

چالش‌های سازمان برنامه و بودجه در دستیابی به اهداف نوسازی در عصر محمدرضا شاه

الهه کریمی^۱ / ابراهیم باوفا^۲

چکیده

سازمان برنامه در دوران پهلوی دوم به‌عنوان نهاد اصلی تدوین و اجرای سیاست‌های نوسازی اقتصادی و اجتماعی ایران نقش عمده‌ای ایفا می‌کرد. با این حال، بسیاری از اهداف این برنامه‌ها به‌ویژه در عرصه‌های صنعتی و اجتماعی، در عمل با چالش‌هایی روبه‌رو شد که ناشی از عوامل سیاسی، اقتصادی، و ساختاری بود. هدف این مقاله بررسی موانع درونی و بیرونی سازمان برنامه در دستیابی به سیاست‌ها و اهداف برنامه‌های نوسازی ایران در زمان پهلوی دوم است. سوال این مقاله این‌گونه مطرح شده است که چه موانعی باعث شدند که سازمان برنامه و تکنوکرات‌ها نتوانند به طور مؤثر به اهداف نوسازی کشور در دوره پهلوی دوم دست یابند؟ فرضیه ما این است که در دوران پهلوی دوم، سازمان برنامه و تکنوکرات‌ها به دلیل دخالت‌های سیاسی، ضعف هماهنگی نهادی، کمبود منابع مالی و زیرساختی، و مقاومت‌های فرهنگی و اجتماعی، نتوانستند به اهداف نوسازی اقتصادی و اجتماعی کشور دست یابند. نتایج نشان می‌دهد که سازمان برنامه و تکنوکرات‌ها در دوران پهلوی دوم به‌رغم برخورداری از ایده‌های نوسازی، در عمل با چالش‌هایی چون دخالت‌های سیاسی و ضعف هماهنگی نهادی مواجه بودند. همچنین کمبود منابع مالی و زیرساختی، اجرای طرح‌های توسعه را ناقص و غیرپایدار ساخت. در نهایت، مقاومت‌های فرهنگی و اجتماعی در برابر سیاست‌های مدرنیزاسیون، موجب شد پروژه‌های نوسازی نه تنها ناکام بمانند، بلکه خود به تشدید نارضایتی‌ها و بحران‌های اجتماعی انجامیدند. این پژوهش

۱. دانشجوی دکتری تاریخ ایران بعد از اسلام، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Elahe.karimi8450@iaui.ac.ir

۲. گروه تاریخ، واحد رشت، دانشگاه آزاد اسلامی، رشت، ایران (نویسنده مسئول)
bavafa@iaurasht.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۱۸ نوع مقاله: علمی - پژوهشی

به روش تبیینی-تاریخی و با استفاده از منابع مستند تاریخی، و مقالات علمی انجام شده است. تحلیل ما بر اساس مفاهیم نظری نوسازی و توسعه صورت گرفته است.

واژه‌های کلیدی: سازمان برنامه، تکنوکرات‌ها، نوسازی، محمدرضا شاه، موانع توسعه اقتصادی، تکنوکراسی، بوروکراسی، سیاست‌های اقتصادی، توسعه اجتماعی، دخالت‌های سیاسی.



Challenges of the Planning and Budget Organization in Achieving Modernization Goals in the Mohammad Reza Shah Era

*Elaheh Karimi*¹ / *Ebrahim Bavafa*²

Abstract

The Planning Organization played a major role during the reign of Mohammad Reza Shah as the main institution for formulating and implementing Iran's economic and social modernization policies. However, many of the goals of these programs, especially in the industrial and social fields, faced challenges in practice due to political, economic, and structural factors. The purpose of this article is to examine the internal and external obstacles to the Planning Organization in achieving the policies and goals of Iran's modernization programs during the reign of Mohammad Reza Shah. The question of this article is posed as follows: What obstacles prevented the Planning Organization and technocrats from effectively achieving the goals of the country's modernization during the reign of Mohammad Reza Shah? Our hypothesis is that during the reign of Mohammad Reza Shah, the Planning Organization and technocrats were unable to achieve the goals of the country's economic and social modernization due to political interference, weak institutional coordination, lack of financial and infrastructure resources, and cultural and social resistance. The results show that despite having modernization ideas, the planning organization and technocrats during the era of Mohammad Reza Shah faced challenges such as political interference and weak institutional coordination in practice. Also, the lack of financial and infrastructure resources made the implementation of development plans incomplete and unsustainable. Finally, cultural and social resistance to modernization policies caused modernization projects not only to fail, but also to exacerbate social dissatisfaction and crises. This research was conducted using an explanatory-historical method and using historical documentary sources and scientific articles. Our analysis was based on the theoretical concepts of modernization and development

1. Ph.D student of Iranian History after Islam, Department of History, Sciences and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

2. Department of History, Ra.c., Islamic Azad University, Rasht, Iran (corresponding Author)

Keywords: *Planning Organization, Technocrats, Modernization, Mohammad Reza Shah, Obstacles to Economic Development, Technocracy, Bureaucracy, Economic Policies, Social Development, Political Interference.*



مقدمه

دوره محمدرضا شاه یکی از پرچالش‌ترین و در عین حال جاه‌طلبانه‌ترین مقاطع تاریخ معاصر ایران در زمینه توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌شمار می‌آید. در این دوره، دولت با اتکا بر درآمدهای نفتی و با الهام از الگوهای نوسازی غربی، تلاش کرد تا ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و اداری کشور را دگرگون سازد. در قلب این تلاش‌ها، سازمان برنامه به‌عنوان نهاد محوری طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای قرار داشت. تکنوکرات‌های متخصص و تحصیل‌کرده، که هدایت این سازمان را در دست داشتند، مأموریت یافتند تا ایران را در مسیر توسعه صنعتی، گسترش زیرساخت‌ها، و بهبود شاخص‌های اجتماعی به حرکت درآورند.

با این حال، واقعیت‌های تاریخی نشان می‌دهد که بخش زیادی از اهداف نوسازی در عمل تحقق نیافت. در حقیقت، تمرکز قدرت در دربار، وابستگی به نفت، نابرابری‌های اجتماعی، فساد ساختاری، ناکامی در توسعه سیاسی و نارضایتی عمومی باعث شد بخش زیادی از اهداف توسعه‌ای محمدرضا شاه در عمل محقق نشود. سؤالات زیادی در این خصوص وجود دارد از جمله اینکه با وجود برخورداری از برنامه‌ریزان متخصص، منابع مالی چشم‌گیر و حمایت سیاسی ظاهری، چرا سازمان برنامه نتوانست اهداف توسعه‌ای خود را محقق کند؟

این مقاله بر پایه این فرضیه نگاشته شده است که ناکامی سازمان برنامه در دستیابی به اهداف نوسازی اقتصادی و اجتماعی، بیش از آن‌که ناشی از ضعف برنامه‌ریزی باشد، ریشه در مجموعه‌ای از موانع ساختاری و سیاسی داشت. مداخله نهاد سلطنت و نیروهای سیاسی در فرآیند تصمیم‌گیری اقتصادی، ضعف در هماهنگی نهادی میان دستگاه‌های اجرایی، محدودیت‌های بودجه‌ای و زیرساختی، و مقاومت‌های فرهنگی و اجتماعی، از مهم‌ترین عواملی بودند که مانع ایفای نقش مؤثر سازمان برنامه شدند.

برای تحلیل دقیق‌تر این وضعیت، مقاله حاضر با بهره‌گیری از نظریه «دولت توسعه‌گرا»، به بررسی ظرفیت‌ها و موانع بوروکراسی تکنوکراتیک ایران در دوره محمدرضا شاه می‌پردازد. در این چارچوب نظری، توسعه اقتصادی از مسیر نهادسازی و صنعتی‌سازی دولتی تبیین می‌شود و بر نقش بوروکراسی تخصصی و استقلال نسبی آن از مداخلات سیاسی تأکید می‌شود. هدف این پژوهش، ارائه تحلیلی تاریخی و ساختاری از تجربه نوسازی در ایران است، تا از خلال آن بتوان درس‌هایی برای مسیرهای آتی توسعه در کشور استخراج کرد.

۱- پیشینه

در خصوص موضوع این مقاله، می‌توان به چند پژوهش نسبتاً مرتبط اشاره کرد که هر یک از زاویه‌ای خاص به موضوع تکنوکراسی، نوسازی، و برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران پرداخته‌اند. کتاب «تکنوکراسی و سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران» نوشته‌ی سعیدی (۱۴۰۲) با تمرکز بر خاطرات رضا نیازمند، به بررسی دلایل عدم موفقیت تکنوکراسی در ایران پرداخته و عواملی چون مخالفت مجلسین، رقابت‌های درون‌دولتی، و دخالت‌های شاه را به‌عنوان موانع توسعه معرفی می‌کند. با اینکه این اثر از منظر تاریخی قابل توجه است، اما به دلیل اتکای صرف بر روایت شخصی و محدود نیازمند، تصویری تک‌بعدی از وضعیت تکنوکراسی ارائه می‌دهد. مقاله حاضر با فاصله گرفتن از روایت‌محوری، تلاش می‌کند تحلیل ساختاری‌تر و چندعلتی از کارکرد تکنوکرات‌ها در ایران ارائه دهد.

مقاله‌ی کمالخانی و پژوهان (۱۴۰۱) با عنوان بررسی ساختار و تغییرات دیوان‌سالاری در دوره رضاشاه، بیشتر ناظر به شکل‌گیری بوروکراسی مدرن و پیامدهای آن از منظر جامعه‌شناسی سیاسی است. این اثر بر تکنوکراسی در دوره رضاشاه تمرکز دارد و عمدتاً از منظر نظریه دولت مطلقه به تحلیل پرداخته است. در مقابل، مقاله حاضر با اتخاذ چارچوب نظری «دولت توسعه‌گرا» و تأکید بر تحلیل تطبیقی میان دو دوره پهلوی، نگاهی پویاتر و فرآیندمحور به نقش تکنوکرات‌ها و موانع نهادی، سیاسی و اقتصادی فراروی آنها دارد.

مقاله‌ی آرش حسن‌پور و همکاران (۱۳۹۸) با رویکرد تطبیقی تاریخی میان ایران دوره رضاشاه و ترکیه آتاترک، شکست نوسازی را به نبود درک بومی از مدرنیزاسیون نسبت داده‌اند. پژوهش آنها در سطح کلان و با تمرکز بر شکست پروژه‌های مدرن‌سازی نوشته شده است. درحالی‌که مقاله حاضر، در سطح میانی و نهادی، بر کارکرد و موانع تکنوکرات‌های سازمان برنامه تمرکز دارد و از مطالعه تطبیقی دو کشور فراتر رفته، به تحلیل داخلی و بوروکراتیک فرآیند نوسازی در ایران می‌پردازد.

همچنین مقاله‌ی حمید سرمدی و همکاران (۱۳۹۷)، به تحلیل نقش تکنوکرات‌ها در دوران جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آنها بر تغییر گفتمان سیاست خارجی در دوره هاشمی رفسنجانی پرداخته است. این پژوهش از لحاظ زمانی و محتوایی فاصله قابل توجهی با مقاله حاضر دارد، چراکه تمرکز آن بر دهه‌های پس از انقلاب اسلامی است، درحالی‌که مقاله حاضر با تمرکز بر

دوره پهلوی، به‌ویژه عملکرد سازمان برنامه، به دنبال تبیین موانع توسعه‌یافته در همان دوره است. کتاب ایران بین دو انقلاب از پرواند آبراهامیان نیز از منابع مهم در این گستره است. مقاله حاضر برخلاف کتاب «ایران بین دو انقلاب» پرواند آبراهامیان که نوسازی دوران محمدرضا شاه را عمدتاً در چارچوب وابستگی به قدرت‌های خارجی، گسترش دولت استبدادی و سرکوب سیاسی تحلیل می‌کند، تمرکز خود را بر چالش‌های درونی و نهادی سازمان برنامه‌بودجه گذاشته است؛ درواقع، «با وجود برنامه‌ریزی‌های کلان، بخش زیادی از اهداف محمدرضا شاه در عمل محقق نشد» (آبراهامیان، ۱۳۷۷). درحالی‌که آبراهامیان بر نقش ساختار طبقاتی، سرکوب نیروهای اجتماعی و وابستگی به نفت تأکید دارد، این مقاله ناکامی نوسازی را بیشتر ناشی از ضعف هماهنگی نهادی، کمبود منابع، و مقاومت‌های فرهنگی و اجتماعی می‌داند، نه صرفاً روابط قدرت یا فشارهای امپریالیستی. بنابراین، ادعاهای آبراهامیان بیشتر به بستر کلان سیاسی و طبقاتی بازمی‌گردد، اما مقاله حاضر به موانع اجرایی و ساختاری تکنوکراسی دولتی در تحقق اهداف توسعه‌ای توجه دارد.

نوآوری پژوهش حاضر در چند بُعد اصلی قابل‌مشاهده است:

رویکرد تلفیقی تاریخی-نهادی: برخلاف اغلب پژوهش‌های موجود که یا صرفاً توصیفی‌اند یا محدود به یک دوره خاص (مانند رضاشاه)، این مقاله با تلفیق نظریه دولت توسعه‌گرا و تحلیل تاریخی، به بررسی تطور نقش تکنوکرات‌ها در دو دوره پهلوی و رابطه آن با موانع نهادی، سیاسی و مالی می‌پردازد.

تمرکز بر سطح میانی (مزورسطحی): این تحقیق نه در سطح کلان نظام سیاسی، و نه صرفاً در سطح خرد افراد یا خاطرات، بلکه در سطح سازمانی^۱ و ساختارهای اجرایی به تحلیل ناکامی نوسازی می‌پردازد که خلأیی در پژوهش‌های موجود محسوب می‌شود. بنابراین، مقاله حاضر با رویکردی جامع‌تر و مبتنی بر چارچوب نظری منسجم، سهمی نو در ادبیات مطالعه نوسازی، بوروکراسی، و نقش تکنوکرات‌ها در ایران معاصر ارائه می‌دهد.

۲- مفاهیم اصلی

در ذیل جهت آشنایی‌زدایی، مفاهیم اصلی مورد تشریح و تعریف قرار گرفته شده‌اند.

۲-۱ تکنوکراسی

تکنوکراسی^۱ در فارسی معادل فن‌سالاری گرفته شده است که به‌صورت کلی در این معناست که امور مملکت در اراده و اختیار صاحبان فن و تکنیک در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی قرار بگیرد. تکنوکراسی، حکومتی است که توسط فن‌سالاران اداره می‌شود و این افراد تنها بر اساس نیازهای فناوری خود هدایت می‌شوند. این مفهوم اوایل قرن بیستم در ایالات متحده به‌عنوان بخشی از جنبش ترقی‌خواهی شکل گرفت و در دهه ۱۹۳۰، در دوران رکود بزرگ^۲، توجه عمومی قابل‌توجهی را به خود جلب کرد (Esmark, 2017: 501-516). منشأ جنبش تکنوکراسی را می‌توان در معرفی مفهوم مدیریت علمی توسط "فردریک دبیو. تیلور"^۳ جستجو کرد. نویسندگانی مانند "هنری آل. گانت"^۴، "تورستین ویلن"^۵، و "هاوارد اسکات"^۶ پیشنهاد کردند که صاحبان کسب‌وکار قادر به اصلاح صنایع خود در راستای منافع عمومی نیستند و بنابراین کنترل صنعت باید به مهندسان واگذار شود. کمیته پرآوازه تکنوکراسی، که تحت رهبری "والتر راوتنستراوخ"^۷ و با نفوذ "اسکات"^۶ در سال ۱۹۳۲ در نیویورک سازماندهی شد، اعلام کرد که فراوانی تولیدشده توسط فناوری، تمامی مفاهیم اقتصادی مبتنی بر کمبود را بی‌اعتبار کرده است. اسکات پیش‌بینی کرد که نظام قیمت‌گذاری به‌زودی فرو خواهد پاشید و جای خود را به تکنوکراسی‌ای پر از فراوانی خواهد داد (Howard, 2005: 1595). با این حال، اعتبار علمی اسکات در رسانه‌ها زیر سؤال رفت، بخشی از داده‌های گروه مورد تردید قرار گرفت، و اختلافاتی میان اعضا در خصوص سیاست‌های اجتماعی ایجاد شد. این کمیته ظرف

1. Technocracy

2. Great Depression

3. Frederick W. Taylor

4. Henry L. Gantt

5. Thorstein Veblen

6. Howard Scott

7. Walter Rautenstrauch

یک سال منحل شد و جای خود را به "کمیته قاره‌ای تکنوکراسی" داد که تا سال ۱۹۳۶ از میان رفت. سپس "تکنوکراسی، شرکت"، تحت رهبری اسکات شکل گرفت. سازمان‌های تکنوکراتیک در سراسر ایالات متحده و غرب کانادا به وجود آمدند، اما جنبش تکنوکراسی به دلیل ناتوانی در تدوین برنامه‌های سیاسی عملی برای تغییر، ضعیف شد و حمایت خود را به نفع طرح‌های نیودیل و جنبش‌های حزبی سوم از دست داد. همچنین نگرانی‌هایی در مورد مهندسی اجتماعی استبدادی وجود داشت. سازمان اسکات پس از سال ۱۹۴۰ افول کرد اما تا اواخر قرن بیستم همچنان به بقای خود ادامه داد. در این مقاله، تکنوکراسی به معنای کنشگری صاحبان تخصص در دهه ۳۰ تا ۵۰ شمسی است که عموماً کنش آنها در زمینه تحولات سیاسی و اقتصادی با سازمان برنامه شناخته می‌شود.

۲-۲ - تکنوکرات

تکنوکرات^۲ کسی هستند که اداره مملکت را با توجه به تخصص خود در اختیار دارند. این افراد بر اساس تخصص فنی و سابقه نهادهای دولتی برای نجات افراد جذب و استخدام می‌شوند. دانش آنها، آنها را به "عضو نخبگان فنی قدرتمند" تبدیل می‌کند که از برتری کارشناسان فنی دفاع می‌کنند (Giannone et al, 2024: 1-16). تکنوکرات‌ها معمولاً از برتری خود به عنوان "نخبگان فنی" دفاع می‌کنند و باور دارند که تصمیم‌گیری‌های سیاسی باید به‌طور علمی و مستند اتخاذ شود، به‌ویژه در زمینه‌هایی مانند سیاست‌های اقتصادی، تکنولوژی، مدیریت منابع و برنامه‌ریزی‌های اجتماعی. این افراد به‌جای تکیه بر سیاست‌های سنتی و احزاب سیاسی، معتقدند که مشکلات پیچیده جامعه باید از طریق تحلیل‌های علمی و تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر داده‌ها و شواهد حل شوند.

اگرچه تکنوکرات‌ها می‌توانند در شرایط مختلف به عنوان مدیران کارآمد و مؤثر شناخته شوند، اما انتقاداتی نیز به آنها وارد است. یکی از این انتقادات این است که تکنوکرات‌ها ممکن است درک عمیقی از جنبه‌های اجتماعی و سیاسی نداشته باشند و در نتیجه، سیاست‌های آنها در عمل به مشکلات اجتماعی و فرهنگی جامعه توجه کافی نکند. همچنین، این نظام ممکن است به

1. Continental Committee on Technocracy

2. Technocrat

تمرکز قدرت در دستان گروهی خاص منجر شود که ممکن است موجب بی‌توجهی به دموکراسی و حقوق عمومی شود. در پژوهش حاضر، تکنوکرات‌ها کسانی هستند که مناصب بالایی حکومتی را با توجه به قدرت تخصص و تکنیک خود در زمان مورد مطالعه این مقاله، در دست داشته‌اند و سازمان برنامه، نماد حضور و فعالیت آنها بوده است. هرچند سازمان برنامه‌بودجه (به‌ویژه از دهه ۱۳۳۰ به بعد) نقطه مرکزی تجمع و بروز قدرت تکنوکرات‌ها بود، اما حضور و نفوذ تکنوکرات‌ها به‌هیچ‌وجه محدود به این سازمان نبود. در حقیقت، سازمان برنامه به‌عنوان هسته اصلی برنامه‌ریزی توسعه شناخته می‌شد و بسیاری از تکنوکرات‌های تحصیل کرده در داخل و خارج از کشور (به‌ویژه آمریکا و اروپا) در آنجا جذب می‌شدند. اما همین افراد، به‌مرور در سطح دولت رشد کردند و به وزارتخانه‌ها و نهادهای کلیدی منتقل شدند. مثلاً افرادی که در سازمان برنامه تجربه کسب کرده بودند، بعدها به وزارت اقتصاد، وزارت دارایی، وزارت راه، و وزارت صنایع رفتند و مناصب کلیدی گرفتند.

۲-۳ - نوسازی

نوسازی یا مدرنیزاسیون اغلب به معنای رشد اقتصادی است که شامل خصوصی‌سازی، کاهش نقش دولت و صنعت، تجدید ساختار بازار کار و نظام آموزشی می‌شود (Komilov, 2022: 221). این فرآیند، به‌ویژه در کشورهای غربی، به تحول از جوامع سنتی و ساختارهای خودکامه به جوامع صنعتی و پویا با ویژگی‌های تحرک اجتماعی منجر شده است. تحرک اجتماعی، که به جابه‌جایی افراد در جامعه بر اساس شایستگی‌های آنان و نه بر اساس جایگاه اجتماعی یا اقتصادی ثابت اشاره دارد، از ارکان اصلی نوسازی به شمار می‌آید. این تغییرات در ساختارهای اجتماعی و سیاسی نیز به‌نوعی تحولی اساسی در جوامع صنعتی ایجاد می‌کند.

در کنار نوسازی، توسعه به معنای گسترش ظرفیت نظام اجتماعی برای پاسخگویی به نیازهای جامعه است. رشد اقتصادی، افزایش تولید و ارتقای سطح رفاه از مؤلفه‌های کلیدی در فرآیند توسعه به شمار می‌آیند. جامعه توسعه‌یافته معمولاً از جامعه توسعه‌نیافته توانمندتر است، زیرا توانمندی آن از طریق افزایش ثروت، رفاه و دانش حاصل می‌شود. این سه مؤلفه به عوامل مختلفی بستگی دارد که درنهایت به بهبود کیفیت زندگی و افزایش مشارکت افراد در فرآیندهای اجتماعی و سیاسی منجر می‌شود (Tien et al, 2022: 195-207). در مقاله حاضر،

توسعه به‌طور عملیاتی به‌عنوان میزان تحقق اهداف تعیین‌شده در برنامه‌های عمرانی اول تا پنجم کشور در دوره محمدرضا شاه تعریف می‌شود. شاخص‌هایی نظیر گسترش نهادهای بوروکراتیک نوین از جمله شاخص‌هایی هستند که برای سنجش میزان موفقیت یا ناکامی در دستیابی به توسعه در چارچوب سیاست‌های سازمان برنامه مورد استفاده قرار می‌گیرند.

رشد اقتصادی یکی از ارکان اصلی توسعه است که از طریق افزایش تولید و بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی محقق می‌شود. این رشد می‌تواند از طریق نوآوری‌های تکنولوژیک، گسترش بازارها و سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی حاصل شود. به همین ترتیب، ارتقای سطح رفاه نیز در فرایند توسعه اهمیت ویژه‌ای دارد. بهبود دسترسی به خدمات بهداشتی، آموزش، امنیت اجتماعی و حقوق بشر موجب بهبود کیفیت زندگی افراد می‌شود و درعین حال پتانسیل‌های آنان را برای مشارکت بیشتر در جامعه تقویت می‌کند. همچنین، توسعه به معنای گسترش دانش و فناوری است. در دنیای امروز، فناوری به‌عنوان یک عامل کلیدی در تولید و توسعه اقتصادی شناخته می‌شود و جوامعی که قادر به بهره‌برداری از نوآوری‌ها و فناوری‌های جدید هستند، معمولاً سریع‌تر و مؤثرتر رشد می‌کنند (Li et al, 2023: 4257). سرمایه‌گذاری در آموزش و تحقیقات علمی موجب افزایش توانمندی‌های انسانی و پیشرفت اجتماعی می‌شود. توسعه پایدار به معنای توانمندسازی انسان‌ها برای ایجاد تغییرات اجتماعی و اقتصادی در درازمدت است که همگان از آن بهره‌مند شوند. این نوع توسعه باید به گونه‌ای صورت گیرد که نه تنها نیازهای حال حاضر را برآورده کند، بلکه به نیازهای نسل‌های آینده نیز توجه داشته باشد و از منابع به گونه‌ای استفاده کند که در آینده همچنان دسترس‌پذیر و پایدار باشد. در این مقاله، حرکت‌ها و برنامه‌های سازمان برنامه در تحول و برنامه‌ریزی برای پیشرفت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور در دهه ۳۰ تا ۵۰ مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۳- چارچوب نظری: دولت توسعه‌گرا

دولت توسعه‌گرا، بر اساس نظریه دولت دموکراتیک توسعه‌گرا^۱ دولتی است که نقش محوری در هدایت فرآیند توسعه ایفا می‌کند. چنین دولتی از پنج ویژگی اصلی برخوردار است: استقلال نسبی از نیروهای اجتماعی، وجود نخبگان توسعه‌گرا در دولت، برخورداری از بوروکراسی

1. Democratic Developmental State

قدرتمند و کارآمد، ضعف جامعه مدنی، و تحکیم اقتدار دولت پیش از اهمیت یافتن سرمایه‌های خارجی. از طرف دیگر دولت توسعه‌گرا، بر اساس تحلیل‌های لفت ویچ در کتاب "دولت‌های توسعه‌گرا"، مفهومی پیچیده و چندوجهی است که درک آن از رهگذر پیوند میان سیاست، دولت و توسعه قابل فهم است. این دولت به‌عنوان نهادی با ویژگی‌ها و عملکردهای خاص، برخلاف دولت‌های برنامه‌ریز ایدئولوژیک یا نظارت‌کننده و لیبرال، بر اساس نیازهای ویژه فرآیندهای توسعه در جوامع در حال تحول شکل می‌گیرد. این مفهوم، در نظر لفت ویچ دولتی است که توانمندی حاکمیتی بالایی دارد و توجه آن بیشتر به نحوه دخالت دولت در فرآیندهای توسعه است تا میزان دخالت آن (لفت ویچ، ۱۴۰۲: ۲۹-۷۱). این دولت باید توانایی مدیریت پیچیدگی‌های توسعه در بلندمدت را داشته باشد و قادر باشد در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی به‌طور مؤثر و هماهنگ عمل کند. از ویژگی‌های آن، توجه به نظم سیاسی و جلوگیری از بی‌نظمی‌ها در فرآیند توسعه است. لفت ویچ همچنین تأکید دارد که دولت توسعه‌گرا باید به تاریخمندی جامعه و تحولات آن توجه کند و سیاست‌های توسعه‌ای را با شرایط خاص و تحولات تاریخی جامعه منطبق سازد. دولت باید در تنظیم‌گری اجتماعی و اقتصادی نقش اساسی داشته باشد و به تحولات دموکراتیک و سیاسی در جوامع در حال تحول توجه کند، به‌طوری‌که فرآیند توسعه نه تنها اقتصادی، بلکه اجتماعی و سیاسی را نیز به‌طور هم‌زمان در نظر بگیرد.

در بررسی تاریخی ایران، دولت رضاشاه با برخی ویژگی‌های دولت توسعه‌گرا مانند تمرکز بر اقتدار دولت و تلاش برای نوسازی همراه بود، اما به دلیل فقدان نهادهای دموکراتیک، آن را نمی‌توان دولت توسعه‌گرای دموکراتیک نامید. دوره محمدرضا شاه (محمدرضا شاه) به سه مقطع قابل تفکیک است:

سال‌های ۱۳۳۲-۱۳۳۰ که دولت ضعیف و جامعه قدرتمند بود،

سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۳۲ که دولت با سرکوب جامعه اقتدار یافت اما هنوز توسعه‌گرا نبود،

سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۴۱ با افزایش درآمدهای نفتی، استقلال نسبی دولت، اجرای اصلاحات ارضی و برنامه‌های عمرانی، دولت به شکلی برجسته توسعه‌گرا شد. با این حال، نوع سیاست در این دوره به گونه‌ای نبود دولت به یک دولت دموکراتیک توسعه‌گرا تبدیل شود، چراکه همچنان فقدان جامعه مدنی قوی، ناکارآمدی نخبگان، فساد گسترده و نبود بوروکراسی اثربخش مانع تحقق کامل الگوی مذکور بود (نبوی، ۱۳۹۰: ۱۸۸-۱۹۸). از این جهت، به نظر می‌رسد که اگرچه در

سال‌های پایانی حکومت محمدرضا شاه ویژگی‌های ظاهری یک دولت توسعه‌گرا دیده می‌شد، اما غیبت عناصر دموکراتیک و فقدان هماهنگی بین سیاست و توسعه مانع از آن شد که ایران تجربه‌ای موفق از یک دولت توسعه‌گرای دموکراتیک را از سر بگذراند.

۴- برنامه‌های نوسازی در زمان محمدرضا شاه

پس از بازگشت شاه به قدرت در سال ۱۳۳۲، برنامه‌های نوسازی به‌عنوان ابزاری برای تحقق وعده‌های یک جامعه مدرن و صنعتی آغاز شد. شاه در تلاش بود تا به‌واسطه تکنوکرات‌ها و متخصصان، برنامه‌هایی را برای ارتقای کیفیت زندگی و زیرساخت‌های کشور اجرا کند. سازمان برنامه که در سال ۱۳۲۷ تأسیس شد، نقش محوری در این فرآیند داشت. این سازمان به‌عنوان پایگاه تکنوکرات‌ها و متخصصانی همچون ابوالحسن ابتهاج، به‌سرعت به یکی از مراکز کلیدی برنامه‌ریزی و نظارت بر طرح‌های توسعه تبدیل شد.

در دهه ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰، سازمان برنامه تحت مدیریت تکنوکرات‌هایی که اغلب در اروپا تحصیل کرده و تجربه گسترده‌ای در زمینه‌های اقتصادی و مهندسی داشتند، به‌طور مستقل عمل می‌کرد. این استقلال، به‌ویژه در دو برنامه هفت‌ساله اول، منجر به اجرای موفقیت‌آمیز پروژه‌های زیرساختی شد.

– پروژه‌های کلان زیرساختی: شامل ساخت سدها، بزرگراه‌ها، فرودگاه‌ها، بنادر و توسعه سیستم‌های مخابراتی.

– توسعه شهری: برنامه‌های مرتبط با گسترش زیرساخت‌های شهری که نمادهای مدرنیته محسوب می‌شدند.

با این‌وجود در مسیر پیش‌گرفته تکنوکرات‌ها، موانعی به وجود آمد. درواقع برنامه‌های نوسازی با بحران‌های ساختاری مواجه شدند. عدم تحقق توسعه اجتماعی و فرهنگی متوازن، ناکامی در ایجاد استقلال اقتصادی و نارضایتی از تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی‌ها، به انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ منجر شد. تکنوکرات‌ها که در ابتدا به‌عنوان موتور محرکه نوسازی شناخته می‌شدند، نتوانستند میان توسعه اقتصادی و نیازهای اجتماعی و سیاسی تعادل برقرار کنند. ازاین‌جهت، برنامه‌های فوق، اگرچه دستاوردهایی در حوزه زیرساخت‌های شهری و صنعتی داشتند، اما ضعف‌های ساختاری و

وابستگی به حمایت‌های خارجی مانع از دستیابی به توسعه پایدار و متوازن شد. این تجربه تاریخی نشان‌دهنده اهمیت هم‌زمانی توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در مسیر مدرنیزاسیون است.

۱-۴- موانع درونی سازمان برنامه

موانع درونی سازمان برنامه‌بودجه به مجموعه‌ای از چالش‌ها و مشکلاتی اطلاق می‌شود که در ساختار این سازمان و فرآیندهای اجرایی آن به وجود می‌آید. این موانع می‌توانند به تأخیر در تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، کاهش کارآیی سازمان و درنهایت ضعف در تحقق سیاست‌های اقتصادی کشور منجر شوند. در این راستا، مشکلات نهادی و اجرایی، ضعف در هماهنگی میان نهادهای دولتی و ناکارآمدی در ساختار اداری و برنامه‌ریزی ازجمله مسائلی هستند که می‌توانند به‌طورجدی بر کارآمدی این سازمان تأثیر بگذارند. در ذیل موانع درونی سازمان برنامه مورد مذاقه و تحلیل قرار گرفته شده است.

۱-۱-۴- مشکلات نهادی و اجرایی

سازمان برنامه به‌عنوان نهاد مرکزی توسعه، نیازمند همکاری مستمر با وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی بود. اما نبود هماهنگی و تضاد منافع بین این نهادها، مانع از اجرای مؤثر برنامه‌ها می‌شد. هر وزارتخانه یا سازمانی اهداف خود را دنبال می‌کرد و به‌ندرت با سازمان برنامه هماهنگ بود. علاوه بر سازمان فوق، مراکز دیگری نظیر دربار، وزارتخانه‌ها، و مشاوران خارجی نیز در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی نقش داشتند. این تعدد مراکز باعث شد که سیاست‌ها و پروژه‌ها دچار سردرگمی و تداخل شوند.

در دوران محمدرضا شاه، به‌ویژه از اوایل دهه ۵۰ شمسی، عدم انسجام میان بخش‌های مختلف دولت و مشکلات ساختاری در نظام حکمرانی، مانعی جدی بر سر راه موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای و سیاست‌گذاری عمومی بود. نظام سیاسی دوران محمدرضا شاه مبتنی بر شخص‌گرایی و تمرکز قدرت در دست شاه بود. تصمیم‌گیری‌ها در سطح کلان عمدتاً توسط شاه و حلقه محدود اطرافیان صورت می‌گرفت (طالب و عنبری، ۱۳۸۵: ۵). این ساختار انحصاری، استفاده از خرد جمعی و مشورت با نخبگان فکری و متخصصان مستقل را به حاشیه راند و زمینه‌ساز سیاست‌گذاری‌های ناپایدار و ناکارآمد شد. کاهش سطح نهادمندی سیاسی در این دوره به این

معنا بود که نهادهای رسمی و غیررسمی نقش مؤثری در تصمیم‌گیری‌ها نداشتند و قدرت در دستان نخبگان وابسته به شاه متمرکز بود. این مسئله باعث شد که فرایند سیاست‌گذاری به‌جای تکیه بر ساختارهای نهادی و قانونمند، بر اساس روابط شخصی و وابستگی‌ها پیش برود.

۴-۱-۲- ضعف جامعه مدنی

در دوران محمدرضا شاه، فقدان سازمان‌ها و تشکلهای مستقل از دولت، مانع از مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی در فرایند سیاست‌گذاری عمومی شد. چه اینکه از نظر برخی از پژوهشگران، اگرچه «در برخی از منابع فهرست اسامی ۶۲ حزب و تشکل سیاسی و در برخی ۶۸ تشکل سیاسی را شمرده‌اند برخلاف اینکه شاهد رشد کمی احزاب و تشکلهای سیاسی در این دوران هستیم، اما این رشد هرگز جنبه کیفی بر خود نگرفت و نتوانست به‌عنوان وسیله‌ای برای مشارکت مردم در روند فعالیت سیاسی ایفای نقش نماید چراکه این احزاب با انگیزه جلب مشارکت مردمی تشکیل نشده بود و بیشتر جنبه تقلیدی و صوری داشتند» (زیباکلام و مقتدایی، ۱۳۹۳: ۱۲-۱۵) این وضعیت، نقش نظارتی و تعدیلی جامعه بر دولت را کاهش داد و منجر به گسترش شکاف میان دولت و ملت گردید. از جانب دیگر یکی از ویژگی‌های اقتصاد و سیاست محمدرضا شاه، وابستگی طبقات اجتماعی به دولت بود. این وابستگی، امکان شکل‌گیری طبقات مستقل و فعال در عرصه سیاسی و اقتصادی را از بین برد و به‌جای آن، جامعه‌ای وابسته به دولت و فاقد توان تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاری عمومی ایجاد کرد. عدم اجماع سیاسی و ضعف بینشی در شناخت مشکلات عمومی، منجر به سیاست‌گذاری‌هایی شد که غالباً نه تنها پاسخگوی نیازهای واقعی جامعه نبودند، بلکه خود زمینه‌ساز بروز مشکلات جدید شدند.

تعامل میان جامعه و دولت در دوره محمدرضا شاه بیشتر جنبه صوری داشت تا واقعی. درحالی‌که دولت به‌ظاهر به دنبال توسعه و مدرن‌سازی کشور بود، ساختارهای اجرایی، به‌ویژه در سازمان برنامه و بودجه، قادر به پاسخ‌گویی به نیازها و مطالبات واقعی جامعه نبودند. یکی از موانع اصلی در این زمینه، ضعف نهادینه‌سازی در درون سازمان برنامه و بودجه بود. این سازمان که باید نقش محوری در طراحی و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای ایفا می‌کرد، در عمل تحت سلطه اراده شخصی شاه و حلقه محدود مشاوران نزدیک به او قرار داشت و استقلال حرفه‌ای و نهادی لازم برای عملکرد مؤثر را نداشت. در چارچوب نظریه دولت توسعه‌گرا، نقش نهادهایی چون سازمان

برنامه‌بودجه باید هدایت‌گر، هماهنگ‌کننده و مبتنی بر خرد جمعی و تخصص باشد؛ اما تمرکز قدرت در دست شاه و دخالت‌های مکرر در فرآیندهای کارشناسی، این سازمان را از مسیر اصلی خود منحرف کرد. تصمیم‌گیری‌ها اغلب به صورت بالا به پایین و بدون مشارکت واقعی کارشناسان و نهادهای مدنی صورت می‌گرفت. افزون بر این، ضعف شفافیت، عدم پاسخ‌گویی نهادی، و نبود نظارت مؤثر درون‌سازمانی موجب شد که سازمان برنامه‌بودجه نتواند نقش خود را به عنوان یک مرجع مستقل و تخصص‌محور ایفا کند. در نتیجه، بسیاری از برنامه‌های توسعه‌ای صرفاً به تأمین منافع کوتاه‌مدت نخبگان سیاسی و اقتصادی محدود شدند، بدون آنکه اولویت‌های بلندمدت جامعه مدنی در نظر گرفته شود. این وضعیت، که به وضوح با مدل سیاست‌گذاری انتخاب عمومی نیز مطابقت دارد، موجب شد تا سیاست‌ها بیشتر متأثر از خواست گروه‌های خاص قدرت باشند تا منافع عمومی جامعه. ترکیب این موانع درونی با عوامل ساختاری گسترده‌تر نظیر ضعف جامعه مدنی، شخص‌گرایی و عدم نهادسازی مؤثر، به شکست نسبی برنامه‌های توسعه‌ای محمدرضا شاه انجامید. در نهایت، ناکارآمدی‌های انباشته‌شده در سازمان برنامه‌بودجه، به عنوان قلب تپنده فرآیند توسعه، یکی از دلایل اصلی شکنندگی ساختار سیاسی و اجتماعی ایران و زمینه‌ساز بحران مشروعیت و بروز انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ شد.

۴-۱-۳ - ضعف در هماهنگی میان نهادهای دولتی

ایران در دهه‌های ۳۰ و ۴۰ شمسی، از کمبود شدید نیروی انسانی متخصص در زمینه‌های مختلف رنج می‌برد. بسیاری از پروژه‌ها به دلیل کمبود کارشناسان و مدیران ماهر، به درستی اجرا نشدند یا با تأخیر مواجه شدند. ساختارهای اداری پیچیده، فساد اداری و فرآیندهای ناکارآمد بوروکراتیک باعث شدند که برنامه‌ها با سرعت کافی اجرا نشوند. این مسائل، هزینه‌های پروژه‌ها را افزایش داده و بهره‌وری را کاهش دادند.

اختلافات میان سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها، اجرای پروژه‌های توسعه‌ای را به تأخیر انداخت و باعث شد نیروها و منابع به درستی به کار گرفته نشوند. فرمانفرمائی‌ان (خداداد میرزا فرمانفرمائی‌ان (۸ مه ۱۹۲۸ - ۱۶ دسامبر ۲۰۱۵) اقتصاددان، سیاستمدار و بانکدار برجسته ایرانی بود که نقش کلیدی در توسعه اقتصادی ایران در دهه ۱۳۴۰ ایفا کرد. او از خاندان قاجار و فرزند عبدالحسین میرزا فرمانفرما، شاهزاده و نخست‌وزیر دوره قاجار، و همدم السلطنه قاجار، دختر ناصرالدین‌شاه،

بود در دهه ۱۳۴۰، فرمانفرمائی‌ان به‌عنوان رئیس بانک مرکزی ایران (۱۳۴۷-۱۳۴۹) و سپس رئیس سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۴۹-۱۳۵۱) منصوب شد. او همچنین عضو شورای عالی پول و اعتبار و شورای عالی اقتصاد بود. در این دوران، ایران رشد اقتصادی سالانه حدود ۹ درصد را تجربه کرد که به "معجزه اقتصادی دهه ۴۰" معروف شد. در خاطرات خود اشاره می‌کند که این تعارض‌ها باعث کندی کارها و ناکارآمدی در اجرای برنامه‌ها شد. وی می‌گوید:

«بین من و جمشید آموزگار که وزیر دارایی بود، از لحاظ سیاست‌های پولی و اعتباری اختلاف نظر جدی وجود داشت» (فرمانفرمائی‌ان، ۱۳۸۱: ۲۶۹).

از جانب دیگر در ساختار دولتی محمدرضا شاه، برخی بخش‌ها مانند دفاع و نفت تحت کنترل مستقیم شاه وضعیت ممتازی داشتند، درحالی‌که سایر بخش‌ها با مشکلات عدیده‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کردند. این نابرابری‌ها نه تنها به تخصیص غیرعادلانه منابع منجر شد، بلکه بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای را به دلیل اولویت‌های نادرست دولت ناکام گذاشت. فرمانفرمائی‌ان به‌طور خاص به وضعیت ممتاز بخش دفاعی و نفت اشاره دارد:

«بخش دفاعی که زیر نظر شاه بود، وضع ممتازی داشت و بخش نفت نیز موقعیت خاص خود را حفظ کرده بود» (فرمانفرمائی‌ان، ۱۳۸۱: ۲۶۹).

زیرساخت نامناسب و ناهمگونی توسعه در سراسر کشور، در این دوران قابل‌مشاهده است و این چندگانگی خود را از اوایل دهه ۵۰ علی‌رغم تلاش تکنوکرات‌ها و سازمان برنامه نشان می‌دهد که البته شخص شاه نیز در این امر، دخیل بود. در برنامه پنجم توسعه (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، بسیاری از پیشنهادات کارشناسی سازمان برنامه رد شد یا تغییر یافت. شاه به‌دلیل نگاه شخص‌محورانه و عدم مشورت‌پذیری، اغلب نظرات سازمان برنامه را نمی‌پذیرفت. مجیدی در این باره می‌گوید:

«در برنامه پنجم مقدار زیادی از نظرات سازمان برنامه مورد تأیید قرار نگرفت و شاه بسیاری از آن‌ها را قبول نکرد. دولت نیز عمدتاً در تأیید نظرات شاه عمل می‌کرد» (مجیدی، ۱۳۹۸: ۱۲۳).

این نگرش شاه، برنامه‌ریزی را برنمی‌تایید و حتماً باعث فساد بیشتر در مقابل سازمان برنامه می‌شد. فساد گسترده در نظام اداری و انحراف درآمدهای نفتی از مسیر برنامه‌های توسعه‌ای به سمت مخارج عمومی، توان مالی سازمان برنامه را کاهش داد. این امر موجب شد که بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای به‌درستی اجرا نشوند یا نیمه‌تمام باقی بمانند. از جهت دیگر تعارضات میان مسئولان اقتصادی، نظیر اختلاف نظر بین فرمانفرمائی‌ان و آموزگار، نشان‌دهنده نبود هماهنگی در

سیاست‌های کلان اقتصادی بود. این مسئله تأثیر منفی بر پیشبرد برنامه‌ها گذاشت و باعث شد سیاست‌های اعتباری و پولی از انسجام لازم برخوردار نباشند. براین اساس، اختلافات نهادی، فساد، نابرابری در تخصیص منابع، و عدم هماهنگی میان سازمان برنامه و سایر نهادها، برنامه‌های توسعه‌ای دوران محمدرضا شاه را ناکام گذاشت. این شرایط نه تنها به هدررفت منابع منجر شد، بلکه زمینه بروز بحران‌های اقتصادی و اجتماعی را نیز فراهم کرد. ضعف اجرایی و تمرکز بیش از حد بر نظرات شاه، برنامه‌ریزی توسعه‌ای را از اهداف اصلی خود دور کرد و به گسترش شکاف دولت و ملت انجامید. نظریه دولت توسعه‌گرا معتقد است که دولت‌ها باید به‌طور فعالانه در فرآیند توسعه نقش ایفا کنند و این نقش به‌هیچ‌عنوان نباید محدود به تصمیم‌گیری‌های شخصی و ناپایدار باشد. در دوران محمدرضا شاه، نگرش شخص‌محورانه شاه و بی‌توجهی به مشورت با نهادهای مستقل، باعث شد که سیاست‌ها و برنامه‌ها از اهداف اصلی خود منحرف شوند. این انحراف‌ها در نهایت به ناکامی‌های اقتصادی و اجتماعی انجامید که نه تنها فرصت‌های توسعه را از بین برد، بلکه به بحران مشروعیت و بروز انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ انجامید. در نتیجه، مشکلات نهادی و اجرایی دوران محمدرضا شاه، از منظر نظریه دولت توسعه‌گرا، ناشی از ضعف در هماهنگی میان نهادها، ضعف در مشارکت فعال جامعه، و عدم تخصیص مؤثر منابع بود. این ضعف‌ها باعث شد که دولت ایران نتواند نقش خود را در فرآیند توسعه به‌طور مؤثر ایفا کند و پروژه‌های توسعه‌ای به‌ویژه در زمینه اقتصادی و اجتماعی، به نتایج مطلوب نرسند.

۲-۴ - موانع بیرونی مؤثر بر عملکرد سازمان برنامه

در این بخش قصد داریم موانع بیرونی مؤثر بر عملکرد سازمان برنامه در دوران محمدرضا شاه را تحلیل کنیم. این موانع شامل دخالت‌های سیاسی و سلطه دربار و ارتش، محدودیت‌های بودجه‌ای و وابستگی به درآمدهای نفتی، و همچنین مقاومت‌های اجتماعی، فرهنگی و ضعف سرمایه انسانی می‌باشند. تحلیل این مسائل نشان می‌دهد که چگونه فشارهای سیاسی و اقتصادی، همراه با محدودیت‌های ساختاری و اجتماعی، تأثیرات منفی بر برنامه‌ریزی و توسعه کشور داشت و به چالش‌های عمده‌ای در تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی در این دوره منجر شد.

۴-۲-۱- دخالت‌های سیاسی و سلطه دربار

در دوران سلطنت محمدرضا پهلوی، پیشرفت ایران از طریق برنامه‌های عمرانی و اقتصادی مورد توجه قرار گرفت و برای این منظور افراد برجسته‌ای چون ابوالحسن ابتهاج (ابوالحسن ابتهاج ۸ آذر ۱۲۷۸ - ۶ اسفند ۱۳۷۷) یکی از برجسته‌ترین چهره‌های اقتصادی و اداری ایران در قرن بیستم بود که نقش مهمی در نهادهای سازنده برنامه‌ریزی توسعه و مدرنیزاسیون اقتصادی کشور ایفا کرد و به‌عنوان بنیان‌گذار برنامه‌ریزی توسعه در ایران شناخته می‌شود و نقش او در مدرنیزاسیون اقتصادی کشور همچنان مورد توجه پژوهشگران و اقتصاددانان است.، محمدمهدی سمیعی (محمدمهدی سمیعی (زاده ۱ مرداد ۱۲۹۷ در تهران - درگذشته ۱۶ مرداد ۱۳۸۹ در لس‌آنجلس) یکی از برجسته‌ترین مدیران اقتصادی و بانکی ایران در دوران محمدرضا شاه بود. او نقش کلیدی در توسعه نهادهای مالی کشور ایفا کرد و از پیشگامان بانکداری نوین ایران به‌شمار می‌رود. و محمد صفی‌اصفیاء (محمدعلی صفی‌اصفیا ۱۲۹۵-۱۳۸۷) یکی از برجسته‌ترین مهندسان، دانشگاهیان و دولتمردان ایران در دوران محمدرضا شاه بود که در توسعه زیرساخت‌های عمرانی و برنامه‌ریزی اقتصادی کشور نقش مؤثری ایفا کرد. به طراحی و هدایت این برنامه‌ها پرداخته‌اند. این افراد با همکاری یکدیگر تلاش کردند تا ایران را از یک کشور عمدتاً کشاورزی به یک کشور صنعتی و توسعه‌یافته تبدیل کنند (Afkhani, 2009: 317-334). ابوالحسن ابتهاج، که از سال ۱۳۳۳ تا ۱۳۳۷ ریاست این سازمان را بر عهده داشت، در خاطرات خود به روزی اشاره می‌کند که از ترجیح دادن هزینه‌های نظامی بر مخارج عمرانی انتقاداتی را با شاه در میان گذاشت. او روایت می‌کند که: «... در آن روز به شاه گفتم من امروز نه به‌عنوان رئیس سازمان برنامه بلکه به‌عنوان یک ایرانی می‌خواهم با شما صحبت کنم. به‌فرض اینکه تا آخرین روز عمرم هم رئیس سازمان برنامه باشم بالاخره روزی خواهم مرد. به‌نظر من ما نباید در آمد نفت را به هیچ مصرفی به‌جز عمران مملکت برسانیم. ایران قادر نیست برنامه عمرانی مفیدی که در زندگی افراد ایران مؤثر باشد اجرا کند و درعین حال مخارج سنگین ارتش را عهده‌دار باشد» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۴۴۵). علاوه بر این، روابط میان نهاد نخست‌وزیری و سازمان برنامه و بودجه نیز از تنش و رقابت‌های درونی خالی نبود. این وضعیت برای نخبگان سیاسی کاملاً مشهود بود و احتمالاً به همین دلیل، زمانی که شاه در سال ۱۳۳۳ پیشنهاد ریاست سازمان برنامه و بودجه را به ابوالحسن ابتهاج ارائه داد، او «عدم‌مداخله نخست‌وزیر (زاهدی) و یا هر فرد

دیگری در امور این نهاد و دسترسی مستقیم به اسناد و گزارش‌ها سازمان» (نادرنژاد، ۱۳۹۱: ۸۸۹) را به‌عنوان مهم‌ترین شرط برای پذیرش این سمت مطرح کرد که البته محقق نشد. با وجود اینکه سازمان برنامه با توجه به تکنوکرات‌هایی که در سطور پیش اشاره شد در ابتدا با هدف ایجاد استقلال در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی تأسیس شده بود، دخالت‌های مستقیم شاه و دربار باعث شد این استقلال به‌مرور کاهش یابد.

عبدالمجید مجیدی رئیس سازمان برنامه و بودجه در خصوص مسائل سازمان برنامه در دهه ۱۳۵۰ می‌گوید که «ما در تاریکی و با حدس و پیش‌بینی کار می‌کردیم و برنامه‌ریزی می‌کردیم و تنظیم بودجه می‌کردیم؛ لذا قبل از اینکه ما اصلاً مطلع بشویم که درآمد نفت دارد بالا می‌رود، مقدار زیادی تعهدات شده بود.... این‌ها همه یک اطلاعاتی بود و برنامه‌هایی بود که تصمیماتش گرفته شده بود. بعداً به ما ابلاغ می‌شد که باید برای اینها اعتبار بگذارید. در زمینه غیرنظامی تعهداتی که شده بود روی مثلاً ذوب‌آهن، تعهداتی که می‌شد از نظر پتروشیمی، تصمیماتی که روی توسعه صنعت گاز و پتروشیمی گرفته می‌شد، تصمیماتی که روی توسعه کارهای شرکت نفت می‌شد، سرمایه‌گذاری‌های شرکت نفت، توسعه میدان‌های نفتی، تزریق گاز، ساختن لوله‌های نفتی مختلف و اصولاً توسعه صنعت نیرو، که همه هم خیلی لازم بود، ولی ما در جریان تکوینش نبودیم. متأسفانه در جریان گسترش و تصمیم‌گیری‌اش نبودیم. این‌ها معمولاً به ما ابلاغ می‌شد. موقعی که یا تصمیم قطعی گرفته شده بود یا اینکه در شرف گرفته شدن بود یا در جریان بود به‌طوری که ممکن بود به این دو مرحله برسد؛ لذا خوب، همیشه ما از نظر جواب‌گویی به تقاضاهای اعتباری گرفتار بودیم. همیشه از آن‌جهت عقب بودیم؛ لذا درآمد نفت اضافه می‌شد — درست است — ولیکن در مقابلش ما هم بمباران می‌شدیم به‌وسیله تقاضاهایی که از چپ و راست برای اعتبار می‌آمد» (لاجوردی، ۱۳۸۱: ۱۴۱-۱۴۲)

در دوران سلطنت محمدرضا پهلوی، ساختار سیاسی ایران به‌گونه‌ای طراحی شده بود که قدرت در دست شاه و وابستگان او متمرکز بود و تصمیم‌گیری‌ها بیشتر در پشت پرده و به‌صورت غیرشفاف انجام می‌شد. در چنین فضایی، روابط مبتنی بر وابستگی‌های خانوادگی و حمایت‌های فامیلی اهمیت پیدا می‌کرد و نهادهای رسمی و قانونی نظیر مجلس، احزاب، اتحادیه‌ها و مطبوعات قادر به ایفای نقش اصلی خود نبودند و به سازمان‌های فرمایشی تبدیل می‌شدند (کدی، ۱۳۸۵: ۱۷۶-۲۰۱). در ارزیابی‌های انجام‌شده در این دوران، جامعه ایرانی به سه طبقه اصلی تقسیم

می‌شد: طبقه ممتاز یا غالب که شامل نخبگان سیاسی، اقتصادی و نظامی بود، اقشار متوسط سنتی و جدید که در مشاغل دولتی و کسب‌وکارهای کوچک حضور داشتند، و کارگران شهری و روستایی که هرچند به لحاظ اقتصادی اهمیت داشتند، نقش کمتری در تصمیم‌گیری‌های سیاسی ایفا می‌کردند. در این دوران، حکومت به‌عنوان تنها نهاد اشتغال‌زا و سرمایه‌گذار عمل می‌کرد و قدرت خود را بر تمامی شئون فرهنگی، سیاسی و اجتماعی جامعه اعمال می‌کرد. این امر موجب می‌شد که شاه در عمل مافوق قانون و طبقات اجتماعی قرار گیرد.

عبدالمجید مجیدی، که در سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶ ریاست سازمان برنامه و بودجه را بر عهده داشت، درباره چالش‌های این نهاد می‌گوید: «ما در دو حوزه با مشکلاتی مواجه بودیم که غالباً تصمیم‌گیری نهایی درباره آن‌ها به خود شاه واگذار می‌شد. یکی حوزه نفت، گاز و پتروشیمی بود که به‌طور مستقل عمل می‌کردند و گزارش‌های مستقیم به شاه می‌دادند، و دیگری حوزه نظامی که از حساسیت بالایی برخوردار بود.» به گفته او، تصمیم‌گیری قطعی درباره هزینه‌های دفاعی در اختیار شخص شاه بود و وزارت جنگ صرفاً بودجه تصویب‌شده را به سازمان برنامه اطلاع می‌داد، بدون اینکه امکانی برای اصلاح یا بازنگری در آن وجود داشته باشد. مجیدی تصریح می‌کند: «در بیشتر سال‌ها بودجه نظامی فراتر از توان پرداخت ما ابلاغ می‌شد... ما حتی از تعهدات مالی بلندمدت آن بی‌اطلاع بودیم.» (مجیدی، ۱۳۸۲: ۳۹۸-۴۰۱).

یکی از عواملی که نهایتاً به وقوع انقلاب منجر شد این وضعیت بود. در بسیاری از مواقع، شاه در انتخاب افرادی که مسئولیت‌های کلیدی در سازمان برنامه را بر عهده می‌گرفتند، نقش تعیین‌کننده‌ای داشت. برخی از تکنوکرات‌ها و مدیران ارشد سازمان برنامه که در زمان شاه مسئولیت‌های مهمی داشتند، به‌ویژه افرادی مانند ابوالحسن ابتهاج، به‌طور مستقیم از حمایت شاه برخوردار بودند. این افراد اغلب در جهت اجرای سیاست‌های شاه در بخش‌های مختلف اقتصادی عمل می‌کردند و نمی‌توانستند برنامه‌های خود را پیاده‌سازی کنند. دخالت‌های سیاسی و سلطه دربار در دوران سلطنت محمدرضا پهلوی نشان‌دهنده عدم تحقق کامل اصول نظریه دولت توسعه‌گرا در ایران بود. درحالی‌که دولت باید به‌عنوان یک نهاد مستقل و هدایت‌گر در فرآیند توسعه نقش ایفا کند، در دوران محمدرضا شاه، مداخله‌های مستقیم شاه و دربار نه تنها باعث کاهش استقلال نهادهای دولتی شد، بلکه فرآیند تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و اجتماعی را تحت تأثیر منافع سیاسی قرار داد.

۴-۲-۲- محدودیت‌های بودجه‌ای و وابستگی به درآمدهای نفتی

برنامه‌های توسعه‌ای ایران عمدتاً به درآمدهای نفتی وابسته بود. هرگونه نوسان در قیمت جهانی نفت، به‌طور مستقیم بر بودجه این برنامه‌ها تأثیر می‌گذاشت. وابستگی به نفت، پایداری مالی را تضعیف کرده و برنامه‌ها را آسیب‌پذیر کرد. به دلیل ضعف در توسعه پایدار اقتصادی و ناتوانی در ایجاد منابع مالی جدید از طریق مالیات یا جذب سرمایه داخلی، بسیاری از پروژه‌ها به وام‌های خارجی و کمک‌های بین‌المللی وابسته شدند. این موضوع، توانایی ایران برای تأمین مالی مستقل را محدود کرد.

بحران اقتصادی حکومت محمدرضا پهلوی و پیامدهای آن ابعاد مختلفی داشت که تأثیرات زیادی بر ساختار اجتماعی و سیاسی کشور گذاشت. یکی از ویژگی‌های اصلی سیاست‌های اقتصادی محمدرضا شاه، تمرکز بر توسعه صنعتی و افزایش سهم نفت در اقتصاد کشور بود. برنامه‌های پنج‌گانه توسعه که از سال ۱۳۲۸ تا ۱۳۵۶ اجرا شدند، به‌ویژه بر حوزه‌های زیربنایی و صنعتی‌سازی، تأکید داشتند (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۳۳۱). با این حال، این اهداف در بسیاری از موارد به‌طور کامل محقق نشدند و در نتیجه کشور در مراحل نهایی این فرایند صنعتی‌سازی، با مشکلات جدی اقتصادی روبرو شد. این امر به بی‌توجهی به ابعاد اجتماعی و سیاسی مشکلات در دوران توسعه صنعتی انجامید، به‌ویژه در مناطقی که نتایج توسعه به‌صورت نابرابر توزیع شد و باعث بروز نارضایتی‌ها و تضادهای اجتماعی گردید. شاه و حکومت او در بسیاری از موارد تمرکز زیادی بر منابع نفتی کشور داشتند، به‌ویژه در سال‌های منتهی به انقلاب، زمانی که اقتصاد ایران به‌شدت وابسته به صادرات نفت شده بود (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۳۳۲). این وابستگی به نفت در حالی بود که ایران نتوانسته بود بخش‌های دیگر اقتصاد مانند صنعت و کشاورزی را به‌طور هم‌زمان توسعه دهد. به‌ویژه در زمان‌های بحران‌های نفتی یا کاهش قیمت نفت، اقتصاد ایران آسیب‌پذیر و بحران‌زده شد. علاوه بر این، استفاده از درآمدهای نفتی برای اجرای پروژه‌های توسعه‌ای، بدون توجه به توزیع عادلانه منابع در جامعه، سبب بروز نارضایتی‌های اجتماعی و اقتصادی شد.

ورای برنامه‌های اول و دوم سازمان برنامه، اقتصاد ایران در دوره‌های سوم و چهارم برنامه‌های عمرانی (۱۳۴۲ تا ۱۳۵۲) به‌ویژه در بخش‌های رشد اقتصادی و صنعتی، پیشرفت چشمگیری داشت، اما به‌دنبال بحران‌هایی که در میانه دهه ۵۰ به وقوع پیوست، مشکلات عمده‌ای در اقتصاد کشور نمایان شد (برای مثال: «از جمله این بحران‌ها می‌توان به افزایش ناگهانی درآمدهای نفتی

و پیامدهای آن بر ساختار اقتصادی، افزایش هزینه‌های دولتی، واردات بی‌رویه، ناترازی بودجه، و بروز علائم بیماری هلندی اشاره کرد). در این دوره، ایران توانست رشد اقتصادی بسیار بالایی را تجربه کند. نرخ رشد سالانه اقتصادی ایران در این دهه ۱۱,۵ درصد بود که یکی از بالاترین نرخ‌ها در میان کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شد. علاوه بر این، تورم تک‌رقمی (۲,۶ درصد میانگین سالانه) به عنوان نشانه‌ای از ثبات اقتصادی در این دوره به شمار می‌رفت (ونس، ۱۳۹۰: ۲۷). در این مدت، اقتصاد (GDP) ایران چهار برابر شد که نشان‌دهنده موفقیت نسبی برنامه‌های عمرانی و اقتصادی در این دوران است. این رشد اقتصادی عمدتاً از طریق صنایع نفتی و رشد صنایع وابسته به آن حاصل شد. پروژه‌های بزرگ عمرانی، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های صنعتی و افزایش مصرف داخلی از دیگر عوامل این رشد بودند.

با افزایش درآمدهای نفتی پس از بحران نفتی دهه ۱۹۷۰ و جنگ اعراب و اسرائیل (۱۹۷۳)، ایران به‌ویژه در دوره اجرای برنامه عمرانی پنجم، به‌طور ناگهانی با بحران اقتصادی مواجه شد. این بحران به‌ویژه ناشی از وابستگی شدید به درآمدهای نفتی و تصمیمات اقتصادی بدون توجه به جوانب مختلف بود. به عبارت دیگر، زمانی که قیمت نفت افزایش یافت، ایران که بیشترین درآمد خود را از این منبع به دست می‌آورد، اقدام به افزایش شدید واردات و سرمایه‌گذاری‌های دولتی در پروژه‌های عظیم کرد. این اقدامات، همراه با مشکلاتی همچون افزایش واردات و عدم توجه به توسعه صنعتی غیرنفتی، به‌ویژه در تولیدات کشاورزی و صنعتی، باعث شد که اقتصاد کشور به‌طور کلی در برابر شوک‌های خارجی آسیب‌پذیر شود.

یکی از پیامدهای اصلی بحران اقتصادی ایران در میانه دهه ۵۰، ظهور "بیماری هلندی" بود (ترابی فرد و رزم آهنگ، ۱۴۰۲: ۲۰). بیماری هلندی به وضعیتی گفته می‌شود که در آن افزایش ناگهانی درآمدهای ناشی از صادرات یک کالا (در اینجا نفت) باعث افزایش ارزش ارز ملی می‌شود و در نتیجه، کالاهای تولید داخل گران‌تر و کمتر رقابتی می‌شوند. این وضعیت به‌ویژه در کشورهای وابسته به منابع طبیعی مانند نفت مشاهده می‌شود و ایران نیز از این قاعده مستثنی نبود.

نکته‌ای که باید در اینجا اشاره کرد این است که شاه باور داشت که نفت یک منبع غیرقابل تجدید است و باید پیش از پایان یافتن آن، اقتصاد ایران به یک ساختار صنعتی و مدرن تبدیل شود تا کشور بتواند پس از اتمام منابع نفتی نیز به حیات اقتصادی خود ادامه دهد. این

استراتژی به‌طور عمده از طریق سرمایه‌گذاری در صنایع و زیرساخت‌های بزرگ‌مقیاس و همچنین تأسیس صنایع نفتی و وابسته به نفت دنبال شد. اما غفلت از سایر بخش‌های اقتصادی و توسعه ناتمام سایر صنایع باعث شد که اقتصاد ایران در برابر بحران‌ها آسیب‌پذیر باشد. نظریه دولت توسعه‌گرا به این نکته نیز اشاره دارد که دولت‌ها باید برای توسعه‌ای پایدار اقدام کنند که وابستگی به منابع طبیعی را کاهش دهد. در ایران، همان‌طور که اشاره شد، دولت به‌شدت به نفت وابسته بود و به‌رغم تلاش برای توسعه صنعتی، نتوانست به‌طور مؤثر سایر بخش‌های اقتصادی را تقویت کند. این امر باعث شد که ایران در برابر شوک‌های نفتی آسیب‌پذیر باشد و نتواند یک ساختار اقتصادی پایدار ایجاد کند که از وابستگی به نفت رها شود.

۴-۲-۳ - مقاومت‌های اجتماعی، فرهنگی و ضعف سرمایه انسانی

می‌توان مدعی شد که هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب نگاه جامع و بومی به مسئله توسعه نداشتند. درحالی‌که توسعه اقتصادی و عمرانی به‌شدت در دستور کار قرار گرفت، توجه به ابعاد اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به حاشیه رانده شد. این رویکرد، موجب شد که توسعه اقتصادی به‌جای آنکه منجر به تحول مثبت در سایر حوزه‌ها شود، بحران‌هایی را در عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد کند (شاویسی و همکاران، ۱۴۰۱). یکی از نقدهایی که به برنامه‌های توسعه دوران پهلوی وارد است، این است که بیشتر این برنامه‌ها به‌جای ایجاد تحول‌های مثبت و سازنده، موجب بحران‌های مختلف در جامعه شدند. ازجمله بحران‌های اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی که درنهایت به انقلاب اسلامی ۱۹۷۹ منجر شد (ایزدی و حیدرپوراینانلو، ۱۳۹۴). این برنامه‌ها که بیشتر در پی مدرنیزه کردن زیرساخت‌ها و صنایع بودند، اغلب فراموش می‌کردند که تغییرات اجتماعی و فرهنگی باید همگام با این تحولات اقتصادی پیش برود.

یکی از مثال‌های بارز در این خصوص این است که نخبگان سنتی، زمین‌داران و نیروهای مذهبی اغلب در برابر برنامه‌های مدرنیزاسیون مقاومت می‌کردند. این گروه‌ها، که از نفوذ و قدرت سیاسی بالایی برخوردار بودند، نگران از دست دادن جایگاه و منافع خود بودند و گاه به‌طور مستقیم در برابر پروژه‌ها مانع‌تراشی می‌کردند. تکنوکرات‌ها عمدتاً بر زیرساخت‌های نمادین نظیر سدها، جاده‌ها و بنادر تمرکز داشتند و به توسعه انسانی و مسائل اجتماعی نظیر آموزش،

بهداشت و رفاه در مناطق محروم توجه کافی نداشتند. این بی‌توجهی باعث ایجاد نارضایتی عمومی شد. بر این اساس، برنامه‌های توسعه در دوران محمدرضا شاه بیشتر با مدل سیاست‌گذاری «انتخاب عمومی» سازگار بودند. در این مدل، دولت به جای توجه به منافع عمومی، بیشتر به منافع گروه‌های خاص یا نخبگان وابسته به رژیم توجه می‌کرد و از سایر مدل‌های سیاست‌گذاری مانند نهادگرایی و نظریه سیستم (نظام) فاصله می‌گرفت.

در مجموع، ساختار شخص‌محور دوران محمدرضا شاه، با تحمیل سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی از بالا به پایین و بی‌توجهی به مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی، موجب شد که فرآیند توسعه به جای آنکه در مسیر تحول و بهبود قرار گیرد، به تدریج به یک بحران اقتصادی و اجتماعی تبدیل شود. درحالی‌که از دید برخی، این برنامه‌ها می‌توانستند ایران را به یک کشور صنعتی و پیشرفته تبدیل کنند، اما ناکامی در مدیریت و عدم توجه به ابعاد انسانی و اجتماعی باعث بروز بحران‌هایی شد که در نهایت به فروپاشی رژیم پهلوی انجامید. درواقع، تمرکز بیش‌ازحد بر پروژه‌های فیزیکی و زیرساختی بدون همراه‌سازی جامعه و بدون تقویت نهادهای اجتماعی، موجب مقاومت در برابر سیاست‌های مدرنیزاسیون شد؛ امری که در نظریه دولت توسعه‌گرا به عنوان یک ضعف ساختاری شناخته می‌شود. از سوی دیگر، بی‌توجهی به آموزش، بهداشت و سرمایه انسانی - به‌ویژه در مناطق محروم - سبب شد که توسعه اقتصادی به نارضایتی عمومی و شکاف‌های اجتماعی دامن بزند، نه به توانمندسازی جامعه. درحالی‌که دولت‌های توسعه‌گرا، معمولاً بر اساس اجماع اجتماعی، مشروعیت نهادی، و هماهنگی میان بخش‌های مختلف قدرت عمل می‌کنند، ساختار شخص‌محور و تصمیم‌گیری متمرکز در حکومت محمدرضا شاه با این منطق در تضاد بود. ازاین‌جهت، عدم توجه به جنبه‌های فرهنگی و مقاومت‌های اجتماعی ناشی از آن، ضعف در تعامل دولت با نیروهای سنتی و مذهبی، و نیز ناکارآمدی در بازتوزیع منافع توسعه، گویای آن است که دولت پهلوی هرچند کوشید با استفاده از ابزارهای اقتصادی به توسعه برسد، اما چون عناصر کلیدی نظریه دولت توسعه‌گرا مانند ظرفیت نهادی، مشارکت اجتماعی، و توازن میان توسعه مادی و انسانی را نادیده گرفت، مسیر توسعه‌اش ناپایدار و نهایتاً شکست‌خورده بود.

نتیجه گیری

یافته‌های این مقاله به روشنی نشان می‌دهد که فرضیه پژوهش به درستی منعکس کننده واقعیت تاریخی دوره محمدرضا شاه است. در این دوره، سازمان برنامه و تکنوکرات‌ها اگرچه با بهره‌گیری از دانش فنی و برنامه‌ریزی منظم در پی نوسازی اقتصادی و اجتماعی کشور بودند، اما در عمل نتوانستند اهداف خود را محقق سازند. این ناکامی نه از فقدان برنامه، بلکه ناشی از مجموعه‌ای از موانع ساختاری، سیاسی، نهادی و اجتماعی بود.

دخالت‌های مکرر سیاسی، به‌ویژه از سوی شاه و دربار، استقلال تصمیم‌گیری سازمان برنامه را تضعیف کرد و مسیر اجرای بسیاری از طرح‌ها را منحرف ساخت. از سوی دیگر، ضعف در هماهنگی نهادی میان سازمان برنامه، سایر وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی باعث بروز ناهماهنگی‌های گسترده و کاهش اثربخشی سیاست‌ها شد. کمبود منابع مالی و زیرساختی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند آموزش، بهداشت، و حمل‌ونقل، نیز موجب شد که بسیاری از پروژه‌ها نیمه‌تمام باقی بمانند یا با کیفیتی پایین اجرا شوند.

علاوه بر این، مقاومت‌های فرهنگی و اجتماعی در برابر الگوهای نوسازی وارداتی، بدون تطبیق با بستر بومی، مانعی جدی بر سر راه پذیرش عمومی و اجرای موفق برنامه‌های توسعه بود. عدم توجه به مؤلفه‌های فرهنگی و اجتماعی در فرایند نوسازی، موجب شد که بخش‌هایی از جامعه با بی‌اعتمادی و گاه مخالفت نسبت به برنامه‌ها واکنش نشان دهند.

درمجموع، این مقاله نشان می‌دهد که ناتوانی تکنوکرات‌ها و سازمان برنامه در تحقق اهداف نوسازی، نه به‌خاطر ضعف در طراحی، بلکه به دلیل فقدان انسجام سیاسی، نهادی و اجتماعی بوده است. بنابراین، برای موفقیت برنامه‌های توسعه در کشورهایی با ساختارهای مشابه، توجه به شرایط سیاسی، ظرفیت نهادی، و تعامل با بستر فرهنگی و اجتماعی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

کتابنامه

الف) فارسی

- ابتهاج، ابوالحسن، **خاطرات ابوالحسن ابتهاج**، جلد ۱، تهران: انتشارات علمی، ۱۳۷۱.
- آبراهامیان، ارواند، **ایران بین دو انقلاب: درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران معاصر**. ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی ولیلایی. تهران: نشر نی، ۱۳۷۷.
- ایزدی، ر.، و حیدرپور اینانلو، م. (۱۳۹۴). «برنامه‌های پنجگانه توسعه در دوران پهلوی و انقلاب اسلامی ایران». **جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه**، ۴ (۲)، ۱۲۳-۱۴۵.
- ترابی‌فرد، میلاد و رزم‌آهنگ، مهدی. (۱۴۰۲). «ابتکار راهبردی ایران؛ جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در اقتصاد جهان؛ ۱. خنثی‌سازی تحریم به چه معناست؟». (۱۸۹۴۲).
- ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، ۳۱ (۲)، ۱۸۹۴۲.
- حسن‌پور، آ.، حسن‌پور، و.، و کافی، م. (۱۳۹۸). «تحلیل تطبیقی - تاریخی تجربه شکست پروژه نوسازی در ایران دوره رضاشاه (مقایسه با ترکیه در دوره آتاترک با کاربری فن جبر بولی)». **جامعه‌شناسی کاربردی**، ۳۰ (۳)، ۶۳-۹۰.
- زیباکلام، ص.، و مقتدایی، م. (۱۳۹۳). «احزاب سیاسی و نقش آن در توسعه سیاسی ایران: مطالعه موردی انتخابات»، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، ۱۰ (۲۹)، ۷-۲۸.
- سرمدی، ا.، زیباکلام، ص.، طاهری، ا.، و ابوالقاسم. (۱۳۹۷). «تأثیر روی کارآمدن دولت تکنوکرات هاشمی‌رفسنجانی در تغییر گفتمان سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از آرمان‌گرایی دهه اول به عمل‌گرایی دهه دوم انقلاب اسلامی»، **پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی**، ۳۶ (۹)، ۲۵۹-۲۷۲.
- سعیدی، ع. ا. **تکنوکراسی و سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران به روایت دکتر رضا نیازمند**. تهران: نشر لوح فکر، ۱۴۰۲.
- شاه‌ویسی، س.، پرتوی، ا.، و خوش‌خطی، م. (۱۴۰۱). «تحلیل انطباق برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی با الگوهای سیاست‌گذاری سه‌گانه در دوران محمدرضاشاه»، **ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران**، ۵ (۱۲)، ۵۰-۷۳.

طالب، م.، و عنبری، م. (۱۳۸۵). دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر محمدرضا شاه. نامه علوم اجتماعی، ۲۷ (۱)، ۱۰۳-۱۲۳.

غنی‌نژاد، موسی، اقتصاد و دولت در ایران: پژوهشی درباره ریشه‌ها و علل تداوم اقتصاد دولتی در ایران. تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، ۱۳۹۵.

فرمانفرمایان، خ. توسعه در ایران: خاطرات منوچهر گودرزی و خداداد فرمانفرمایان. تهران: گام نو، ۱۳۸۱.

کدی، نیکی، ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه عبدالرحیم گواهی، تهران: انتشارات علم، ۱۳۸۵.

کمالخانی، س.، و پژوهان، ع. (۱۴۰۱). «بررسی ساختار و تغییرات دیوان‌سالاری در دوره رضاشاه از منظر جامعه‌شناسی سیاسی». ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۵ (۲)، ۱۷۱-۲۰۵.

لاجوردی، حبیب (۱۳۸۱) خاطرات عبدالمجید مجیدی، تهران، گام نو، ۱۳۸۱.

لفت ویچ، آدرین (۱۴۰۲) دولت‌های توسعه‌گرا، ترجمه جواد افشار کهن، تهران، نشر پبله.

مجیدی، عبدالمجید، توسعه در ایران؛ خاطرات منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان، عبدالمجید مجیدی (به‌کوشش غلامرضا افخمی). تهران: انتشارات گام نو، ۱۳۸۲.

مجیدی، عبدالمجید، خاطرات عبدالمجید مجیدی. تهران: گام نو، ۱۳۹۸.

نبوی، سیدعبدالمیر (۱۳۹۰). «ایران و دولت توسعه‌گرا؛ (۱۳۵۷-۱۳۲۰)»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، دوره ۶، شماره ۳ (۲۳)، صص. ۱۸۷-۲۲۴.

ونس، س، انتخاب دشوار: سال‌های بحرانی در سیاست خارجی آمریکا. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰.

ب) انگلیسی

Afkhami, G. R. (2009). *The Life and Times of the Shah*. University of California Press. Chapter 14, Development and Dreams, pp. 317-334.

Esmark, A. (2017). *Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 27(3), 501-516.

- Giannone, D., & Cozzolino, A. (2024). *Politics by other means: an analysis of the discourses of Italian technocratic Prime Ministers*. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 54(1), 1-16.
- Isaac, J. C. (2015). *Modernization and Politics. Perspectives on Politics*, 13(1), 1-6.
- Li, J., Rim, GN. & An, CJ. (2023) *Comparative Study of Knowledge-Based Economic Strength Between China and the USA*. *J Knowl Econ* 14, 4256–4292
- Kornilov, G. (2022). *Russian Modernization in the 20th Century: Features, Pace, and Results*. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 92(Suppl 3), S221–S234.
- Segal, H. P. (2005). *American Studies: An Annotated Bibliography* (Vol. 2, p. 1596).

