

فصلنامه راهبرد سیاسی
سال ششم، شماره ۴، پیاپی ۲۳، زمستان ۱۴۰۱
صفحات: ۶۵-۹۲
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۹؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۱/۱۲/۲۴
نوع مقاله: پژوهشی

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم

حسن عزیزی*

چکیده

در زمان پهلوی دوم، در قالب اجرای برخی از برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، صنعتی و عمرانی در راستای توسعه و رشد کشور به عنوان اقدامات و سیاستگذاری‌های عمومی در دستور کار دولت قرار گرفت. هدف این برنامه‌ها ایجاد زیرساخت‌های لازم در حوزه‌های اقتصادی، صنعتی، کشاورزی، ارتباطات و خدمات عمومی بوده است. در عرصه سیاستگذاری عمومی، تصمیمات غیر منطقی و اقدامات خودسرانه محمدرضا شاه، به جز پراکندگی، ناکارآمدی و آسیب پذیری بیشتر دولت دستاورد دیگری نداشت. از این رو توسعه اقتصادی و عمرانی کشور در شرایطی حاصل می‌شد که، دولت پهلوی در راستای تحکیم اقتدار پایه‌های حکومت خود گام برمی داشت. این پژوهش بر آن است، با عنایت به ویژگی جامعه سیاسی ایران، نوعی از سلطه فردی و حاکمیتی را بر فرآیند سیاستگذاری عمومی کشور ترسیم نماید. تحلیل و بازبینی مجدد این برنامه‌ها روشن می‌کند که، اقدامات حاکمیت، نارضایتی عمومی و پیامدهای منفی به همراه داشته است. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از رویکرد اسنادی و مطالعات کتابخانه‌ای، داده‌های مورد نیاز را فراهم و پس از تجزیه و تحلیل داده‌ها، با استفاده از راهبرد توصیفی - تحلیلی به پژوهش می‌پردازد.

کلید واژه‌ها

سیاستگذاری عمومی، توسعه اقتصادی، رژیم پهلوی دوم، برنامه‌های اقتصادی پنجگانه.

مقدمه

توسعه برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی به عنوان خط مشی اساسی برخی از کشورهای غیرصنعتی و در حال توسعه، بعد از دوران جنگ جهانی دوم طراحی و برنامه ریزی شد. از شهریور ۱۳۲۰ش/ ۱۹۴۱م در حالی محمدرضا شاه قدرت را به دست گرفت، که اوضاع عمومی کشور از لحاظ اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و نظامی به سامان نبود. محمدرضا شاه پس از رسیدن به قدرت سیاسی قصد داشت، که از نهاد گسترده دولت برای حفظ و تثبیت سلطنتش استفاده کامل نماید. در عین حال اعمال اصلاحات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی یکی از اهداف اصلی برنامه‌هایش بود. در گذار زمان "نهاد دولت در حکومت شاه به دیوان سالاری گسترده تبدیل شد" (زونیس، ۱۳۸۷: ۳۳). به تعبیر آبراهامیان، "دیوان سالاری غول پیکردولتی در زمان محمدرضا شاه، با رشد زیاد توانست در زندگی روزمره شهروندان عادی کاملانفوذ کند" (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۳۹). بنابراین محمدرضا شاه با ایجاد دستگاه دیوان سالاری متمرکز، خود محور اصلی آن قرار گرفت. این نظام بیش از هر چیز، براعتامد و وفاداری تمام بازیگران سیاسی، نظامی و... به شاه استوار شده بود. رشد و تمرکز دستگاه‌های اداری و نظامی، گسترش قدرت شخصی شاه را در پی داشت. به همین دلیل در سراسر حکومت شاه نوعی دیوان سالاری نظامی و دولتی به طور دائم کنترل خود را بر فعالیت‌های مردم ایران تنگ تر و زیادتر کرده بودند، و هم زمان با آن، شاه نیز به صورت خستگی ناپذیر قدرت خود را در راس این دستگاه دیوان سالاری افزوده بود. دولت پهلوی در تلاش بود، که با انجام اصلاحات و برنامه‌های متعدد اقتصادی، اجتماعی، پایه‌های اقتدار خود را مستحکم‌تر کند. بر این اساس برنامه‌هایی که در راستای توسعه و حرکت به سمت سرمایه‌داری، رشد و توسعه دنبال شد، در زمینه‌های اقتصادی، صنعتی و عمرانی قابل ارزیابی است. از این رو یکی از راهکارهای رژیم پهلوی برای دست یابی به توسعه، اجرای برنامه‌های اقتصادی در زمینه‌های صنعتی، عمرانی و کشاورزی بود. پس از خروج متفقین از کشور از اواخر دهه ۱۳۲۰، برخی از برنامه‌های پنجگانه در حوزه‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی در راستای توسعه و رشد کشور، برنامه‌ریزی و طراحی شده، و اجرای آنها در دستور کار دولت قرار گرفت. هدف این برنامه‌ها ایجاد زیرساخت‌های لازم برای صنعتی کردن کشور، مکانیزه نمودن بخش کشاورزی، گسترش بخش خدمات اجتماعی و گسترش بخش آموزش، بهداشت درمان و افزایش بهبود رفاه اجتماعی در شهرها و روستاهای کشور بود. از آنجایی که ایجاد ارتباط بین سیاستگذاری عمومی دولت‌ها و برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی بسیار حایز اهمیت است. فقدان یک سازو کار ارتباط دهنده بین سیاست‌گذاری عمومی و توسعه اقتصادی و اجتماعی، ریشه در عوامل متعددی دارد. بر این اساس با تناسب نیازها و

امکانات تامین و پیش بینی واقع بیانیه از امکانات، در سیاستگذاری دولت‌ها ضروری به نظر می‌رسد. در زمان رژیم پهلوی دوم، اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجرای اصلاحات براساس الگوهای دولتی و عاملی برای تحکیم حاکمیت سیاسی بوده است. براین اساس در دوران حکمرانی محمدرضا شاه، ابعادی از سیاستگذاری حاکمیتی در همه حوزه‌ها اعمال می‌شده است. آنچه در عمل مشاهده شد، بسیاری از سیاست‌های عمومی تدوینی در مرحله عمل و اجرا با مشکلات و موانع زیادی مواجه شد. اهمیت و ضرورت انجام پژوهش حاضرین است که، با بازبینی مجدد در مباحث سیاستگذاری عمومی و نحوه اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در دوران رژیم پهلوی دوم، به تحلیل و آسیب شناسی این عوامل اشاره نماید.

۱. اهداف و پرسش‌های پژوهش

با عنایت به این که اجرای سیاستگذاری عمومی به عنوان اقدامات عملی دولت‌ها بسیار حایز اهمیت است. برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی در زمان پهلوی دوم کاملاً دولتی بوده، و پیش از آنکه مترصد رشد و توسعه باشد، عاملی برای تحکیم کامل نفوذ دولت و دربار در حوزه‌های متعدد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در جامعه بوده است. از اهداف پژوهش حاضر تاکید بر اهمیت و چگونگی ایجاد ارتباط بین سیاستگذاری عمومی دولت و چگونگی و نحوه اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی است. در بستر دیوان سالاری دولتی، و با تمرکز قدرت سیاسی در دربار، مانعی بر سیاستگذاری واقعی در بستر جامعه بوده است. با عنایت به خصلت و ماهیت فردگرایانه و انحصارگرایانه برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران، ابعادی از سیاستگذاری حاکمیتی در عصر پهلوی دوم مصداق داشته است. از این رو پرسش پژوهش حاضر این است که "چرا سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم عواقب و پیامدهای منفی به همراه داشته است"؟

۲. چارچوب نظری

۲-۱. سیاستگذاری عمومی

سیاستگذاری عمومی از جمله حوزه‌های مطالعاتی مرتبط با مطالعات استراتژیک و امنیتی به شمار می‌آید. سیاستگذاری عمومی عرضه‌کننده الگویی تحلیلی - راهبردی در مقام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری است. بنابراین امروزه مطالعات سیاستگذاری به جنبه پراهمیت از صنعت نشر دانشگاهی تبدیل

شده است. بدین سان سیاستگذاری بخش مهمی از دروس و برنامه های تحصیلی در بسیاری از رشته ها را به خود اختصاص داده است. سیاستگذاری در معنای ساده، شیوه ی مشخص شکل دادن به عمل تعریف می شود. به عبارتی سیاستگذاری بیشتر تلاشی آگاهانه و هدفمند است، تا نامنظم یا تصادفی. سیاستگذاری دراصل تنها به تلاش در بخش عمومی منحصر نمی شود، بلکه علوم سیاستگذاری عکس عملی است، به تقاضاهای روزافزون جامعه و نهاد های عمومی آن از سوی صاحب نظران علوم سیاسی برای حل مشکلات و بحران های سیاسی، اجتماعی و اداری (فروزنده، ۱۳۸۱: ۱۸۲-۱۸۱). براین اساس علوم سیاستگذاری بخشی از جنبش عقلانی کردن زندگی بشری و عقلانی کردن بشر است، که به کمک آن انسان سعی می کند، به تسلط روزافزون به زندگی اجتماعی خویش دست یابد (اشتریان، ۱۳۸۶: ۱۵). "پیرمولر"، سیاستگذاری عمومی را، دولت در عمل تعریف می کند. بر اساس تعریف "فیلیپ برو" سیاستگذاری عمومی تجلی اراده حکومت در عمل (یا خود داری از عمل) می باشد، و آنها را می توان به عنوان مجموعه هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابل نسبت به اقتدار عمومی در سطوح محلی و ملی و بین المللی هستند، در نظر گرفت. از میان تعاریف متعدد سیاستگذاری عمومی برخی ساده و برخی بسیار پیچیده اند. با وجود تنوع و تفاوت های موجود در تعاریف، همه آنها از این نظر مشترکند، که سیاست عمومی از تصمیمات گرفته شده، از سوی دولت ها ناشی می شوند، که از دو بعد ایجابی و سلبی برخوردارند (غفوری، کمالی، ۱۳۸۹: ۱۷۷-۱۷۶). بنابراین سیاستگذاری باید به معنای فرآیند و عمل تدوین و اخذ سیاست ها، تصمیمات و خط مشی ها و اجرای آنها در جامعه دانست. از آنجا که در هر جامعه ای این وظیفه برعهده نهاد دولت می باشد، بر این مبنا بهتر است، تا از سیاستگذاری عمومی سخن به میان آورده شود (ملک محمدی، ۱۳۹۰: ۶۴). به قول "لاسول"، علوم سیاستگذاری از سه ویژگی "چند رشته ای بودن"، "راه حل یاب" و "هنجاری بودن" برخوردار است (اشتریان، ۱۳۸۵: ۱۶). به عبارتی سیاستگذاری، ترکیبی از علم، مهارت و هنر است. به این ترتیب که: ۱- "علم" به بدنه ی تئوریک، مفاهیم و روش های اساسی آن است؛ ۲- "مهارت" مجموعه ای است، که از تکنیک های کاربردی، قواعد علمی و روش های عملیاتی استاندارد است، ۳- "هنر" عبارت است، از مشی، سبک و حالتی که کاری انجام می شود. به نظر "پاترین دیوران" علوم سیاستگذاری با ارجحیت دادن به مطالعه مسائل عمومی که در درون خود حضور بسیاری از متغیرهای جامعه شناختی را (که با ساحت اجتماعی یا فرهنگ یا با روش های برهانی پیوسته اند) همگون می کند، به وضوح از علوم سیاسی که با چشم اندازی کاملا نهادی تعریف می شود، فاصله می گیرد، و خود را به عنوان بستر ویژه ای در جامعه شناسی مطرح می کند (فروزنده،

۱۳۸۱: ۱۸۴-۱۸۳). براین اساس می توان اجرای سیاستگذاری عمومی در جامعه به عنوان مجموعه یکپارچه از فرآیند تعامل بین هدف گذاری و اقدامات عملی دولت در سطح جامعه تعیین کرد. "اما آنچه در عمل مشاهده می شود، خیلی از سیاست های عمومی تدوین شده، در مرحله اجرا با مشکل مواجه شده اند؛ مطالعه اجرای سیاست ها می تواند، نگرش مهمی برای آگاهی و درک از اجرا را ایجاد کند. مرحله اجرا می تواند، منجر به شکست بهترین طراحی ها و قوی ترین مدیران شود، و سنگین ترین هزینه های بخش عمومی را به دنبال داشته باشد (کمالی، ۱۳۹۹: ۲۳۵). از آنجا که سیاست های عمومی را می توان جلوه ای عملی سیاستگذاری ها معنا کرد؛ خلل در اجرای این سیاست ها در کاهش مشروعیت سیاسی حاکمیت نقش اساسی دارد.

۲-۲. توسعه

مطالعات توسعه در سالهای اخیر به یک رشته علمی خاصی در چارچوب علوم اجتماعی تبدیل شده، و از رشته های مختلف اقتصاد، جامعه شناسی، علوم سیاسی، تاریخ، فلسفه و حتی جغرافیا، انسان شناسی، روان شناسی و رشته های دیگر علوم انسانی تغذیه می شود؛ و در واقع مطالعاتی چند رشته ای یا بین رشته ای می باشد. اما در ادبیات جدید توسعه که حتی سازمان ملل متحد نیز با گزارش توسعه انسانی ۱۹۹۰م به آن پیوسته است، توسعه مقوله ای کیفی و جامع، چند بعدی، انسانی و اجتماعی قلمداد می شود، که از گذر نوسازی یعنی تغییرات اجتماعی در ایستارها و ساختارها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) هر دو، صورت می گیرد (موثقی، ۱۳۸۸: ۱۱). مفهوم توسعه طی چند دهه اخیر معنایی بسیار متغیر و وسیع داشته است. در سال های اولیه پس از جنگ جهانی دوم این مفهوم را مترادف رشد و در همان معنای صرف اقتصادی به کار می بردند (ساعی، ۱۳۷۷: ۱۸). از دیدگاه برخی متفکرین، توسعه نقش مهمی در گسترش نهادهای متعدد داشته، که با خود نوعی تحلیل و انتقاد در جامعه فراهم آورده است (mclean, 1996: 380). ظهور اغلب دیدگاه ها و نظریه های مدرن توسعه بعد از جنگ جهانی دوم بیشتر گرایش های اقتصادی داشتند (nacer, 1999: 7). نظریه های متعارف توسعه در اوایل دهه ۱۹۶۰م بی چون و چرا و تقریباً به طور عمومی پذیرفته شده، و در این زمان در نظر متخصصان سیاست مقایسه ای بیشترین مقبولیت را کسب کردند (چیلکوت، ۱۳۷۸: ۴۳۱). مباحث و نظریات برخی از محققان غربی نظیر "رستو" بر مبنای چنین تعریفی از توسعه قرار دارد. "رستو" توسعه را فرآیندی چند مرحله ای می داند، که از مراحل چون سنتی، انتقالی، خیزو بلوغ می گذرد، و سرانجام به عالی ترین مرحله رشد اقتصادی یعنی "مصرف انبوه" می رسد. "رستو" هر مرحله ای از مراحل فوق را از معیار های اقتصادی نظیر سرمایه گذاری، میزان رشد سالانه،

میزان مصرف و غیره متمایز کرده، درباره آنها بحث می کند. همین تعریف از توسعه مورد قبول سازمان ملل متحد نیز قرار گرفت. در این تعریف از توسعه و همچنین از برنامه ریزی های مبتنی بر این توصیف به مسائلی نظیر، فقر، بیکاری و دیگر نابسامانی های اجتماعی و اقتصادی در این کشور ها توجه نمی شود. بنابراین هرچند برخی از این کشور ها به آن میزان رشد مورد نظر سازمان ملل متحد دست یافتند، اما این گونه مسائل اجتماعی و اقتصادی در این کشورها نه تنها بهبود چندانی نیافت، در برخی موارد وخیم تر نیز شد. بزودی روشن شد، که یکسان انگاشتن توسعه با رشد اقتصادی چندان درست نیست. بنابراین هم صاحب نظران و هم برنامه ریزان تلاش کردند، تعاریف و مشخصات وسیع تری را برای توسعه در نظر گیرند. بر این اساس مشخصاتی نظیر کاهش فقر و نابرابری در مفهوم توسعه گنجانده شده، و توسعه بر مبنای "بهبود زندگی اجتماعی" در نظر گرفته شد (ساعی، ۱۳۷۵: ۱۹). از این رو همه دولت ها و جوامع درصدد برآمدند، خود را در مسیر توسعه یافتگی قرار داده، و رشد و تکامل خود را قطعی نمایند. از آنجایی که موضوع توسعه از مسائل حائز اهمیت برای دولت ها و صاحب نظران و محافل علمی بوده، بنابراین در این راستا الگوهای متعددی با عناوین الگوی توسعه غربی، لیبرالیستی، مدرنیستی و سوسیالیستی توسط دولت ها طرح و به اجرا درآمده است. بنابراین با طرح پرسش کلی علل عقب ماندگی تاریخی کشور های در حال توسعه، برخی از متفکران و دولت مردان، الگوهای توسعه غربی را برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله برای کشورمان ایران ضروری دانسته، و گفتمان تجدید گرائی را در حوزه های متعدد اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی طراحی و برنامه ریزی کردند. از زمانی که موضوع توسعه مورد اهتمام کشور ها قرار گرفت، این موضوع استدلال موجه تری برای عملکرد برنامه ریزی دولت ها شد. به گونه ای که در میان ملل جهان سوم، مفهوم توسعه با سازمان برنامه ریزی و دخالت دولت ها در فعالیت ها، پیوند ناگسستنی یافت. با افول دوره استعمار گرایی و ظهور دولت های ملی توسعه خواه، در سطح بین المللی، ضرورت برنامه ریزی در امر توسعه بدیهی جلوه کرده، و برنامه توسعه دولت ها در داخل منبع مشروعیت و سپس حاکمیت استبدادی و در سطح جهانی عامل وابستگی خارجی بوده اند. " توسعه اقتصادی واجتماعی برنامه ریزی شده، در بسیاری از کشورهای غیرصنعتی و در حال توسعه جنوب، در دوران پس از جنگ جهانی دوم راهی برای پیشرفت سریع و پرکردن شکاف این کشورها با کشورهای شمال صنعتی و توسعه یافته، خط مشی اساسی حکومت ها قرار گرفت. در ایران نیز هرچند اقداماتی در راستای نوسازی و توسعه کشور در دوران رضا شاه انجام یافته بود، ولی این اقدامات در برخی از حوزه ها با این که بنیادی بود، ولی اولیه و ناکافی می نمود، و با اشتغال ایران به وسیله متنفقین متوقف شده، و حتی بخشی از آثار آن

در دوران اشغال و نابسامانی کشور از بین رفت. پس از برون رفت متفقین از ایران از سال ۱۳۲۷ برنامه پنجگانه عمرانی، توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور مورد اجرا و برای برنامه ریزی و نظارت بر اجرای آنها سازمان برنامه و بودجه کشور تاسیس گردید. هدف این برنامه ها ایجاد زیرساخت های لازم برای صنعتی کردن کشو، مکانیزه کردن کشاورزی، گسترش ارتباطات، گسترش بخش خدمات و توسعه اجتماعی از راه گسترش آموزش، بهداشت و درمان و بهبود استاندارد های زندگی در شهرها و روستا های ایران بود (ایزدی، ۱۳۹۴: ۲). محمدرضا شاه به دنبال تغییر و نو سازی، اصلاحات مورد دلخواه خود را در جامعه پیاده سازی کرد. از این رو برنامه های اقتصادی و اصلاحی به شکلی برنامه ریزی شده بودند، که الگو های سنتی و سیاسی خود را در ایران حفظ کنند.

۲. پیشینه پژوهش

در زمینه ادبیات و پیشینه پژوهش، برخی از تحقیقات به تاریخچه، روش ها و تعاریف و انواع حوزه های توسعه از جمله توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی اشاره داشتند. از این رو در ارتباط با موضوع پژوهش حاضر در ذیل به برخی از پژوهش های انجام شده، اشاره می شود: " رجب ایزدی و همکاران " (۱۳۹۴)، در پژوهشی با عنوان " مقایسه بررسی پیامد های برنامه های پنجگانه توسعه اقتصادی دوره پهلوی اول و دوم "، به ناکارآمدی و یا تندرهایی که در اقدامات و سیاست های انجام شده ناشی از تصویب برنامه های پنجگانه توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم اشاره می کنند. "عباس مازار و خسرو نور محمدی" (۱۳۹۵)، در مقاله ای به عنوان " تحلیل هدف های انتقادی برنامه های توسعه در ایران "، به تحلیل برنامه های توسعه اقتصادی ایران در قبل و بعد از انقلاب می پردازند. " علی وشمه و همکاران " (۱۳۹۶)، با پژوهشی با عنوان " سیاست های اقتصادی حکومت پهلوی دوم در زمینه صنعت "، به سیاست های اقتصادی حکومت پهلوی نوسازی صنایع ایران اشاره می کنند. "علی رضا حیدری" (۱۳۹۴)، در پژوهشی با عنوان " تحلیل مفهومی روابط جامعه سیاسی، سیاست و سیاستگذاری عمومی در عصر پهلوی دوم "، به موءلفه ها و سیاستگذاری بر مبنای اقتدار گرایه در بستر رژیم سیاسی دوران پهلوی اشاره دارد. " حسین بشیریه " (۱۳۸۰)، در کتاب "موانع توسعه سیاسی در ایران" به پژوهش در باب موانع تاریخی و ساختاری توسعه سیاسی در ایران پرداخته، و از جمله نقطه تمرکز این مباحث از حیث تاریخی دولت مطلقه پهلوی است. همچنین پژوهشگران دیگری نیز در زمینه توسعه از جمله توسعه اقتصادی و سیاسی در ایران تحقیقاتی را به ثمر رسانده اند، که از جمله می توان به پژوهشگرانی نظیر: سوداگر (۱۳۷۵)، اشرف (۱۳۵۹)، آبراهامیان (۱۳۷۹)، کدی

(۱۳۶۹)، فوران (۱۳۷۸)، اسکاچیل (۱۹۹۴)، عظیمی (۱۳۷۱)، اشاره داشت. هریک از متفکران فوق در چارچوب موضوع سیاستگذاری توسعه و توسعه یافتگی از جمله در بستر نظام سیاسی دوره پهلوی دوم، دیدگاه‌های متعددی را ارائه نموده‌اند.

۳. روش پژوهش

با توجه به اهداف و سوالات تحقیق، از میان روش‌های مناسب برای گردآوری مواد داده‌ها، روش مورد نظر برای پژوهش حاضر، روش کیفی می‌باشد. استراتژی‌های مد نظر برای تجزیه و تحلیل داده‌ها در پژوهش حاضر در چارچوب روش کیفی برفرآیند تدوین، تنظیم، شالوده‌ریزی و بیان مفاهیم یا معانی انبوهی از داده‌های جمع‌آوری شده می‌باشد، که تفسیر اطلاعات و استخراج نتایجی که به سوالات تحقیق پاسخ بدهند. از بین راهبردهای مختلف پژوهش کیفی در پژوهش حاضر از راهبردهای تبیین علی برای کشف رابطه بین عوامل و پدیده‌ها استفاده شده است. این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد اسنادی و مطالعات کتابخانه‌ای، داده‌های مورد نیاز را فراهم و پس از تجزیه و تحلیل با استفاده از راهبرد توصیفی-تحلیلی به پژوهش می‌پردازد.

۴. یافته‌های پژوهش

در ابتدا برای تبیین و بررسی هرچه بهتر موضوع و همچنین یافته‌های پژوهش حاضر، دوباره به سوال اصلی تحقیق اشاره می‌شود که، سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه‌های اقتصادی در دوره پهلوی دوم، چرا عواقب و پیامدهای منفی به همراه داشته است؟ این پژوهش بر این فرض است که، در زمان پهلوی دوم، اجرای برنامه‌های توسعه در همه حوزه‌ها مبتنی بر ابعاد سیاستگذاری حاکمیتی در راستای استحکام و اقتدار پایه‌های حاکمیت صورت گرفته است. از این رو رویکرد توانایی دولت محوری در چارچوب اعمال انحصار طلبانه فعالیت‌ها و تنظیمات توسعه اقتصادی در ایجاد تمرکز قدرت در نهاد حاکمیت نقش اساسی داشته است. در دوران پهلوی دوم، اجرای برخی از برنامه‌های توسعه به دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی منجر شد، که بخش قابل توجهی از بحران‌ها و پیامدهای منفی را با خود به همراه داشت.

۴-۱. چگونگی سیاستگذاری اقتصادی در دوره دوم پهلوی

یکی از رهیافت‌های جامعه‌شناسی سیاسی مربوط به پیوند معادله دولت و اقتصاد بوده، و آن را در قالب "اقتصاد سیاسی توسعه" تبیین می‌کنند. سیاستگذاری اقتصاد سیاسی توسعه را می‌توان

مبتنی بر سه رویکرد دانست؛ رویکرد اول با موضوعیت "تصمیم های حوزه عمومی" است، که به وسیله آن "منابع درون جامعه" تخصیص می یابد. رویکرد دوم با تاکید بر "نقش و جایگاه طبقات اجتماعی" شکل گرفته که به شیوه های تولید، مناسبات اجتماعی تولید و علل اجتماعی رشد اقتصادی کشورها می پردازد. رویکرد سوم با "ماهیت دولت" و "فرآیند سیاستگذاری اقتصادی" پیوند دارد. سیاستگذاری اقتصادی ارتباط درهم تنیده ای با موضوعات و رهیافت، جامعه شناسی توسعه و سیاستگذاری توسعه اقتصادی دارد. سیاستگذاری اقتصادی برای دولت والگوهایی که در برنامه اقتصادی خود در پیش می گیرد، نقش محوری قائل است (مصلی نژاد، ۱۴۰۰: ۲۰۸). چالش های سیاستگذاری توسعه اقتصادی زمانی انعکاس پیدا می کند، که موضوعاتی همانند محیط زیست به عنوان اصلی ترین چالش های دولت محسوب می شود. درچنین شرایطی هر گونه سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران می بایست بر اساس ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، قومی جنسیتی و مذهبی تبیین و تنظیم شود. "غایت همه سیاست گذاری های اقتصادی بهبود زندگی انسان هاست (جدای از اینکه بهبود چه معنایی دارد). هیچ سیاستگذاری نباید به چیزی جز بهبود زندگی مردم بیندیشد، و باید صرفا رضایت آنها را مدنظر قراردهد. اساسا موضوع اقتصادی رفاه نیز چیزی به غیر از آن نیست. ممکن است، در بین بدیل های متعددی که باید از میان آنها یکی انتخاب شود، موارد متعددی وجود داشته باشد، که همگی مبتنی بر حق، کارایی و عدالت باشند، ولی برخی از آنها بیشتر در جهت رضایت عمومی می باشند، و برخی دیگر کمتر. در اینجا حاکم جامعه موظف است، که رضایت اکثر جامعه و توده مردم را به رضایت اقلیت جامعه ترجیح دهد، و سیاستی انتخاب کند، که رضایت بیشتری را به همراه داشته باشد. رضایت اجتماعی وعمومی به افزایش سطح سرمایه اجتماعی کمک شایانی کرده، و تاثیر قابل توجهی در بهبود زندگی انسان دارد. در تبیین ملاک های سیاستگذاری به این نتیجه رسیدیم که باید نحوه انتخاب از میان بدیل های مختلف به گونه ای باشد، که حقوق افراد ذی حق مورد تعرض قرار نگیرد، و سیاست ها در جهت احقاق حقوق باشد. به همین دلیل گفته شد، که ملاک اول در سیاستگذاری مسئله توجه به حقوق افراد است (کاشیان، ۱۳۹۷: ۱۳۵). با عنایت به این که همواره نقش دولت و نهاد های اجرایی در تدوین و تبیین عملی سیاستگذاری عمومی در بستر جامعه حائز اهمیت بوده، از این رو دولت پهلوی دوم در فرآیند و چگونگی سیاستگذاری اقتصادی در جامعه نقش مبنایی و تاثیر گذار داشته است. "حضور دولت در زمینه های اقتصادی، سیاسی، نظامی و فرهنگی جامعه ایران به قدری زیاد بود، که هرفعالیتی خارج از دستگاه دولتی، به سختی می توانست، به صورت مستقل انجام گیرد. در کشور ایران با توجه به اینکه

یک فرد به عنوان پادشاه همه امور جامعه و حکومت را در اختیار داشت، و پادشاه در تمام امور دخالت می کرد. طبقات جامعه پادشاه را منشاء اصلی رنج های خود می دانستند، و به مخالفت با حکومت پادشاهی می پرداختند. بنابراین دولت در دوره دوم پهلوی دوم نقش اصلی را در اداره امور جامعه داشت، و نه تنها در سیاست و قدرت سیاسی، بلکه در دیگر عرصه های اجتماعی ایفای نقش می کرد (کشاورز شکری، ۱۳۹۳: ۱۳). برنامه های توسعه اقتصادی و عمرانی کشور در دوره پهلوی دوم، هر یک نسبت به برنامه قبل، از نظر تکنیک پیچیده تر و از نظر دامنه فعالیت وسیع تر بودند. اما احتساب کلیه عوامل و شرایط و مهم تر از همه نتایج واقعی، موفق تلقی نشده اند. از نتایج عملکرد دولت در طول برنامه های چند گانه برای کشور در سطح خارجی افزایش میزان وابستگی و در سطح داخلی افت و خیز و بحران های اقتصادی و اجتماعی بود (طالب، ۱۳۸۵: ۲۹۱). دولت پهلوی دوم در تلاش بود، که با انجام اصلاحاتی خاص در زمینه های اقتصادی و سیاسی، پایه های اقتدار خود را مستحکم تر کند (قدمی، ۱۳۹۹: ۸۸). عصر پهلوی نقطه آغاز بین فعالیت های محسوس نوسازی در ایران است. در این عصر جوانب اثبات گرایانه و ابزاری تمدن مدرن مورد تاکید قرار گرفت. به گفته نویسندگان و اندیشمندان ماهیت نوسازی حکومت پهلوی اجباری و از بالا، فضایی و فیزیکی، اقتدارگرایانه و دولت مدار تکنولوژیک و ابزاری، مبتنی بر دیکتاتوری، آمرانه، شبه مدرنیستی و مطلقه، خود کامه و استبدادی بوده است. تقریباً کلیه محققان بر شکل اقتدارگرایانه و استبدادی نوسازی در این دوره تاکید می کنند. به طور کلی اکثر نظریات موجود، باهم در ماهیت و نوع اصلاحات در این عصر یعنی دولتی بودن، غیر داوطلبانه و ابزاری بودن آن اشتراک دارند. دولت سالاری تنها شیوه اداره امور ایران در قرن بیستم بوده است (طالب، ۱۳۸۵: ۲۹۱). پس از برون رفت متفقین از ایران و برطرف شدن برخی عواقب دردناک ناشی از اشغال، از سال ۱۳۲۷ برنامه های پنجگانه عمرانی، توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور مد نظر قرار گرفت. از این رو برنامه ریزی و نظارت بر اجرای آنها سازمان برنامه و بودجه کشور تاسیس گردید. هدف این برنامه ها ایجاد زیرساختهای لازم برای صنعتی کردن کشور، مکانیزه کردن کشاورزی، گسترش ارتباطات، گسترش بخش خدمات و توسعه اجتماعی از راه گسترش آموزش، بهداشت و درمان و بهبود استانداردهای زندگی در شهرها و روستا های ایران بوده، اجرای این برنامه ها که تا آستانه انقلاب اسلامی ادامه داشت، به دگرگونی های اجتماعی و اقتصادی خواسته و ناخواسته ای منجر شد، و پیامدهای مثبت و منفی برجای گذاشت، که بخش قابل توجهی از پیامدهای منفی آن از افق دید و توان پیش بینی برنامه ریزان بیرون مانده بود، و باعث جابه جایی هایی در آرایش طبقات اجتماعی جامعه ایران و دگرگونی های اساسی در وزن هر کدام از آنها و تحرک اجتماعی

گسترده و تغییر نقش و جایگاه دولت در نظام اقتصادی و اجتماعی کشور و دگرگونی های سودمند و ناسودمند فرهنگی شد، و گاهی سبب نارضایتی بخش های مهمی از جامعه ایران و بروز دشواری ها و معضلات شد، که نظام برنامه ریزی پیش بینی نشده یا دست کم گرفته شده بود (ایزدی، ۱۳۹۴). برخی از پژوهشگران معتقد بودند که، حکومت پهلوی دوم برای نوسازی ایران باید همه زمان، کانال هایی برای مشارکت مردم در فرآیند تصمیم سازی ایجاد می کرد. شیوه های خاص تصمیم گیری در حکومت پهلوی دوم و تمایل نداشتن دربار و دولت به شریک کردن دیگران در قدرت سبب شد، که نهاد هایی تشکیل شوند، که خواسته های مردم برای اعمال نفوذ در سرنوشت خود اعمال کنند (وشمه و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۸). ویژگی جامعه ی سیاسی ایران به عنوان جامعه ای استبدادی و کوتاه مدت باعث شد، تا شخص شاه مستقیماً بر فرآیند سیاستگذاری عمومی سلطه داشته باشد. بنابراین معمولاً در تدوین سیاستگذاری، عناصری مانند نهادگرایی، عقلانیت وملاحظات بلند مدت، کمتر لحاظ شده است. تصمیمات غیر منطقی واقدامات خودسرانه محمدرضا شاه در عرصه سیاستگذاری عمومی به جز پراکندگی، ضعف و آسیب پذیری بیشتر دولت، دستاورد دیگری نداشت. در واقع دولت محمد رضا پهلوی نمونه خوبی از یک دولت مردد و دو دل است. شاه در اوایل دهه ی ۱۳۴۰ زیر فشار آمریکا برنامه اصلاحات ارضی را به اجرا گذاشت، و شروع به خصوصی کردن بنگاه های اقتصادی عمومی کرد. هدف ظاهری وی، تبدیل یک طبقه حاکم عمدتاً فئودال (زمینداران) به یک بورژوازی صنفی بود. طرح شاه که در دهه ۱۳۴۰ "انقلاب سفید" نام گرفت، نمایانگر حرکتی در جهت دور شدن از فئودالیسم و نزدیک شدن به توسعه سرمایه داری صنفی بود. براین اساس قرار بود، دولت فئودالی شاه و طبقه ی حاکم به یک دولت بورژوازی تحت سلطه ی بورژوازی نوپا مبدل گردد. اما از همین شرایط حساس تاریخی، شاه به امید تغییرات لازم برای ادامه ی روند توسعه تن نداد. تمرکز قدرت سیاسی در شخص پادشاه، مانع عمده نهادگرایی در عرصه سیاستگذاری عمومی در این عصر بوده، که به این موءلفه خصلت و ماهیتی فردگرایانه و انحصارگرایانه داد. این اصلی بوده، که در تمامی ابعاد سیاستگذاری عمومی مصداق داشت. بنابراین هرگاه برنامه ها و خط مشی ها با نقشه های جور در نمی آمد، یا در تضاد با آن قرار می گرفت، به برنامه ها اهمیتی نمی داد. (حیدری، ۱۳۹۴: ۷۴). روی هم رفته، پس از جنگ جهانی دوم و پایان گرفتن دوره ی گذار از نظام توازن نیروها به نظام دو قطبی، کشورهای جهان سوم، بیشتر میان دو اردوگاه شرق و غرب تقسیم شدند، و فرآیند توسعه ی وابسته با شدت بیشتری در این کشورها تداوم یافت. این امر پیام آور دگرگونی های گسترده ای در زمینه های مختلف به کمک شکل-گیری یک ائتلاف سه گانه میان سرمایه بین المللی، سرمایه محلی و بخش کارفرمایی سرمایه داری

دولتی بود، که در راستای این ائتلاف، شاه به منظور اغوای سرمایه‌ی بین‌المللی مبادرت به انسداد سیاسی به منظور بستن مجاری مشارکت سیاسی نمود، و همین‌طور نهادهای دموکراتیک جنبه‌ی فرمایشی پیدا کرده، از این رومنافع بخش بزرگی از جمعیت ایران در راه پیشبرد این رشد اقتصادی قربانی گردید. در واقع شاه با انحصار سیاسی و اقتصادی، به دست بوروکرات‌ها و نخبگان نظامی و ریشه گرفتن سرمایه‌داری وابسته، سیاست و سلطه‌ی اقتدارگرای بوروکراتیک را در این بازه‌ی زمانی تجربه کرد. این دوره آغاز ورود از نظام اقتصاد روستایی به اقتصاد سرمایه‌داری است، و ایران در مسیر فراگرد نوسازی و توسعه قرار می‌گیرد. اما ایران پس از سال ۱۳۴۲ به دلایلی همچون تغییر مناسبات قدرت بین شاه و نخبگان سیاسی، سطح پایین نهاد مندی سیاسی و مدنی، توسعه وابسته، افزایش قیمت نفت و شخصی شدن قدرت دولت سرانجام نامطلوبی داشته و با شکست مواجه گردید. بدین ترتیب نظام بوروکراسی دولت مطلقه پهلوی را می‌توان یک دستگاه اداری شبه بوروکراتیک- شبه سنتی نامید، چرا که به رغم برخورداری از برخی ویژگی‌های مدرن، به دلیل حاکمیت مناسبات شخصی- سنتی به نوعی کاملاً عقلانی- قانونی تبدیل نشد (نیکفر، ۱۳۹۶: ۱۸۶-۱۸۷). از این رو باید گفت، مشکل اصلی در ذات و سرشت توسعه ایران نهفته بود. دولت موتور محرک توسعه اقتصادی کشور بود، اما خود صرف نظر از داشتن ساختاری ناسالم و ناکارآمد عملی برای بحران و مانعی برای پایداری توسعه بود. "بنابراین استراتژی شاه که منشاء تنش‌های متعدد گردید، خود دچار نقصان‌های چندی بود: نخست این که به واسطه ناکامی در انطباق سنت و مدرنیته، جامعه را با نوعی دوگانگی در عرصه اقتصاد، فرهنگ و قالب‌های فکری مواجه ساخت. استراتژی مذکور توان بخش‌های جدید اقتصادی را بدون نابودی کامل قدرت بازار افزایش داد. دوم این که به توسعه نامتوازن نظام اقتصادی و سیاسی از طریق نوسازی اولی بدون تغییر ماهیت دومی منجر شد. همه این موارد باعث پیدایش نوعی خط ایدئولوژیک و احساس سردرگمی میان توده‌ها شد (میلانی، ۱۳۸۷). مهم‌تر از همه این که شاه با سرکوب طبقه متوسط جدید خود را از یک منبع حمایتی عمده محروم کرد، که قادر به تدوین یک پشتوانه عقیدتی برای توسعه و نیز ایفای نقش باز دارنده در مقابل تندروی چپ‌گرایان و تعصب دست راستی‌ها بود. با فاصله گرفتن گروه‌های بیشتر از رژیم، دولت در انزوا قرار گرفته که با خود بحران‌ها و پیامدهای منفی به همراه داشت.

۴-۲. تبیین برنامه‌های اقتصادی دوره پهلوی دوم

برای بررسی اجرای برنامه‌های توسعه و عمرانی در دوره پهلوی دوم، نخست لازم است، به طور اجمالی به تحولات دهه ۲۰ و ۳۰ ش اشاره شود. "با به قدرت رسیدن رضاشاه برای رهایی از مشکلات و

آشفته‌گی‌هایی که کشور ایران در اواخر دوران حکومت قاجار با آنها دست به گریبان بود، صورت گرفته و در طی حکومت شانزده ساله پهلوی اول نیز اقدامات زیادی در این راستا انجام گرفت. در عرصه اقتصادی نیز، اقتصاد ویران ایران به تدریج رو به ثبات گذاشت و تا اندازه‌ای نیز یکپارچگی خود را بدست آورد. به عبارتی اقتدار دولت مرکزی راه را برای پیشرفت اجتماعی و اقتصادی هموار کرد. اما با وجود بهبود اوضاع اقتصادی کشور در دوران حکومت رضاشاه به نسبت دوران حکومت قاجار با اشغال ایران توسط نیروهای انگلیس و اتحاد جماهیر شوروی در شهریور ۱۳۲۰ و تبعید رضاشاه نارضایتی-های سرکوب شده شانزده سال پیش از آن سر برآورد. این دوره، دوره اشغال کشور به وسیله بیگانگان، عدم ثبات، تشدید تضادها، بی‌نظمی و ناامنی بود. اشغال کشور و بی‌ثباتی داخلی به کمبود کالا و در نتیجه نرخ‌های تورم بسیار بالا را بوجود آورد. (ایزدی، ۱۳۹۴: ۳). ساخت سیاسی عصر پهلوی دوم، در واقع نوعی سیاست دولت - ملت‌سازی آمرانه و دولت‌گرای دوره رضاشاه بود. نویسندگان و تحلیل‌گران مسائل ایران، رژیم محمدرضاشاه را با عناوین متفاوتی مانند حکومت اقتداگرای بوروکراتیک، رژیم پاتریمونیال، استبداد نفتی، دولت رانتیه، سلطانیسم، دولت مطلقه، دیکتاتوری سلطنتی توصیف کرده‌اند. این نامه‌ها همگی نشان از این دارد، که رژیم محمدرضاشاه به لحاظ سیاسی، در دسته ی رژیم‌های اقتدارگرا و وابسته می‌گنجد. محمدرضاشاه پس از یک دهه بی‌ثباتی سیاسی - اجتماعی با وقوع کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و با خیالی آسوده تلاش کرد، منابع پراکنده قدرت سیاسی و همچنین منابع و ابزارهای مختلف کنترل اجتماعی را تجمیع و تمامی کانون‌های مخالفت با تمرکز قدرت را از سر راه خود بردارد (سمیعی اصفهانی، ۱۳۹۷: ۱۲۵). بخشی از رابطه دولت و ملت در عصر پهلوی را باید در برنامه‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی اجرا شده، در کشوردر طی نزدیک به چند دهه جستجو کرد. برنامه‌ریزی برای توسعه از یک سو محصول نگاه بیرونی به کشورهای توسعه یافته و تلاش سازمان‌یافته برای پیاده سازی الگوی توسعه کشورهای صنعتی بود؛ از سوی دیگر نتیجه شکل‌گیری دولت مرکزی مقتدر و تکنوکرات که با گسترش سهم نفت در اقتصاد ملی، اقتدار آن گسترش یافت. دولتی که برای تأمین منابع مورد نیاز خود را از طریق فروش نفت و وابستگی به بازار جهانی کسب کرد. از این رو نقش و کارکردهای دولت گسترش یافته و تمام امور و زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را در بر گرفت (جمعه‌پور، ۱۳۹۵: ۴۴-۴۵). در واقع نظام برنامه‌ریزی پهلوی دوم متأثر از نگرش کارشناسان آمریکائی به توسعه بود. در تاریخ ۲۷ مرداد ۱۳۲۵، هیات دولت تشکیل هیأت عالی برنامه را تصویب کرد. این مصوبه دولت را می‌توان اولین اقدام رسمی برای ایجاد سازمان برنامه در ایران قلمداد کرد (سفلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۵). برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب در طی سال‌های ۱۳۲۷ - ۱۳۵۶ به

پنج برنامه تقسیم می‌شد، که چون این برنامه‌ها بیشتر جنبه عمرانی داشت، و عمدتاً به طرح‌های عمرانی در عرصه‌های مختلف و زیربخش‌های اقتصادی پرداخته و کمتر به جنبه‌های متفاوت توسعه-ای، به عنوان برنامه‌های عمرانی نیز معروف شدند (قنبری و صادقی، ۱۳۹۰: ۳۰۶). در این بخش از پژوهش حاضر، به برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم اشاره می‌شود:

۴-۲-۱. برنامه اول توسعه (۱۳۳۳-۱۳۲۷)

برنامه‌ریزی‌های اقتصادی کشور برای یک دوره هفت‌ساله برای افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاحات کشاورزی در حوزه کشاورزی، ارتقاء سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی در کشور اعلام شد. حجم برنامه ۷ ساله اول که ابتدا در حدود ۶۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود، با توجه به نبود توانایی مالی و نبود نیروی انسانی به ۲۱ میلیارد ریال تقلیل یافت، و اجرای اولین توسعه در شهریور ۱۳۳۴ متوقف شد. قرار بود، منابع تخصیص یافته به برنامه، ۲۵ درصد به کشاورزی، ۱۴/۳ درصد به صنایع و معادن، ۲۷/۴ درصد به ساخت زیربناها (راه‌سازی، راه آهن، بندرها، فرودگاه‌ها، پست و تلگراف) و ۲۸/۵ درصد به امور اجتماعی اختصاص یابد. دوران اجرای برنامه اول، هم‌زمان با تحولات و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران است. در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ با تغییر بی‌درپی رئیس دولت و روی کارآمدن دولت مصدق، ملی شدن نفت، کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و... اعتبارات مالی برنامه به ویژه از بخش نفت و استقراض خارجی تحقق نیافت. در سال ۱۳۳۳، برنامه از سوی "ابوالحسن ابتهاج" خاتمه یافته اعلام شد، و حدود ۱۸ درصد اعتبارهای آن به برنامه دوم انتقال یافت (حاج یوسفی، ۱۳۷۸: ۱۱). عملاً اجرای برنامه‌های اقتصادی هم‌زمان شد، با قطع منابع مالی حاصل از صادرات نفت به علت وقایع نهضت ملی کردن صنعت نفت ایران، که این امر طبیعتاً به تحقق نیافتن اکثر اهداف آن برنامه‌ها انجامید (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۳۲۸). از این رو برنامه اول، مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی مورد نیاز کشور بوده، که ارتباط منسجمی با یکدیگر نداشتند، و هدف اقتصادی مشخصی برای برنامه، پیش‌بینی و هدف‌گذاری نشده بود. اهداف قانون برنامه اول عبارت بودند از: افزایش تولید و ارتقای صادرات، تامین مایحتاج عمومی مردم در داخل کشور، رشد بخش‌های کشاورزی و صنایع و بهبود اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی، بهبود وضع بهداشت عمومی، بالا بردن سطح آموزش و رفاه و بهبود وضعیت معیشت عمومی و کاهش هزینه زندگی (عرب مازار، ۱۳۹۵: ۲۴). در واقع از اهداف عمده تهیه برنامه اول توسعه، پاسخگویی به نیازهای کارخانجات دولتی که در دوران جنگ جهانی دچار نابسامانی شده بودند، و همچنین تنظیم یک برنامه اقتصادی برای کشور بود. اگرچه به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، برنامه اول ویژگی‌های یک برنامه جامع و هماهنگ را نداشت.

در مجموع می‌توان گفت که، برنامه اول با طرح‌های متفرق و مجزا از یکدیگر آغاز شد. پیوستگی این طرح‌ها لزوماً مد نظر نبوده، و در نتیجه از محتوای آن با مکانیسم دست یابی به توسعه به ذهن متبادر نمی‌شد. برنامه عمرانی اول تنها به مدت دو سال اجرا شد، و با آغاز ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ و تحریم همه جانبه ایران و قطع درآمد دولت از نفت که بایستی صرف اجرای برنامه می‌شد، انجام آن متوقف نشد، به طور کلی این برنامه به دلیل درگیری‌های سیاسی و قطع کمک‌های آمریکا و عدم صدور نفت، برنامه موفق نبود (ایزدی، ۱۳۹۴: ۶). برنامه اول اگرچه کاملاً اجرا نشد؛ اما منجر به ایجاد یک شالوده و زیربنای اداری برای ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی منظم در کشور شد، و سبب گردید، تا نطفه برنامه‌ریزی در ایران شکل گیرد، و با وجود مشکلات فراوان و گوناگون، سازمان برنامه، به عنوان نخستین دستگاه برنامه‌ریزی کشور پایه‌گذاری شود. هم‌چنین صنایع ایجاد شده قبل از سال ۱۳۲۰ که به سبب بهره‌برداری بیش از حد مجاز (به خصوص در جنگ جهانی دوم) در وضع نامناسبی بودند؛ بازسازی شده، و مجدداً تولیدات خود را به جامعه ارائه کردند (تصدیقی، ۱۳۶۸: ۱۳). در واقع توجه به بخش کشاورزی از نقاط عطف این برنامه بود. علی‌رغم وجود مشکلات بسیار با اجرای برنامه اول، موجبات بهبود وضع کارخانه‌ها از نظر مالی و میزان تولید فراهم گردید. با توسعه راه‌سازی و احداث راه‌های جدید و توسعه راه‌آهن و بهبود و توسعه سیستم‌های آبیاری و مکانیزه شدن کشاورزی در برخی از نواحی کشور، گام‌های اولیه برای بهبود و توسعه وضعیت کشاورزی و ورود به مرحله صنعت و تجهیز نیروی انسانی برداشته شد (نیلی، ۱۳۹۶). در رویکرد انتقادی به برنامه اول توسعه، این است که، این برنامه در راستای اهداف کلی و به صورت ناهمگون برای توسعه اقتصادی کشور بود. به عبارتی طرح‌های جزئی و دقیق اقتصادی، و مسئله ضرورت و اولویت منطقی طرح‌ها مد نظر نبوده است. تغییرات و جابه‌جایی مداوم مدیریت طرح‌ها و اشکالات مالی فراوان و قطع درآمد ارزی ایران از منابع نفتی و شرایط سیاسی کشور از آسیب‌ها و موانع پیش روی فرایند برنامه اول توسعه اقتصادی کشور بوده است.

۴-۲-۲. برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و استقرار و استحکام حکومت محمدرضاشاه، با حمایت همه جانبه آمریکا و صدور مجدد نفت ایران با عقد قرارداد جدید کنسرسیون، امکان اجرای برنامه عمرانی هفت ساله دوم بوجود آمد (قنبری، صادقی، ۱۳۹۰: ۳۹۸). به عبارتی مهم‌ترین تحول اقتصادی در دهه ۳۰ تدوین برنامه هفت ساله دوم اقتصادی - اجتماعی ایران بود، که به دلیل عدم تحقق اهداف برنامه اول،

پایان یافتن بحران فروش نفت و افزایش درآمدهای ارزش کشور، اهمیت بسیار داشت. اهداف برنامه عمرانی دوم عبارت بودند از:

۱. توسعه کشاورزی و افزایش تولیدات آن، که موجب بهره‌برداری بیشتر از آب رودخانه‌ها شد
۲. ترمیم و تجهیز راه‌آهن سراسری و توسعه فرودگاه‌ها، بندرها و بزرگراه‌های کشور
۳. توسعه فعالیت‌های آموزش ابتدایی، متوسطه و عالی
۴. کمک به گسترش صنایع به تأسیس کارخانه ذوب آهن و ایجاد شرایط برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (ایزدی، ۱۳۹۴: ۷).

در برنامه دوم نیز عمدتاً ایجاد و توسعه یک رشته تأسیسات زیربنایی عمده تحت چهار فصل شامل، کشاورزی و آبیاری، مخابرات، صنایع و معادن و امور اجتماعی (بهداشت و شهرسازی) مورد نظر بود (اکبری، مهرآبادی، ۱۳۸۹: ۲). در واقع اجرای برنامه دوم موجب شد، که توسعه و رشد اقتصادی - اجتماعی کشور به عنوان یک هدف ملی مورد شناسایی قرار گیرد. سرشماری عمومی نفوس و مسکن کشور نیز که یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین ابزارهای اطلاعاتی و آماری کشور بود، با شروع برنامه دوم در سال ۱۳۳۵ محقق گردید (تصدیقی، ۱۳۶۸: ۱۵). با عنایت به این که برنامه هفت ساله دوم در شرایط متفاوت تری از برنامه اول و در یک جو نسبتاً مطمئن تر از برنامه اول تدوین شد، و همچنین برنامه مزبور در اسفند سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود (لطیفی، ۱۳۸۸: ۱۲۲). دست‌آوردهای این برنامه به نسبت برنامه اول بهتر و قابل قبول تر بود. با این وجود، این برنامه نیز از همگن بودن و اولویت نگاه همه جانبه و منطقی به توسعه اقتصادی و اجتماعی در همه ابعاد و عرصه‌ها بی‌بهره بود. اگرچه "موفقیت برنامه دوم از نظر رشد اقتصادی و تحول عمرانی کشور قابل توجه بود، اما این موفقیت به شدت از عوامل خارج از برنامه مانند نفت و حمایت خارجیان از حکومت شاه تاثیر پذیرفته بود" (عرب مازار، نورمحمدی ۱۳۹۵: ۲۵). هزینه‌های هر چهار بخش برنامه دوم توسعه (کشاورزی، ارتباطات و مخابرات، صنایع و معادن، امور اجتماعی) ابتدا بیشتر از درآمد نفت و سپس از دریافت وام‌های خارجی تأسیس می‌شد (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۲). بدین ترتیب وابستگی بخش‌های مختلف عمرانی به نفت و دلار و محافل و سازمان‌های سرمایه‌داری خارجی تشدید شد. جدای از این، مبنای تخصیص منابع حاصل از فروش نفت و منابع دیگر درآمد نه بر بخش‌های کشاورزی و صنعتی، بلکه بر مصارف کاذب و غیرتولیدی و بوروکراسی‌هایی که قارچ‌گونه ایجاد می‌شد، تعلق گرفت.

۴-۲-۳. برنامه سوم (۱۳۴۶ - ۱۳۴۱)

در دی ماه ۱۳۳۹ تهیه برنامه عمرانی سوم به سازمان برنامه محول گردید، و قسمت امور اقتصادی کار خود را با سنجش منابع کشور و تعیین اهداف کلی طرح‌های عمرانی آغاز کرد (نیلی، ۱۳۹۶: ۶۲). برنامه سوم توسعه که اولین برنامه ۵ ساله عمرانی بود، که با دیگر برنامه‌های قبلی تفاوت‌های بسیار داشت، در این مقطع تصویب شد (ایزدی، ۱۳۹۴: ۸). این برنامه تحت عنوان توسعه اقتصادی - اجتماعی جامع، تهیه و تدوین شد. برنامه سوم عمرانی به عنوان نخستین برنامه جامع کشور، مشتمل بر ۳۷ ماده و ۷ تبصره به تصویب رسید، و از یکم مهرماه ۱۳۴۱ تا پایان ۱۳۴۶ زمانی برای اجرای آن تعیین شد. از لحاظ جامعیت و تفصیل کافی است، اشاره شود که، تعداد مواد برنامه‌ای اول و دوم عمرانی، به ترتیب ۱۵ و ۲۱ ماده بود. این نکته نشان می‌داد، که چگونه در مسیر اجرا، نظام برنامه‌ریزی ایران به سرعت متکامل تر، جامع‌تر و درعین حال پیچیده تر می‌شود. هر دو جنبه این تحول یعنی جامعیت بیشتر و بوروکراسی گسترده تر، که بعدها اثرات مهمی بر نظام برنامه‌ریزی کشور به جا گذاشت. تجربه تدوین و اجرای دو برنامه پیشین به غنا و جامعیت برنامه سوم چه در مرحله بررسی و تدوین و چه تصویب بسیار کمک کرد (لیلاز، ۱۳۹۲، ۴۶). به طور کلی برنامه سوم بدنبال برنامه دوم و تمهیداتی که در آن برنامه بوجود آمد، زمینه وابستگی و ورود به چارچوب تقسیم بین‌المللی کار را برای ایران فراهم نمود، و صنایع مونتاژی کالاهای مصرفی با دوام و بی دوام زیر پوشش راهبرد جانشینی واردات، پایه ریزی کرد. در واقع برنامه سوم عمرانی اولین برنامه‌ای بود، که به صورت جامع و به هم پیوسته تنظیم و از سوی سازمان برنامه به دولت ارسال شد. از ویژگی‌های برنامه سوم، مشخص بودن اهداف، جامعیت برنامه در پیش‌بینی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و عمومی هماهنگ سازی سیاست‌های مختلف مملکتی با سیاست‌های عمرانی بود. در این برنامه، درآمد نفت به عنوان تثبیت و تقویت ارزی کشور و تأمین کننده منابع عمرانی برنامه عمل می‌کرد، و این منبع بیرون‌زا، مانع از فشار بر منابع داخلی برای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و پس‌انداز روی آورد، و ساخت زیربناها از سوی بخش عمومی صورت گرفت، و بخش خصوصی نیز در بخش‌های ساختمان، حمل و نقل و صنایع سبک به سرمایه‌گذاری مبادرت ورزید (لطیفی، ۱۳۸۸). روی هم رفته برنامه سوم توسعه به دلیل این که بیشتر بر منابع داخلی و بخش خصوصی متکی بود، نسبت به برنامه‌های گذشته از موفقیت بیشتر برخوردار بود (اخوی، ۱۳۷۳: ۱۸۴). به عبارتی برنامه سوم توسعه با اهداف افزایش درآمد ملی کشور و توجه اصطلاحات ارضی، در راستای اولویت و ضرورت رشد اقتصادی درصدد گسترش دموکراسی در ایران بود. هم‌چنین برنامه سوم به دلیل همزمان شدن با سال‌های اجرای مرحله اول و دوم اصلاحات ارضی

در زمینه اهداف موجود در عرصه کشاورزی به فرار سرمایه از بخش کشاورزی به بخش خدمات و صنعت شهری با مشکلات زیادی روبرو شد. دگرگونی به وجود آمده در نظام کشاورزی و معیشتی روستائیان، نیازمندی آنان را به اعتبارات مالی بخش دولتی و خصوصی بیشتر می‌کرد. در حالی که برخلاف انتظار، اعتبارات پرداختی به شدت با کاهش همراه بود، و لذا به هیچ وجه پاسخگوی نیاز روستائیان نبود (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۲). در ارزیابی برنامه سوم توسعه باید گفت که، این برنامه در عمل موفق نبوده و در راستای اهداف مندرج در آن، به تغییرات کیفی و ساختار تولید صنعتی توجه کافی معطوف نگردید، و قسمت اعظم اعتبارات صرف ایجاد و زیر بناهای صنایع سرمایه بر شد. از این رو این برنامه با افزایش فاصله طبقاتی بین شهر و روستا از جمله در بخش‌های کشاورزی موفقیت‌های چندانی بدست نیاورد.

۴-۲-۴. برنامه چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)

در برنامه چهارم، رشد اقتصادی با تأکید بر توسعه صنعتی مورد توجه دولت قرار گرفته و سهم بخش کشاورزی نسبت به سه برنامه قبلی کاهش چشمگیری داشت (ایزدی، ۱۳۹۴: ۹). در سال شروع برنامه چهارم یعنی در سال ۱۳۴۷ جابه‌جایی‌هایی در رأس نهادهای اقتصادی ایران اتفاق افتاد که هماهنگی‌های مناسبی را به وجود آورد. وجود هماهنگی میان نهادهای اصلی اقتصاد ایران باعث شد، که برنامه عمرانی چهارم نتایج بهتری نسبت به برنامه‌های پیشین داشته باشد. این برنامه زمانی آغاز شده بود، که توسعه ایران سرعت بیشتری به خود گرفته بود. از دیگر ویژگی‌های این رویه که در برنامه عمرانی چهارم تبلور یافته بود، این بود، که دولت در این زمان به تدریج به فکر توسعه بخش خصوصی افتاد. تا قبل از این دوره بخش خصوصی به طور جدی مطرح نبود. در این دوره نهادهایی مانند سازمان بورس اوراق بهادار تهران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بوجود آمدند (نیلی، ۱۳۹۶: ۸۳).

در برنامه چهارم از کل اعتبارات عمرانی برای صنایع و معادن ۲۲/۳ درصد، حمل و نقل ۱۴/۱ درصد، نفت و گاز ۱۱/۳ درصد اختصاص داده شده بود، در حالی که برای بخش کشاورزی فقط ۸/۲ درصد و دامپروری ۸/۱ درصد اختصاص داده شد (ایزدی، ۱۳۹۴: ۹۰). از مهم‌ترین اهداف برنامه چهارم توسعه عبارت بودند از:

۱. تسریع رشد و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش تدریجی اهمیت نسبی صنایع
۲. توزیع عادلانه درآمد
۳. تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور

۴. بهبود خدمات اداری

برنامه چهارم در دورانی از ثبات سیاسی و اقتصادی در عرصه داخلی تدوین و اجر شد، و به همین دلیل، نسبت به سایر برنامه‌های پیش از انقلاب، در دسترسی به اهداف پیش‌بینی با موفقیت بیشتری همراه بود (امیدی، ۱۳۹۱: ۱۱۰). در برنامه چهارم توسعه، علاوه بر این که به ارتباطات و مخابرات اهمیت داده شد، تلاش‌هایی در بخش کشاورزی صورت گرفت. لکن توجه به بخش صنعت از کشاورزی پیش گرفت و سهم بیشتری از پرداخت برنامه‌ها را دریافت کرد. با افزایش درآمد نفت و صادرات نفت خام، انجام اصلاحات ارضی و گشودن دروازه‌های اقتصادی روستاها به سوی بازارهای خارجی و تأمین نیروی کار ارزان به گسترش نسبی شبکه زیربنایی اقتصاد کشور و گسترش بازار مصرف داخلی و تلاش برای صنعتی شدن ایران مورد توجه قرار گرفت. صنعت که در برنامه اول تا سوم به ترتیب ۱۴/۳، ۸/۷، ۸/۴ درصد از پرداخت‌های برنامه‌ها دریافت کرده بود، در برنامه چهارم ۲۲/۳ درصد به خود اختصاص داد (رزاقی، ۱۳۶۸: ۸۰ - ۸۱). در آسیب‌شناسی برنامه چهارم توسعه باید گفت که، اولویت و ضرورت این برنامه همان صنعتی کردن کشور در راستای الگوی توسعه پیشنهادی کشورهای صنعتی قرار داشت. از این رو تأکید بر صنعتی شدن، زمینه توسعه صنایع وابسته در کشور را توسعه می‌داد. به یک معنا نوعی توسعه وابسته به کشورهای غربی در کشور رشد پیدا کرد. عدم توازن بین دو بخش کشاورزی و صنعت که در برنامه سوم شروع شده بود، در برنامه چهارم همچنان ادامه یافت. با پیشرفت بخش صنعت طی این برنامه، تاثیرات عقب‌ماندگی بخش کشاورزی کم‌کم به طور بارزتری آشکار شد. صنایع جدید مونتاژدرزمینه‌های پتروشیمی، فولاد، آلومینیوم و گاز شکل گرفت. هرچند که موضوع صنعتی کردن کشور در دستور کار قرار گرفته بود، اما در مجموع این برنامه مصالح و منابع ملی آن چنان که انتظار می‌رفت تأمین نشد و بنیان و پایه صنایع کشور به طور اصولی پایه‌ریزی نشد (دادگر، ۱۳۸۵: ۶۴).

۴-۲-۵. برنامه پنجم (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲)

در آبان ماه ۱۳۵۰ گزارش محرمانه‌ای تحت عنوان "ملاحظات پیرامون رشد اقتصادی" به منظور تدوین برنامه پنجم تهیه گردید. در این گزارش اشاره شده بود، که در برنامه پنجم بایستی بیش از جنبه‌های کمی به جنبه‌های کیفی توجه شود. این گزارش به سه موضوع مهم که باید در برنامه پنجم مورد توجه قرار گیرد، اشاره می‌نماید. این موضوعات عبارت بودند از:

۱. انفجار جمعیت: به علت کاهش نرخ مرگ و میر وعدم کنترل جمعیت، نرخ رشد جمعیت در سال- های آتی ۳/۳ درصد خواهد بود، که جامعه را با انفجار جمعیت در سال‌های آتی مواجه خواهد کرد

۲. انفجار نیروی انسانی: چون بدنه جمعیت کشور جوان است. این جمعیت جوان در آینده‌ای نزدیک وارد بازار کار خواهد شد، و بحران بیکاری به وجود خواهد آمد

۳. انفجار شهری: به علت مهاجرت روستاییان به شهرها، مسائل خاصی مانند آلودگی هوا، تراکم ثروت، حاشیه‌نشینی در کنار شهرها، بیکاری، فساد و... بوجود خواهد آمد (تجلی، ۱۳۸۱: ۲۰۲ - ۲۰۱).

کل اعتبارات این برنامه ۱۵۶۰ میلیارد ریال بود. با افزایش قیمت نفت و تداوم میزان بالای صادرات نفت خام، امکانات مالی جدیدی برای کشور فراهم شد، و به همین جهت در برنامه عمرانی پنجم در سال ۱۳۵۳ تجدیدنظر شد، و اعتبارات آن افزایش یافت. در تجدیدنظر نیز برنامه به سه بخش عمومی، امور اجتماعی و امور اقتصادی تقسیم شد، و کل اعتبارات به ۳۳۶۸/۷ میلیارد ریال افزایش یافت که ۷۹/۸ درصد از کل این اعتبارات از طریق نفت تأمین شد. در این برنامه بخش کشاورزی قبل از تجدیدنظر ۱۱/۴ درصد اعتبارات را به خود اختصاص داد، که بعد از تجدید نظر اعتبارات بخش کشاورزی ۷/۵ درصد کاهش یافت (آسایش، ۱۳۷۶: ۶۵). در برنامه پنجم توسعه اهدافی مثل ارتقای کیفیت زندگی سه اقشار اجتماعی کشور، حفظ رشد سریع و مداوم و متوازن اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها، گسترش عدالت اجتماعی، ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی و حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی مورد تأیید قرار گرفته بود (رزاقی، ۱۳۷۰: ۱۱۲). بسیاری معتقدند برنامه عمرانی پنجم نسبت به برنامه‌های قبل از نظر کیفی بهبود یافته است. یکی از ویژگی‌های مهم برنامه مذکور آن است که به طور کامل‌تر توسط متخصصان ایرانی تهیه و تدوین شده است (نیلی، ۱۳۹۶: ۸۸). بنابراین اهداف برنامه پنجم به ترتیب اولویت به صورت زیر بوده است:

الف- ارتقاء هر چه بیشتر سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه

ب- توزیع عادلانه‌تر درآمد ملی و توجه خاص به افزایش سطح زندگی و رفاه گروه‌های کم درآمد

پ- حفظ رشد سریع و مداوم اقتصادی توأم با ثبات نسبی قیمت‌ها و تعادل در پرداخت‌های خارجی کشور

ت- استفاده حداکثری از منابع ارزی

ث- نگهداری و زنده کردن میراث فرهنگی و آموزش فرهنگی

در تحلیل و آسیب‌شناسی برنامه پنجم توسعه، باید گفت که، این برنامه یکی از "مطالطم‌ترین برنامه‌ها در برنامه‌ریزی اقتصادی ایران بشمار می‌رفت. در همان آغاز این برنامه روند تحولات به گونه‌ای بود، که ماهیت این برنامه را از برنامه‌های دیگر متمایز کرد" (لیلاز، ۱۳۹۲: ۳۴۵). برخی از عوامل و

برنامه‌ها به اهداف اقتصادی برنامه پنجم تأثیر گذاشت که می‌توان به نبود پیوند اقتصادی - اجتماعی برنامه در کشور، صنعت، مشارکت سیاسی، افزایش ناگهانی درآمدهای نفتی و فساد مالی اشاره داشت.

۳-۴. تحلیلی بر سیاستگذاری حاکمیتی در دوره پهلوی دوم

محمدرضاشاه پس از روی کار آمدن، دست به اصلاحات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متعدد زد. در دوره پهلوی دوم، شاه نظامی متمرکز برای دستگاه دیوانی کشور ایجاد کرد، و خود محور اصلی آن شد. این نظام پیش از هر چیز، براعت‌مد و وفاداری تمام بازیگران سیاسی، نظامی به شخص شاه استوار شده بود. "گسترش دیوان سالاری دولتی از ویژگی‌های مهم دولت محمدرضاشاه بود، که این امر نتیجه مستقیم افزایش درآمدهای دولت و نیاز دولت به ایجاد طبقه‌ای وابسته به خود برای حفظ مشروعیت نظام سلطنتی بود. بنابراین در دوره پهلوی دوم، دستگاه اداری یکی از پایه‌های اصلی گسترش قدرت فردی شاه و دربار بود. گسترش هرچه بیشتر حوزه‌ی عملکرد دولت با رشد کمی وسعت حوزه‌ی عملکرد دیوان سالاری دولتی همراه بود. از این رو اجرای برنامه‌های نوسازی، روند گسترش دولت و بزرگ شدن دستگاه دیوان سالاری را سرعت بخشید. رشد و تمرکز دستگاه‌های اداری و نظامی، گسترش قدرت شخص شاه را در پی داشت. به همین دلیل، در سراسر حکومت شاه دیوان سالاری نظامی و دولتی به طور دائم کنترل خود را بر فعالیت‌های مردم ایران تنگ تر و زیادتر کرده بودند، و هم زمان با آن، شاه نیز به صورت خستگی‌ناپذیر قدرت خود را در رأس این دستگاه دیوان سالاری افزوده بود" (کشاورز شکر، عابدینی، ۱۳۹۳). یکی از راهکارهای رژیم پهلوی برای دستیابی به توسعه، اجرای برنامه‌های اقتصادی در زمینه صنعت و کشاورزی بود. این برنامه‌ها علی‌رغم راضی کردن بخشی از جامعه از نظر اقتصادی، اما سایر اقشار و بخش‌ها را دچار مشکلاتی کرد. از جمله در مجموع سیاست‌های کشاورزی رژیم محمد رضا شاه در طول برنامه‌های عمرانی، به رغم سرمایه‌گذاری‌های هنگفت و تلاش‌های بی‌وقفه و مستمر به اهداف خود نرسید. این ناکامی می‌تواند، ناشی از دلایل ذیل باشد. فقدان برنامه اقتصادی منسجم و مبتنی بر منافع مردم، تعارضات و چندگانگی در برنامه‌ریزی‌ها، ناهماهنگی و تداخل وظایف دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی، توزیع ناموزون اعتبارات بانکی، پایین نگهداشتن سطح قیمت محصولات کشاورزی به نفع محصولات وارداتی، بی‌توجهی به وضعیت معیشتی روستاییان و جلوگیری از مداخله مردم در روند تصمیم‌گیری‌ها. این عوامل و عوامل دیگر سبب شده، که سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی طی برنامه‌های عمرانی به تدریج کاهش یابد، و کشاورزی به وضعیت اسفباری دچار گردد، که مشخص‌ترین نمونه آن وابستگی و اتکالی بیش از حد کشور به خارج و مهاجرت قشروسیعی از دهقانان بی‌زمین و کم‌زمین به شهرها بوده است"

(ازغندی، ۱۳۷۹: ۱۶۴). در بخش صنعت نیز وضعیتی مشابه، به خاطر صیورنبودن شاه و برنامه‌های جاه طلبانه اش، مسائل فراوانی یکی پس از دیگری ظهور می‌کرد. احداث مراکز مربوط به صنایع سنگین، پتروشیمی و نیروگاه اتمی، نیاز به کارشناسان ورزیده داشت. چون در میان ایرانیان چنین افرادی به چشم نمی‌خورد، شاه برای دست یافتن به اهداف خود کارشناسان زیادی از خارج وارد کشور کرد (هویدا، ۱۳۷۰: ۸۹-۸۸). سال‌های دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ سالهای سرمایه‌گذاری‌های کلان در حوزه صنعت بودند. با افزایش چشمگیر قیمت نفت در این دوره، حکومت ایران تلاش کرد، تا خود را قدرتی نوظهور در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم مطرح کند؛ در همین راستا، تلاش دربار و دولت-های ایران به تولیدات صنعتی معطوف شد. در این دوره وجود نفت، عامل اصلی تولید سرمایه، باعث شد که، سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی در حوزه صنعت با شتابزدگی و در بسیاری مواقع بدون توسعه زیرساخت‌های لازم انجام شود. به عبارتی، صنایع سبک و سنگین فراوانی خریداری و به ایران وارد شدند. اما اقتصاد ایران، ظرفیت این رشد ناگهانی را نداشت (وشمه وهمکاران، ۱۳۹۶: ۶۰). اقدامات شدید عمرانی که در زمان محمدرضا شاه آغاز شد، و هدف آن افزایش سریع توسعه در کشور بود، انتظارات زیادی را برانگیخت و در نتیجه موجب افزایش تورم شد. به محض این که درآمدهای حاصل از نفت به بازار وارد شد. بهای تمام کالاها به شدت بالا رفت. نرخ تورم که در سال ۱۹۷۴ م بیش از ۱۸ درصد نبود از سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۷۸ م به متوسط ۲۵ تا ۳۵ درصد رسید، و قیمت‌ها به طرز فجیعی بالا رفت، و هزینه مسکن در صدر آن جای داشت. بنابراین تأثیر درونی و متقابل عوامل مختلف اقتصادی شدید و مخرب بود. در واقع این درست که از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۸ م اوضاع اقتصادی بهبود یافت، اما در وضع اکثر مردم تغییر چشمگیری حاصل نشد. ذره‌ای از این توسعه به طبقات پایین نفوذ کرد، اما این کافی نبود. در واقع حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد به طور تضمینی از این اقتصاد بهره‌مند شدند. در حالی که ۳۰ میلیون ایرانی باقی مانده، که بهبودی چندانی در وضع زندگی شاه حاصل نشده بود. فاصله بین انتظارات و نتایج حاصله موجب عکس‌العمل سیاسی گردید، که کم‌کم ناراحتی‌هایی برای حکومت فراهم کرد (زیباکلام، ۱۳۷۷). با افزایش درآمدهای نفتی، عامل مهم و تأثیرگذار در انحصاری و شخصی شدن فرایند سیاست، تضعیف نهادهای مدنی و سلطه بوروکراتیک محسوب می‌گردد. نقش تعیین‌کننده نفت در اقتصاد ملی و درآمدهای دولت، باعث شد که، وابستگی نهادهای حکومتی به درآمدهای داخلی کم شود، و دولت بتواند مستقل از مردم و خواست‌هایشان تصمیم بگیرد، و با قدرت اقتصادی حاصل از فروش نفت برنامه‌های خودش را در کشور جلو ببرد. در واقع از یک سو وابستگی دولت به مردم کم شد، و از سوی دیگر، توان دولت افزایش پیدا کرد، و همین امر باعث شد، تا دولت

بتواند قدرت‌ش را بر نیروهای اجتماعی تحمیل کند، و مانع شکل‌گیری مستقل و دموکراتیک آنها شود. بنابراین با عنایت به ویژگی جامعه سیاسی ایران به عنوان جامعه‌ای استبدادی، شخص شاه توانست، مستقیماً بر فرایند سیاستگذاری عمومی سلطه حاکمیتی داشته باشد. از این رو در بستر سیاستگذاری حاکمیتی رژیم پهلوی دوم در تدوین سیاستگذاری، عناصری مانند نهادگرایی، عقلانیت و ملاحظات بلند مدت کمتر لحاظ شده است. تصمیمات غیرمنطقی و اقدامات خودسرانه‌ی محمدرضا شاه در عرصه‌ی سیاستگذاری عمومی، به جز پراکندگی، ضعف و آسیب‌پذیری بیشتر دولت، دستاورد دیگری نداشت. تمرکز قدرت سیاسی در شخص پادشاه، مانع عمده نهادگرایی، در عرصه سیاستگذاری عمومی در این عصر بود، که به این مؤلفه، خصلت و مالکیتی فردگرایانه و انحصارگرایانه داد. لذا این اصلی بود که، در تمامی ابعاد سیاستگذاری عمومی مصداق داشت. در سیاستگذاری اقتصادی به ویژه در برنامه‌های توسعه، شاه عقاید خاص خود را داشت. بنابراین هرگاه برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها با نقشه‌هایش جور در نمی‌آمد یا در تضاد با آنها قرار گرفت، به برنامه‌ها اهمیتی نمی‌داد. گام نخست و مهم شاه برای تحمیل اراده‌ی خود بر اقتصاد هنگام اعلام رسمی اصلاحات ارضی برداشته شد. شاه سررشته اصلاحات ارضی را به عنوان وسیله‌ای برای اصلاحات سیاسی بدست گرفت، تا بتواند قدرت را از طبقه‌ی مالکان بزرگ بگیرد، و حمایت روستاییان را جلب کند (حیدری، ۱۳۹۴). از آنجا که محمدرضا به عنوان تنها منبع و مرجع سیاستگذاری و تصمیمات شناخته می‌شد، از این رو در عرصه اجرای سیاست‌ها به نهاد ارتش و سایر نهادهای اداری و امنیتی متکی بود. همچنین جریان توسعه به طور گزینشی و محدود به ابعاد اقتصادی، عمرانی و اجتماعی منجر گردید، و به ابعاد سیاسی آن توجهی نشد. تجربه نظام برنامه‌ریزی در دوران پهلوی دوم نشان می‌دهد، که برنامه‌ریزی به دلایل مختلف اجتماعی و سازمانی پیامدی جز نابسامانی و ایجاد تضادهای چندگانه در لایه‌های مختلف زندگی اجتماعی مردم نداشته است. نظام برنامه‌ریزی که از منظر نظام جهانی در راستای وابستگی و توسعه سراسیمه طراحی و تنظیم شده است. در ایران بردیکتاتوری دولت و دوگانگی ساختار در بخش‌های مختلف جامعه افزود (طالب، عنبری، ۱۳۸۵: ۱۸۱). روند نوسازی فرهنگی و اقتصادی پهلوی دوم به این دلیل که در یک نظام اقتدارگرای پاتریمونیالیستی اعمال می‌شد، و نوسازی خود را بدون اعمال در ابعاد سیاسی و جامعه مدنی اعمال نموده بود، موجب برهم خوردن تعادل روانی و اجتماعی اقشار متوسط و پایین جامعه گردید (بشیریه، ۱۳۸۷: ۹۵). سیاست‌های اقتصادی پهلوی دوم به این دلیل که ابعاد آنها فقط تقویت‌کننده پایگاه مشروعیت بخش و نیروهای حامی رژیم بود، در بین طبقات اجتماعی و حکومت شکاف‌های اساسی ایجاد کرد، و باعث بسیج نیروهای مخالف در جهت فروپاشی

رژیم گردید. از این رو فرایند توسعه اقتصادی واز جمله روند نوسازی درکشورازسه جهت زمینه‌های آسیب و فروپاشی سلطنت پهلوی شد: ۱- روشنفکران و مخالفان سیاسی را دچار انسداد سیاسی کرد، و آنها را از قدرت کنار گذاشت، ۲- آسیب‌هایی به مذهب وارد نمود، وبخش‌هایی ازاجرای حدود مذهبی را مشغول گذاشت، و بسیاری از امتیازات اقشار مذهبی روحانیون را از آنها گرفت، و این دو عامل باعث نارضایتی آنها شد، ۳- زمینه‌های آشفتگی روانی و اقتصادی طبقات سنتی و پایین را فراهم کرد (سوری، ۱۳۹۴). از این رو باید گفت، مشکل اصلی در ذات و سرشت توسعه ایران نهفته بود، دولت موتور محرک توسعه اقتصادی کشور بود، اما خود صرف‌نظر از داشتن ساختاری ناسالم و ناکارآمد عاملی برای بحران و مانعی برای پایداری توسعه بود.

نتیجه‌گیری

فرآیند توسعه اقتصادی و عمرانی در دوره پهلوی دوم، دارای اهداف اقتصادی مشخص، محدود، شفاف و منسجم علمی نبوده، بلکه نوعی نگاه سطحی، روزه مره و متناسب با شرایط جاری برای برنامه‌ها حاکم بوده است. برنامه‌های توسعه اقتصادی در پیش گرفته شده، منجر به رشد نیروهای اجتماعی جدید گردید، که در چارچوب نوسازی و استیفای مطالبات برای این نیروها حایز اهمیت بود. بر این اساس غفلت از وجه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی این برنامه‌ها به نارضایتی گسترده‌ای منجر شد. سیاست‌هایی که در راستای توسعه از سوی حکومت پهلوی دوم بکار گرفته شد، تنها در مقطع زمانی معینی باعث بهبود شرایط اجتماعی گردید. تحلیل و بازبینی مجدد این برنامه‌ها روشن می‌کند، که اقدامات حاکمیت، نارضایتی عمومی و پیامدهای منفی به همراه داشته است. محمدرضا شاه نظامی متمرکز برای دستگاه اداری کشور ایجاد کرده، خود محور اصلی آن قرار گرفت. توسعه اقتصادی و عمرانی کشور در شرایطی حاصل می‌شد، که دولت پهلوی در راستای تحکیم اقتدار پایه‌های حکومت خود گام بر می‌داشت. با عنایت به ویژگی‌های جامعه سیاسی ایران، به عنوان یک جامعه استبداد زده، باعث شد که، شخص شاه مستقیماً در فرآیند سیاستگذاری عمومی سلطه داشته باشد. ریشه‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران را باید مبتنی بر درآمد‌های حاصل از تولید و فروش نفت در ایران دانست. با توجه به افزایش تدریجی درآمدهای نفتی ایران و وابستگی شدید دولت به فروش نفت، شکل‌گیری دولت رانتیر به ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه تأثیر گذار بوده است. بنابراین تداوم سیاست نوسازی دوره ی پهلوی دوم در قالب برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی و عمرانی، درآمد دولت را بیش از پیش به درآمدهای نفتی وابسته کرد. تزییق درآمدهای نفتی به جامعه ایران در مدت

زمانی کوتاه، حوزه های متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی وسایر بخش ها را تحت تاثیر خود قرار داد. با توجه به این که اجرای برنامه های توسعه اقتصادی ایران عموماً ماهیت رشد محور داشت، و اهدافی نظیر افزایش تولید اقتصادی، از بین رفتن فقر و نابرابری و کاهش فاصله طبقاتی را مد نظر داشت. ولی اجرای چنین برنامه هایی با خود عوارض و چالش های متفاوتی به همراه داشته است. اگر دولت پهلوی زمینه برای افزایش بسیج اجتماعی و مشارکت قانونمند و ثبات سیاسی را بر اساس سازوکارهایی مربوط به حاکمیت قانون سازماندهی می کرد، بهتر می توانست سیاست های توسعه اقتصادی خود را به پیش ببرد. سیاستگذاری عمومی در زمان پهلوی دوم را می توان، جلوه ای عملی از سیاستگذاری در راستای تحکیم قدرت سیاسی حاکمیت ارزیابی کرد. براین اساس سیاستگذاری در دوره پهلوی دوم را در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و عمرانی را نباید، صرفاً پاسخی به تقاضاهای روز افزون جامعه و نهادهای عمومی در راستای حل مشکلات و بحران های متعدد جامعه ارزیابی کرد. بنابراین فرآیند سیاستگذاری عمومی در دوره پهلوی دوم، به دلیل شخص گرایانه بودن ساخت قدرت، عدم بکارگیری عقلانیت و خرد جمعی، ضعیف بودن جامعه مدنی و عدم شکل گیری طبقات مستقل از دولت و ظهور نیروهای اجتماعی جدید، صرفاً به سیاستگذاری حاکمیتی و ناکارآمد تبدیل شد، که به تعمیق شکاف دیرینه ی دولت-ملت و شکنندگی بیشتر جامعه سیاسی انجامید.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- احمدی، حبیب و منصوری، فردین و شاه چراغ، سیدعلی (۱۳۹۵). «بررسی ابعاد آسیب‌زای استفاده از شبکه‌های اجتماعی مجازی در میان جوانان شهر کرمانشاه»، *دو فصلنامه مشارکت و توسعه اجتماعی*، دوره ۱، شماره ۲. ازغندی، علیرضا (۱۳۷۹). *تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی*، جلد اول، تهران: انتشارات سمت.
- اشترینان، کیومرث (۱۳۸۶). *سیاست‌گذاری عمومی ایران*، تهران: نشر میزان.
- اشترینان، کیومرث (۱۳۸۷). «رهیافت نهادی در سیاست‌گذاری نوآوری تکنولوژیک»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۳۸، شماره ۱.
- ایزدی، رجب و حیدر پور اینانلو، مرتضی (۱۳۹۴). «بررسی پیامدهای برنامه های پنجگانه اقتصادی وره پهلوی اول و دوم و نقش آن در شکل گیری انقلاب اسلامی»، *دو فصلنامه جامعه شناسی اقتصادی و توسعه*، سال چهارم، شماره دوم.
- آبراهامیان، پروان (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی، محمد ابراهیم فتاحی، چاپ دوم، تهران: نشرنی.
- آسایش، حسین (۱۳۷۶). *برنامه ریزی روستایی در ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
- تصدیقی، بهروز (۱۳۶۸). *الگوهای برنامه ریزی به کار گرفته شده در برنامه های توسعه*، جلد اول، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- جمعه پور، محمود (۱۳۸۴). *مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی، دیدگاه‌ها و روش‌ها*، تهران: سمت.
- حیدری، علیرضا (۱۳۹۴). «تحلیل مفهومی روابط جامعه سیاسی، سیاست و سیاست‌گذاری عمومی در عصر پهلوی دوم»، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۱، شماره ۳.
- دادگر، حسن (۱۳۸۵). *اقتصاد ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی*، تهران: کانون اندیشه جوان
- دانایی، فر، حسن و سلطانی، علیرضا (۱۳۷۹). «بررسی و مقایسه برنامه اول تا پنجم در ایران پس از انقلاب اسلامی از منظر شاخص‌های سیاست‌گذاری اقتضائی»، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، دوره هشتم، شماره ۱.
- دای، تامس (۱۳۸۷). *مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه سویل ماکویی، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال یازدهم، شماره ۱.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۶۸). *اقتصاد ایران*، تهران: نشرنی
- رضایی، مهدی و رضوانی، فر، محمد مهدی (۱۳۹۸). «دستورگرایی و سیاست‌گذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاست‌گذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی ج.ا.ا»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال بیست و یکم، شماره ۶۳.

- زونیس، ماروین (۱۳۸۷). روان شناسی نخبگان سیاسی ایران، ترجمه پرویز صالحی و همکاران، تهران: نشر چاپ پخش.
- سمیعی، علیرضا و عباسی، عالییه (۱۳۹۷). «دولت رانته و چالش‌های دولت سازی در عصر پهلوی دوم»، **مجله رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی**، دوره اول، شماره ۱.
- سولین (۱۳۷۸). **تغییر اجتماعی و توسعه**، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- طالب، مهدی و عنبری، موسی (۱۳۸۵). «دلایل ناکامی نظام برنامه ریزی توسعه ایران عصر پهلوی دوم»، **مجله برنامه علوم اجتماعی**، سال دوم، شماره ۲۷.
- غنی نژاد، موسی (۱۳۹۵). **تجدد طلبی و توسعه در ایران معاصر**، تهران: نشر مرکز
- فروزنده، لطف اله و وجدانی، فواد (۱۳۸۱). «سیاستگذاری عمومی چیست؟»، **مجله سیاسی - اقتصادی**، شماره ۲۷۰-۲۶۹.
- قنبری، علی و صادقی، حسین (۱۳۹۰). **تحولات اقتصادی ایران**، تهران: سمت.
- کاشیان، عبدالحمید (۱۳۹۷). «معیارهای سیاستگذاری اقتصادی: از اقتصاد متعارف تا اقتصاد اسلامی»، **نشریه سیاستگذاری اقتصادی**، سال دهم، شماره ۱۹.
- کشاورز، عباس و عابدینی، الهه (۱۳۹۳). «ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب‌پذیری آن در مقابل بسیج انقلابی»، **مجله جامعه‌شناسی تاریخی**، دوره سوم، شماره ۲.
- کمالی، یحیی و همکاران (۱۳۹۹). «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهای برای اجرای موفق سیاست‌ها»، **فصلنامه سیاستگذاری عمومی**، دوره ۶، شماره ۲.
- کیانی، غلامرضا (۱۳۷۷). **رویکرد های نوین مدیریتی**، تهران: نشر هزاران.
- لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۷). «فرآیند نوسازی اجتماعی و فرهنگی در جامعه»، **کنفرانس تبیین جایگاه مدیریت شهری در آسیب‌های اجتماعی**.
- لیلز، سعید (۱۳۹۲). **موج دوم تجدد آمرانه تاریخ برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم**، تهران: سمت.
- مصلی نژاد، عباس (۱۳۹۰). «بررسی تحلیلی و کارکردی، مدل‌ها و فرآیندهای سیاستگذاری اقتصادی»، **فصلنامه سیاست**، دوره چهل و یکم، شماره ۲.
- مصلی نژاد، عباس (۱۴۰۰). «سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی در ایران»، **فصلنامه سیاستگذاری عمومی**، دوره هفتم، شماره ۴.
- ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۸۱). **از توسعه لرزان تا سقوط شتابان**، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- میلانی، عباس (۱۳۸۷). **معمای هویدا**، تهران: نشر اختران.

فصلنامه راهبرد سیاسی؛ سال ششم، شماره ۴، پیاپی ۲۳، زمستان ۱۴۰۱

نیکفر، جاسب و علی یاری، حسن (۱۳۹۶). «آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای بوروکراتیک محمدرضا شاه پهلوی»، فصلنامه دولت پژوهی، سال سوم، شماره ۱۲.

نیلی، مسعود و کریمی، محسن (۱۳۹۶). برنامه ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶ تهران: نشر نی.

وحید، مجید (۱۳۹۸). «زمان کوتاه سیاستگذاری عمومی ایران»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴.

هتنه، بژورن (۱۳۸۸). تئوری توسعه و سه جهان، ترجمه احمد موثقی، چ دوم، تهران: نشر قومس.

یزدانی زازرانی، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۰). «برنامه ریزی توسعه؛ بررسی استراتژیک توسعه اقتصادی در برنامه

عمرانی پنجم»، فصلنامه تحقیقات بین المللی، سال سوم، شماره ۸.

ب) منابع انگلیسی

Mclean. I (2003). Oxford concise dictionary of politics. Oxford university press uk.

Nacer.Cherif, D.D. (1991). Approaches to political development: some conceptual challenges (Doctoral dissertation, Theses (Dep of political Science) Simon Fraser University).