



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

حسن عزیزی¹

چکیده

در زمان پهلوی دوم، در قالب اجرای برخی از برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی، صنعتی و عمرانی در راستای توسعه و رشد کشور به عنوان اقدامات و سیاستگذاری های عمومی در دستور کار دولت قرار گرفت. هدف این برنامه ها ایجاد زیرساخت های لازم در حوزه های 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 می شد که، دولت پهلوی در راستای تحکیم اقتدار پایه های 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 برنامه ها روشن می کند که، اقدامات حاکمیت، نارضایتی عمومی و پیامدهای منفی به همراه داشته است. پژوهش حاضر با بهره گیری از رویکرد اسنادی و مطالعات کتابخانه ای، داده های مورد نیاز را فراهم و پس از تجزیه و تحلیل داده ها، با استفاده از راهبرد توصیفی-تحلیلی به پژوهش می پردازد.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری عمومی، توسعه اقتصادی، رژیم پهلوی دوم، برنامه های اقتصادی پنجگانه

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

1. مقدمه و بیان مسئله

توسعه برنامه های اقتصادی و اجتماعی به عنوان خط م شی اساسی برخی از کشورهای غیر صنعتی و در حال توسعه، بعد از دوران جنگ جهانی دوم طراحی و برنامه ریزی شد. از شهریور 1320 ش/ 1941م 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 برنامه هایش بود. در گذار زمان " نهاد دولت در حکومت شاه به دیوان سالاری گسترده تبدیل شد " (زونیس، 1387:33). به تعبیر آبراهامیان، "دیوان سالاری غول پیکر دولتی در زمان محمدرضا شاه، با رشد زیاد توانست در زندگی روزمره شهروندان عادی کاملاً نفوذ کند " (آبراهامیان، 1377:539). 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 دستگاه های 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 فعالیت های مردم ایران تنگ تر و زیاده تر 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 برنامه های متعدد اقتصادی، اجتماعی، پایه های اقتدار خود را مستحکم تر کند. بر این اساس برنامه هایی که در راستای توسعه و حرکت به سمت سرمایه داری، رشد و توسعه دنبال شد، در زمینه های اقتصادی، صنعتی و عمرانی قابل ارزیابی است. از این رو یکی از راهکارهای رژیم پهلوی برای دست یابی به توسعه، اجرای برنامه های اقتصادی در زمینه های صنعتی، عمرانی و کشاورزی بود. پس از خروج متفقین از کشور از اواخر دهه 1320، برخی از برنامه های پنجگانه در حوزه های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی در راستای توسعه و رشد کشور، برنامه ریزی و طراحی شد. و اجرای آنها در دستور کار دولت قرار گرفت. هدف این برنامه ها ایجاد زیرساخت های 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 سیاست گذاری عمومی دولت ها و برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی بسیار حایز اهمیت است. فقدان یک ساز و کار ارتباط دهنده بین سیاست گذاری عمومی و توسعه اقتصادی و اجتماعی، ریشه در عوامل متعددی دارد. بر این اساس با تناسب نیازها و امکانات تامین و پیش بینی واقع بیانه از امکانات، در سیاستگذاری دولت ها

ضروری به نظر می رسد . در زمان رژیم پهلوی دوم، اجرای برنامه های 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 حوزه ها اعمال می شده است. آنچه در عمل مشاهده شد، بسیاری از سیاست های 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 ونحوه ی اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوران رژیم پهلوی دوم ،به تحلیل و آسیب شناسی این عوامل اشاره نماید.

2. اهداف و پرسش های پژوهش

با عنایت به این که اجرای سیاستگذاری عمومی به عنوان اقدامات عملی دولت ها بسیار حایز اهمیت است. برنامه ریزی 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 حوزه های 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 ونحوه اجرای برنامه های توسعه اقتصادی است. در بستر دیوان سالاری دولتی، و با تمرکز قدرت سیاسی در دربار، مانعی برسی استگذاری واقعی در بستر جامعه بود ده است. با عنایت به خصلت و ماهیت فردگرایانه و انحصارگرایانه برنامه های توسعه اقتصادی دی 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 برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم عواقب و پیامدهای منفی به همراه داشته است "؟

4. چارچوب نظری

4-1. سیاستگذاری عمومی

سیاستگذاری عمومی از جمله حوزه های مطالعاتی مرتبط با مطالعات استراتژیک و امنیتی به شمار می آید. سیاستگذاری عمومی عرضه کننده الگویی تحلیلی - راهبردی در مقام تصمیم سازی و تصمیم گیری 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.

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غرضی

سیاستگذاری در اصل تنها به تلاش در بخش عمومی منحصر نمی شود ، بلکه علوم سیاستگذاری عکس العملی 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، 1381: 182-181). برای 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 اعی خویش دست یابد (اشتریان، 1386: 15). "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، 1389 : 177-176). 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 بر عهده نهاد دولت می باشد ، بر این مبنا بهتر است، تا از سیاستگذاری عمومی سخن به میان آورده شود (ملک محمدی 1390 : 64). به قول "لاسول" ، علوم سیاستگذاری از سه ویژگی "چند رشته ای بودن" ، "راه حل یاب" و "هنجاری بودن" برخوردار است (اشتریان، 1385: 16). به عبارتی سیاستگذاری، ترکیبی از علم ، مهارت و هنر است. به این ترتیب که : 1- "علم" به بدنه ی تئوریک ، مفاهیم و روش های اساسی آن است ؛ 2- "مهارت" مجموعه ای است ، که از تکنیک های کاربردی ، قواعد علمی و روش های عملیاتی استاندارد است، 3- "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 کاملاً نهادی تعریف می شود، فاصله می گیرد ، و خود را به عنوان بستر ویژه ای در جامعه شناسی مطرح می کند (فروزنده، 1381: 184-183). برای 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، 1399: 235). 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.

4-2. 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 1990م 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، 1388: 11). 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، 1377: 18). 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 1960م 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، 1378: 431). 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، خیز و 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 معیارهای 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 کشورها توجه نمی شود. بنابراین هر چند برخی از این کشورها 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

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

نظر گیرند. براین اساس مشخصاتی نظیر کاهش فقر و نابرابری در مفهوم توسعه گنجانده شده، و توسعه بر مبنای "بهبود زندگی اجتماعی" در نظر گرفته شد (ساعی، 1375: 19). از این رو همه دولت ها و جوامع در صدد 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 الگو های متعددی با عناوین الگوی توسعه غربی، لیبرال، هستی، مدرنیته و سوسیالیستی توسط دولت ها طرح و به اجرا درآ آمده است. بر این 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 گرایی 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 کرد، و برنامه توسعه دولت ها در داخل منبع مشروعیت و سپس حاکمیت استبدادی و در سطح جهانی عامل وابستگی خارجی بوده اند. " توسعه اقتصادی و اجتماعی برنامه ریزی شده، در بسیاری از کشور های غیر صنعتی و در حال توسعه جنوب، در دوران پس از جنگ جهانی دوم راهی برای پیش رفت سریع و پر کردن شکاف این کشور ها با کشور های شمال صنعتی و توسعه یافته، خط مشی اساسی حکومت ها قرار گرفت. در ایران نیز هر چند 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 ناسامانی کشور از بین رفت. پس از برون رفت متفقین از ایران از سال 1327 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 زیر ساخت های 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 استاندارد های زندگی در شهر ها و روستا های ایران بود (ایزدی، 1394: 2). از این محمدرضا شاه به دنبال تغییر و نوسازی، 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.

3. پیشینه پژوهش

در زمینه ادبیات و پیشینه پژوهش، برخی از تحقیقات به تاریخچه، روش‌ها و تعاریف و انواع حوزه‌های 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 پژوهش‌های انجام شده، اشاره می‌شود: "رجب ایزدی و همکاران" (1394)، در پژوهشی با عنوان "مقایسه بررسی پیامدهای برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی دوره پهلوی اول و دوم"، به ناکارآمدی و یا تندرروهایی که در اقدامات و سیاست‌های انجام شده ناشی از تصویب برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم اشاره می‌کنند. "عباس مازار و خسرو نور محمدی" (1395)، در مقاله‌ای به عنوان "تحلیل هدف‌های انتقادی برنامه‌های توسعه در ایران"، به تحلیل برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران در قبل و بعد از انقلاب می‌پردازد. "علی وشمه و همکاران" (1396)، با پژوهشی با عنوان "سیاست‌های اقتصادی حکومت پهلوی دوم در زمینه صنعت"، به سیاست‌های اقتصادی حکومت پهلوی نوسازی صنایع ایران اشاره می‌کنند. "علی رضا حیدری" (1394)، در پژوهشی با عنوان "تحلیل مفهومی روابط جامعه سیاسی، سیاست و سیاستگذاری عمومی در عصر پهلوی دوم"، به مؤلفه‌ها و سیاستگذاری بر مبنای اقتدارگرایه در بستر رژیم سیاسی دوران پهلوی اشاره دارد. "حسین بشریه" (1380)، 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 رسانده‌اند، که از جمله می‌توان به پژوهشگوانی نظیر: سوداگر (1375)، اشرف (1359)، آسهاامیان (1379)، کدی (1369)، فوران (1378)، اسکاچ‌پل (1994)، عظیمی (1371)، 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.

5. روش پژوهش

با توجه به اهداف و سوالات تحقیق، از میان روش‌های مناسب برای گردآوری مواد و 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 بفرآیند تدوین، تنظیم، شالوده ریزی 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.

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

6. یافته های پژوهش

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

6-1. چگونگی سیاستگذاری اقتصادی در دوره دوم پهلوی

یکی از رهیافت های جامعه شناسی سیاسی مربوط به پیوند معادله دولت و اقتصاد بوده، و آن را در قالب "اقتصاد سیاسی توسعه" تبیین می کنند. سیاستگذاری اقتصادی توسعه را می توان 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، جامع ه شناسی توسعه و سیاستگذاری توسعه اقتصادی دارد. سیاستگذاری اقتصادی برای دولت و الگوهایی که در برنامه اقتصادی خود در پیش می گیرد، نقش محوری قائل است (مصلی نژاد، 1400: 208). 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. در چنین 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 نبلید به چیزی جز بهبود زندگی مردم بیندیشد، و باید صرفاً رضایت آنها را مدنظر قرار دهد. اساساً 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 کمیت. 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 و عمومی 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، 1397: 135). با عنایت به این که همواره نقش دولت و نهاد های اجرائی در تدوین و تبیین عملی سیاستگذاری عمومی در بستر جامعه حائز اهمیت بوده، از این رودولت 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 هر فعالیت 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 منشأ 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، 1393: 13). 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 وخیز و بحران های اقتصادی و اجتماعی بود (طالب، 1385: 291). 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، 1399: 88). 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، اقتدار گرایانه 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 اقتدار گرایانه و استبدادی نوسازی در این دوره تاکید می کنند. به طور کلی اکثر نظریات موجود، با هم 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، 1385: 291). پس از برون رفت متفقین از ایران و برطرف شدن برخی عواقب دردناک ناشی از اشغال، از سال 1327 برنامه های پنج گانه عمرانی، توسعه اقتصادی

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

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 اقتصاد ی و اجتماعی کشور و دگرگونی های سودمند و نا سودمند 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، 1394). 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 درباره 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، 1391: 68). ویژگی جامعه ی سیاسی ایران به عنوان جامعه ای استبدادی و کوتاه مدت باعث شد، تا شخص شاه مستقیماً بر فرایند سیاستگذاری عمومی سلطه داشته باشد. بنابراین معمولاً در تدوین سیاستگذاری، عناصری مانند نهادگرایی، عقلانیت و ملاحظات بلند مدت، کمتر لحاظ شده است. تصمیمات غیر منطقی و اقدامات خودسرانه محمد رضا 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 مردود و دو دل است. شاه در اوایل دهه ی 1340 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 1340 "انقلاب سفید" نام گرفت، نمایی گویا 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 حاکم به

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

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

در عرصه سیاستگذاری عمومی در این عصر بوده، که به این مؤلفه خصلت و ماهیتی فردگرایانه و انحصارگرایانه داد. این اصلی بوده، که در تمامی ابعاد سیاستگذاری عمومی مصداق داشت. بنابراین هرگاه برنامه‌ها و خط مشی‌ها با نقشه‌هایش جور در نمی‌آمد، یا در تضاد با آن قرار می‌گرفت، به برنامه‌ها اهمیتی نمی‌داد. (حیدری، 1394: 74). روی هم رفته، پس از جنگ جهانی دوم و پایان گرفتن دوره‌ی گذار از نظام توازن نیروها به نظام دو قطبی، کشورهای جهان سوم، بیشتر میان دو اردو گاه شرق و غرب تقسیم شدند، و فرایند توسعه‌ی وابسته با شدت بیشتری در این کشورها تداوم یافت. این امر پیام‌آور دگرگونی‌های گسترده‌ای در زمینه‌های مختلف به کمک شکل‌گیری یک ائتلاف سه گانه میان سرمایه بین‌المللی، سرمایه محلی و بخش کارفرمایی سرمایه‌داری 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 ای‌رو مفاع 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 اقتدارگرایی 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 1342 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- سرتی به نوعی کاملاً عقلانی- قانونی تبدیل نشد (نیکفر، 1396: 186-187). 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 عاملی 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 بازارافزایش 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، 1387). مهمترین 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

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

دارنده در مقابل تندروی چپ گرایان و تعصب دست راستی ها بود . با فاصله گرفتن گروه های بیشتر از رژیم، دولت در انزوا قرار گرفته که با خود بحران ها و پیامدهای منفی به همراه داشت.

6-2. تبیین برنامه های اقتصادی دوره پهلوی دوم

برای بررسی اجرای برنامه های توسعه و عمرانی در دوره پهلوی دوم، نخست لازم است، به طور اجمالی به تحولات دهه 20 و 30 ش اشاره شود. " با به قدرت رسیدن رضاشاه برای رهایی از مشکلات و آشفتگی هایی 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 بلندآوازه ای 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 1320 و تبعید رضاشاه ناراضیاتی های سرکوب شده شانزده سال پیش از آن سر برآورد . این دوره، دوره اشغال کشور به وسیله بیگانگان، عدم ثبات، تشدید تضادها، بی نظمی و ناامنی بود. اشغال کشور و بی ثباتی داخلی به کمبود کالا و در نتیجه نرخ های تورم بسیار بالا را بوجود آورد. (ایزدی، 1394: 3). ساخت سیاسی عصر پهلوی دوم، در واقع نوعی سیاست دولت - ملت سازی آمرانه و دولت گرای دوره رضاشاه بود . نویسندگان و تحلیل گران مسائل ایران، رژیم محمدرضاشاه را با عناوین متفاوتی مانند حکومت اقتدارگرا ی بوروکراتیک، رژیم پاتریمونیال، استبداد نفتی، دولت رانتیه، سلطانیسم، دولت مطلقه، دیکتاتوری سلطنتی توصیف کرده اند. این نامه ها همگی نشان از این دارد ، که رژیم محمدرضاشاه به لحاظ سیاسی، در دسته ی رژیم های اقتدارگرا و وابسته می گنجد. محمدرضاشاه پس از یک دهه بی ثباتی سیاسی - اجتماعی با وقوع کودتای 28 مرداد 1332 و با خیالی آسوده تلاش کرد، منابع پراکنده قدرت سیاسی و همچنین منابع و ابزارهای مختلف کنترل اجتماعی را تجمیع و تمامی کانون های مخالفت با تمرکز قدرت را از سر راه خود بردارد (سمیعی اصفهانی، 1397: 125). بخشی از رابطه دولت و ملت در عصر پهلوی را باید در برنامه های توسعه اجتماعی و اقتصادی اجرا شده ، در کشور در طی نزدیک به چند دهه جستجو کرد. برنامه ریزی برای توسعه از یک سو محصول نگاه بیرونی به کشورهای توسعه یافته و تلاش سازمان یافته برای پیاده سازی الگوی توسعه کشورهای صنعتی بود؛ از سوی دیگر نتیجه شکل گیری 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 زمینه های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

در برگرفت (جمعه پور، 1395: 44-45). در واقع نظام برنامه ریزی پهلوی دوم متأثر از نگرش کارشناسان آمریکائی به توسعه بود. در تاریخ 27 مرداد 1325، هیات دولت تشکیل هیأت عالی برنامه ه را تصویب کرد. این مصوبه دولت را می توان اولین اقدام رسمی برای ایجاد سازمان برنامه در ایران قلمداد کرد (سفلی و کریمی، 1396: 35). برنامه های عمرانی پیش از انقلاب در طی سال های 1327 - 1356 به پنج برنامه تقسیم می شد، که چون این برنامه ها بیشتر جنبه عمرانی داشت، و عمدتاً به طرح های عمرانی در عرصه های مختلف و زیربخش های اقتصادی پرداخته و کمتر به جنبه های متفاوت توسعه ای، به عنوان برنامه های عمرانی نیز معروف شدند (قنبری و صادقی، 1390: 306). در این بخش از پژوهش حاضر، به برنامه های پنجگانه توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم اشاره می شود:

6-2-1. برنامه اول توسعه (1333 - 1327)

برنامه ریزی های اقتصادی کشور برای یک دوره هفت ساله برای افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاحات کشاورزی در حوزه کشاورزی، ارتقاء سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی در کشور اعلام شد. حجم برنامه 7 ساله اول که ابتدا در حدود 62 میلیارد ریال پیش بینی شده بود، با توجه به نبود توانایی مالی و نبود نیروی انسانی به 21 میلیارد ریال تقلیل یافت، و اجرای اولین توسعه در شهریور 1334 متوقف شد. قرار بود، منابع تخصیص یافته به برنامه، 25 درصد به کشاورزی، 14/3 درصد به صنایع و معادن، 27/4 درصد به ساخت زیربناها (راه سازی، راه آهن، بندرها، فرودگاه ها، پست و تلگراف) و 28/5 درصد به امور اجتماعی اختصاص یابد. دوران اجرای برنامه اول، هم زمان با تحولات و تنش های سیاسی داخلی و خارجی ایران است. در اواخر دهه 1320 و اوایل دهه 1330 با تغییر پی در پی رئیس دولت و روی کار آمدن دولت مصدق، ملی شدن نفت، کودتای 28 مرداد 1332 و... اعتبارات مالی برنامه به ویژه از بخش نفت و استقراض خارجی تحقق نیافت. در سال 1333، برنامه از سوی "ابوالحسن ابتهاج" خاتمه یافته اعلام شد، و حدود 18 درصد اعتبارهای آن به برنامه دوم انتقال یافت (حاج یوسفی، 1378: 11). عملاً اجرای برنامه های 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 برنامه ها انجامید (غنی نژاد، 1395: 328). از این رو برنامه اول، مجموعه ای از طرح های عمرانی مورد نیاز کشور بوده، که ارتباط منسجمی با یکدیگر نداشتند، و هدف اقتصادی مشخصی برای برنامه، پیش بینی و هدف گذاری نشده بود. اهداف قانون برنامه اول عبارت بودند از: افزایش تولید و ارتقای صادرات، تامین مایحتاج عمومی مردم در داخل کشور، رشد بخش های کشاورزی و صنایع و بهبود اکتشاف و بهره برداری از معادن و ثروت های زیرزمینی، بهبود وضع بهداشت عمومی، بالا بردن سطح آموزش و رفاه و بهبود وضعیت معیشت عمومی و کاهش هزینه زندگی (عرب مازار، 1395: 24). 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.

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

اگرچه به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، برنامه اول ویژگی های یک برنامه جامع و هماهنگ را نداشت. در مجموع می توان گفت که، برنامه اول با طرح های متفرق و مجزا از یکدیگر آغاز شد. پیوستگی این طرح ها لزوماً مد نظر نبوده، و در نتیجه از محتوای آن با مکانیسم دست یابی به توسعه به ذهن متبادر نمی شد. برنامه عمرانی اول تنها به مدت دو سال اجرا شد، و با آغاز ملی شدن صنعت نفت در سال 1329 و تحریم همه جانبه ایران و قطع درآمد دولت از نفت که بایستی صرف اجرای برنامه می شد، انجام آن متوقف نشد، به طور کلی این برنامه به دلیل درگیری های سیاسی و قطع کمک های آمریکا و عدم صدور نفت، برنامه موفق نبود (ایزدی، 1394: 6). برنامه اول اگرچه کاملاً اجرا نشد؛ اما منجر به ایجاد یک شالوده و زیربنای اداری برای ایجاد یک نظام برنامه ریزی منظم در کشور شد، و سبب گردید، تا نطفه برنامه ریزی در ایران شکل گیرد، و با وجود مشکلات فراوان و گوناگون، سازمان برنامه، به عنوان نخستین دستگاه برنامه ریزی کشور پایه گذاری شود. هم چنین صنایع ایجاد شده قبل از سال 1320 که به سبب بهره برداری 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، 1368: 13). در واقع توجه به بخش کشاورزی از نقاط عطف این برنامه بود. علی رغم وجود مشکلات بسیار با اجرای برنامه اول، موجبات بهبود وضع کارخانه ها از نظر مالی و میزان تولید فراهم گردید. با توسعه راه سازی و احداث راه های جدید و توسعه راه آهن و بهبود و توسعه سیستم های آبیاری و مکانیزه شدن کشاورزی در برخی از نواحی کشور، گام های اولیه برای بهبود و توسعه وضعیت کشاورزی و ورود به مرحله صنعت و تجهیز نیروی انسانی برداشته شد (نیلی، 1396). 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 طرح های جزئی و دقیق اقتصادی، و مسئله ضرورت و اولویت منطقی طرح ها مد نظر نبوده است. تغییرات و جابه جایی مداوم مدیریت طرح ها و اشکالات مالی فراوان و قطع درآمد ارزی ایران از منابع نفتی و شرایط سیاسی کشور از آسیب ها و موانع پیش روی فرایند برنامه اول توسعه اقتصادی کشور بوده است.

2-2-6. برنامه دوم (1341 – 1334)

بعد از کودتای 28 مرداد 1332 و استقرار و استحکام حکومت محمدرضا شاه، با حمایت همه جانبه آمریکا و صدور مجدد نفت ایران با عقد قرارداد جدید کنسرسیوم، امکان اجرای برنامه عمرانی هفت ساله دوم بوجود آمد (قنبری، صادقی، 1390: 398). به عبارتی مهم ترین تحول اقتصادی در دهه 30 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:

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

1. توسعه کشاورزی و افزایش تولیدات آن، که موجب بهره‌پذیری بیشتر از آب رودخانه‌ها شد
2. ترمیم و تجهیز راه‌آهن سراسری و توسعه فرودگاه‌ها، بندرها و بزرگراه‌های کشور
3. توسعه فعالیت‌های آموزش ابتدایی، متوسطه و عالی
4. کمک به گسترش صنایع به تأسیس کارخانه ذوب آهن و ایجاد شرایط برای سرمایه گذاری بخش خصوصی (ایزدی، 1394: 7).

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، 1389: 2). 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 1335 محقق گردید (تصدیقی، 1368: 15). 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 هم چنین برنامه مزبور در اسفند سال 1334 به تصویب مجلس شورای ملی رسیده بود (لطیفی، 1388: 122). 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 بی بهره 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 1395: 25). 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 و امه‌ای خارجی تأسیس می شد (ازغندی، 1386: 162). بدین ترتیب وابستگی بخش‌های مختلف عمرانی به نفت و دلار و محافل و سازمان های سرمایه داری خارجی تشدید شد. جدای از این، مبنای تخصیص منابع حاصل از فروش نفت و منابع دیگر درآمد نه بر بخش های کشاورزی و صنعتی، بلکه بر مصارف کاذب و غیرتولیدی و بوروکراسی‌هایی که قارچ گونه ایجاد می شد، تعلق گرفت.

6-2-3. برنامه سوم (1346 – 1341)

در دی ماه 1339 تهیه برنامه عمرانی سوم به سازمان برنامه محول گردید، و قسمت امور اقتصادی کار خود را با سنجش منابع کشور و تعیین اهداف کلی طرح های عمرانی آغاز کرد (نیلی، 1396: 62). برنامه سوم توسعه که اولین برنامه 5 ساله عمرانی بود، که با دیگر برنامه‌های قبلی تفاوت‌های بسیار داشت، در این مقطع تصویب شد (ایزدی، 1394: 8). این برنامه تحت عنوان توسعه اقتصادی – اجتماعی جامع، تهیه و تدوین شد. برنامه سوم عمرانی به عنوان نخستین برنامه جامع کشور، مشتمل

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

بر 37 ماده و 7 تبصره به تصویب رسید، و از یکم مهرماه 1341 تا پایان 1346 زمانی برای اجرای آن تعیین شد. از لحاظ جامعیت و تفصیل کافی است، اشاره شود که تعداد مواد برنامه ای اول و دوم عمرانی، به ترتیب 15 و 21 ماده بود. این نکته نشان می داد، که چگونه در مسیر اجرا، نظام برنامه ریزی ایران به سرعت متکامل تر، جامع تر و درعین حال پیچیده تر می شود. هردو جنبه این تحول یعنی جامعیت بیشتر و بوروکراسی گسترده تر، که بعدها اثرات مهمی بر نظام برنامه ریزی 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 (لیلز، 1392، 46). به طور کلی برنامه سوم بدنبال برنامه دوم و تمهیداتی که در آن برنامه بوجود آمد، زمینه وابستگی و ورود به چارچوب تقسیم بین المللی کار را برای ایران فراهم نمود، و صنایع و مونتازی کالا های مصرفی با دوام و بی دوام زیر پوشش راهبرد جانشینی واردات، پایه ریزی کرد. در واقع برنامه سوم عمرانی اولین برنامه ای بود، که به صورت جامع و به هم پیوسته تنظیم و از سوی سازمان برنامه به دولت ارسال شد. از ویژگی های برنامه سوم، مشخص بودن اهداف، جامعیت برنامه در پیش بینی سرمایه گذاری بخش خصوصی و عمومی هماهنگ سازی سیاست های مختلف مملکتی با سیاست های عمرانی بود. در این برنامه، درآمد نفت به عنوان تثبیت و تقویت ارزی کشور و تأمین کننده منابع عمرانی برنامه عمل می کرد، و این منبع بیرونزا، مانع از فشار بر منابع داخلی برای پس انداز و سرمایه گذاری بخش دولتی می شد. به همین دلیل، بخش خصوصی با امکانات بیشتر به سرمایه گذاری و پس انداز روی آورد، و ساخت زیر بناها از سوی بخش عمومی صورت گرفت، و بخش خصوصی نیز در بخش های ساختمان، حمل و نقل و صنایع سبک به سرمایه گذاری مبادرت ورزید (لطیفی، 1388). روی هم رفته برنامه سوم توسعه به دلیل این که بیشتر بر منابع داخلی و بخش خصوصی متکی بود، نسبت به برنامه های گذشته از موفقیت بیشتر برخوردار بود (اخوی، 1373: 184). 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. هم چنین برنامه سوم به دلیل همزمان شدن با سال های 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 می کرد. در حالی که برخلاف انتظار، اعتبارات پرداختی به شدت با کاهش همراه بود، و لذا به هیچ وجه پاسخگوی نیاز روستائیان نبود (ازغندی، 1386: 162). 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

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

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.

6-2-4. برنامه چهارم (1351 - 1347)

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، 1394: 9). در سال شروع برنامه چهارم یعنی در سال 1347 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، 1396: 83). در برنامه چهارم از کل اعتبارات عمرانی برای صنایع و معادن 22/3 درصد، حمل و نقل 14/1 درصد، نفت و گاز 11/3 درصد اختصاص داده شده بود، در حالی که برای بخش کشاورزی فقط 8/2 درصد و دامپروری 8/1 درصد اختصاص داده شد (ایزدی، 1394: 90). از مهم‌ترین اهداف برنامه چهارم توسعه عبارت بودند از:

1. تسریع رشد و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش تدریجی اهمیت نسبی صنایع

2. توزیع عادلانه درآمد

3. تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور

4. 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 پیش بینی با موفقیت بیشتری همراه بود (امیدی، 1391: 110). 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 8/7، 14/3، 8/4 درصد از پرداخت‌های برنامه‌ها دریافت کرده بود، در برنامه چهارم 22/3 درصد به خود اختصاص داد (رزاقی، 1368: 80 - 81). در آسیب‌شناسی برنامه چهارم توسعه باید گفت که، اولویت و ضرورت

تحلیلی برسیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

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 می داد. 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، تأثیرات عقب ماندگی بخش کشاورزی کم کم به طور بارزتری آشکار شد. صنایع جدید مونتآدرزمینه های 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 می رفت تأمین نشد و بنیان و پایه صنایع کشور به طور اصولی پایه ریزی نشد (دادگر، 1385: 64).

6-2-5. برنامه پنجم (1356 - 1352)

در آبان ماه 1350 گزارش محرمانه ای 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 جنبه های کمی به جنبه های کیفی توجه شود. این گزارش به سه موضوع مهم که باید در برنامه پنجم مورد توجه قرار گیرد، اشاره می نماید. این موضوعات عبارت بودند از:

1. انفجار جمعیت: به علت کاهش نرخ مرگ و میر و عدم کنترل جمعیت، نرخ رشد جمعیت در سال های آتی 3/3 درصد خواهد بود، که جامعه را با انفجار جمعیت در سال های آتی مواجه خواهد کرد
 2. انفجار نیروی انسانی: چون بدنه جمعیت کشور جوان است. این جمعیت جوان در آینده ای نزدیک وارد بازار کار خواهد شد، و بحران بیکاری به وجود خواهد آمد
 3. انفجار شهری: به علت مهاجرت روستاییان به شهرها، مسائل خاصی مانند آلودگی هوا، تراکم ثروت، حاشیه نشینی در کنار شهرها، بیکاری، فساد و... بوجود خواهد آمد (تجلی، 1381: 202 - 201).
- کل اعتبارات این برنامه 1560 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 1353 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 3368/7 میلیارد ریال افزایش یافت که 79/8 درصد از کل این اعتبارات از طریق نفت تأمین شد. در این برنامه بخش کشاورزی قبل از تجدیدنظر 11/4 درصد اعتبارات را به خود اختصاص داد، که بعد از تجدیدنظر اعتبارات بخش کشاورزی 7/5 درصد کاهش یافت (آسایش، 1376: 65). در برنامه پنجم توسعه اهدافی مثل ارتقای کیفیت زندگی سه اقشار اجتماعی کشور، حفظ رشد سریع و مداوم و متوازن اقتصادی همراه با حداقل

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

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، 1370: 112). 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، 1396: 88). 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 "متلاطم‌ترین 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، 1392: 345). 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.

3-6. تحلیلی بر سیاستگذاری حاکمیتی در دوره پهلوی دوم

محمدرضا شاه 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، بر اعتماد و وفاداری تمام بازیگران سیاسی، نظامی به شخص شاه استوار شده بود. "گسترش دیوان سالاری دولتی از ویژگی‌های مهم دولت محمدرضا شاه 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 حوزه عملکرد دولت با رشد کمی وسعت حوزه 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 تنگ‌تر و زیاده‌تر کرده بودند، و هم‌زمان با آن، شاه نیز به صورت خستگی‌ناپذیر قدرت خود را در رأس این دستگاه دیوان سالاری افزوده

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

بود" (کشاورز شکری، عابدینی، 1393). یکی از راهکارهای رژیم پهلوی برای دست یابی به توسعه، اجرای برنامه های اقتصادی در زمینه صنعت و کشاورزی بود. این برنامه ها علی رغم راضی کردن بخشی از جامعه از نظر اقتصادی، اما سایر اقشار و بخش ها را دچار مشکلاتی کرد. از جمله در مجموع سیاست های کشاورزی رژیم محمد رضا شاه در طول برنامه های عمرانی، به رغم سرمایه گذاری های هنگفت و تلاش های بی وقفه و مستمر به اهداف خود نرسید. این ناکامی می تواند، ناشی از دلایل ذیل باشد. فقدان برنامه اقتصادی منسجم و مبتنی بر منافع مردم، تعارضات و چندگانگی در برنامه ریزی ها، ناهماهنگی و تداخل وظایف دستگاه ها و سازمان های اجرایی، توزیع ناموزون اعتبارات بانکی، پایین نگهداشتن سطح قیمت محصولات کشاورزی به نفع محصولات وارداتی، بی توجهی به وضعیت معیشتی روستایان و جلوگیری از مداخله مردم در روند تصمیم گیری ها. این عوامل و عوامل دیگر سبب شده، که سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی طی برنامه های عمرانی به تدریج کاهش یابد، و کشاورزی به وضعیت اسفباری دچار گردد، که مشخص ترین نمونه آن وابستگی و اتکای بیش از حد کشور به خارج و مهاجرت قشر وسیعی از دهقانان بی زمین و کم زمین به شهرها بوده است " (ازغندی، 1379: 164). در بخش صنعت نیز وضعیتی مشابه، به خاطر صبور نبودن شاه و برنامه های جاه طلبانه اش، مسائل فراوانی یکی پس از دیگری ظهور می کرد. احداث مراکز مربوط به صنایع سنگین، پتروشیمی و نیروگاه اتمی، نیاز به کارشناسان ورزیده داشت. چون در میان ایرانیان چنین افرادی به چشم نمی خورد، شاه برای دست یافتن به اهداف خود کارشناسان زیادی از خارج وارد کشور کرد (هویدا، 1370: 89-88). سال های دهه های 1340 و 1350 سالهای سرمایه گذاری های کلان در حوزه صنعت بودند. با افزایش چشمگیر قیمت نفت در این دوره، حکومت ایران تلاش کرد، تا خود را قدرتی نوظهور در سال های 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، سرمایه گذاری های اقتصادی در حوزه صنعت با شتابزدگی و در بسیاری مواقع بدون توسعه زیرساخت های 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 و همکاران، 1396: 60). 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 1974 م بیش از 18 درصد نبود از سال های 1975 تا 1978 م به متوسط 25 تا 35 درصد رسید، و قیمت ها 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

1974 تا 1978 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. درواقع حدود 15 تا 20 درصد به طور تضمینی از این اقتصاد بهره مند شدند. درحالی که 30 میلیون ایرانی باقی مانده، که بهبودی چندانی در وضع زندگی شاه حاصل نشده بود. فاصله بین انتظارات و نتایج حاصله موجب عکس العمل سیاسی گردید، که کم کم ناراحتی‌هایی برای حکومت فراهم کرد (زیباکلام، 1377). با افزایش درآمدهای نفتی، عامل مهم و تاثیرگذار در انحصاری و شخصی شدن فرایند سیاست، تضعیف نهادهای مدنی و سلطه بوروکراتیک محسوب می گردد. نقش تعیین کننده 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. درواقع 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 آسیب پذیری 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 خط مشی‌ها با نقشه‌هایش جور در نمی آمد یا در تضاد با آنها قرارگرفت، به برنامه‌ها اهمیت نمی داد. گام نخست و مهم شاه برای تحمیل اراده‌ی خود بر اقتصاد هنگام اعلام رسمی اصلاحات ارضی برداشته شد. شاه سر رشته 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، 1394). از آنجا که محمدرضا به عنوان تنها منبع و مرجع سیاستگذاری و تصمیمات شناخته می شد، 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 می دهد، که برنامه‌ریزی به دلایل مخ تلف اجتماعی و سازمانی پیامدی جز نابسامانی و ایجاد تضادهای چندگانه در لایه‌های مختلف زندگی اجتماعی مردم نداشته است. نظام برنامه‌ریزی که

تحلیلی بر سیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

از منظر نظام جهانی در راستای وابستگی و توسعه سراسیمه طراحی و تنظیم شده است. در ایران بردیکتاتوری دولت و دوگانگی ساختار در بخش های مختلف جامعه افزود (طالب، عنبری، 1385: 181). روند نوسازی فرهنگی و اقتصادی پهلوی دوم به این دلیل که در یک نظام اقتدارگرایی پاتریمونیالیستی اعمال می شد، و نوسازی خود را بدون اعمال در ابعاد سیاسی و جامع ه مدنی اعمال نموده بود، موجب برهم خوردن تعادل روانی و اجتماعی اقشار متوسط و پایین جامعه گردید (بشیریه، 1387: 95). سیاست های اقتصادی پهلوی دوم به این دلیل که ابعاد آنها فقط تقویت کننده پایگاه مشروعیت بخش و نیروهای حامی رژیم بود، در بین طبقات اجتماعی و حکومت شکاف های اساسی ایجاد کرد، و باعث بسیج نیروهای مخالف در جهت فروپاشی رژیم گردید. از این رو فرایند توسعه اقتصادی و از جمله روند نوسازی در کشور از سه جهت زمینه های آسیب و فروپاشی سلطنت پهلوی شد: 1- روشنفکران و مخالفان سیاسی را دچار انسداد سیاسی کرد، و آنها را از قدرت کنار گذاشت، 2- آسیب هایی به مذهب وارد نمود، و بخش هایی از اجرای حدود مذهبی را مشغول گذاشت، و بسیاری از امتیازات اقشار مذهبی روحانیون را از آنها گرفت، و این دو عامل باعث نارضایتی آنها شد، 3- زمینه های آشفته گی روانی و اقتصادی طبقات سنتی و پایین را فراهم کرد (سوری، 1394). 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 عاملی برای بحران و مانعی برای پایداری توسعه بود.

7. بحث و نتیجه گیری

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 برنامه ها حاکم بوده است. برنامه های 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 برنامه ها به نارضایتی گسترده ای منجر شد. سیاست هایی 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 برنامه ها روشن می کند، 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 می شد، که دولت پهلوی در راستای تحکیم اقتدار پایه های حکومت خود گام بر می داشت. با عنایت به ویژگی های جامعه سیاسی ایران، به عنوان یک جامعه استبداد زده، باعث شد که،

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

شخص شاه مستقیماً در فرآیند سیاستگذاری عمومی سلطه داشته باشد. ریشه های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران را باید مبتنی بر درآمد های حاصل از تولید و فروش نفت در ایران دانست. با توجه به افزایش تدریجی درآمدهای نفتی ایران و وابستگی شدید دولت به فروش نفت، شک ل گیری دولت رانتهیر به ساختار اقتصادی و اجتماعی جامعه تاثیر گذار بوده است. بنابراین تداوم سیاست نوسازی دوره ی پهلوی دوم در قالب برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی و عمرانی، درآمد دولت را بیش از پیش به درآمدهای نفتی وابسته کرد. تزریق درآمدهای نفتی به جامعه ای ران در مدت زمانی کوتاه، حوزه های متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و سایر 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 متع دد 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.

منابع و مأخذ تحقیق

الف- منابع فارسی

تحلیلی برسیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غزنی

- آبراهامیان ، پرواند(1377)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی ، محمد ابراهیم فتاحی ، چ دوم ، تهران : نشرنی
- آسایش، حسین (1376) ، برنامه ریزی روستایی در ایران ، تهران : انتشارات دانشگاه پیام نور
- ازغندی، علیرضا(1379) ، تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ، ج اول ، تهران: انتشارات سمت
- ایزدی، رجب و حیدر پور اینانلو، مرتضی (1394) ، "برسی پیامدهای برنامه های پنجگانه اقتصادی وره پهلوی اول و دوم و نقش آن در شکل گیری انقلاب اسلامی " دو قطنامه جامعه شناسی اقتصادی و توسعه ، سال چهارم ، ش دوم
- اشتریان ، کیومرث (1386)، سیاستگذاری عمومی ایران ، تهران : نشر میدان
- اشتریان ، کیومرث (1387)، " رهیافت نهادی در سیاستگذاری نوآوری تکنولوژیک " ، فصلنامه سیاست ، دوره 38، ش 1
- جمعه پور ، محمود (1384)، مقدمه ای بر برنامه ریزی توسعه روستایی ، دیدگاه ها و روش ها ، تهران : انتشارات سمت
- تصدیقی، بهروز(1368)، الگوهای برنامه ریزی به کار گرفته شده در برنامه های توسعه ، ج اول ، تهران : انتشارات سازمان برنامه و بودجه
- حیدری ، علیرضا(1394)، " تحلیل مفهومی روابط جامعه سیاسی ، سیاست و سیاستگذاری عمومی در عصر پهلوی دوم " فصلنامه سیاستگذاری عمومی ، دوره 1 ، ش 3
- دای، تامس (1387)، مدل های تحلیل سیاست گذاری عمومی ، ترجمه سویل ماکویی ، فصلنامه مطالعات راهبردی ، سال یازدهم ، ش 1
- دادگر، حسن (1385)، اقتصاد ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی ، تهران: کانون اندیشه جوان
- دانایی فر، حسین و سلطانی ، علیرضا (1379) ، " برسی و مقایسه برنامه اول تا پنجم در ایران پس از انقلاب اسلامی از منظر شاخص های سیاستگذاری اقتضائی " ، فصلنامه سیاستگذاری عمومی ، دوره هشتم، ش 1
- رضایی، مهدی و رضوانی فر ، محمد مهدی (1398) ، " دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاستگذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی ج 1.ا. ، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی ، سال بیست و یکم ، ش 63
- رزاقی، ابراهیم(1368) ، اقتصاد ایران ، تهران : نشرنی
- زونیس، ماروین (1387) ، روان شناسی نخبگان سیاسی ایران ، ترجمه پرویز صالحی و همک اران ، تهران: نشر چاپ پخش

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، دوره 21، شماره 70، بهار 1404

- سولین (1378)، تغییر اجتماعی و توسعه، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی
- سمیعی، علیرضا، عباسی، عالیہ (1397)، دولت رانتهی و چالش های دولت سازی در عصر پهلوی دوم " مجله رهیافت های سیاسی و بین المللی، دوره اول، ش 1
- طالب، مهدی و عنبری، موسی (1385)، " دلایل ناکامی نظام برنامه ریزی توسعه ایران عصر پهلوی دوم "، مجله برنامه علوم اجتماعی، سال دوم، ش 27
- عرب مازار، عباس و نور محمدی، خسرو (1395)، " تحلیل انتقادی هدف های اقتصادی برنامه های توسعه در ایران " فصلنامه مطالعات و تحقیق های اجتماعی در ایران دوره پنجم، ش 1
- غنی نژاد، موسی (1395)، تجدد طلبی و توسعه در ایران معاصر، تهران: نشر مرکز
- غفوری، محمود و کمالی، یحیی (1389)، " فصلنامه سیاست، دوره 4، ش 2
- فروزنده، لطف اله و وجدانی، فواد (1381)، " سیاستگذاری عمومی چیست؟ " مجله سیاسی- اقتصادی، ش 269-270
- قنبری، علی، صادقی، حسین (1390)، تحولات اقتصادی ایران، تهران: انتشارات سمت
- لیلار، سعید (1392)، موج دوم تجدد آمرانه تاریخ برنامه های عمرانی سوم تا پنجم، تهران: انتشارات سمت.
- لطیفی، غلامرضا (1387)، "فرآیند نوسازی اجتماعی و فرهنگی در جامعه، کنفرانس تبیین جایگاه مدیریت شهری در آسیب های اجتماعی
- کیانی، غلامرضا (1377)، رویکرد های نوین مدیریتی، تهران: نشر هزاران
- کمالی، یحیی و همکاران (1399)، " اجرای سیاست های عمومی؛ ارائه معیار های برای اجرای موفق سیاست ها "، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره 6، ش 2
- کشاورز، عباس و عابدینی، الهه (1393)، " ویژگی های دولت پهلوی دوم و آسیب پذیری آن در متقایلسیج انقلابی "، مجله جامعه شناسی تاریخی، دوره سوم، ش 2
- کاشیان، عبدالحمید (1397)، " معیار های سیاستگذاری اقتصادی: از اقتصاد متعارف تا اقتصاد اسلامی " نشریه سیاستگذاری اقتصادی، سال دهم، ش 19
- مصلی نژاد، عباس (1400)، " سندروم های سیاستگذاری توسعه اقتصادی در ایران "، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره هفتم، ش 4
- مصلی نژاد، عباس (1390)، " بررسی تحلیلی و کارکردی، مدل ها و فرآیندهای سیاستگذاری اقتصادی "، فصلنامه سیاست، دوره 4، ش 2
- ملک محمدی، حمیدرضا (1381)، از توسعه لرزان تا سقوط شتابان، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی

تحلیلی برسیاستگذاری عمومی در قالب اجرای برنامه های توسعه اقتصادی در دوره پهلوی

دوم/ غرضی

- میلانی، عباس (1387)، معمای هویدا، تهران: نشر اختران
 - نیکفر، حاسب و علی یاری، حسن (1396)، "آسیب شناسی انحطاط دولت اقتدارگرای بوروکراتیک محمدرضا شاه پهلوی"، فصلنامه دولت پژوهی، سال سوم، ش 12
 - نلی، مسعود و کریمی، محسن (1396)، برنامه ریزی در ایران 1316-1356 تهران: نشرنی
 - وحید، مجید (1398)، "زمان کوتاه سیاستگذاری عمومی ایران"، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره 5، ش 4
 - وشمه، علی و همکاران (1396)، "سیاست های اقتصادی حکومت پهلوی دوم در زمینه ی صنعت با تاکید بر روابط ایران و آلمان" فصلنامه پژوهش های تاریخی - پژوهشی، سال نهم، دوره جدید، ش 53
 - هویدا، فریدون (1370)، سقوط شاه، ترجمه، تهران: نشر اطلاعات
 - هتته، بژورن (1388)، تئوری توسعه و سه جهان، ترجمه احمد موثقی، چ دوم، تهران: نشر قومس
 - یزدانی، محمدرضا و همکاران (1390)، "برنامه ریزی توسعه؛ بررسی استراتژی توسعه اقتصادی در برنامه عمرانی پنجم"، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین المللی، سال چهارم، ش 8
 - یزدانی زاز رانی، محمد رضا و همکاران (1390)، "برنامه ریزی توسعه؛ بررسی استراتژیک توسعه اقتصادی در برنامه عمرانی پنجم"، فصلنامه تحقیقات بین المللی، سال سوم، ش 8
- 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).