکل از چند نفر در یک کوچه پس کوچه» بود خارج شده و به کارگاه‌های مدرنی تبدیل شدند و به تولید صنعتی پرداختند (عالیخانی، ۱۳۹۳: ۲۹۰). به طور کلی تلاش بود تا در برنامه‌ریزی به موسسات خصوصی نیز توجه شود. قرار بود برنامه ریزی برنامه سوم از شکل عمومی خود خارج شده و به برنامه ریزی افقی تبدیل شود. یعنی در حالی که تا پیش از این سازمان برنامه مجری طرح‌ها نیز بود، اکنون نقشی ستادی را برگزیده بود و وظیفه اصلی آن به جای اجرا به سمت برنامه‌ریزی گرایش یافت (نیلی، ۱۳۹۶: ۶۳-۶۴). به نظر می‌آید همین امر می‌توانست انحصار بخش دولتی را نیز کمتر و

کمتر کند. باید توجه داشت این دولت است که ساختار حقوق مالکیت را مشخص می‌کند و این ساختار تعیین کننده رشد و افول اقتصادی است (نورث، ۱۳۷۹: ۲۹).

برهمن اساس بود که در این دوره دولت در تلاش بود تا شرایط باثباتی را برای بخش خصوصی مهیا کند. به اعتقاد عالیخانی «اگر دولت یک قولی به بخش خصوصی داده، حتی اگر اشتباه باشد، حتی اگر من با آن مخالف باشم، موظف است پای قولش بایستد» (عالیخانی، ۱۳۹۳: ۱۷۴). فراتر از این موارد دولت تلاش می‌کرد تا سیاست‌های حمایتی متعددی به نفع سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان داخلی به کار گیرد. تلاش بر این بود تا ریسک سرمایه‌گذاران با راهکارهای مختلف به حداقل ممکن برسد. از جمله رضا نیازمند برخی از سیاست‌های حمایتی وزارت اقتصاد را اینگونه نام می‌برد: «وزارت اقتصاد، هزینه گمرکی واردات جنسی که معادل آن در ایران ساخته می‌شد بالا می‌برد تا سازندگان داخلی از خطر رقابت خارجی محفوظ باشند.» علاوه «ما با دادن پروانه ساخت تا حد مصرف داخلی از تولید کنندگان داخلی حمایت می‌کردیم و از دادن پروانه بیشتر خودداری می‌کردیم تا سرمایه‌گذاران اولیه، سود کلان ببرند و تجاری که کالای صنعتی وارد می‌کردند ببینند که ساخت کالاهای صنعتی در داخل بیشتر از واردات سود دارد.» به گفته او «یکی دیگر از راه‌های حمایت از صنایع این بود که وزارت اقتصاد از ایجاد رقیب برای صنایع "تازه پاگرفته" جلوگیری می‌کرد. به عنوان مثال برای حمایت از کارخانه‌های سیمان تصمیم گرفته شد که تا شعاع ۱۲۰ کیلومتر برای هر کارخانه سیمان پروانه کارخانه دیگری داده نشود.» او در مقابل مقاومت‌های نخبگان اقتصادی در برابر شاه و نخبگان سیاسی نیز می‌گوید: «یک روز، نامه‌ای از حسابداری مخصوص شاه به وزارت اقتصاد رسید که تقاضای تاسیس یک کارخانه سیمان کرده بودند. محلی که برای تاسیس این کارخانه تعیین کرده بودند در داخل شعاع ۱۲۰ کیلومتری دو کارخانه سیمان تهران و ری بود. بدین جهت با تقاضای دربار موافقت نشد. شاه عصبانی شد و به دکتر عالیخانی شدید اعتراض کرده بود. ولی عالیخانی حاضر نشد بر خلاف ضوابطی که برای توسعه صنایع تعیین شده بود عمل کند» (نیازمند، ۱۳۹۹: ۱۴۳-۱۴۴). ایده‌های اجرا شده در این دوره که سبب رشد اقتصادی نیز شد نشان می‌دهد، نهادهای فراگیر با توانایی تأمین حقوق مالکیت خصوصی و اجرای قراردادهایی برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی، برای پیشرفت اقتصادی موفق بسیار مهم هستند (Mizuno, Naito, Okazawa, 2017, 116). همه آنچه گفته شد به خوبی بیانگر آن است که دولت در دهه ۱۳۴۰ از سیاست جایگزینی واردات بهره می‌برد. به عبارتی بهتر تلاش‌های صنعتی‌سازی در این دوره برخلاف دوره رضاشاه که از هیچ طرح و برنامه مدون و مشخصی پیروی نمی‌کرد، مبنی بر سیاست جایگزینی واردات بود. دولت در تلاش بود تا کالاهای

مورد نیاز مردم از جمله پوشاک، مواد غذایی، اتومبیل و لوازم خانگی در داخل کشور تولید شود (فوران، ۱۳۸۰: ۴۸۳). بعلاوه در این دوره با تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مشارکت بخش خصوصی و بخش دولتی به اوج خود رسید (سوداگر، ۱۳۶۹: ۴۹۱). این نکته‌ای بسیار مهم است که حرکت به سمت صنعتی‌سازی نیازمند وجود نهادها و حقوق مالکیت خصوصی است (Acemoglu, Johnson, 2002, 4).

وجود نهادهای خصوصی به منزله برخورد گزینشی با سرمایه‌گذاران بخش خصوصی نبود. بلکه تلاش می‌شد تا در حین تضمین حداقلی از سود و حمایت از صنعت کاران، راه برای انحصار بسته شود. سیاستگذاران اقتصادی نسبت به مصائب انحصار آگاه بودند. از این رو نمی‌گذاشتند هر بخشی در صنعت تنها در دست یک فرد خاصی باقی بماند. عالیخانی می‌گوید: «مثلا هم ایران ناسیونال اتوبوس خوب تولید می‌کرد و هم چند نفر دیگر، رقابتی که در داخل کشور وجود داشت تا حدی تعادل ایجاد می‌کرد. این نبود که صاحبان صنایع یکسره هر کار که دلشان می‌خواهد بکنند» (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۱۱۵). به طور کلی در این دوره «صدها سرمایه‌گذار وارد کار صنعت شدن» (نیازمند، ۱۳۹۹: ۴۳). بدین ترتیب بخش خصوصی «سرمایه‌گذاری هنگفت و مافوق انتظار خود را به بخش‌های فلزی و ذوب فلزات، صنایع معدنی غیرفلزی، صنایع غذایی و دخانیات و سایر صنایع سوق داد و در مجموع یکی از بزرگ‌ترین جریان‌های تشکیل سرمایه تاریخ ایران در بخش صنعت شکل گرفت» (لیلز، ۱۳۹۲: ۲۰۹). این واقعه به شکل اتفاقی ممکن نشد؛ لازمه آن «زمین بازی تراز و فرصت‌های اقتصادی برابر» بود (اوغلو، ۱۳۹۴: ۴۳۲). نویسندگان مقاله قصد ندارند درباره این فرصت‌های پیش آمده اغراق بکنند؛ اما این واقعیتی غیرقابل انکار است که رشد اقتصادی ایران در دهه ۱۳۴۰ را بدون اقتصاد نسبی فراگیر و ایجاد فرصت‌های بیشتر قابل تحقق نبود.

نتیجه وجود نهادهای اقتصادی فراگیر در ایران دهه ۴۰ روشن بود. طی برنامه دوم و سوم اقتصاد کشور در حال شکوفایی بود. زیربناهای بسیاری ساخته شد و در حالی که رشد اقتصادی بالا بود، تورم در ۳ و ۴ درصد افسار خورده بود (گودرزی، فرامفرمائی‌ان و مجیدی، ۱۳۸۱: ۲۶۳-۲۶۴). رونق اقتصادی توأم با ثبات قیمت‌ها را باید به عنوان مهمترین دستاورد این دوره دانست (غنی نژاد، ۱۳۹۵: ۲۶۵). به عنوان مثال «در برنامه چهارم توسعه در ایران (۱۳۴۶-۱۳۵۱) متوسط نرخ سالانه در اکثر بخش‌ها بیش از عملکرد برنامه سوم و متوسط نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی نیز ۱۰ درصد پیش بینی شده بود. با این وجود، باز هم جریان در اجرای عملکرد برنامه چهارم از برنامه مصوب پیشی گرفت؛ بطوریکه متوسط نرخ رشد سالانه در تمامی بخش‌ها از مقدار پیش بینی شده فراتر رفت و

متوسط نرخ رشد اقتصادی در طول دوره برنامه به ۱۳ درصد در سال بالغ گردید» (غنی نژاد، ۱۳۹۵: ۲۶۴). آنچه بر آن تاکید داشتیم این نکته بود که نهاد فراگیر برنامه‌ریزی در سازمان برنامه و بودجه باعث ایجاد نهاد های فراگیر حقوق مالکیت و دسترسی برابر به فرصت ها شد. حال روشن می‌شود که، چارچوب‌های نهادی زیر بنایی، دایما انگیزه سازمان‌ها را برای پرداختن به فعالیت های تولیدی تقویت می‌کردند (نورث، ۲۸: ۱۳۸۵) و همین واقعیت علت رشد اقتصادی دهه ۱۳۴۰ بود.

اثرگذاری نهادهای استثماری سیاسی بر نهادهای اقتصادی در دهه ۱۳۵۰

همان طور که گفته شد تا اواخر دهه ۱۳۴۰ بخش اقتصادی کشور به طور نسبی ماهیتی فراگیر داشت. تاکید بر نسبی بودن آن از آن روست که به هر حال تا حدودی دخالت سیاست در سیاستگذاری‌های اقتصادی وجود داشت. به عنوان مثال در حالی که سازمان برنامه و گروه مشاوران هاروارد بر اجرای برنامه اصلاحات ارضی در برنامه سوم تاکید داشتند، شاه با آن مخالفت کرد؛ اما بلافاصله خود- بدون تعامل با سازمان برنامه به اجرای این طرح اقدام کرد. برای شاه مهم بود که این برنامه به نام او تمام شود، «نه اینکه در برنامه سوم باشد که وقتی اجرا شد بگویند آمریکایی‌ها خواستند که اصلاحات ارضی بشود» (گودرزی، فرمانفرمائی‌یان و مجیدی، ۱۳۸۱: ۳۵۰-۳۵۱). با این حال دخالت‌های شاه در برنامه سوم و چهارم چندان نبود.

با وجود موفقیت‌آمیز بودن برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، برنامه پنجم با شکست مواجه شد. نکته مورد توجه این پژوهش این است که کلید فهم موفقیت و شکست برنامه‌های توسعه در کارایی بازارهای سیاسی است (نورث، ۱۳۸۵: ۹۲). تقریبا همزمان با برنامه پنجم توسعه اقتصادی بود که «محمد رضاشاه احساس نیاز به کار جمعی و فکر و برنامه‌ریزی» را از دست داد. همچنین «درآمدهای نفتی نیز کمک شایانی به تقویت اقتدارگرایی فردی وی نمود.» او از این پس سیاستگذاری در مسائل مختلفی چون سیاست خارجی، سیاست نفتی و مسائل دفاعی را شخصا انجام می‌داد. به عبارتی تنها از اطلاعات افراد بهره می‌گرفت و این خود بود که اولویت‌ها را مشخص می‌کرد (سریع القلم، ۱۳۹۷: ۱۸۱ و ۱۹۹). فراتر از این شاه حتی در موضوعاتی چون مصرف گوشت، مساحت آپارتمان، چگونگی توزیع سبزیجات تازه و کارهای ساختمانی اظهارنظر می‌کرد (سریع القلم، ۱۳۹۷: ۲۰۰). این همان خلع ید از شهروندان است که در نهادهای استثماری صورت می‌گیرد و به مثابه مانعی بزرگ در برابر موفقیت اقتصادی عمل می‌کند (Mizuno, Naito, Okazawa, 2017, 116). گازیوروسکی معتقد است در یک دهه پایانی حکومت پهلوی متاثر از دو عامل، ایالات متحده آزادی عمل بیشتری

برای شاه در عرصه داخلی و از جمله در حوزه اقتصادی قائل شد: اولین عامل رضایت ایالات متحده از شکوفایی بود که ایران در دهه ۱۳۴۰/۱۹۶۰ تجربه کرد و دوم تمایل آمریکا به ادامه رابطه با شاه به واسطه دایره شدن یک مرکز استراق سمع در خراسان برای کنترل آزمایش‌های موشکی شوروی (تکسمن) و اینکه شاه از این نیاز آمریکا در مناسبات خود بهره می‌برد. این عوامل سبب شد تا آمریکا از روند تحولات ایران غافل شود و سیاست‌های خود در ایران را متوقف کند. (گازیوروسکی، ۱۳۹۴: ۴۵-۴۷؛ گازیوروسکی، ۱۳۹۸: ۱۴۰).

این واقعیتی آشکار است که نهادهای استثماری در اقتصادهای در حال صنعتی به طرز چشمگیری باعث کاهش تولید می‌شوند (Chaney, 2008, 33). ایران از اواخر دهه ۱۳۴۰ شاهد استثماری شدن عرصه اقتصادی است. واضح‌ترین نشان از اقتدارگرایی شاه در عرصه اقتصادی کنار نهادن افراد دارای استقلال عمل است که طی اواخر دهه ۱۳۴۰ و اوایل دهه ۱۳۵۰ رقم خورد. افرادی که در حوزه عملکرد خود شاخص و موفق بودند. عالی‌خانی نمونه‌ای برجسته در این زمینه بود که به دلیل استقلال فکری از وزارت اقتصاد کنار گذاشته شد. او به اعمال دخالت‌های شاه آنقدر «نه» گفت (عالی‌خانی، ۱۳۹۳: ۳۳۹). که در نهایت کار به جایی رسید که دیگر نمی‌شد ادامه داد. اخراج یگانه از وزارت آبادانی و مسکن نمونه‌ای دیگر بود. او که با ۱۵ سال کار موفق در سازمان ملل و بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به ایران آمده بود، وقتی در تلویزیون خبر عزل خود را شنید، سگته ناقص کرد! یکی دو هفته بعد وقتی از بیمارستان ترخیص شد، «بلافاصله دست زن و بچه‌ها را گرفت و به آمریکا برگشت». کنار رفتن خداداد فرمانفرمائی‌ان نیز پس از آن صورت گرفت که شاه «به او دستور داد که چون پول داریم برنامه ۵ ساله را دو برابر کند و او گفت نمی‌شود» (نیازمند، ۱۳۹۹: ۱۸۴-۱۸۵). بنابراین شاه در حالی که با طرح برنامه موفق سوم «مخالفت خاصی» نداشت (گودرزی، فرمانفرمائی‌ان و مجیدی، ۱۳۸۱: ۲۴۱-۲۴۲). در برنامه پنجم با تقریباً عمده‌محورها مخالف بود (گودرزی، فرمانفرمائی‌ان و مجیدی، ۱۳۸۱: ۴۲۰). حالا شاه معتقد بود «باید به متخصصین بگویید مطالعات خودشان را بکنند، وقتی نظر داده‌اند درست خلاف آن عمل کنید مخصوصاً در امور اقتصادی» (علم، ۱۳۹۰: ۸۸). نتیجه این باور در برنامه پنجم خود را نشان داد؛ زمانی که در نتیجه «تعجیل اراده سیاسی» شاه «اعتبارات برنامه عمرانی پنجم مورد تجدیدنظر قرار گرفت و به بیش از دو برابر اعتبارات اولیه که خود بیش از سه برابر اعتبارات برنامه چهارم بود افزایش یافت و به ۳۳۶۸/۸ میلیارد ریال رسید. کافی است اشاره شود این مبلغ بیش از ۴ برابر مجموع اعتبارات همه برنامه‌های پیشین ایران بوده و طبعاً نمی‌توانست از نظر دگرگونی در اوضاع اقتصادی کشور چندان کم‌اثر یا بی‌اهمیت باشد» (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۲۷۸). بخصوص آنکه مجلس فرمایشی هم نمی‌توانست از

تعمیل‌های شاه بکاهد. علم در خاطران خود می‌گوید «در مجلس هم هر وزیری حاضر می‌شود فقط تکیه کلامش این است که به عرض رسیده و تصویب شده است [یعنی] دیگر شما غلط زیادی نکنید» (علم، ۱۳۹۰: ۲۱۶). اتفاقی که در مجلس رخ داده بود، بیانگر استثماری شدن حوزه سیاست بود و هرگاه عرصه سیاسی به سمت اندک‌سالاری سوق یابد، در مقابل سرمایه‌گذاری و رشد مانع ایجاد می‌گردد (Mizuno, Naito, Okazawa, 2017, 115).

در این برهه، میان نهادهای اقتصادی و شخص شاه اختلافات متعددی وجود داشت که نوع بودجه بندی برنامه پنجم تنها یکی از آنها بود. به عنوان نمونه‌ای دیگر، در حالی که سازمان برنامه تمایل داشت از صنایع کوچک و متوسط حمایت کند (نیلی، ۱۳۹۶: ۱۰۰-۱۰۱). شاه علاقمند به اجرای طرح‌های بسیار بزرگ با مدرن‌ترین تکنولوژی‌ها بود. نگاهی که وسایل ارتباط جمعی نیز به تبلیغ آن می‌پرداختند (هالیدی، ۱۳۵۸: ۲۴۶). به عنوان مثال در حوزه کشاورزی مدت‌ها طول کشید تا شاه متوجه شد «کشت و صنعت با آن ترتیبی که در آمریکا وجود دارد به مصلحت ایران نیست» (یگانه، ۱۳۹۵: ۲۶۸). مشکل عمده این بود که در عمده این اختلافات نهایتاً نظر سیاستمداران بر نظر اقتصاددانان چیره می‌شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۱۰۰-۱۰۱).

یکی دیگر از مشکلات سازمان برنامه و شاه که از دو دهه پیش وجود داشت، به حجم بودجه نظامی بازمی‌گشت. هالیدی که در دهه ۱۳۵۰ از نزدیک حوادث درون ایران را دنبال می‌کرد معتقد است «بخش تزیینی از درآمد نفت به نحوی به مصرف رسیده است که به توسعه توانایی‌های تولیدی ایران کمکی نکرده است. آشکارترین مثال این مطلب مخارج و خدمات نظامی است. هزینه‌های نظامی را که همواره درصد بیشتری از امکانات مالی را به خود گرفته است تا صنعت» (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۴۷). نکته قابل تامل اینکه در این برهه ارقام بودجه نظامی واقعی نبود. به عنوان مثال وقتی وزارت اقتصاد از اجازه تاسیس یک کارخانه سیمان که قیمت خرید آن سه برابر قیمت کارخانه‌های مشابه بود، خودداری کرد، به عالی‌خانی دستور رسید که آن را امضا کند. بعدها مشخص شد قیمت اضافه این کارخانه برای جنگ ظفار مصرف می‌شود (نیازمند، ۱۳۹۹: ۱۷۹). اختلاف بر سر بودجه نظامی در برنامه پنجم هم که اوج اختلاف شاه و سازمان برنامه بود خود را نشان داد. فرمانفرمائی‌ان می‌گوید در جلسه ارائه محتوای این برنامه، «بعد از صحبت‌های فرمانفرمائی‌ان، شاه شروع به صحبت کرده و با تاکید بر اینکه ایران باید به یک قدرت نظامی در منطقه تبدیل شود طوری صحبت کرد که گویی اصلاً صحبت‌های فرمانفرمائی‌ان را نشنیده است» (نیلی، ۱۳۹۶: ۶۵). بی‌اعتنایی شاه به شخصیت‌های اقتصادی و دخالت در امور آنها در این دوره به حدی رسیده بود که شاه در یکی از این سلسله جلسات

در حضور خبرنگاران و دوربین تلویزیون به وزرا گفته بود: «من مانعی نمی‌بینم که شما حرف بزنید اما اینقدر مزخرف نگویند» (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۷۹).

مشکل دیگری که پیش پای مسئولان اقتصادی وجود داشت، ترس از چهره شدن و محبوبیت آنها بود. جدای از آنکه محمدرضا پهلوی در این زمینه شدت بدبین بود؛ هویدا نیز وزیر اقتصاد و رئیس سازمان برنامه را به مثابه رقبای خود می‌دید. عالیخانی می‌گوید: «هویدا بی جهت فکر می‌کرد من می‌خواهم رقیب او باشم» (عالیخانی، ۱۳۹۳: ۳۳۹). بنابراین غیرطبیعی نبود که هویدا تلاش کند روبروی او بایستد. همین مشکل پیش روی فرمانفرمایان نیز وجود داشت: «زمانی که سازمان‌های برنامه و بودجه استانی تشکیل شدند، سفرهای استانی زیادی انجام شد و در این سفرها با ادارات جلسه می‌گذاشتیم و اصلاً به فکر نحوه انعکاس این برنامه‌ها نبودیم، بعدها فهمیدم هر کس برای مطرح شدن خودش در سیستم مطبوعات و رسانه‌ها یک حدی را باید در نظر بگیرد و بیشتر از آن فعالیت‌هایش منعکس نشود» (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۹۰-۹۱).

مشکلات ذکر شده نهادهای اقتصادی را از استقلال و ابداع خارج می‌کرد و انگیزه‌ها را کاهش می‌داد و چارچوب‌های نهادی را که در حال شکل‌گیری بود به چالش می‌طلبید؛ این در حالی است که «رشد پایدار اقتصادی به وجود چارچوب‌های نهادی که رشد را تشویق کنند بستگی دارد» (Arroyo, 2016, 31).

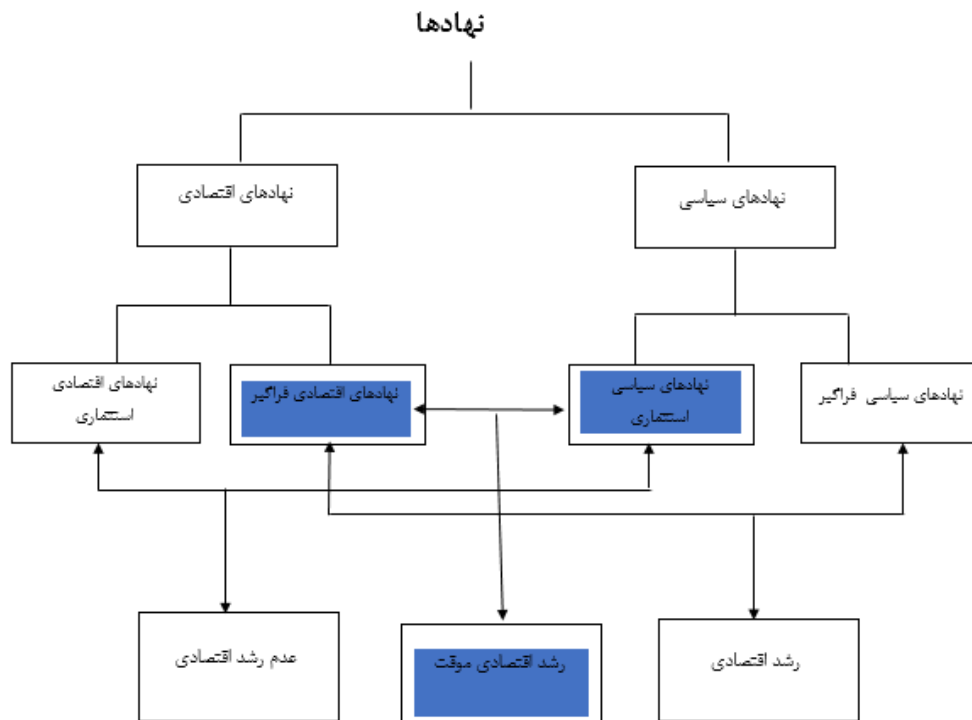
تسلط سیاست بر حوزه اقتصادی تنها به نهادهای برنامه‌ریزی و مالی و اداری محدود نمی‌شد. بتدریج بخش خصوصی و مالکیت خصوصی نیز مورد حمله سیاست قرار گرفت. باید توجه داشت «حقوق مالکیت حقوقی هستند که افراد نسبت به نیروی کارشان و کالاها و خدماتی که در اختیار دارند، کسب می‌کنند. کسب این حقوق تابعی از قواعد حقوقی، شکل‌های سازمانی، اجراء و هنجارهای رفتاری - در یک کلام، تابع چارچوب نهادی - است» (نورث، ۱۳۸۵: ۶۴). شاه «مخالف ورود بخش خصوصی به صنایع استراتژیک و مادر بود و همانند نخست‌وزیر خود، امیر عباس هویدا، از ضرورت ورود دولت به همه عرصه‌های اقتصادی از جمله قیمت‌گذاری در همه بازارها به شدت دفاع می‌کرد.» افزایش بی‌سابقه قیمت جهانی نفت در سال‌های آغازین دهه ۱۳۵۰ این فرصت را به حکومت داد تا با رها کردن خود از قید محدودیت منابع مالی، برنامه‌های جاه طلبانه اقتصادی خود را بدون توجه به نیازها و مصالح بخش خصوصی، پیش ببرد (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۲۷۲). بتدریج بازارهای فراگیر جای خود را به آنچه اوغلو و رابینسون بازارهای تحت سیطره دولت می‌نامد، داد (اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۵۲۶). بازارهایی که در آن بیشتر متحدان حکومت فرصت بهره‌برداری از فرصت‌ها را می‌یافتند.

این قاعده‌ای انکارناپذیر است که نهادهای استثماری تمایل به رانت دارند (Tadei, 2018, 1). بدین ترتیب چارچوب نهادی حقوق مالکیت در این دوره برآیند نهادهای اقتصادی فراگیر نبود. شاه از قدرت‌گیری اقلیت سرمایه‌دار در کشور بسیار می‌هراسید. «او به تجربه دریافته بود که صاحبان ثروت‌های بزرگ می‌توانند به عنوان عامل محدودکننده قدرت سیاسی تبدیل شوند، از این رو به صراحت نسبت به اینکه ایران دچار هیات حاکمه‌ای تازه‌ای از سرمایه‌دارها به عنوان جانشینان ملاکان بزرگ سابق شوند هشدار می‌دهد. او در پی یافتن مدلی از نظام اقتصاد ملی بود که در آن دولت در مقام قدرت سیاسی حاکم و تحت نظارت شخص وی، دست بالا را در اقتصاد ملی داشته باشد» (غنی نژاد، ۱۳۹۵: ۲۷۸). قانون سهیم کردن کارگران در سود کارخانه‌ها که بعدها به کارخانجات خصوصی نیز تصریح پیدا کرد و از جمله در ایران ناسیونال نیز پیاده شد را در همی راستا باید تبیین کرد (خیامی، ۱۳۹۸: ۱۵۷). تصمیمات اتخاذ شده در دهه ۱۳۵۰ نشان می‌دهد چگونه حلقه‌های قدرت در برابر پیشرفت اقتصادی و موتورهای بهروزی می‌ایستند. این مسئله همچنین بیانگر تعارض در قواعد بازی، نهادهای شکل دهنده فعالیت اقتصادی و بهره‌مندان آن و ترجمانی از کشمکش بر سر منابع و قدرت است. این درگیری‌ها بیانگر آن است که تحقق همزمان خواسته‌های تمامی طرف‌ها ممکن نیست؛ برخی پیروز و برخی مغلوب می‌شوند و اگر گروه‌هایی که در برابر رشد ایستادگی می‌کنند برنده شوند، اقتصاد به محاق می‌رود (اوغلو و رایبسون، ۱۳۹۴: ۱۲۶-۱۲۷). وقتی شاه گرانفروشان و صنعت‌گران را از یک سنخ دانست و از کارخانه‌داران تحت عنوان فئودال‌های صنعتی نام برد (اطلاعات، شماره ۱۴۷۷۸: ۹۱). روشن بود که قرار است اقتصاد به سمت بحران برود. سرانجام اوضاع آنقدر بغرنج شد که کار حکومت با کارخانه‌داران به تعقیب و گریز کشید. گویی حکومت شاه میان تولیدکنندگان و تروریست‌ها تفاوتی نمی‌گذاشت. به عنوان مثال حکومت حاج علی اصغر شمس آذر، صاحب بزرگترین کارخانه آرد تبریز را به یک سال زندان محکوم کرد و وقتی او متواری شد، جدا از آنکه تصویر او را در روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر کرد، برای دستگیری او «عکس وی تکثیر شده و به کلیه پاسگاه‌های انتظامی استان تحویل» گردید (اطلاعات، شماره ۱۴۷۷۶: ۱ و ۲۵).

شاه در سال ۱۳۵۴ ضمن بیان اصل سیزدهم انقلاب سفید تحت عنوان «گسترش مالکیت واحدهای صنعتی و تولیدی»، انگیزه اعلام این اصل را صراحتاً جلوگیری از ایجاد نوعی «فئودالیسم صنعتی» ذکر کرد و گفت «فئودالیسم صنعتی» نباید جایگزین «فئودالیسم ارضی» سابق بشود. در راستای این سیاست «مدیران و موسسان یک بنگاه خصوصی که پنج سال پس از سرمایه‌گذاری اولیه و کسب موفقیت، وادرا می‌شدند ۴۹ درصد سهام خود را به رغم تمایل خود به دیگران بفروشدند چه

انگیزه‌ای برای توسعه فعالیت‌های بنگاه و مدیریت کارآمد آن می‌توانستند داشته باشند» (غنی نژاد، ۱۳۹۵: ۲۹۴ و ۲۹۶). اتفاقی که رخ داد بیانگر آن است که دولت می‌تواند با تصویب قوانینی، زمینه رشد بلندمدت را فراهم کند و یا در مقابل آن مانع‌سازی کند (Acemoglu, Johnson, 2002, 14). در نقطه مقابل «درآمدهای نفتی رو به افزایش و رونقی فزاینده، به رشد صنایع دولتی موجود و ایجاد صنایع جدیدی انجامید که طبق معمول با روش‌های کاملاً بروکراتیک اداره می‌شد» (کاتوزیان، ۲۸۱: ۱۳۹۱-۲۸۲). بر اساس آمارهای موجود در حالی که سهم مالکیت دولتی در عرصه صنعتی در اواسط دهه ۱۳۴۰ حدوداً چهار درصد بود، در دهه ۱۳۵۰ این سهم به ۶۰ درصد رسید، که بیانگر آن بود که دولت در حال افزایش عرصه تحت کنترل خود است (فوران، ۱۳۸۰: ۴۸۷). این بیانگر این واقعیت است که نهادهای استثماری به راحتی می‌توانند خود را با تغییر شرایط اقتصادی و سیاسی انطباق دهند (Arroyo, Leticia, 2016, 5).

تلاش برای مهار سرمایه‌داران سبب شد در بهار ۱۳۴۸ زمانی که قیمت فولاد در بازار جهانی بالا رفت، شاه دستور دهد «قیمت در داخل نباید بالا برود و اگر واردکننده‌های فولاد بخواهند قیمت را گران بفروشند باید دادگاه نظامی تشکیل شود و اینها را محکوم به اعدام بکنند» (عالیخانی، ۱۳۹۳: ۳۴۵-۳۴۶). جنگ با سرمایه‌داران خرد و کلان آن زمانی حادث شد که وقتی به دلیل سیاست‌های غلط شاه گرانی تمام مملکت را فرا گرفت، شاه به مقابله با بازار پرداخت: «شاهنشاه مقرر فرموده‌اند ارتش قیمت‌ها را کنترل کند» (علم، ۱۳۹۰: ۱۵۴). بازداشت حبیب القائیان، صاحب پلاسکو در مرداد ۱۳۵۴ در همین راستا بود (روزنامه اطلاعات، شماره ۱۴۷۶۹: ۱). در حالی که «نظام حقوق مالکیت به آن معناست که همه منابع در تملک مالکان خصوصی است»، در ایران مالکیت هویتی فرمالیته یافته بود (گروینوگن، اسپیتهوون، ون دن برگ، ۱۳۹۱: ۱۵۳). اینگونه بود که سرمایه‌داران ابتدا سرمایه‌های خود را از کشور خارج کردند و سپس خود از کشور رفتند. مبارزه حکومت با سرمایه‌داران، آنها را دچار اسکیزوفرنی ساخته بود. «آنها از یک سو از نظام اقتصادی اجتماعی به ویژه برنامه‌های توسعه سود می‌بردند و از سوی دیگر از وجود نظام سیاسی‌ای که ثروت و سرنوشت آنان را در دست‌های یک مرد قرار داده بود، رنج می‌کشیدند» (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۶۱۴). این وضعیت برای کشوری که در آن اکنون ساواک چنان قدرت خود را گسترانده بود که در مدیریت بانک‌ها دخالت می‌کرد طبیعی به نظر می‌رسد (یگانه، ۱۳۹۵، ۲۱۰-۲۱۲). این واقعیتی غیرقابل انکار است که تضعیف حقوق مالکیت و اندک سالاری به تضعیف اقتصاد منجر می‌شود (Bogart, Chaudhary, 2019, 751).



مدل ۱ - نوع و رابطه نهادهای سیاسی و اقتصادی و نتایج آن در ایران دهه ۱۳۴۰ بر اساس مدل اوغلو و رایبسون.

اوغلو تخریب خلاق را علاوه بر همه مصائب پیش روی آن از جمله الزامات توسعه اقتصادی می‌داند. امری که عموماً نهادهای استثماری در مقابل آن می‌ایستند. اما حکومت شاه در مقابل تغییراتی به مراتب کوچکتر از تخریب خلاق نیز ایستادگی می‌کرد. سرنوشتی که رضا نیازمند از نصیرپور که واردات ولوو را کنار گذاشته بود و اجازه ساخت کامیون‌های ولوو را گرفته بود، روایت می‌کند به خوبی بیانگر این واقعیت است. نصیرپور که «در مرحله اول قسمت باتری سازی خودش را توسعه داده بود... تقریباً بازار را در دست داشت. برادران فولادی با استفاده از رابطه با دربار باتری سازی ارتش را خریده بودند. باتری نصیرپور بازار را گرفته بود، هم جنس بهتر داشت و هم ارزان‌تر می‌فروخت. فولادی‌ها به دربار شکایت کردند و چندین مرتبه نامه فرستادند که از کار نصیرپور جلوگیری شود... از دربار به من تلفن کردند که طبق امریه شاه فوراً بروم و کارخانه باطری نصیرپور را مهر و موم کنم...» (نیازمند، ۱۳۹۹: ۱۵۲-۱۵۳). آنچه گفته شد به خوبی نشان می‌دهد بازارهای سیاسی و ادراک ذهنی بازیگران، غالباً به

حقوق مالکیتی منجر شده که رشد اقتصادی به دنبال نداشته است و سازمانهایی که به تبع آن به وجود آمده‌اند از انگیزه‌های لازم برای خلق قوانین اقتصادی کارآتر برخوردار نبوده‌اند (نورث، ۱۳۸۵: ۹۲).

نتیجه‌گیری

این مقاله در پی آن بود تا نشان دهد در چه شرایطی توسعه اقتصادی به پدیده‌ای موقت و کوتاه مدت تبدیل می‌شود. پاسخ را در آنچه که اوغلو از آن تحت عنوان وجود نهادهای اقتصادی فراگیر زیر سلطه نهادهای سیاسی استثماری نام می‌برند، یافتیم. در واقع توسعه اقتصادی تنها زمانی به سمت افق‌های بلندمدت سوق می‌یابد که نهادهای اقتصادی فراگیر در کنار نهادهای سیاسی فراگیر شکل بگیرند و به عبارتی وجه اقتصادی و سیاسی توسعه شکلی متوازن به خود بگیرد. امری که در ایران دوره پهلوی دوم اتفاق نیفتاد. بدین ترتیب زمانی که ایالات متحده به تدریج آزادی عمل بیشتری به حکومت پهلوی داد، دستگاه سرکوب در داخل گسترده‌تر از پیش عمل کرد و استقلال نهادهای داخلی از بین رفته و آنها بیشتر زیر سایه استبداد شاه فرو رفتند. در این چارچوب اگرچه برنامه سوم و چهارم توسعه در ایران نشان داد که در کوتاه مدت می‌توان رشد قابل قبولی را زیر سایه اندک‌سالاری تجربه کرد، اما در بلندمدت باید سیاستگذاری‌های موثری برای آینده توسعه اتخاذ کرد. در واقع ایران در این شرایط بر سر یک دو راهی قرار گرفته بود: یکی اینکه هر دو گروه نهادهای اقتصادی و سیاسی تکثرگرا و فراگیر شوند و از این طریق توسعه همزمان سیاسی و اقتصادی در ایران رقم بخورد. طبیعتاً در چنین شرایطی رشد اقتصادی ایران دهه ۱۳۵۰ می‌توانست همچون دهه ۱۳۴۰ تداوم داشته باشد. دوم آنچه رقم خورد. اینکه هر دو نهاد سیاسی و اقتصادی ماهیتی استثماری پیدا کنند. بنظر می‌رسد راهی که عموم مستبدان در پیش می‌گیرند همین پاسخ دوم است. به عبارت بهتر، بر سر دو راهی سیاستمدار، گزینش راه دوم محتمل‌تر است. در واقع در چنین شرایطی سیاستمداران حاکم عموماً به بقای خود در عرصه قدرت می‌اندیشند و حاضرند تداوم توسعه سیاسی را برای بقا قربانی کنند. همچنان که در زیر سایه حکومت شاه، انتخابی که برای ایران در اواخر دهه ۱۳۴۰ و ابتدای دهه ۱۳۵۰ رقم خورد نیز اینچنین بود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- ابوالحسن ابتهاج (۱۳۷۱). *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، چاپ اول، تهران: انتشارات علمی.
- اتابکی، تورج (۱۳۹۸). *تجدد آمرانه: جامعه و دولت در عصر رضاشاه*، ترجمه مهدی حقیقت خواه، تهران: ققنوس.
- افخمی، غلامرضا (۱۳۸۱). *توسعه در ایران ۱۳۲۰-۱۳۵۷*؛ خاطرات منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمائیان، عبدالمجید مجیدی، چاپ اول، تهران: نشر گام نو.
- ایوانز، پیتر (۱۳۸۰). *توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی*، ترجمه عباس زند باف، عباس مخبر، تهران: انتشارات طرح نو.
- آذرشب، محمدتقی؛ آسوده، رضا (۱۳۹۸). «جایگاه جامعه مدنی در توسعه سیاسی»، *فصلنامه راهبرد سیاسی*، سال ۳، شماره ۸، بهار.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۴). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، چاپ یازدهم، تهران: نشر نی.
- بالدوین، جورج بی (۱۳۹۴). *برنامه ریزی و توسعه در ایران*، ترجمه: میکائیل عظیمی، تهران: نشر علم.
- بوستاک، فرانسیس، جونز، جفری (۱۳۹۵). *برنامه ریزی و قدرت در ایران*، ترجمه مهدی پازوکی، علی حبیبی، چاپ دوم، تهران: انتشارات کویر.
- خیامی، احمد (۱۳۹۸). *پیکان سرنوشت ما*، به کوشش: مهدی خیامی، تهران: نشر نی.
- دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳). *دولت و توسعه اقتصادی*، تهران: انتشارات آگاه.
- روزنامه اطلاعات*، ۵ مرداد ۱۳۵۴، شماره ۱۴۷۶۹.
- روزنامه اطلاعات*، ۱۳ مرداد ۱۳۵۴، شماره ۱۴۷۷۶.
- روزنامه اطلاعات*، ۱۶ مرداد ۱۳۵۴، شماره ۱۴۷۷۸.
- سریع القلم، محمود. (۱۳۹۷). *اقتدارگرایی ایران در عهد پهلوی*، تهران: نشر گاندی.
- سعیدی، علی اصغر (۱۳۹۹). *تکنوکراسی و سیاستگذاری اقتصادی در ایران*، در مصاحبه با رضا نیازمند، چاپ هفدهم، تهران: انتشارات لوح فکر.
- سوداگر، محمدرضا (۱۳۶۹). *رشد روابط سرمایه داری در ایران (مرحله گسترش)*، تهران: شعله اندیشه.
- شهبایی، هوشنگ و لینز، خوان (۱۳۹۳). *نظام‌های سلطانی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر پردیس دانش.
- عالیخانی، علینقی (۱۳۸۱). *خاطرات دکتر علینقی عالیخانی*، تهران: نشر آبی.

- عالیخانی، علینقی (۱۳۹۳). امنیت و اقتصاد؛ خاطرات دکتر علینقی عالیخانی، به کوشش حسین دهباشی، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
- عجم اوغلو، دارون، رایبسون، جیمز (۱۳۹۴). چرا ملت ها شکست می خورند، ترجمه محسن میردامادی، محمد حسین نعیمی پور، چاپ دوم، تهران: انتشارات روزنه.
- عظیمی، حسین (۱۳۹۱). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش: خسرو نورمحمدی، تهران: نشر نی.
- علم، اسدالله (۱۳۷۱). گفتگوهای من با شاه (خاطرات محرمانه امیر اسدالله علم)، ترجمه: گروه مترجمان انتشارات طرح نو، جلد چهارم، تهران: نشر طرح نو.
- غفاری، مسعود، رادمرد، محمد (۱۳۹۶). «نهادگرایی در توسعه و چرایی سقوط پهلویی»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۷، شماره ۴.
- غنی نژاد، موسی (۱۳۹۵). اقتصاد و دولت در ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی.
- فدایی مهربانی، مهدی؛ جهانگیری، سعید (۱۳۹۹). «واکاوی عوامل گسترش طبقه متوسط جدید در عصر پهلوی دوم و تاثیر آن بر شکل گیری انقلاب اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد سیاسی، سال ۴، شماره ۱۲، بهار.
- فوران، جان (۱۳۸۰). مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ترجمه: احمد تدین، تهران: موسسه فرهنگی رسا، چاپ سوم.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۱). اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسه پهلوی، ترجمه: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هجدهم، تهران: نشر مرکز.
- کدی، نیکی آر (۱۳۶۹). ریشه های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، تهران: انتشارات قلم.
- گازیوروسکی، مارک (۱۳۹۴). گفتگو با مارک گازیوروسکی، تنظیم: مرتضی رسولی پور، تهران: موسسه مطالعات تاریخ معاصر.
- گازیوروسکی، مارک (۱۳۹۷). کودتای ایرانی؛ ۲۸ مرداد، قرنی، نوژه، ترجمه: بهرنگ رجبی، تهران: نشر چشمه، چاپ سوم.
- گروینوگن جان، اسپیتهوون آنتون، ون دن برگ آنت (۱۳۹۱). مقدمه ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه اصلان قودجانی، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- لیلاز، سعید (۱۳۹۲). موج دوم تجدد آمرانه، تهران: انتشارات نیلوفر.
- مهران، حسنعلی (۱۳۹۴). هدف ها و سیاست های بانک مرکزی ایران از ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۷، تهران: نشر نی.
- نورث، داگلاس (۱۳۷۹). ساختار دگرگونی در تاریخ اقتصادی، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، تهران: نشر نی.

نورث، داگلاس (۱۳۸۵). **نهادها تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی**، ترجمه محمدرضا معینی، تهران: نشر سازمان برنامه و بودجه.

نیلی، مسعود، کریمی، محسن (۱۳۹۶). **برنامه ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶**: تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه، چاپ دوم، تهران: نشر نی.

هالیدی، فرد (۱۳۵۸). **ایران: دیکتاتوری و توسعه**، ترجمه محسن یلفانی، علی طلوع، تهران: انتشارات علم.

یگانه، محمد (۱۳۹۵). **خاطرات محمد یگانه**، به کوشش: حبیب لاجوردی، تهران: نشر ثالث، چاپ چهارم.

ب) منابع انگلیسی

Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, Robinson, James. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (4) pp 1-83.

Arroyo Abad, Leticia, van Zanden, Jan Luiten (2016). Growth under extractive institutions? Latin American per capita GDP in colonial times, *The Journal of Economic History*, 76 (4) pp 1-58.

Bogart, Dan. Chaudhary, Latika. (2019). Extractive institutions? Investor returns to Indian railway companies in the age of high imperialism. *Journal of Institutional Economics*, 15 (5) pp 753-774.

Chaney, Eric (2008). Ethnic Cleansing and the Long-Term Persistence of Extractive Institutions: Evidence from the Expulsion of the Moriscos.

Mizuno, Nobuhiro. Naito, Katsuyuki, Okazawa, Ryosuke. (2017). Inequality, extractive institutions, and growth in nondemocratic regimes, *Journal of Public Choice*, 1 (2) pp 115-142.

Tadei, Federi (2018). The Long-Term Effects of Extractive Trade Policies: Evidence from Colonial French Africa. *Economic History of Developing Regions*, 33 (3) pp 1-38.