

نقش ساختارهای سیاسی در ناکامی برنامه‌های توسعه ایران قبل از انقلاب: رویکردی میان‌رشته‌ای

علی مرادی بهمنی^۱

چکیده

برنامه‌ریزی توسعه در ایران پیش از انقلاب اسلامی، یکی از مهم‌ترین تجربه‌های تاریخی در شکل‌گیری سیاست‌گذاری مدرن به‌شمار می‌آید؛ تجربه‌ای که با وجود پنج برنامه عمرانی رسمی (۱۳۵۶-۱۳۲۷)، نتوانست به توسعه‌ای پایدار، متوازن و مشارکتی منجر شود. مسئله اصلی پژوهش حاضر، واکاوی نقش ساختارهای سیاسی اقتدارگرا و وابسته در ناکامی این برنامه‌هاست. هدف پژوهش، تحلیل تاریخی و نهادی پنج برنامه عمرانی با تأکید بر تأثیر متغیرهای «اقتدارگرایی سیاسی»، «وابستگی خارجی»، «دولت رانتی» و «ضعف مشارکت عمومی» در شکل‌گیری شکاف میان اهداف رسمی و نتایج واقعی توسعه است. روش تحقیق کیفی و تاریخی-تحلیلی است و داده‌ها از طریق مطالعه اسنادی، تحلیل محتوای کیفی و مقایسه تطبیقی تاریخی گردآوری و تفسیر شده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد که تمرکز قدرت در دربار، نفوذ مستشاران خارجی، اتکا به درآمدهای نفتی و حذف جامعه مدنی، موجب شد الگوی توسعه در ایران به جای اتکا بر نهادهای پاسخ‌گو، بر تصمیمات متمرکز و غیرپایدار استوار شود. در نتیجه، توسعه به پروژه‌ای دولتی و رانتی تبدیل شد که در نهایت بحران مشروعیت سیاسی را تشدید کرد. بر این اساس، اصلاح ساختارهای سیاسی و تقویت نهادهای مشارکتی، شرط لازم برای پایداری توسعه در ایران معاصر است.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌های عمرانی، اقتدارگرایی سیاسی، دولت رانتی، وابستگی خارجی، توسعه نامتوازن.

۴

سال دوم

پاییز و زمستان ۱۴۰۴

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۱۰/۱۴

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۱۲/۲۵

صص: ۱۷۳-۱۴۲

شاپا چاپ: ۳۱۱۵-۹۵۷۵

DOR:

مقدمه

توسعه، در ادبیات علوم سیاسی و برنامه‌ریزی، نه صرفاً فرایندی اقتصادی بلکه شاخصی از کارآمدی سیاسی، مشروعیت نظام و توانایی دولت در تحقق رفاه عمومی تلقی می‌شود (تودارو^۱، ۲۰۱۵: ۴۵). در جوامع در حال گذار، میزان موفقیت دولت‌ها در دستیابی به اهداف توسعه‌ای تا حد زیادی به کیفیت نهادهای سیاسی، میزان مشارکت مردم و نوع رابطه دولت و جامعه بستگی دارد (لفتویچ^۲، ۲۰۰۵: ۶۸۷). ایران در نیمه دوم قرن بیستم، با وجود برخورداری از منابع عظیم نفتی و برنامه‌ریزی اقتصادی نسبتاً منسجم، نتوانست به توسعه‌ای پایدار و متوازن دست یابد. این مسئله، یکی از مهم‌ترین چالش‌های اندیشه سیاسی و تاریخ توسعه در ایران معاصر محسوب می‌شود.

پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، ایران پنج برنامه عمرانی ملی را طی سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ به اجرا گذاشت که از حیث ساختار و اهداف، از پیشرفته‌ترین طرح‌های توسعه‌ای جهان سوم به شمار می‌رفتند. با این حال، فاصله میان اهداف مصوب و نتایج واقعی به گونه‌ای چشمگیر بود. اهدافی چون رشد اقتصادی پایدار، کاهش وابستگی، توزیع عادلانه درآمد و اصلاح ساختارهای تولیدی، هیچ‌گاه به صورت پایدار تحقق نیافتند. به تعبیر آبراهامیان^۳ (۱۳۸۴)، توسعه در ایران پهلوی دوم به «رشد بدون توسعه» شباهت داشت؛ یعنی رشد کمی شاخص‌های اقتصادی، بدون تحول کیفی در ساختار سیاسی و اجتماعی.

از منظر نظری، پیوند میان سیاست و توسعه از دهه ۱۹۶۰ میلادی به عنوان یکی از محورهای اصلی در نظریه‌های توسعه سیاسی مورد توجه قرار گرفت. نظریه پردازانی چون لوسین پای^۴ و گابریل آلموند^۵ بر این باور بودند که توسعه اقتصادی بدون تحولات نهادی، فرهنگی و مشارکت سیاسی امکان‌پذیر نیست. در همین راستا، در ایران نیز ساختار متمرکز قدرت، ضعف نهادهای مدنی و وابستگی شدید به درآمد نفتی موجب شد توسعه اقتصادی از پشتوانه سیاسی و اجتماعی لازم برخوردار نباشد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۲۱۱).

-
- 1 Todaro
 - 2 Leftwich
 - 3 Abrahamian
 - 4 Lucian Pye
 - 5 Gabriel Almond

با نگاهی تاریخی، برنامه‌های عمرانی ایران از نخستین برنامه (۱۳۳۴-۱۳۲۷) تا پنجمین برنامه (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، عمدتاً بر محور رشد سرمایه‌گذاری دولتی، افزایش درآمد نفت، نوسازی صنعتی و گسترش زیرساخت‌ها تدوین شدند؛ اما ساختار اقتدارگرایی رژیم پهلوی، موجب شد این برنامه‌ها از مشارکت نخبگان، بخش خصوصی مستقل و مردم بی‌بهره باشند (حاجی‌یوسفی، ۱۳۷۹: ۶۵). دولت، به جای نقش راهبر توسعه، به کارگزار توزیع رانت نفتی و بازتولید قدرت سیاسی بدل شد؛ از این‌رو، شکاف میان دولت و جامعه عمیق‌تر گردید و سیاست‌های توسعه‌گرا به ابزار مشروعیت‌سازی حکومت تبدیل شدند.

با توجه به این زمینه نظری و تاریخی، هدف اصلی این پژوهش تحلیل نقش ساختارهای سیاسی در ناکامی برنامه‌های توسعه ایران پیش از انقلاب اسلامی است. این مقاله می‌کوشد با رویکردی میان‌رشته‌ای میان علوم سیاسی، تاریخ اقتصادی و برنامه‌ریزی عمومی، نشان دهد که چگونه ساختار اقتدارگرایی پهلوی و وابستگی شدید به قدرت‌های خارجی، موجب ناکارآمدی نهادی، تمرکز تصمیم‌گیری و بی‌اعتمادی اجتماعی شد؛ عواملی که در نهایت به فروپاشی سیاسی و اجتماعی انجامید.

ضرورت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که بسیاری از مطالعات توسعه در ایران، صرفاً به جنبه‌های اقتصادی یا اجرایی پرداخته و نقش نهادهای سیاسی و فرهنگ قدرت را نادیده گرفته‌اند. تحلیل حاضر می‌تواند با تأکید بر عوامل سیاسی و نهادی، تصویری دقیق‌تر از دلایل ناکامی برنامه‌های توسعه ارائه دهد و الگویی مفهومی برای فهم ارتباط میان سیاست و توسعه در کشورهای در حال گذار فراهم سازد.

بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش چنین است که چگونه ساختارهای سیاسی اقتدارگرا، وابستگی خارجی، دولت رانتی و ضعف مشارکت اجتماعی، در ناکامی برنامه‌های توسعه ایران پیش از انقلاب اسلامی نقش داشته‌اند؟ فرضیه اصلی مقاله آن است که ناکامی برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب، حاصل حاکمیت ساختار سیاسی اقتدارگرا و وابسته بود که نهادهای مشارکتی را تضعیف و اولویت‌های توسعه را در خدمت تثبیت قدرت سیاسی قرار داد.

پیشینه پژوهش

در رابطه با موضوع پژوهش، تحقیقاتی به‌قرار زیر صورت گرفته است. به‌عنوان مثال عرب مازار و نورمحمدی (۱۳۹۵) مقاله‌ای با عنوان «تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی)» انجام دادند. نویسندگان به این نتایج دست‌یافته‌اند که مهم‌ترین هدف برنامه‌های توسعه یعنی همان عبارت «توسعه» در نظام برنامه‌ریزی ایران با شفافیت تعریف نشده است؛ بنابراین، مهم‌ترین نتیجه این است که باید توسعه و برنامه‌های توسعه کشور با دقت علمی، تعریف و در مورد آن‌ها اجماع علمی حاصل شود.

طالب و عنبری (۱۳۸۵) در مقاله «دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم» به این نتایج دست‌یافته‌اند که تجربه نظام برنامه‌ریزی در عصر پهلوی دوم نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی دولتی توسعه به دلایل مختلف اجتماعی و سازمانی، پیامدی جز نابسامانی و ایجاد تضادهای چندگانه در لایه‌های زندگی اجتماعی مردم نداشته است. سامان برنامه‌ریزی در کشور بیش از آنکه مترصد توسعه باشد، عاملی برای کنترل آن و تحکیم نفوذ دولت در چرخه اقتصاد، سیاست و فرهنگ بوده است.

ایزدی و حیدرپور اینانلو (۱۳۹۴)، در مقاله «برنامه‌های پنج‌گانه توسعه در دوران پهلوی و انقلاب اسلامی ایران» تأکید می‌کنند که گرچه ابعاد سیاسی بحران حکومت محمدرضا شاه به ظاهر حائز اهمیت بیشتری است ولی ابعاد اقتصادی آن از عمق و تداوم بیشتری برخوردار بوده است. سیاست اقتصادی محمدرضا شاه در سی‌وهفت سال سلطنتش که برنامه‌های پنج‌گانه توسعه و اصلاحات ارضی از شاخص‌ترین آن‌ها به شمار می‌روند، سد سیاسی مهمی را از راه رشد سرمایه‌داری در ایران برداشت؛ اما بی‌توجهی به جوانب سیاسی و اجتماعی آن تبعات سنگینی را برای رژیم به ارمغان آورد؛ که درنهایت باعث برهم‌خوردن تعادل طبقاتی جامعه ایران شد و رژیم در سال‌های منتهی به انقلاب خود را گرفتار بحران مشروعیت یافت. بحرانی که به‌جرئت می‌توان گفت یکی از پایه‌های آن ریشه در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح کلان داشت. دانش‌مهر و هدایت (۱۴۰۳) در مقاله‌ای که با عنوان «برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای در ایران قبل از انقلاب؛ دگرگونی نظام ارضی و فروپاشی اقتصاد روستایی» انجام داده‌اند، دریافته‌اند که

برنامه‌ها و اقدامات توسعه‌ای ذیل الگوی نوسازی، با وجود برخی پیامدهای مثبت، به تدریج و با روند روبه رشد فروش نفت و تأثیرات آن بر اقتصاد ایران و با دگرگونی نظام ارضی، تغییر شیوه حکمرانی روستایی، سلطه نظام برنامه‌ریزی آمرانه و ظهور نظام سرمایه‌داری تجاری-صنعتی، زمینه‌های فروپاشی اقتصاد روستایی را فراهم نموده‌اند.

عبداللهی فیروز راد (۱۳۸۸) در مقاله‌ای با عنوان «روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی در ایران (۱۳۸۲-۱۴۰۴)» با بررسی و آزمون فرضیه پژوهش به کمک اسناد و مدارک معتبر تاریخی و شواهد و قراین آماری دقیق، نشان داد در هر دوره‌ای که دولت، خصلت تحصیلدار پیدا کرده و مستقل و بی‌نیاز از مالیات مردم گشته و از تمرکز قدرت برخوردار گردیده، عرصه را برای مشارکت و رقابت سیاسی تنگ‌تر کرده و مانع استقرار توسعه سیاسی شده است. برعکس، هرگاه قدری از خصلت و ظرفیت تحصیلداری دولت کاسته شده و یا دولت، ضعیف و دچار بحران مالی گردیده، به سمت مالیات‌ستانی از مردم گرایش یافته و نتیجتاً، فرصت مغتنمی برای رشد و بالندگی جامعه مدنی و توسعه سیاسی در کشور فراهم شده است.

قوتی سفیدسنگی و همکاران (۱۳۹۹) در مقاله‌ای با عنوان «مقایسه توسعه اجتماعی در برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی و توسعه در قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران» به این یافته‌ها رسیده‌اند که در قوانین توسعه قبل و بعد انقلاب اسلامی، در بعد توسعه اجتماعی، تأکید بر شاخص‌های رفاه‌گرایانه توسعه اجتماعی بوده است و شاخص انسان‌گرایانه توسعه اجتماعی در هر دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی مورد کم‌توجهی زیادی قرار گرفته است؛ به شکلی که به برخی از شاخص‌های انسان‌گرایانه توسعه (تکثر سیاسی و اجتماعی، برابری حقوق) هیچ توجهی نشده است. مرور فوق نشان می‌دهد که ادبیات پیرامون توسعه ایران پیش از انقلاب دو جریان اصلی دارد: الف) مطالعات نظری و تاریخی-سیاسی که به شکل‌گیری ساختارهای قدرت و مفهوم دولت می‌پردازند؛ ب) مطالعات فنی-برنامه‌ای و گزارش‌های نهادی که بر شاخص‌ها، بودجه و نتایج پروژه‌ها تمرکز دارند. آنچه در این مجموعه کمتر دیده می‌شود، تحلیل علت‌مند و میان‌رشته‌ای نحوه اثربخشی مشخص ساختارهای سیاسی بر فرایندهای طراحی، تخصیص منابع و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله است. به عبارت دیگر، شکاف پژوهشی موجود در پیوند دادن دقیق مدارهای

تصمیم‌گیری سیاسی (نخبگان، دربار، مشاوران خارجی)، ویژگی‌های نهادهای (پاسخگویی، نظارت، بوروکراسی) و نتایج عینی برنامه‌ها قرار دارد؛ شکافی که پژوهش حاضر در پی پرکردن آن است.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از نظر هدف و ماهیت، در زمره مطالعات کیفی و تحلیلی-توصیفی قرار می‌گیرد و با رویکردی میان‌رشته‌ای، در مرز میان علوم سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی انجام می‌شود. مسئله اصلی تحقیق، واکاوی نقش ساختارهای سیاسی در ناکامی برنامه‌های توسعه ایران پیش از انقلاب اسلامی است؛ از این رو تمرکز اصلی پژوهش نه بر ارائه یک روایت صرف تاریخی، بلکه بر تحلیل علمی و نظری از تجربه توسعه در پرتو شرایط سیاسی ایران در دوره پهلوی خواهد بود.

رویکرد نظری این پژوهش بر مبانی تاریخی-تحلیلی استوار است؛ بدین معنا که داده‌های تاریخی و اسناد مربوط به برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله ایران در فاصله سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ گردآوری و سپس با چارچوب‌های نظری علوم سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی، از جمله نظریه وابستگی، دولت رانتی و اقتدارگرایی سیاسی، تحلیل و بازخوانی می‌شوند. این انتخاب از آن جهت اهمیت دارد که بسیاری از برنامه‌های توسعه در ایران پیش از انقلاب، با الگوبرداری از مدل‌های غربی و تحت تأثیر مناسبات سیاسی بین‌المللی طراحی شدند و در عمل به دلیل ضعف ساختارهای داخلی، ناکام ماندند.

جامعه پژوهش شامل کلیه برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله ایران در دوره پهلوی، همراه با اسناد، گزارش‌ها و ارزیابی‌های رسمی منتشر شده از سوی سازمان برنامه‌بودجه، مجلس و سایر نهادهای دولتی است. واحد تحلیل نیز ساختارهای سیاسی تأثیرگذار بر این برنامه‌ها در سطوح مختلف است؛ از جمله نهاد سلطنت و دربار پهلوی، دولت و بوروکراسی اداری، مجلس و احزاب فرمایشی و همچنین مناسبات وابستگی به قدرت‌های خارجی.

روش گردآوری داده‌ها عمدتاً کتابخانه‌ای و اسنادی است. منابع اصلی پژوهش شامل کتاب‌ها، مقالات علمی-پژوهشی، پایان‌نامه‌ها، اسناد رسمی سازمان برنامه‌بودجه و همچنین متون تاریخی معتبر فارسی و انگلیسی در زمینه توسعه ایران، سیاست‌های پهلوی و نظریه‌های توسعه است. در

کنار این منابع، از آثار پژوهشگران برجسته مانند کاتوزیان و آبراهامیان و نیز متون نظری توسعه، بهره‌گیری شده است.

برای روش تحلیل داده‌ها، از دو شیوه اصلی استفاده می‌شود: نخست تحلیل محتوای کیفی برای استخراج مضامین کلیدی همچون اقتدارگرایی، رانتی‌بودن اقتصاد، ضعف مشارکت عمومی و وابستگی خارجی. دوم، تحلیل تطبیقی تاریخی که اهداف اعلام‌شده در برنامه‌های عمرانی را با نتایج واقعی آن‌ها مقایسه کرده و شکاف بین «برنامه‌ریزی رسمی» و «تحقق عینی» را آشکار می‌سازد. این دو سطح تحلیل در نهایت در چارچوب نظری مقاله ادغام می‌شوند تا تصویری جامع از نقش ساختارهای سیاسی در ناکامی توسعه ارائه دهند.

چارچوب نظری پژوهش

چارچوب نظری این پژوهش با هدف تبیین علل سیاسی و ساختاری ناکامی برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب اسلامی، بر مبنای سه نظریه کلیدی در حوزه علوم سیاسی و اقتصاد سیاسی شکل گرفته است. نخست، نظریه «دولت رانتی»^۱ به منزله تبیین‌کننده نقش درآمدهای نفتی در شکل‌گیری ساختار قدرت و ضعف پاسخ‌گویی دولت‌ها به جامعه بررسی می‌شود. دوم، نظریه «وابستگی»^۲ که بر نابرابری ساختاری روابط مرکز و پیرامون و تأثیر آن بر مدل‌های توسعه کشورهای جهان سوم تأکید دارد، برای تحلیل وابستگی اقتصاد ایران به نظام سرمایه‌داری جهانی به کار گرفته می‌شود. سوم، نظریه «اقتدارگرایی»^۳ که تمرکز قدرت و حذف نهادهای واسطه را عامل بازتولید ناکارآمدی توسعه می‌داند، در تحلیل ساختار سیاسی پهلوی دوم به کار می‌رود. در پایان، ترکیب این سه نظریه در قالب مدلی میان‌رشته‌ای، مبنای تحلیل پیوند سیاست، نفت و توسعه در ایران معاصر قرار می‌گیرد.

1 Rentier State

2 Dependency Theory

3 Authoritarian Theory

نظریه دولت رانتی و تأثیر درآمد نفتی بر ساختار تصمیم‌گیری

پیدایش مفهوم «دولت رانتی» در دهه ۱۹۷۰ میلادی به‌ویژه با آثار حسین مهدوی (۱۴۰۰: ۶۲) و بعدها حازم ببلاوی و جاکومو لوسیانی^۱، نقطه عطفی در تحلیل دولت‌های متکی به درآمدهای طبیعی بود^۲. بر اساس این نظریه، دولت‌هایی که بخش عمده‌ای از درآمد خود را از رانت‌های خارجی به‌ویژه نفت کسب می‌کنند، در مقایسه با دولت‌های مالیاتی، ساختار متفاوتی از مشروعیت، پاسخگویی و تصمیم‌گیری دارند (ببلاوی^۳، ۱۹۸۷). در چنین دولت‌هایی، ارتباط متقابل میان دولت و جامعه به‌جای مالیات و مشارکت، بر مبنای توزیع رانت شکل می‌گیرد.

در چارچوب دولت رانتی، درآمد نفتی منبع اصلی اقتدار دولت تلقی می‌شود؛ نه حاصل فعالیت مولد اقتصادی. این امر موجب استقلال مالی دولت از جامعه و در نتیجه کاهش انگیزه پاسخگویی سیاسی می‌گردد. به عبارت دیگر، دولت رانتی به‌جای اتکا به مالیات شهروندان، از درآمدهای نفتی برای تأمین هزینه‌های عمومی و تثبیت مشروعیت سیاسی خود بهره می‌گیرد.

در ایران، ساختار رانتی دولت پس از کشف نفت در اوایل قرن بیستم و به‌ویژه از دهه ۱۳۳۰ به بعد، نقشی تعیین‌کننده در شکل‌دهی به الگوهای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی توسعه‌ای داشته است. برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و نیز برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، به‌شدت متأثر از میزان دسترسی دولت به منابع نفتی بوده‌اند.

ویژگی دیگر دولت رانتی، تمرکز تصمیم‌گیری در سطوح بالا و ضعف نهادهای نظارتی است. به دلیل آن که منابع درآمد از جامعه اخذ نمی‌شود، مردم نیز ابزار مؤثری برای مطالبه پاسخگویی در

1 Hazem Beblawi & Giacomo Luciani

۲ نظریه دولت رانتی اولین بار توسط اقتصاددان ایرانی، حسین مهدوی، در سال ۱۳۴۹ش به‌منظور تبیین پیامدهای وابستگی دولت ایران به فروش نفت ارائه شد. پیش‌تر مهدوی در سال ۱۳۴۳ش در مقاله‌ای با عنوان «بحران آینده ایران»، ضمن بررسی دقیق مراحل اول و دوم اصلاحات ارضی، نسبت به سقوط رژیم پهلوی هشدار داده بود. حازم ببلاوی و جیاکومو لوسیانی نظریه مهدوی را به‌شکل منسجم‌تری برای توضیح درآمدهای نفتی کشورهای عرب حاشیه خلیج فارس به کار گرفتند. نظریه دولت رانتی امروزه ادبیات پژوهشی غنی را به بار آورده و برای تحلیل انقلابات، بحران‌های سیاسی و اجتماعی، موانع گذار به دموکراسی، فساد و ... در کشورهای نفت‌خیز عرب، آمریکای لاتین، شمال آفریقا و غیره کاربرد فراوانی دارد. کاتوزیان و اسکاچپول در تحلیل‌های تاریخی خود درباره ایران از نظریه دولت رانتی بهره گرفته‌اند.

3 Beblawi

اختیار ندارند. نتیجه، شکل‌گیری چرخه‌ای از تمرکز قدرت، سیاست‌گذاری از بالا به پایین و تضعیف جامعه مدنی است.

از منظر نظری، در دولت‌های رانتی، سیاست عمومی تابع منطق تخصیص منابع نه تولید ثروت است. این امر سبب می‌شود تا برنامه‌های توسعه بیشتر بر توزیع و بازتوزیع رانت متمرکز شوند تا بر تحول ساختارهای تولیدی (کارل^۱، ۱۹۹۷: ۹۶). در ایران نیز، بسیاری از طرح‌های کلان توسعه‌ای در دهه‌های گذشته، بیشتر ابعاد بازتوزیعی و تثبیت اجتماعی داشته‌اند تا ماهیت مولد اقتصادی.

در نهایت، نظریه دولت رانتی توضیح می‌دهد که چرا در کشورهای نفت‌خیز، توسعه سیاسی همگام با توسعه اقتصادی پیش نرفته است. وابستگی دولت به درآمدهای خارجی، زمینه را برای استمرار اقتدارگرایی و تضعیف نهادهای دموکراتیک فراهم می‌کند (بیلای و لوسیانی، ۱۹۸۷). در چارچوب دولت رانتی، نفت نه تنها منبع قدرت اقتصادی بلکه عنصر تعیین‌کننده در شکل و ماهیت تصمیم‌گیری سیاسی است؛ به گونه‌ای که استقلال مالی دولت از جامعه، منجر به جدایی ساختاری میان دولت و ملت می‌شود.

نظریه وابستگی و تأثیر روابط مرکز-پیرامون در شکل‌گیری الگوهای توسعه

نظریه وابستگی در دهه ۱۹۶۰ در واکنش به نظریات نوسازی مطرح شد و بر نابرابری ساختاری نظام سرمایه‌داری جهانی میان کشورهای «مرکز» و «پیرامون» تأکید دارد (فرانک^۲، ۱۹۶۷: ۲۳). بر اساس این نظریه، توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی دو روی یک سکه‌اند؛ ثروت کشورهای مرکز حاصل استثمار منابع و نیروی کار در کشورهای پیرامونی است.

در این چارچوب، کشورهای پیرامونی از استقلال در تصمیم‌گیری اقتصادی و سیاسی برخوردار نیستند؛ زیرا مسیر توسعه آن‌ها در چارچوب روابط نابرابر بین‌المللی تعیین می‌شود (کاردوسو و فالتو^۳، ۱۹۷۹: ۴۵). وابستگی به صادرات مواد خام، واردات فناوری و سرمایه خارجی، چرخه‌ای از وابستگی پایدار ایجاد می‌کند که مانع توسعه درون‌زا می‌شود. در ایران، ساختار اقتصاد نفتی دقیقاً با الگوی وابستگی مطابقت دارد. صادرات نفت خام به عنوان ماده اولیه و واردات

1 Karl

2 Frank

3 Cardoso & Faletto

کالاهای صنعتی و سرمایه‌ای از کشورهای توسعه یافته، موجب تثبیت موقعیت ایران در پیرامون نظام جهانی شده است. در نتیجه، حتی برنامه‌های توسعه ملی نیز در چارچوب محدودیت‌های ناشی از روابط بین‌المللی و قیمت جهانی نفت تدوین می‌شوند.

از منظر نظری، توسعه در کشورهای پیرامونی هنگامی امکان‌پذیر است که از وابستگی ساختاری به اقتصاد جهانی کاسته و نوعی استقلال اقتصادی و فناوریانه شکل گیرد. اندیشمندانی مانند سمیر امین و دوس سانتوس^۱ بر ضرورت «گسست از نظام مرکز» برای تحقق توسعه مستقل تأکید کرده‌اند. در ایران دوره پهلوی دوم، واقعیت ساختار جهانی اقتصاد و استمرار وابستگی به نفت، تحقق آن را دشوار ساخته است. بدین ترتیب، سیاست‌های توسعه‌ای همچنان در معرض تأثیرپذیری از روابط مرکز-پیرامون قرار دارند.

برنامه‌های توسعه پنج‌گانه، هرچند با هدف کاهش وابستگی تدوین شدند، اما در عمل به دلیل کمبود فناوری بومی و وابستگی به واردات، نتوانستند از دام «وابستگی مضاعف» رهایی یابند. در این میان، نظریه وابستگی به ما کمک می‌کند تا رابطه میان نفت، سیاست خارجی و ساختار توسعه در ایران را در قالبی ساختاری تحلیل کنیم؛ یعنی نفت نه فقط منبع مالی داخلی بلکه حلقه‌ای از زنجیره وابستگی جهانی است.

نظریه اقتدارگرایی و تمرکز قدرت در دولت‌های پیشامدرن

نظریه اقتدارگرایی ریشه در تحلیل کلاسیک وبر از انواع مشروعیت سیاسی دارد. در دولت‌های اقتدارگرا، مشروعیت بر پایه سنت یا کاریزما استوار است و تمرکز قدرت در رأس هرم سیاسی، تصمیم‌گیری را به فرآیندی غیرمشارکتی بدل می‌کند (وبر^۲، ۱۹۷۸: ۳۲۴). چنین نظام‌هایی تمایل دارند نهادهای مدنی و ساختارهای نظارتی را محدود کنند تا انسجام و کنترل سیاسی را حفظ نمایند. در ایران نیز، چه در دوران پیشامدرن و چه در دوران مدرن متأخر، نوعی تمرکز قدرت سیاسی در ساختار دولت قابل مشاهده است. این تمرکز، به‌ویژه در دوران درآمدهای بالای نفتی، با تمرکز اقتصادی همراه شده و سیاست‌گذاری عمومی را به عرصه‌ای درون‌دولتی تبدیل کرده است.

1 Samir Amin & dos Santos

2 Weber

در نظریه اقتدارگرایی، توسعه اقتصادی ممکن است به صورت «توسعه آمرانه» رخ دهد؛ یعنی دولت بدون مشارکت جامعه، اهداف توسعه را از بالا به پایین اعمال کند (هانتینگتون، ۱۹۶۸: ۳۳). این نوع توسعه گرچه ممکن است در کوتاه‌مدت موجب رشد شود، اما در بلندمدت به بی‌ثباتی سیاسی می‌انجامد؛ زیرا میان دولت و جامعه فاصله نهادی ایجاد می‌کند. در ایران، تجربه اجرای برنامه‌های توسعه از دهه ۱۳۳۰ تا امروز، نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از تصمیم‌گیری‌ها در حوزه توسعه، در سطح نخبگان سیاسی متمرکز بوده و نقش نهادهای مدنی، دانشگاه‌ها و شوراهای مردمی محدود باقی مانده است.

نظریه اقتدارگرایی، رابطه مستقیمی میان تمرکز قدرت، بوروکراسی و ساختار اقتصادی دولت برقرار می‌کند. هنگامی که منابع مالی متمرکز در اختیار دولت باشد (مانند درآمد نفت)، این تمرکز به سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری نیز تسری می‌یابد. در نتیجه، فرآیند توسعه در دولت‌های اقتدارگرا معمولاً فاقد انعطاف، شفافیت و بازخورد اجتماعی است. این امر باعث می‌شود سیاست‌های توسعه‌ای در سطح برنامه‌های رسمی باقی بمانند و به اهداف عملیاتی نرسند (اودانل، ۲، ۱۹۷۹: ۶۵). درنهایت، نظریه اقتدارگرایی ابزار تحلیلی مناسبی برای تبیین چرایی استمرار تمرکز تصمیم‌گیری در دولت‌های متکی به نفت فراهم می‌کند. تمرکز قدرت سیاسی، مکمل تمرکز اقتصادی است و هر دو مانع توسعه مشارکتی و پایدار می‌شوند.

مدل تحلیلی میان‌رشته‌ای

ترکیب سه نظریه فوق، چارچوبی میان‌رشته‌ای برای تحلیل سیاست‌گذاری توسعه در ایران فراهم می‌آورد. از منظر علوم سیاسی، نفت عامل شکل‌دهنده نوع خاصی از دولت است (دولت رانتی) که در تعامل با نظام جهانی (نظریه وابستگی) و الگوی تصمیم‌گیری اقتدارگرا، ساختار منحصربه‌فردی از حکمرانی توسعه را پدید می‌آورد.

این مدل فرض می‌کند که: ۱. درآمد نفت، استقلال مالی دولت از جامعه را افزایش می‌دهد (رانت). ۲. وابستگی به نظام جهانی، استقلال تصمیم‌گیری توسعه‌ای را محدود می‌سازد (وابستگی). ۳. تمرکز قدرت سیاسی، مانع مشارکت عمومی در فرآیند توسعه می‌شود

1 Huntington

2 O'Donnell

(اقتدارگرایی). برآیند این سه سازوکار، چرخه‌ای از توسعه وابسته و تمرکزگراست که در آن برنامه‌های توسعه به جای تحقق عدالت و استقلال، در بازتولید نابرابری ساختاری نقش می‌یابند. مدل پیشنهادی پژوهش (شکل ۱)، با تلفیق یافته‌های علوم سیاسی، اقتصاد سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی، تبیین می‌کند که چگونه نفت به عنوان متغیر مستقل، از طریق دو متغیر میانجی «وابستگی» و «اقتدارگرایی»، بر کارآمدی برنامه‌های توسعه اثر می‌گذارد. در مجموع مدل ترکیبی نشان می‌دهد که توسعه در ایران را نمی‌توان صرفاً پدیده‌ای اقتصادی دانست؛ بلکه باید آن را در بستر قدرت، رانت و ساختار نظام بین‌الملل تحلیل کرد.

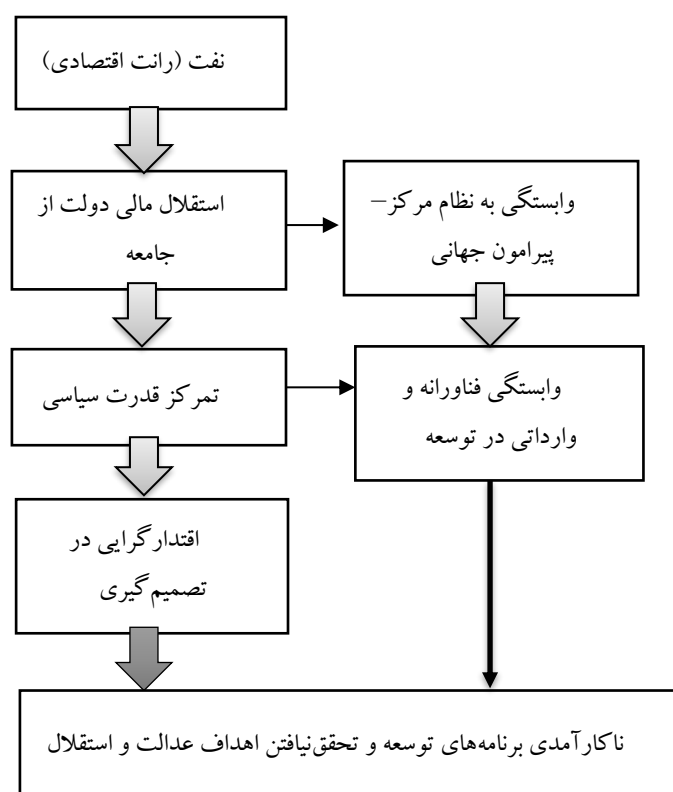
در این مدل، متغیر مستقل اصلی «درآمد نفتی» یا «رانت اقتصادی» است که بر اساس نظریه دولت رانتی منشأ ساختاری قدرت سیاسی در دولت‌های نفت‌خیز به شمار می‌رود. نفت به دولت اجازه می‌دهد بدون نیاز به اخذ مالیات از جامعه، به استقلال مالی دست یابد؛ در نتیجه، رابطه مالیاتی و پاسخگویی متقابل میان دولت و ملت تضعیف می‌شود. این استقلال مالی، پایه‌ای برای تمرکز قدرت سیاسی فراهم می‌سازد و ساختار تصمیم‌گیری را از مشارکت اجتماعی بی‌نیاز می‌کند.

مسیر دوم مدل، به سطح بین‌المللی مربوط می‌شود. طبق نظریه وابستگی، کشورهای دارای اقتصاد تک‌محصولی و رانتی در موقعیت «پیرامونی» نظام جهانی قرار می‌گیرند. وابستگی به صادرات مواد خام و واردات فناوری، استقلال تصمیم‌گیری را محدود می‌کند و مسیر توسعه را در چارچوب روابط نابرابر مرکز-پیرامون تعریف می‌نماید. در ایران نیز، سیاست‌های توسعه‌ای همواره در تعامل و گاه در تضاد با ساختارهای اقتصادی بین‌المللی شکل گرفته‌اند.

نقطه اتصال دو مسیر فوق، نظریه اقتدارگرایی است که نشان می‌دهد چگونه استقلال مالی ناشی از نفت، به تمرکز قدرت سیاسی منجر می‌شود. تمرکز قدرت، نه تنها به تضعیف نهادهای مشارکتی می‌انجامد، بلکه روند تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه را نیز از مسیر شفاف و کارشناسانه خارج می‌کند. در چنین ساختاری، توسعه به پروژه‌ای دولتی و از بالا به پایین تبدیل می‌شود که هدف آن تثبیت قدرت سیاسی است، نه الزاماً تحقق عدالت یا رفاه عمومی.

بنابراین، مدل پیشنهادی این پژوهش نوعی چارچوب میان‌رشته‌ای در حوزه «اقتصاد سیاسی توسعه» و «سیاست‌گذاری عمومی» است. این مدل می‌کوشد فراتر از تبیین صرفاً اقتصادی یا

سیاسی، به پیوند درونی میان منابع مالی، قدرت سیاسی و ساختار بین‌المللی پردازد. بر اساس این چارچوب، هرگونه اصلاح در مسیر توسعه پایدار در ایران، مستلزم بازتعریف رابطه دولت با جامعه (در سطح داخلی) و بازتنظیم رابطه اقتصاد ملی با نظام جهانی (در سطح خارجی) است.



شکل ۱: مدل مفهومی پژوهش

بررسی تاریخی برنامه‌های توسعه ایران پیش از انقلاب

برنامه اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)؛ آغاز برنامه‌ریزی رسمی و ضعف زیرساخت‌های نهادی

برنامه عمرانی اول (به تصویب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷) نقطه آغاز رسمی برنامه‌ریزی مدون در ایران به شمار می‌آید؛ این برنامه تلاش داشت با سازمان‌دهی منابع و تعیین طرح‌های عمرانی کلان، مسیر نوسازی را آغاز کند؛ اما ساختار نهادی متناسب با برنامه‌ریزی بلندمدت هنوز شکل نگرفته بود و سازمان برنامه به‌عنوان نهاد تازه تأسیس برای مدیریت جامع طرح‌ها، ظرفیت محدود و تجارب محدودی داشت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۰: ۲۲).

یکی از دلایل ناکامی نسبی برنامه اول، اختلالات درآمدی و سیاسی مرتبط با ملی شدن نفت و تحولات بعدی بود. کاهش و حذف موقت درآمدهای نفتی، توان مالی دولت را محدود ساخت و به تبع آن طرح‌های برنامه‌ریزی شده نیمه تمام ماندند؛ بنابراین برنامه اول بیش‌تر به‌عنوان تجربه‌ای آغازین شناخته می‌شود تا الگویی موفق از توسعه (کیخسروی و دهیوری، ۱۳۹۴).

از منظر نهادی، قوانین و سازوکارهای حمایتی برای جلب مشارکت بخش غیردولتی و جامعه مدنی ضعیف بودند. تحلیل‌های حقوقی نشان می‌دهد که متن‌های قانونی برنامه‌ها نهادهای غیردولتی را در مدار تدوین و اجرای برنامه وارد نکرده بود و «عامل دولتی» نقش محوری داشت. این امر به کاهش تنوع بازیگران و محدودیت کنشگری اجتماعی انجامید (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۲۴۷).

در بعد فنی-اقتصادی نیز تجربه برنامه‌نویسی در سطح ملی هنوز نوپا بود. ظرفیت آماری، شناسایی شاخص‌ها و امکان سنجش طرح‌ها در بسیاری حوزه‌ها محدود بود که خود سبب شد اهداف بلندپروازانه با منابع و سازوکارهای نامتناسب تطبیق داده شوند. در نتیجه، برنامه اول نتوانست شاخص‌های کمی و کیفی مدنظر را تحقق بخشد (حسینی، ۱۳۹۸).

از منظر جغرافیایی و توزیع منطقه‌ای، برنامه اول نیز توجه کافی به توازن منطقه‌ای و توانمندسازی روستاها نداشت؛ تمرکز بر پروژه‌های شهری و زیرساخت‌های کلان موجب شد مناطق روستایی و محروم کمتر از مزایای برنامه بهره‌مند شوند و نابرابری مکانی تشدید گردد. این

نابرابری‌های اولیه بعدها به عنوان معضل ساختاری در برنامه‌های بعدی بازتولید شد (عرب مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۲۹).

جمع‌بندی درباره برنامه اول چنین است که این برنامه به رغم اهمیت تاریخی‌اش، بیش‌تر یک تجربه نهادی-آموزشی برای کشور بود. فقدان ثبات درآمدی (مربوط به نفت)، ضعف نهادهای مشارکتی و ظرفیت فنی محدود سازمان برنامه از مهم‌ترین عوامل بود که اجرای کامل اهداف را ناممکن ساخت. این درس‌ها مبنای اصلاحات بعدی در ساختار برنامه‌ریزی شدند؛ اما به خودی خود ناکامی برنامه اول را توجیه می‌کنند.

برنامه دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴): تمرکز بر زیرساخت‌ها و وابستگی به کمک‌های خارجی

برنامه دوم با توجه به تجربه برنامه اول بر توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، آب و برق و خدمات عمومی تمرکز کرد و منابع مالی آن تلفیقی از درآمدهای داخلی، نفتی و وام‌های خارجی بود؛ لذا کمک‌ها و وام‌های بین‌المللی نقش مهمی در تأمین مالی پروژه‌ها ایفا نمودند. این الگو، وابستگی به منابع خارجی را در طراحی پروژه‌ها تقویت کرد (امیدی، ۱۳۹۷).

در سطح ساختاری، برنامه دوم نشان داد که سازمان برنامه قادر است در طراحی و اجرای بزرگ‌مقیاس ورود مؤثرتری داشته باشد، اما نهادهای محلی و مشارکت اجتماعی هنوز حاشیه‌ای بودند؛ تصمیم‌گیری‌ها همچنان متمرکز و مبتنی بر سلسله‌مراتب دولتی صورت می‌گرفت و ظرفیت بازخورد ملی ضعیف بود (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۴۱۲). وابستگی به حمایت‌های خارجی و سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی در برخی حوزه‌ها منافع سریع‌التحقق فراهم آورد؛ اما هم‌زمان گزینه‌های راهبردی را در برابر فشار بازیگران بین‌المللی محدود کرد؛ بسیاری از طرح‌ها ارزیابی شده بر اساس استانداردها و نیازهای تأمین‌کنندگان خارجی تنظیم شد تا الزامات بومی توسعه (امیدی، ۱۳۹۷).

به لحاظ توزیع منابع، برنامه دوم تا حدودی موفق به ارتقای زیرساخت شهری و خدماتی شد؛ اما ضعف در پیوند میان پروژه‌ها و توسعه مولد (اشتغال‌زا و فناوری‌پایه) آشکار بود؛ بنابراین اثرگذاری

بلندمدت این سرمایه‌گذاری‌ها بر ساختار تولیدی کشور محدود ماند و وابستگی به واردات فناوری و نهاده‌ها پابرجا ماند (بهداد^۱، ۱۹۸۹: ۹۳).

از منظر مالی، مطالعات نشان می‌دهند که درصد بالایی از مخارج برنامه دوم به پروژه‌های زیرساختی اختصاص یافت و بخش خدمات نقش بسیار برجسته‌ای داشت؛ با این وجود، اتکا به منابع خارجی و درآمدهای ناپایدار، ریسک‌های بودجه‌ای و نوسان‌پذیری برنامه‌ها را افزایش داد (عرب مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۳۱).

نتیجه‌گیری درباره برنامه دوم این است که اگرچه دستاوردهای زیرساختی قابل‌لمس بود، اما الگوی تأمین مالی و وابستگی به منابع خارجی و کمبود تکیه بر ظرفیت‌های داخلی، زمینه‌ساز الگوی توسعه‌ای نیمه‌بنیادی شد که در برنامه‌های بعدی نیازمند بازتعریف و اصلاحات نهادی گردید.

برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱)؛ رشد صنعتی وابسته و تشدید تمرکزگرایی سیاسی

برنامه سوم از چند حیث نقطه عطف بود: تبدیل تجربه‌ای هفت‌ساله به برنامه پنج‌ساله، جداسازی وظایف برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها و افزایش نقش بخش نفت در رشد اقتصادی. آمار رسمی نشان می‌دهد که سهم نفت و خدمات در رشد این دوره برجسته بوده و میانگین رشد اقتصادی برنامه قابل توجه (بیش از ۸ درصد) بود. افزون بر رشد کمی، برنامه سوم با سیاست‌های صنعتی‌سازی نیز همراه شد؛ اما رشد صنعتی غالباً وابسته به فناوری وارداتی و سرمایه‌گذاری خارجی بود که به تولید صنعتی وابسته انجامید؛ به عبارت دیگر، ساختار صنعتی ایجادشده از نظر فناوری و زنجیره ارزش، به واردات و همکاری خارجی وابسته بود (امیدی، ۱۳۹۷).

در بُعد نهادی و سیاسی، برنامه سوم هم‌زمان با تشدید تمرکزگرایی سیاسی رخ داد: اتخاذ اقدامات متمرکز و تصمیم‌گیری در سطوح عالی دولتی، افزایش نقش تکنوکرات‌ها و کاهش کنشگرانی که می‌توانستند بازخورد اجتماعی تولید کنند. این امر موجب شد فرایند برنامه‌ریزی کمتر پاسخگو و بیشتر دستوری شود. (ایرانا، ۱۴۰۱)

برنامه سوم پیامدهای اجتماعی مهمی نیز داشت؛ از جمله موج مهاجرت روستا به شهر، نابرابری منطقه‌ای و فشار بر زیرساخت شهری که بازتابی از رشد سریع شهری و سیاست‌های متمرکز بود. این پیامدها بعدها به یکی از زمینه‌های نارضایتی اجتماعی بدل شد. از منظر ارزیابی عملکرد، هرچند

1 Behdad

اهداف کمی برنامه سوم تا حدودی تحقق یافت، اما اقتصاد مبتنی بر نفت و خدمات بود که اثر غالب را در رشد نشان داد؛ بخش کشاورزی نقشی اندک ایفا نمود و این بُعد ساختاری مانع از تبیین توسعه‌ای متوازن شد.

در مجموع برنامه سوم گرچه در شاخص‌های رشد موفقیت‌آمیز بود، اما ماهیت آن «رشد وابسته» بود؛ رشد بدون تغییرات ساختاری در استقلال فناوری، مشارکت اجتماعی و توزیع منافع که در درازمدت باعث تضعیف بنیه توسعه‌ای گردید.

برنامه چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷): رونق نفتی و گسترش دولت رانتی

برنامه چهارم معمولاً به عنوان «دوران طلایی» رشد اقتصادی پهلوی خوانده می‌شود؛ برنامه‌ای که اهداف رشد سریع را دنبال می‌کرد و در عمل با افزایش سرمایه‌گذاری ثابت و اتکای بیشتر به درآمد نفت همراه شد. سهم بالای نفت در منابع و درآمدهای دولت، امکانات مالی بزرگی برای دولت فراهم آورد؛ اما این رونق نفتی، با خود ویژگی‌های دولت رانتی را تقویت کرد: استقلال مالی دولت از مردم افزایش یافت، شیوه توزیع منابع بیشتر به صورت رانت‌محور درآمده و پاسخگویی سیاسی کاهش یافت. بدین ترتیب، سازوکارهای شفافیت و نظارت ضعیف‌تر شد و بوروکراسی دولتی گسترش یافت (ایرانا، ۱۴۰۱).

برنامه‌ریزی در این دوره با اهداف بلندپروازانه سرمایه‌گذاری همراه بود؛ اما جهت‌گیری‌ها اغلب تکنوکراتیک و متمرکز باقی ماند و نقش بخش خصوصی مستقل و جامعه مدنی در تعیین و نظارت بر اولویت‌ها محدود بود؛ این امر به افزایش خطر ناکامی در هنگام نوسانات قیمت نفت انجامید.

از منظر توزیع، درحالی‌که شاخص‌های کلی اقتصادی بهبود یافت، نابرابری منطقه‌ای و درآمدی تشدید شد؛ بخش‌هایی از جامعه که از اتصال مستقیم به پروژه‌ها یا سهم رانت برخوردار نبودند، از منافع رشد بی‌بهره ماندند؛ بنابراین مشروعیت توزیعی سیاست‌ها تضعیف شد (نجم‌آبادی، ۲۰۰۳: ۲۷۱). این دوره همچنین نشان‌دهنده وابستگی فناوری و نیروی انسانی به بازارهای خارجی بود. طرح‌های صنعتی بزرگ اغلب مبتنی بر واردات فناوری و مشاوره خارجی طراحی و اجرا شدند.

که این وابستگی را عمیق‌تر ساخت و فضای تولید مستقل فناوریانه را تضعیف نمود (عرب مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۳۳).

نتیجه‌گیری درباره برنامه چهارم این است که رونق نفتی توانست رشد کوتاه‌مدت را تقویت کند؛ اما همزمان ساختارهای دولت رانتی و وابستگی خارجی را تشدید کرد. این وضعیت بستر ساز بی‌ثباتی انباشته و کاهش مشروعیت ساختاری شد که معضل اصلی در برنامه‌های بعدی و زمینه‌ساز بحران‌های سیاسی گردید.

برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)؛ تورم، نابرابری و بحران مشروعیت سیاسی

برنامه پنجم در متن انتظارات افزایش شدید درآمدهای نفتی (به‌ویژه در پی جهش قیمت نفت اوایل دهه ۱۳۵۰) تدوین و تصویب شد. پیش‌بینی درآمدهای هنگفت نفتی موجب بازنگری‌های گسترده در اهداف و هزینه‌کردها گردید و سقف انتظارات توسعه‌ای را بسیار بالا برد (سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۵۶: ۷۴).

اجرایی‌شدن بخش‌هایی از برنامه پنجم با نوسانات قیمتی و مدیریت ضعیف همراه شد. تورم ناشی از انبساط نقدینگی، افزایش انتظارات درآمدهای سرمایه‌ای نامتوازن، فشار بر اقتصاد داخلی و توزیع نابرابر منافع را تشدید کرد. در بُعد اجتماعی، شکاف‌های درآمدهای منطقه‌ای به سطح هشداردهنده‌ای رسید و شکایات از کم‌توجهی به عدالت توزیعی و فقدان مشارکت واقعی در تصمیم‌گیری افزایش یافت. این وضعیت به کاهش سرمایه اجتماعی و مشروعیت رژیم کمک کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۳۵۱).

در بُعد نهادی، برنامه پنجم بازتاب‌دهنده عمیق‌تر شدن الگوی دولت رانتی بود: بوروکراسی فربه، کاهش کارایی نظارت و اتکای بیش‌ازپیش به درآمد نفتی، ظرفیت دولت را برای مدیریت شوک‌ها و پاسخگویی اجتماعی تضعیف کرد؛ درعین‌حال، فشار برای توزیع سریع منابع باعث شد کیفیت سرمایه‌گذاری‌ها قربانی سرعت شود (امیدی، ۱۳۹۷).

به‌طور خلاصه، برنامه پنجم علیرغم بودجه‌های بزرگ و اهداف وسیع، نتوانست انسجام نهادی و توازن توسعه‌ای را برقرار سازد؛ انباشت نابرابری، تورم و کاهش مشروعیت، از مهم‌ترین پیامدهای این دوره محسوب می‌شوند و به زمینه‌های بحران سیاسی منجر شدند.

در مجموع، مرور پنج برنامه عمرانی نشان می‌دهد که با وجود هدف‌گذاری‌های بلندپروازانه، الگوی توسعه ایران در دوران پهلوی دوم با چهار مشکل بنیادین مواجه بود: تمرکز قدرت سیاسی، وابستگی به درآمد نفتی، سلطه الیت بوروکراتیک غیرپاسخ‌گو و حذف نهادهای مدنی از فرایند تصمیم‌سازی (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۳۲۹؛ آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۲۵۴). در نتیجه، توسعه در ایران به‌جای تبدیل‌شدن به یک پروژه ملی و مشارکتی، به ابزاری برای تثبیت سلطنت و بازتولید ساختار رانتی تبدیل شد. این تجربه تاریخی نشان می‌دهد که ناکامی توسعه، بیش از آنکه اقتصادی یا فنی باشد، ریشه در ساختار سیاسی غیرپاسخ‌گو و تمرکزگرایی قدرت داشته است.

جدول ۱: مقایسه ویژگی‌های مشترک پنج برنامه عمرانی ایران (۱۳۲۷-۱۳۵۶)

ویژگی‌ها	برنامه اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)	دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱)	سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۹)	چهارم (۱۳۴۹-۱۳۵۶)	پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۹)
هدف اصلی	بازسازی پس از جنگ و ایجاد نهادهای برنامه‌ریزی	توسعه زیرساخت‌های اقتصادی	صنعتی‌سازی و رشد سرمایه‌گذاری خارجی	تثبیت رشد اقتصادی با تکیه بر نفت	رفاه عمومی و نوسازی همه‌جانبه
منبع مالی اصلی	وام و کمک‌های خارجی (بانک جهانی، آمریکا)	کمک‌های خارجی و درآمد محدود نفت	درآمد نفت و وام‌های خارجی	افزایش شدید درآمد نفت	مازاد نفت و اعتبارات دولتی
نهادهای اجرایی	سازمان برنامه و نوپا و وزارتخانه‌ها (کم تجربه)	سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها	سازمان برنامه و شوراهای عالی	تمرکز کامل در دولت مرکزی	بوروکراسی متورم و غیرپاسخ‌گو

نظارت و	بسیار ضعیف؛	نسبی اما فاقد	کنترل دولتی و	حذف	نمادین و فرمایشی
ارزیابی	گزارش‌دهی	شفافیت	سیاسی شده	نهادهای	
	ناقص			نظارتی	
				مؤثر	
توزیع	تمرکز بر تهران	رشد نابرابر میان	تمرکز بر مناطق	تمرکز بر	تشدید نابرابری منطقه‌ای
منطقه‌ای	و جنوب	استان‌ها	نفت خیز	شهرهای	
				بزرگ	
نتیجه	عدم تحقق	رشد کم‌دوام و	رشد ظاهری	افزایش	تورم، نابرابری و بحران
کلان	اهداف و توقف	ناپیوستگی نهادی	همراه با وابستگی	درآمد و	سیاسی
	زود هنگام		صنعتی	گسترش	
				فساد مالی	

مطالعه تطبیقی برنامه‌های عمرانی نشان می‌دهد که اگرچه اهداف کلان هر برنامه بر مبنای نیازهای زمانی تدوین شده بود، اما در عمل، ساختار تصمیم‌گیری متمرکز و غلبه نگاه از بالا به پایین موجب شد برنامه‌ها به صورت مقطعی و غیرپیوسته اجرا شوند. نهاد برنامه‌ریزی که در ابتدا با هدف عقلانی‌سازی مدیریت اقتصادی ایجاد شد، به تدریج به بازوی اجرایی دولت تبدیل گردید و استقلال کارشناسی خود را از دست داد (کیخسروی و دهیوری، ۱۳۹۴). در نتیجه، برنامه‌ریزی به ابزار مشروعیت سیاسی دولت بدل شد، نه راهبردی برای توسعه پایدار.

وجه مشترک دوم، ضعف نظارت و ارزیابی در تمام دوره‌هاست. از همان برنامه اول، گزارش‌های عملکرد به صورت ناقص و غیرشفاف منتشر می‌شد و تا برنامه پنجم نیز هیچ نهاد مستقل ارزیاب وجود نداشت. این ضعف، در کنار تمرکز قدرت مالی و سیاسی، سبب شد اجرای پروژه‌ها تابع منافع گروه‌های خاص و فشارهای خارجی باشد (مهدوی، ۱۴۰۰: ۹۸). به‌ویژه از برنامه سوم به بعد، هرچه درآمد نفتی افزایش یافت، نظارت عمومی و پارلمانی کاهش یافت و ساختار دولت رانتی تقویت شد.

در نهایت، نابرابری منطقه‌ای و گسست میان اهداف و منابع، یکی از پیامدهای پایدار این پنج برنامه بود. تمرکز بودجه و سرمایه‌گذاری در مناطق نفت‌خیز و شهری موجب شد شکاف‌های

اقتصادی میان مرکز و پیرامون تعمیق یابد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۱۲). این نابرابری نه تنها توسعه متوازن را مختل کرد، بلکه پایه‌های اجتماعی نارضایتی را شکل داد که در اواسط دهه ۱۳۵۰ به بحران مشروعیت سیاسی انجامید؛ بنابراین، در مجموع می‌توان گفت که ساختار تمرکزگرا، وابستگی خارجی و فقدان نظام نظارتی مؤثر، سه محور تکرارشونده در ناکامی برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب بوده‌اند.

یافته‌های پژوهش

اقتدارگرایی سیاسی؛ تمرکز قدرت در دربار و نهاد سلطنت، حذف نهادهای نظارتی

داده‌های تاریخی نشان می‌دهد که در دوره پهلوی، تمرکز قابل توجه قدرت در دست شاه و دربار وجود داشته است؛ تصمیم‌گیری‌های کلان توسعه‌ای (تدوین برنامه‌ها، تخصیص بودجه، انتخاب پروژه‌ها) غالباً در حلقه‌های محدود سیاسی و مشاوران نزدیک به شاه صورت می‌گرفتند، بدون دخالت نهادهای نظارتی قابل اتکا. این امر باعث شد که برنامه‌ها کمتر در برابر بازخورد عمومی و کنترل پارلمانی پاسخگو باشند. برای مثال، مشاوران خارجی نیز در این ساختار اقتدارگرایانه نقش مستقیم داشتند؛ حضور شرکت‌های مشاوره‌ای آمریکایی در تدوین برنامه اول و مشاوران هاروارد در برنامه‌های بعدی تحت حمایت دربار، نشان‌دهنده ترکیب اقتدار مرکزی و نفوذ فنی خارجی است که بدون نظارت محلی جدی عمل می‌کردند.

در برنامه سوم و چهارم، هنگامی که بودجه نفتی افزایش یافت، اقتدار سیاسی شاه تقویت شد و هرگونه نقد یا تأخیر در اجرا از طریق دستگاه‌های دولت مرکزی حذف یا مهار گردید. تصمیمات دربار غالباً بدون سازوکار بررسی مستقل اتخاذ می‌شدند و نظارتی کارآمد بر اجرای پروژه‌ها وجود نداشت.

حذف نهادهای نظارتی، اعم از مجلس یا نهادهای محلی یا شوراهای مدنی، یکی از ویژگی‌های مشترک برنامه‌ها بود. گزارش‌های تاریخی نشان می‌دهند که نمایندگان مجلس از تصویب برنامه‌ها بی‌خبر یا کم‌مطلع بوده و پس از تصویب، نظارت عملی بر پیشرفت طرح‌ها

نداشتند. این وضعیت در پنجمین برنامه تشدید شد؛ هنگامی که اهداف توسعه‌ای بزرگ تعیین گردید، اما نظارت مؤثر بر هزینه و کیفیت پروژه‌ها کاهش یافته بود. به‌طور جمعی، اقتدار سیاسی بدون نظارت مؤثر، یکی از عوامل اصلی فاصله میان اهداف رسمی برنامه‌ها و نتایج واقعی است؛ اهدافی که بر عدالت اجتماعی، توسعه متوازن و مشارکت عمومی تأکید داشتند، عملاً تحت تأثیر تمرکز قدرت و فقدان پاسخگویی نهادی قرار گرفتند.

وابستگی خارجی؛ نفوذ مستقیم مشاوران آمریکایی و نهادهای بین‌المللی در سیاست‌گذاری

یکی از یافته‌های مهم پژوهش آن است که کمک‌های خارجی، مشاوران بین‌المللی و شرکت‌های مشاوره غربی در دوران برنامه‌ریزی ایران سهم بسزایی داشته‌اند. برای مثال برنامه اول با مشارکت شرکت مشاوره آمریکایی آغاز شد و در سال‌های بعد مشاوران هاروارد به‌طور جدی در تهیه و تحلیل برنامه‌ها حضور داشتند. این حضور غالباً تحت شرایطی صورت می‌گرفت که منافع و دیدگاه‌های خارجی (بانک جهانی، ایالات متحده) در تعیین جهت سیاست‌های توسعه مؤثر بودند. پروژه‌های بزرگ صنعتی و زیربنایی مانند ذوب آهن اصفهان، سد دز و پتروشیمی آبادان نمونه‌هایی از این وابستگی‌اند: سرمایه‌گذاری‌های خارجی، فناوری وارداتی و مشاوران فنی خارجی برای اجرا و طراحی این پروژه‌ها به کار گرفته شده است. این وابستگی فناورانه و اتباع روش‌های مهندسی خارجی، هرچند مزایایی در کوتاه‌مدت داشت؛ اما توسعه مستقل فناوری و داخلی‌سازی را به تأخیر انداخت.

کمک‌های خارجی و وام‌های بین‌المللی نیز باعث شدند که اهداف برنامه‌ها گاهی با خواسته‌ها و شرایط دهندگان کمک تنظیم شوند؛ استانداردها، اولویت‌های زمانی و نوع پروژه‌ها به گونه‌ای انتخاب شدند که بیشتر با ترجیحات خارجی مطابقت داشته باشند تا نیازهای محلی یا ممکن ایران. این منجر به پروژه‌هایی شد که گاهی با هزینه بالا اجرا شدند اما بازده اجتماعی یا اقتصادی آن‌ها پایین‌تر از انتظار بود.

این یافته‌ها نشان می‌دهند که وابستگی خارجی نه فقط در تأمین مالی بلکه در تعیین فناوری، مشاوران فنی، استانداردها و جهت‌گیری اجرای پروژه‌ها مؤثر بوده است؛ و بنابراین نمی‌توان

وابستگی را فقط یک عامل فرعی دانست، بلکه یکی از متغیرهای علی مهم در ناکامی توسعه است. نتیجه این است که وابستگی خارجی با نفوذ مشاوران، واردات فناوری و مساعدت‌های بین‌المللی به قسمتی از روند توسعه ایران تبدیل شده است، اما این وابستگی همزمان استقلال تصمیم‌گیری فنی و اقتصادی را کاهش داده و با سایر متغیرها - مانند اقتدارگرایی و ضعف مشارکت عمومی - تعامل کرده است تا منجر به شکست نسبی برنامه‌ها گردد.

دولت رانتي؛ اتکا به درآمد نفتی و شکل‌گیری بوروکراسی مصرفی

یکی از یافته‌های اصلی پژوهش آن است که درآمد نفتی به عنوان عامل مالی مرکزی برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب، هم فرصت و هم چالش بزرگی بود. فرصت از این جهت که دولت توان مالی لازم برای سرمایه‌گذاری پروژه‌های کلان را به دست می‌آورد و چالش از آن رو که این درآمدها موجب کاهش نیاز دولت به مالیات از مردم و کاهش تعامل پاسخگو میان حکومت و جامعه شد.

تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که با افزایش قیمت نفت در برنامه چهارم و پنجم، سهم نفت در تأمین منابع دولت افزایش چشم‌گیری داشته است. این امر باعث شد که برنامه‌ها بیشتر به سمت پروژه‌های پرهزینه و غیرمولد گرایش یابند. همچنین بوروکراسی دولتی برای اداره مستقیم پروژه‌ها گسترش یافت و هزینه‌های مالی و عملیاتی دولت افزایش پیدا کرد.

بوروکراسی مصرفی به معنای رشد سازمان‌های دولتی بزرگ با ساختار بوروکراتیک پیچیده و هزینه‌بر، بدون کارایی لازم، از دیگر مؤلفه‌های دولت رانتي است. پروژه‌ها به دلایل سیاسی یا برای نمایش قدرت یا رضایت دربار انتخاب شدند؛ نه الزاماً بر اساس بررسی فنی و اقتصادی کافی و بنابراین بعضی از پروژه‌ها با کیفیت پایین یا تأخیر اجرا شدند (غنی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۸۴).

یافته‌ها نشان می‌دهند که اتکای بیش از حد به نفت در بودجه‌های دولتی سبب شد دولت در هنگام کاهش قیمت نفت یا انقطاع درآمد، دچار کمبود نقدینگی و بحران مالی شود. این امر تأخیر در پرداخت پیمانکاران، افت کیفیت اجرای پروژه‌ها و توقف اجرای برخی از پروژه‌ها را به همراه داشت. علاوه بر این، دولت رانتي باعث شده است که اولویت‌های پروژه‌ها تغییر کنند: پروژه‌هایی که دارای بازده سریع یا چشم‌گیر سیاسی‌اند، بیشتر مورد توجه قرار گرفتند؛ پروژه‌های با اثرات

بلندمدت، عدالت‌بخش یا توزیع منطقه‌ای کم‌تر مورد توجه قرار گرفتند. این جهت‌گیری باعث شد اهداف رسمی بسیاری از برنامه‌ها در زمینه کاهش نابرابری یا توازن منطقه‌ای محقق نشوند. در مجموع، نقش دولت رانتهی در کنار اقتدارگرایی و وابستگی خارجی به وضوح در داده‌ها دیده می‌شود؛ این متغیر از بطن ساختار سیاسی-اقتصادی ایران، به صورت تقویت‌کننده سایر متغیرها، در ناکامی برنامه‌ها مشارکت داشته است.

ضعف مشارکت عمومی؛ حذف جامعه مدنی و فقدان اعتماد اجتماعی

داده‌ها مؤید این است که مشارکت عمومی در سیاست‌گذاری و بررسی برنامه‌ها در دوره‌های پیش از انقلاب بسیار محدود بوده است. انجمن‌های مدنی، تشکلهای محلی و نهادهای مردمی نقش فعال و معنی‌داری در تعیین اولویتهای محلی نداشتند و غالباً پروژه‌ها بدون مشورت عمومی و نظر مردم محلی تعیین می‌شدند. تحلیل متون تاریخی نشان می‌دهد که نظرسنجی‌های عمومی، بازخورد محلی و مشارکت عمومی به ندرت در گزارش‌های ارزیابی برنامه‌ها دیده می‌شد؛ بخش عمده‌ای از ارزیابی‌ها توسط نهادهای دولتی مرکزی انجام می‌شد و اطلاعات شفافی درباره میزان رضایت یا تأثیر اجتماعی پروژه‌ها وجود نداشت.

داده‌ها نشان می‌دهد که در زمان‌هایی که بروز تأخیر یا فساد در پروژه‌ها مشخص شد، جامعه مدنی یا رسانه‌ها محدود به برنامه‌های اعتراض یا نقد نبودند و امکان پیگرد قانونی یا ابزاری مؤثر برای پاسخگویی عملاً وجود نداشت. ضعف مشارکت عمومی همچنین موجب شد که برخی پروژه‌ها براساس اولویتهای رسمی و سیاسی طراحی شده باشند؛ نه براساس نیاز منطقه‌ای یا محلی؛ لذا بهره‌وری محلی پایین و اثرگذاری برنامه‌ها در زمینه عدالت منطقه‌ای و اجتماعی ضعیف باقی ماند.

در نهایت، ترکیب ضعف مشارکت عمومی با سه متغیر دیگر (اقتدارگرایی، وابستگی خارجی و دولت رانتهی) شکافی عمیق میان اهداف رسمی برنامه‌های توسعه و نتایج واقعی ایجاد کرده است؛ اهدافی همچون توزیع عادلانه، اشتغال پایدار و توسعه متوازن با واقعیت تطبیق نداشتند.

فاصله معنادار میان اهداف رسمی برنامه‌ها و نتایج واقعی

اهداف رسمی برنامه‌های عمرانی ایران پیش از انقلاب معمولاً شامل رشد اقتصادی، توسعه زیرساخت، عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری منطقه‌ای و افزایش رفاه عمومی بودند. این اهداف در اسناد مصوب برنامه‌ها و قوانین مرتبط واضح بودند؛ اما یافته‌ها نشان می‌دهند که بسیاری از این اهداف تنها در سطح کمی و بصری تحقق یافته‌اند؛ به‌عنوان مثال پروژه‌های زیربنایی و سرمایه‌گذاری دیده شده‌اند اما تأثیر عمیق بر تولید ملی، عدالت منطقه‌ای یا کاهش وابستگی تکنولوژیک کم بوده است.

عواملی مانند نقصان نظارت، تمرکز تصمیم‌گیری، اتکای مالی به نفت و بهره‌گیری از مشاوران خارجی بدون ظرفیت داخلی‌سازی موجب شدند که برنامه‌ها در برخی مقاطع با تأخیر، هزینه‌های اضافی، عدم تطبیق با نیاز محلی و کیفیت پایین اجرا مواجه شوند. همچنین نتایج اقتصادی-اجتماعی برخی پروژه‌ها از دیدگاه محلی کمتر محسوس بودند: سهم نوسازی شهری، برق‌رسانی و حمل‌ونقل در تهران یا نزدیک به مراکز استان‌ها بیشتر بوده؛ درحالی‌که مناطق دورافتاده یا کمتر صنعتی شده از تأثیرات برنامه‌ها بهره کمی برده‌اند.

این نتایج واقعی، در تضاد با اسناد اهداف رسمی برنامه‌ها بودند: برنامه‌ها اعلام می‌کردند که قصد دارند توزیع خدمات عمومی و زیرساخت در همه استان‌ها را بهبود دهند؛ اما در عمل پروژه‌ها عمدتاً به مناطقی با اولویت سیاسی یا اقتصادی نزدیک به مرکز اختصاص یافتند. بنابراین، می‌توان گفت که فاصله میان اهداف رسمی و نتایج واقعی نه صرفاً به ضعف فنی یا مدیریت، بلکه بیشتر به ساختار سیاسی، وابستگی خارجی، دولت رانتی و ضعف مشارکت عمومی برمی‌گردد. این متغیرها به‌صورت متقابل و تقویتی باعث شدند اهداف رسمی برنامه‌های توسعه به‌صورت کامل محقق نشوند.

جدول ۲: تحلیل تطبیقی متغیرهای علی در ناکامی برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب ایران

متغیر تحلیلی	ویژگی‌های اصلی در داده‌ها	تجلی در برنامه‌های عمرانی	پیامد توسعه‌ای
اقتدارگرایی سیاسی	تمرکز قدرت در دربار و نهاد سلطنت؛ حذف نهادهای نظارتی و مجلس؛ تصمیم‌گیری از بالا به پایین.	تصمیمات کلان توسط شاه و اطرافیان اتخاذ شد؛ نهاد برنامه‌ریزی فاقد استقلال بود؛ برنامه‌ها در عمل غیرپاسخگو شدند.	ناکارآمدی نظارت، افزایش شکاف میان اهداف رسمی و نتایج واقعی
وابستگی خارجی	حضور مستقیم مشاوران آمریکایی و نهادهای بین‌المللی؛ وابستگی به وام‌ها و فناوری خارجی.	در طراحی برنامه‌ها از مشاوران هاروارد و بانک جهانی استفاده شد؛ جهت‌گیری توسعه با ترجیحات غربی همسو بود.	کاهش استقلال تصمیم‌گیری و عدم بومی‌سازی فناوری
دولت رانتهی	اتکا شدید به درآمد نفتی؛ گسترش بوروکراسی مصرفی؛ کاهش نیاز به مالیات و پاسخگویی	برنامه‌های چهارم و پنجم با بودجه‌های نفتی کلان اجرا شدند؛ پروژه‌های غیرمولد افزایش یافت.	افزایش نابرابری، وابستگی مالی دولت و ناپایداری پروژه‌ها
ضعف مشارکت عمومی	حذف جامعه مدنی و شوراهای محلی؛ فقدان بازخورد مردمی در تصمیمات توسعه‌ای	مردم در تعیین اولویت‌ها نقشی نداشتند؛ ارزیابی‌های برنامه‌ها دولتی و بسته بود.	بی‌اعتمادی اجتماعی، نابرابری منطقه‌ای و گسست میان دولت و ملت

نتیجه کلی

برهم‌کنش متقابل چهار متغیر فوق ناکامی نسبی در تحقق ترکیب نظریه‌های دولت رانتی، موجب فاصله‌ی معنادار میان عدالت اجتماعی، توازن وابستگی و اقتدارگرایی اهداف اعلام‌شده برنامه‌ها و نتایج منطقه‌ای و توسعه پایدار واقعی آن‌ها شد؛ به‌ویژه تمرکز قدرت و رانت نفتی ساختار تصمیم‌گیری را از پاسخگویی دور ساخت.

جدول فوق نشان می‌دهد که اقتدارگرایی سیاسی در رأس ساختار تصمیم‌گیری، نه تنها عامل نخستین در تمرکز قدرت بود؛ بلکه بستر اصلی نفوذ سایر متغیرها نیز محسوب می‌شود. تمرکز قدرت در نهاد سلطنت، استقلال نهاد برنامه‌ریزی را از میان برد و به حذف تدریجی نظارت پارلمانی و محلی انجامید. در نتیجه، جهت‌گیری توسعه نه بر مبنای نیازهای جامعه بلکه بر اساس منافع سیاسی و درباری شکل گرفت.

به موازات آن، وابستگی خارجی و دولت رانتی به صورت هم‌افزا عمل کردند. درآمدهای نفتی باعث شد دولت برای تأمین منابع مالی به جامعه متکی نباشد و در نتیجه پاسخگویی در برابر مردم کاهش یابد؛ در همین حال، وابستگی به مشاوران و فناوری غربی مسیر برنامه‌ها را از الگوی بومی منحرف ساخت. بدین ترتیب، توسعه به جای اتکا بر ظرفیت‌های درونی، به واردات اندیشه و سرمایه خارجی وابسته ماند.

در نهایت، ضعف مشارکت عمومی حلقه تکمیل‌کننده این چرخه بود. حذف جامعه مدنی از فرایند تصمیم‌گیری، موجب شد نه بازخورد واقعی از اجرای برنامه‌ها وجود داشته باشد و نه زمینه‌ای برای اصلاح خطاهای ساختاری. نتیجه، شکاف روزافزون میان اهداف رسمی همچون عدالت اجتماعی و توسعه متوازن با نتایج واقعی بود که بیشتر به تمرکز ثروت، نابرابری و بحران مشروعیت سیاسی انجامید؛ بنابراین، براساس مدل مفهومی پژوهش، ترکیب هم‌افزای اقتدارگرایی، دولت رانتی، وابستگی و ضعف مشارکت عمومی به عنوان علت ساختاری ناکامی برنامه‌های توسعه ایران پیش از انقلاب تبیین می‌شود.

نتیجه‌گیری

تحلیل تاریخی و نهادی برنامه‌های عمرانی ایران پیش از انقلاب اسلامی نشان داد که ناکامی این برنامه‌ها را نمی‌توان صرفاً نتیجه ضعف اقتصادی یا کمبود منابع دانست؛ بلکه مسئله‌ای ریشه‌دار در ساختار سیاسی کشور بود. تمرکز قدرت در نهاد سلطنت، حذف نهادهای نظارتی و ضعف پاسخ‌گویی اجرایی موجب شد که فرآیند توسعه از مسیر جامعه فاصله بگیرد و از درون تهی شود. به بیان دیگر، توسعه بدون دموکراتیزاسیون ساختار سیاسی، در عمل به «توسعه اقتدارگرا» تبدیل شد که فاقد پایداری اجتماعی بود.

برنامه‌های عمرانی، اگرچه در ظاهر نشانه‌ای از تلاش دولت برای نوسازی کشور بودند، اما از درون متأثر از منطق تمرکزگرایی قدرت عمل کردند. تصمیم‌گیری‌های کلان، در ساختار بوروکراتیک و از بالا به پایین صورت می‌گرفت و به همین دلیل، ظرفیت‌های محلی و مشارکت اجتماعی در طراحی و اجرای سیاست‌ها نادیده گرفته شد. چنین الگویی موجب گسست میان اهداف توسعه و واقعیت‌های اجتماعی کشور گردید.

در چارچوب نظری توسعه سیاسی، روشن شد که توسعه اقتصادی بدون اصلاح نهادهای سیاسی و افزایش مشارکت اجتماعی، نه تنها ناکافی بلکه ناپایدار است. تجربه ایران پیش از انقلاب مؤید نظریه آلموند و پاول^۱ (۱۹۶۶) و هانتینگتون (۱۹۶۸) است که توسعه سیاسی را شرط بقا و استمرار توسعه اقتصادی می‌دانند. غیبت نهادهای پاسخ‌گو و ضعف جامعه مدنی در این دوران، مانع اصلی تحقق عدالت منطقه‌ای، توازن بخشی و نظارت عمومی بر منابع ملی بود.

از منظر نهادی، سازمان برنامه‌بودجه اگرچه یکی از دستاوردهای مدرن‌سازی ایران بود، اما در عمل به نهادی فنی بدون استقلال سیاسی تبدیل شد. فقدان پیوند میان نهادهای فنی، نهادهای نظارتی و نهادهای انتخابی، سبب شد که برنامه‌ریزی به امری اداری تقلیل یابد. نتیجه آن بود که برنامه‌ها، به جای تحقق اهداف توسعه پایدار، در خدمت تثبیت اقتدار سیاسی قرار گرفتند.

نکته کلیدی دیگر آن است که وابستگی ساختاری اقتصاد به درآمد نفت، در غیاب نظام پاسخ‌گویی و نظارت عمومی، به «نفرین منابع» منجر شد. درآمد نفتی به جای تبدیل شدن به سرمایه

1 Almond & Powell

توسعه، موجب افزایش رانت، فساد و تمرکز تصمیم‌گیری در مرکز قدرت گردید. به همین دلیل، رشد اقتصادی دهه ۱۳۵۰ هرگز به توسعه اجتماعی و فرهنگی منتهی نشد.

از نظر اجتماعی نیز، نوسازی بدون مشارکت، زمینه بی‌اعتمادی عمومی را فراهم کرد. اصلاحات ارضی، نوسازی شهری و صنعتی‌شدن شتاب‌زده، بدون بستر فرهنگی و مشارکت روستاییان و طبقات متوسط، باعث گسست‌های اجتماعی شد. در نتیجه، پروژه دولت مدرن در برابر بحران مشروعیت قرار گرفت و جامعه، دولت را به‌عنوان بازیگری غیردوست و بی‌پاسخ‌گو درک کرد.

بررسی میان‌رشته‌ای مقاله نشان می‌دهد که توسعه پایدار، مفهومی سیاسی-اجتماعی است و نه صرفاً اقتصادی. هر نوع توسعه‌ای که بر پایه نهادهای پاسخ‌گو، نظارت مردمی و ظرفیت محلی استوار نباشد، به‌طور ساختاری شکننده خواهد بود. تجربه تاریخی ایران این گزاره را تأیید می‌کند که فقدان حکمرانی مشارکتی، همواره به ائتلاف منابع و افزایش نابرابری منجر می‌شود.

بنابراین، مسئله اصلی در ناکامی توسعه پیش از انقلاب، ضعف در حکمرانی بود نه در برنامه‌ریزی. نهادهای برنامه‌ریز در غیاب پاسخ‌گویی سیاسی، به ابزارهای بوروکراتیک قدرت بدل شدند. هرچند در ظاهر طرح‌ها و برنامه‌ها وجود داشتند، اما به دلیل فقدان سازوکارهای ارزیابی و بازخورد، از تحقق اهداف خود بازماندند.

در نهایت، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مسیر توسعه ایران نیازمند بازنگری بنیادین در رابطه میان سیاست و توسعه است. بدون اصلاح ساختارهای قدرت، تقویت نهادهای پاسخ‌گو و گسترش شفافیت در فرآیند تصمیم‌سازی، سیاست‌های توسعه‌ای در معرض همان خطاهای تاریخی قرار خواهند گرفت؛ بنابراین، درس اصلی تجربه پیش از انقلاب آن است که توسعه نه از مسیر فرمان، بلکه از مسیر نهاد، گفت‌وگو و اعتماد اجتماعی می‌گذرد.

منابع

- آبراهامیان، پروانه. (۱۳۸۴). *ایران بین دو انقلاب: درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران معاصر* (چاپ ۱). ترجمه گل محمدی، احمد و فتاحی ولیلایی، محمدابراهیم. تهران: نشر نی.
- امیدی، رضا. (۱۳۹۱). تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی. *فصلنامه پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی*، ۱۷(۴)، ۹۷-۱۱۴.
- ایزدی، رجب و حیدرپور اینانلو، مرتضی. (۱۳۹۴). برنامه‌های پنج‌گانه توسعه در دوران پهلوی و انقلاب اسلامی ایران، *فصلنامه جامعه‌شناسی اقتصاد و توسعه*، ۴(۲)، ۱-۲۷.
- حاجی‌یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۷۹). *دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- حسینی، سعید. (۱۳۹۸). ارزیابی میزان تحقق برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی. دومین کنفرانس بین‌المللی عمران، معماری و مدیریت توسعه شهری در ایران، تهران.
- خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا). (۱۰ بهمن ۱۴۰۱). مدل توسعه در دوره پهلوی؛ چگونه پنج برنامه عمران به بحران ختم شد؟. بازایی شده از <https://www.irna.ir/news/85014037/>
- دانش مهر، حسین و هدایت، عثمان. (۱۴۰۳). برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای در ایران قبل از انقلاب؛ دگرگونی نظام ارضی و فروپاشی اقتصاد روستایی. *فصلنامه پژوهش‌های روستایی*، ۱۵(۴)، ۱۷۹-۱۹۸.
- طلب، مهدی و عنبری، موسی. (۱۳۸۵). دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم. *نشریه‌نامه علوم اجتماعی*، ۲۷(۱)، ۱۸۲-۲۰۴.
- عبداللهی فیروز راد، محمد. (۱۳۸۸). روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی در ایران (۱۳۸۲-۱۳۰۴). *فصلنامه جامعه‌شناسی ایران*، ۱۰(۱)، ۲۹-۶۳.
- عرب مازار، عباس، و نورمحمدی، خسرو. (۱۳۹۵). تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی). *فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، ۵(۱)، ۱۹-۴۲.
- غنی‌نژاد، موسی. (۱۳۹۷). *تجددطلبی و توسعه در ایران معاصر*. تهران: نشر مرکز.
- قوتی سفیدسنگی، علی و همکاران. (۱۳۹۹). مقایسه توسعه اجتماعی در برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی و توسعه در قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران. *فصلنامه رفاه اجتماعی*، ۲۰(۷۹)، ۵۵-۱۱۷.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون. (۱۳۸۵). *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی* (چاپ ۱۲). ترجمه نفیسی، محمدرضا و عزیزی، کامبیز. تهران: نشر مرکز.
- کیخسروی، مراد و دهیوری، سحر. (۱۳۹۴). تحلیل برنامه‌های عمرانی ایران قبل و بعد از انقلاب. سومین همایش ملی گیاهان دارویی و کشاورزی پایدار، همدان.
- مهدوی، حسین. (۱۴۰۰). الگوها و مسائل توسعه اقتصادی در کشورهای رانتیه - مورد ایران. ترجمه حیدری رمی، حسین. تهران: چاپ و نشر بازرگانی.

- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Little, Brown
- Beblawi, H. (1987). The Rentier State in the Arab World. *Arab Studies Quarterly*, 9(4), 383–398.
- Behdad, S. (1989). Foreign exchange gap, structural constraints, and the political economy of exchange rate determination in Iran. *International Journal of Middle East Studies*, 21(3), 291–315.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. University of California Press.
- Frank, A. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York: Monthly Review Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Karl, T. L. (1997). *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*. University of California Press.
- Leftwich, A. (2005). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Cambridge: Polity Press.
- Najmabadi, A. (2003). *The Story of the Daughters of Quchan: Gender and National Memory in Iranian History*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- O'Donnell, G. (1979). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley: University of California Press.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). *Economic development* (12th ed.). Pearson.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.

The Role of Political Structures in the Failure of Iran's Development Plans before the Revolution: An Interdisciplinary Approach

Ali Moradi Bahmaei¹

Abstract

Development planning in pre-revolutionary Iran represents one of the most significant historical experiences in the emergence of modern policymaking. Despite the implementation of five official development plans (1948–1977), the country failed to achieve sustainable, balanced, and participatory development. The main problem addressed in this study is the examination of how authoritarian and dependent political structures contributed to the failure of these plans. The research aims to provide a historical and institutional analysis of the five development programs, emphasizing the impact of four key variables: political authoritarianism, external dependency, rentier state structure, and weak public participation on the gap between the official goals and the actual outcomes of development. This study employs a qualitative and historical-analytical methodology, using documentary analysis, qualitative content analysis, and historical comparative techniques. Findings reveal that the concentration of power within the monarchy, the influence of foreign advisers, reliance on oil revenues, and the exclusion of civil society led to a development model rooted in centralized and unstable decision-making rather than accountable institutions. Consequently, development became a state-led and rent-based project that deepened the regime's legitimacy crisis. The study concludes that reforming political structures and strengthening participatory institutions are essential prerequisites for achieving sustainable development in contemporary Iran.

Keywords: Development Plans, Political Authoritarianism, Rentier State, External Dependency, Unbalanced Development.

¹Assistant Professor of Political Science, Imam Hossein University, Tehran, Iran. Email: moradialijan@gmail.com