

دوفصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه سال چهارم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۴ صفحات ۲۷-۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۹/۲۳

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۰۲/۲۱

## بررسی پیامدهای برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی دوره پهلوی اول و دوم و نقش آن در شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران

رجب ایزدی<sup>۱</sup>

مرتضی حیدرپور اینانلو<sup>۲</sup>

### چکیده

هدف این مقاله بررسی برنامه‌های توسعه اقتصادی در دو دوره پهلوی اول و دوم و بحث بر روی پیامدهای آن می‌باشد. فرض اصلی این مقاله این است که ناکارآمدی و یا تندروری‌هایی که در اقدامات و سیاست‌های پیشنهاد شده و انجام شده ناشی از تصویب برنامه‌های پنجگانه توسعه اقتصادی به‌ویژه در دوره پهلوی دوم وجود داشته و هم‌چنین بی‌توجهی به جوانب سیاسی و اجتماعی این سیاست‌ها، تبعات سنگینی را برای این رژیم و جامعه به ارمغان آورده است. روش مطالعه در این تحقیق از نوع اسنادی و کتابخانه‌ای است. مطالعه اسناد و مدارک نشان می‌دهد که توجه عمده به توسعه اقتصادی و پروژه‌های عمرانی بدون در نظر گرفتن زیرساخت‌های اجتماعی و فرهنگی و بی‌توجهی به خواسته‌های طبقات مختلف اجتماعی زمینه‌های اقتصادی داشته و بعدها با خواسته‌های سیاسی و فرهنگی و اجتماعی همراه شده و بستر لازم برای شکل‌گیری تحولات سیاسی اجتماعی را در جامعه ایران فراهم نمود.

**واژگان کلیدی:** برنامه‌های عمرانی، توسعه اقتصادی، صنعتی سازی، انقلاب اسلامی، برنامه پنجگانه توسعه.

Email: drrajabizadi@yahoo.com

Email: m.heydarpour1991@gmail.com

۱- استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه تبریز.

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشگاه تبریز.

### مقدمه

خط مشی اساسی حکومت‌ها در بسیاری از کشورهای غیرصنعتی و در حال توسعه جنوب در دوره پس از جنگ جهانی دوم، توسعه اقتصادی و اجتماعی برنامه‌ریزی شده بود و این به مثابه راهی برای پیشرفت سریع و پر کردن شکاف بین این کشورها با شمال صنعتی و توسعه‌یافته بوده است.

توسعه اقتصادی و اجتماعی برنامه‌ریزی شده در بسیاری از کشورهای غیرصنعتی و در حال توسعه جنوب در دوره پس از جنگ جهانی دوم راهی برای پیشرفت سریع و پر کردن شکاف بین این کشورها با شمال صنعتی و توسعه‌یافته خط‌مشی اساسی حکومت‌ها قرار گرفت.

به‌عنوان راه پیشرفت تند و پر کردن فاصله این کشورها با شمال صنعتی و توسعه‌یافته خط‌مشی اساسی حکومت‌ها قرار گرفت.

در ایران نیز هر چند اقداماتی در راستای نوسازی و توسعه کشور در دوران رضا شاه انجام یافته بود ولی این اقدامات در برخی از حوزه‌ها با اینکه بنیادی بود، ولی اولیه و ناکافی می‌نمود، و با اشغال ایران به‌وسیله متفقین متوقف شده و حتی بخشی از آثار آن در دوران اشغال و نابسامانی کشور از بین رفت.

پس از برون رفت متفقین از ایران و برطرف شدن برخی عواقب دردناک ناشی از اشغال، از سال ۱۳۲۷ برنامه‌های پنج‌گانه عمرانی و توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به مورد اجرا و برای برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای آن‌ها، سازمان برنامه و بودجه کشور تأسیس گردید. هدف این برنامه‌ها ایجاد زیرساخت‌های لازم برای صنعتی کردن کشور، مکانیزه کردن کشاورزی، گسترش ارتباطات، گسترش بخش خدمات و توسعه اجتماعی از راه گسترش آموزش، بهداشت و درمان و بهبود استانداردهای زندگی در شهرها و روستاهای ایران بود.

اجرای این برنامه‌ها که تا آستانه انقلاب اسلامی ادامه داشت به دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی خواسته و ناخواسته‌ای منجر شد و پیامدهای مثبت و منفی برجای گذاشت که بخش قابل توجهی از پیامدهای منفی آن از افق دید و توان پیش‌بینی برنامه‌ریزان بیرون

مانده بود و باعث جابجایی‌هایی در آرایش طبقات اجتماعی جامعه ایران و دگرگونی‌های اساسی در وزن هر کدام از آنها و تحرک اجتماعی گسترده و تغییر نقش و جایگاه دولت در نظام اقتصادی و اجتماعی کشور و دگرگونی‌های سودمند و ناسودمند فرهنگی شد و گاهی سبب نارضایتی بخش‌های مهمی از جامعه ایران و بروز دشواری‌ها و معضلاتی شد که در نظام برنامه‌ریزی پیش‌بینی نشده یا دست کم گرفته شده بود.

هدف این مقاله نفی نتایج مثبت و سودمند این برنامه‌ها و یا نفی خدمات ارزشمند سازمان برنامه و بودجه ایران نیست، بلکه این پرسش مطرح است که آیا می‌توان ارتباطی میان نتایج این برنامه‌ها- به‌ویژه نتایج برخی بخش‌های نامتناسب و زیانبار آن‌ها - و شکل‌گیری رویداد انقلاب ایران می‌توان ترسیم کرد؟ این مقاله در پی پاسخگویی به این پرسش و آشکار ساختن ابعاد و زوایای این ارتباط می‌باشد. فرض مقاله این است که برگرفتن برخی الگوهای توسعه به‌ویژه در بخش اقتصاد و برخی دگرگونی‌های تند اجتماعی و اقتصادی و پیامدهای زیانبار آنها به فراهم آمدن زمینه‌های لازم برای وقوع انقلاب کمک شایان توجهی نموده است.

برای بررسی برنامه‌های پنجگانه توسعه کشور نخست لازم است به‌طور اجمالی به تحولات اواخر دهه ۲۰ و ۳۰ اشاره کرده و سپس در مورد هر یک از برنامه‌های توسعه به تفصیل توضیح داده شود.

با به قدرت رسیدن رضا شاه اقداماتی برای رهایی از مشکلات و آشفتگی‌هایی که کشور ایران در اواخر دوران حکومت قاجار با آنها دست به‌گریبان بود، صورت گرفته و در طی حکومت شانزده ساله پهلوی اول نیز اقدامات زیادی در این راستا انجام گرفت. در عرصه اقتصادی نیز، اقتصاد ویران ایران به‌تدریج رو به ثبات گذاشت و تا اندازه‌ای نیز یکپارچگی خود را به‌دست آورد. به‌عبارتی اقتدار دولت مرکزی راه را برای پیشرفت اجتماعی و اقتصادی هموار کرد اما با وجود بهبود اوضاع اقتصادی کشور در دوران حکومت رضا شاه به نسبت دوران حکومت قاجار، با اشغال ایران توسط نیروهای نظامی انگلیس و اتحاد جماهیر شوروی در شهریور ۱۳۲۰ و تبعید رضاشاه، نارضایتی‌های سرکوب شده شانزده سال پیش از آن سر برآورد. این دوره، دوره اشغال کشور به‌وسیله بیگانگان، عدم ثبات- تشدید تضادها-

بی‌نظمی و ناامنی بود. اشغال کشور و بی‌ثباتی داخلی به کمبود کالا و در نتیجه نرخ‌های تورم بسیار بالا را به‌وجود آورد.

سرمایه‌گذاری خصوصی مخاطره‌آمیز و نامطمئن بود. بیکاری افزایش یافته و فقر شایع شده بود. آنچه باعث گردش کارها می‌شد، دست نامرئی «درآمد نفت» بود که به دولت اجازه می‌داد به بسیاری از تعهدات جاری خود عمل کند و تأثیر این پدیده‌ها بر کشاورزی و صنعت بسیار فاجعه‌آمیز بود مثلاً در مناطق صنعتی ناآرامی‌های فوق‌العاده‌ای را سبب شد گسترده‌ترین آن، اعتصاب کارگران نفت در سال ۱۳۲۵ بود که طی آن دولت مرکزی به نیروهای نظامی دستور تیراندازی به روی اعتصابیون شورشی را داد (ازغندی، ۱۳۸۶: ۳۳۵-۳۳۴). به عبارت روشن‌تر پیامدهای اقتصادی اشغال کشور ویران‌کننده بود (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۱۸۷). به صورت خلاصه در مورد دستاورد اقتصادی رضا شاه در دوران حکومت شانزده ساله‌اش می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: رشد صنایع تولیدی، افزایش ظرفیت و سرمایه‌بری آن در نتیجه کاربرد فزاینده تکنولوژی خارجی؛ افزایش تعداد و سهم انحصارات دولتی و خصوصی در تولیدات صنعتی و تجاری، بوروکراتیزه شدن بیشتر زندگی و کار، ایجاد ظرفیت تولیدی زاید در نتیجه عدم توجه به وابستگی متقابل صنایع مختلف در سیاست‌های سرمایه‌گذاری دولت؛ اتلاف مضاعف سرمایه‌گذاری در طرح‌های آموزشی گزاف در حالی که برای فارغ‌التحصیلان جدید اشتغال مولدی وجود نداشت و از سوی دیگر دولت به ایجاد مشاغل غیر مولد و افزایش تعداد میز و صندلی‌های دفتری وادار می‌شد (همان: ۱۷۵-۱۷۴). در مجموع می‌توان گفت دستاورد اقتصادی حکومت رضاشاه که از منطق شبه مدرنیستی تبعیت می‌کرد، نه تنها موفق نبوده بلکه حاصل برخورد معقول و متناسب، چه رسد به موفق، با پیشرفت اقتصادی نبود و سیاست اقتصادی رضا شاه عمدتاً با سرمایه‌گذاری در طرح‌های پر هزینه و کم بازده موجب اتلاف منابع ملی شد (همان: ۱۷۹). عامل بی‌برنامگی یا به عبارت روشن‌تر نبود واز این رو نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر حرکت از پایین به بالا یا نظام دموکراتیک، در کنار دستاورد اقتصادی دوران حکومت پهلوی اول در نهایت باعث شد که اقدامات رضاشاه در عرصه اقتصادی، در عمل کمترین تأثیر را در میان مردم داشته و موجب نهادینه شدن تغییرات نگردد (احمدیان، ۱۳۸۳: ۱۴۳).

مطالب فوق خلاصه‌ای از عمده‌ترین حوادث سیاسی و اقتصادی اوایل به قدرت رسیدن محمدرضا شاه بود که بی‌تردید در تدوین و تعقیب برنامه‌های توسعه بی‌تأثیر نبوده است.

### اولین تجربه تدوین برنامه عمرانی کشور (۱۳۳۳-۱۳۲۷)

برنامه هفت ساله عمرانی بلافاصله بعد از پایان جنگ جهانی دوم به اجرا گذاشته شد و سال ۱۳۲۷ را می‌توان نقطه رهیافت و آغاز برنامه ریزی عمرانی در کشور و ابتدای دوره جدید توسعه نامید. زیرا در این سال نخستین سند برنامه کشور برای دوره هفت ساله ۱۳۳۴-۱۳۲۷ همزمان و همسو با تأسیس سازمان برنامه و بودجه به تصویب رسید. این برنامه در شرایط کمبود و ضعف منابع مالی و اعتباری تدوین شد که جایگاه درآمدهای ارزی را نشان می‌داد. هدف‌های کلی این برنامه عمرانی افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاح کشاورزی، صدور مواد معدنی، ارتقاء سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی اعلام شده بود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷: ۱۱).

برای این منظور این برنامه با اختصاص ۲۸/۶ درصد بودجه به امور اجتماعی و ۲۴/۸ درصد بودجه به امور کشاورزی این دو بخش را در اولویت قرار داده بود. در هر حال بدان‌گونه که از توزیع اعتبارات برنامه اول برمی‌آید الگوی توسعه مورد نظر دولت، توسعه کشاورزی با تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این بخش بوده است (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۱). یکی از ایرادات اساسی و نکات منفی برنامه اول توسعه، منابع تأمین مالی برنامه توسعه بوده که در جدول شماره ۱، بدان اشاره شده است.

جدول شماره ۱: منابع تأمین مالی برنامه اول توسعه

منابع برنامه	درصد از کل	مبلغ (میلیون ریال)
از محل پرداخت‌های شرکت نفت	۳۷	۷۸۰۰
از محل تحصیل اعتبارات بانک ملی	۲۱/۴	۴۵۰۰
از محل فروش دارایی دولت	۴/۸	۱۰۰۰
از محل مشارکت خصوصی	۴/۸	۱۰۰۰
از محل وام از بانک جهانی	۳۲	۶۷۰۰
جمع	۱۰۰	۲۱۰۰۰

با بررسی جدول فوق مشخص می‌شود که بیش از پنجاه درصد برنامه اول توسعه از محل وام (داخلی و خارجی) تأمین مالی شده است، یعنی از ۲۱ میلیارد ریال منابع برنامه و توسعه، ۱۱/۲ میلیارد ریال از محل وام داخلی و کمک‌های خارجی فراهم گردیده است (تجلی، ۱۳۸۱: ۱۹۹-۱۹۸).

در واقع از اهداف عمده تهیه برنامه اول توسعه، پاسخگویی به نیازهای کارخانجات دولتی که در دوران جنگ جهانی دچار نابسامانی شده بود و همچنین تنظیم یک برنامه اقتصادی برای کشور بود. اگرچه به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، برنامه اول ویژگی‌های یک برنامه جامع و هماهنگ را نداشت. در مجموع می‌توان گفت که برنامه اول با طرح‌های متفرق و مجزا از یکدیگر آغاز شد. پیوستگی بین این طرح‌ها لزوماً مدنظر نبوده و در نتیجه از محتوای آن با مکانیسم دستیابی به توسعه به ذهن متبادر نمی‌شد. برنامه عمرانی اول تنها به مدت دو سال اجرا شد و با آغاز ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ و تحریم همه‌جانبه ایران و قطع درآمد دولت از نفت که بایستی صرف اجرای برنامه می‌شد، انجام آن متوقف شد، به‌طور کلی این برنامه به دلیل درگیری‌های سیاسی و قطع کمک‌های امریکا و عدم صدور نفت، برنامه موفق نبود، (قدیری معصوم، ۱۳۷۷: ۹۷).

در اواخر سال ۱۳۳۱ نیز تحولاتی در عرصه داخلی و خارجی رخ داد که زمینه کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ را فراهم ساخت. در عرصه داخلی از مخالفت‌های آیت‌الله کاشانی با جنبش ملی شدن صنعت نفت در نتیجه اختلاف نظر پدید آمده بین ایشان و دکتر مصدق و همچنین از نقش دربار، به‌ویژه از نقش اشرف پهلوی در کودتا که وظیفه هماهنگ‌کننده را در جریان کودتا بین شاه و مقامات انگلیسی-آمریکایی را برعهده داشت (فردوست، ۱۳۷۰: ۲۶-۲۵)، نیز نمی‌توان غافل شد. در عرصه بین‌المللی نیز می‌توان به تلاش دولت بریتانیا و آمریکا در سرنگون کردن دولت مصدق اشاره کرد. آنها وجود دولت مصدق و سیاست‌های آن را در جهت عکس منافع خود می‌دیدند که سرانجام با سقوط دولت مصدق و درگیری‌های خیابانی همراه با کودتای نظامی، دوران جدیدی در عرصه تحولات سیاسی از جمله سرمایه‌گذاری خارجی و انعقاد قراردادهای نفتی متعدد با کشور پدید آمد.

بعد از رویداد ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، تحولات سیاسی- اقتصادی زیادی رخ داد که برخی از آن‌ها به این شرح است:

- ۱- تثبیت قدرت نظام سلطنتی؛
- ۲- صدور مجدد نفت ایران و افزایش درآمدهای نفتی (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۵۱۶)؛
- ۳- رسیدن رشد اقتصادی به ۷ تا ۸ درصد در سال‌های ۳۹-۱۳۳۴؛
- ۴- تدوین دومین برنامه عمرانی کشور (۱۳۴۱-۱۳۳۴) (احمدیان، ۱۳۸۳: ۱۴۵).

### دومین برنامه هفت ساله اقتصادی کشور (۱۳۳۴-۴۱)

مهم‌ترین تحول اقتصادی در دهه ۳۰ تدوین برنامه هفت ساله دوم اقتصادی- اجتماعی ایران بود که به دلیل عدم تحقق اهداف برنامه اول، پایان یافتن بحران فروش نفت و افزایش درآمدهای ارزی کشور، اهمیت بسیار داشت. اهداف برنامه عمرانی دوم به این شرح بود:

- ۱- توسعه کشاورزی و افزایش تولیدات آن، که موجب بهره‌برداری بیشتر از آب رودخانه‌ها شد.
- ۲- ترمیم و تجهیز راه‌آهن سراسری و توسعه فرودگاه‌ها- بندرها- و بزرگراه‌های کشور؛
- ۳- توسعه فعالیت‌های آموزش ابتدایی، متوسطه و عالی؛
- ۴- کمک به گسترش صنایع با تأسیس کارخانه ذوب آهن و ایجاد شرایط برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی<sup>۱</sup>.

در مجموع می‌توان گفت به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های اقتصادی، بسیاری از اهداف برنامه دوم هم محقق نشد ولی با این حال، برنامه دوم عمرانی نسبت به برنامه اول عمرانی از رشد قابل ملاحظه‌ای برخوردار شد.

هزینه‌های هر چهار بخش برنامه دوم توسعه (کشاورزی- ارتباطات و مخابرات- صنایع و معادن- امور اجتماعی) ابتدا بیشتر از درآمد نفت و سپس از دریافت وام‌های خارجی تأمین

۱- مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور؛ برنامه عمرانی دوم. انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

می‌شد (از غندی، ۱۳۸۶: ۱۶۲). بدین ترتیب وابستگی بخش‌های مختلف عمرانی به نفت و دلار و محافل و سازمان‌های سرمایه‌داری خارجی تشدید شد.

جدای از این، مبنای تخصیص منابع حاصل از فروش نفت و منابع دیگر درآمد نه بر بخش‌های کشاورزی و صنعتی، بلکه بر مصارف کاذب و غیرتولیدی و بوروکراسی‌هایی که قاچ گونه ایجاد می‌شد، تعلق می‌گرفت.

### برنامه سوم توسعه اقتصادی (۱۳۴۱-۴۶)

دهه ۱۳۴۰ از نظر الگو و نظام برنامه‌ریزی کشور، موقعیتی خاص بود، زیرا برنامه سوم توسعه که اولین برنامه ۵ ساله عمرانی (۱۳۴۱-۴۶) بود و با دیگر برنامه‌های قبلی تفاوت‌های بسیار داشت، در این مقطع تصویب شد.

به دلیل حرکت سریع ایران برای همانند شدن با کشورهای غربی و استفاده از الگوهای جاری در برنامه‌ریزی، از طریق دعوت از مشاوران خارجی، زمینه‌های آشنایی نظام برنامه‌ریزی ایران با الگوهای غیربومی فراهم شد (مک لئود، ۱۳۷۹: ۱۳).

این ارتباط اگرچه فی نفسه به دلیل فقدان تخصص‌های کارآمد ضروری می‌نمود، اما به دلیل عدم شکل‌گیری ساختارهای اصلی و بنیان‌های مدرن نظام برنامه‌ریزی در ایران عملاً شکست خورد. به طور کلی برنامه سوم به دنبال برنامه دوم و تمهیداتی که در آن برنامه به وجود آمد، زمینه وابستگی و ورود به چهارچوب تقسیم بین‌المللی کار را برای ایران فراهم نمود و صنایع مونتاژی کالاهای مصرفی بادوام و بی‌دوام را زیر پوشش راهبرد جانشینی واردات، پایه‌ریز کرد. منابع لازم مورد نیاز نیز از نفت، سرمایه خارجی و وام‌های خارجی فراهم شده بود، به صورتی که نرخ رشد اقتصادی فراتر از پیش‌بینی برنامه به شش درصد افزایش یافت (اخوی، ۱۳۷۳: ۱۸۴).

هم‌چنین، برنامه سوم به دلیل همزمان شدن با سال‌های اجرای مرحله اول و دوم اصلاحات ارضی در زمینه اهداف موجود در عرصه کشاورزی به فرار سرمایه از بخش کشاورزی به بخش خدمات و صنعت شهری با مشکلات زیادی روبه‌رو شد. دگرگونی به وجود آمده در نظام کشاورزی و معیشتی روستاییان، نیازمندی آنان را به اعتبارات مالی



بخش دولتی و خصوصی بیشتر می‌کرد، در حالی که برخلاف انتظار، اعتبارات پرداختی به شدت با کاهش همراه بود و لذا به هیچ وجه پاسخگوی نیاز روستاییان نبود (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۳). برنامه سوم توسعه در عمل موفق نبوده و در راستای اهداف مندرج در آن، به تغییرات کیفی ساختار تولید صنعتی توجه کافی معطوف نگردید و قسمت اعظم اعتبارات صرف ایجاد و زیربنای صنایع سرمایه‌بر شد.

### برنامه چهارم توسعه اقتصادی (۱۳۵۱-۱۳۴۷)

در برنامه چهارم، رشد اقتصادی با تأکید بر توسعه صنعتی مورد توجه دولت قرار گرفته و سهم بخش کشاورزی نسبت به سه برنامه قبلی کاهش چشمگیری داشت.

در برنامه چهارم از کل اعتبارات عمرانی برای صنایع و معادن  $\frac{۲۲}{۳}$  درصد، حمل و نقل  $\frac{۱۴}{۱}$  درصد و نفت و گاز  $\frac{۱۱}{۳}$  درصد اختصاص داده شده بود، در حالی که برای بخش کشاورزی فقط  $\frac{۸}{۲}$  درصد و دامپروری  $\frac{۸}{۱}$  درصد اختصاص داده شد.

در کل، الگوی توسعه مورد نظر برنامه چهارم، صنعتی کردن ایران و رها کردن کشاورزی بود. این الگو در چهارچوب سیاست توسعه پیشنهادی کشورهای صنعتی قرار داشت و هدف رشد بازارهای خارجی متعلق به انحصارات امپریالیستی و امکان جذب تولیدات صنایع کشورهای غربی بود.

در نیمه دوم دهه ۴۰، شاه به اوج قدرت رسید، و کم و بیش به آرزوهای دیرینه‌اش دست یافت به طوری که در مصاحبه با اورینا فالاجی (اکتبر ۱۹۷۳) گفت «به‌عنوان یک مرد و یک شاه اکنون به آنچه می‌خواسته‌ام، دست یافته‌ام، به راحتی همه چیز دارم و زندگی من هم‌چون رویایی زیبا پیش می‌رود» (فاضل بیرجندی، ۱۳۹۲: ۶۱). ریشه این خوش‌بینی را باید در برنامه‌های اصلاحی صورت گرفته توسط شاه جستجو کرد که در قسمت بعد به پیامدهای این اصلاحات و برنامه‌های شاه در عرصه اقتصادی-اجتماعی و آموزشی اشاره خواهیم کرد!

### آخرین برنامه توسعه اقتصادی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

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

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

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

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

بنابراین در بهمن ۱۳۵۲ اعتباری معادل ۱۵۶۰ میلیارد ریال به تصویب رسید. برای تأمین این بودجه هنگفت، تصمیم گرفته شد که روزانه تا ۵ میلیون بشکه نفت خام صادر شود. ظاهراً این پیش‌بینی با افزایش و میزان صادرات نفت، بعد از جنگ چهارم اعراب و اسرائیل تحقق یافت، چرا که درآمد دولت از فروش نفت از ۲/۵ میلیارد دلار به حدود ۲۰ میلیارد دلار رسید. اهداف برنامه پنجم به ترتیب اولویت به صورت زیر بوده است:

الف: ارتقاء هرچه بیشتر سطح دانش و فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه.

ب: توزیع عادلانه‌تر درآمد ملی و توجه خاص به افزایش سریع سطح زندگی و رفاه گروه‌های کم درآمد.

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

ت: استفاده حداکثری از منابع ارزی برای رفع کمبودهای داخلی و مهار کردن فشارهای تورمی و سرمایه‌گذاری در خارج و ایجاد ثروت‌های ملی در جهت جایگزینی منابع پایان‌پذیر نفت.

ث: نگهداری و زنده کردن میراث فرهنگی، پژوهش و آموزش فرهنگی و ...<sup>۱</sup>.

اعتبارات تخصیص یافته برای این برنامه چنانچه ذکر شد، در ابتدای کار از نظر درآمدها ۱۵۶۰ میلیارد ریال تعیین شده بود.

جدول شماره ۲: اعتبارات اختصاص یافته برای برنامه پنجم توسعه

منابع	درصد از کل	مبلغ (میلیارد ریال)
وام از خارج	۲۷/۸	۴۳۳/۴
فروش اوراق قرضه و وام داخلی	۱۹/۹	۳۱۰
فروش نفت	۵۲/۳	۸۱۶/۶
جمع	۱۰۰	۱۵۶۰

چنانچه پیشتر نیز بدان اشاره شد، افزایش قیمت نفت در سال ۱۳۵۲ روند برنامه پنجم را تغییر داد. این افزایش قیمت، مقادیر معتناهی از درآمدهای نفتی را نصیب کشور نمود و موجب شد تا سیاستگذاران در اهداف برنامه تجدیدنظر نمایند. بنابر این، سقف برنامه به ۳۳۶۸ میلیارد ریال افزایش یافت که این رقم ۶/۶ برابر برنامه چهارم و ۵/۱۶ برابر برنامه سوم بوده است. که بیشتر این درآمد عظیم نه در راه اجرای برنامه‌های عمرانی، بلکه برای افزایش واردات و توسعه بخش خدمات کشور صرف شد و باز هم شهر بیشترین تأثیر را از این تحولات گرفت (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۶۵-۱۶۴).

### پیامدهای اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی

برنامه‌های پنجگانه توسعه دارای تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم بر روی طبقات اجتماعی بوده است. پیامدهای سیاسی و اجتماعی ناشی از اجرای هر یک از برنامه‌های توسعه راه می‌توان به این صورت برشمرد:

۱- مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور، قانون برنامه عمرانی پنجم؛ ۷۳-۸۰.

### الف) اختلاف طبقاتی

اقتصاد ایران از جمله بخش‌هایی است که در طول دوران گذشته کمتر تحول تأثیرگذار و درون‌زایی را در آن شاهد بوده‌ایم. اقتصاد ایران در یک دوره طولانی متکی بر بخش کشاورزی و تولید کالاهای سنتی بوده است. این شیوه تولید بالطبع روابط خاص تولیدی را به همراه داشته و این روابط دارای ریشه تاریخی عمیقی بوده و هر از چندگاهی شاهد تحولات تدریجی بود. بنابراین سرعت تحولات در تاریخ اقتصاد ایران در حدی نبود که طبقات و نظام قشربندی در آن دچار گسست‌های عظیمی گردند.

با بررسی تاریخ چند دهه اخیر اقتصاد ایران، شاهد تحولات و بحران‌های فراوانی هستیم. این تحولات و بحران‌ها، تأثیرات شگرفی بر روی آرایش طبقات اجتماعی گذاشته است. سرعت و تأثیر این تحولات به حدی بوده که نه تنها باعث تغییراتی در چیدمان و چینش طبقات سنتی گردید بلکه، شاهد شکل‌گیری طبقات جدید نیز می‌باشیم. چنانچه در ادامه توضیح خواهیم داد این طبقات به چالشی برای حکومت بدل گشته و زمینه نارضایتی عمومی را در بهمن ۵۷ فراهم کردند.

در آغاز قرن بیستم، ساختار طبقاتی ایران شکل جدیدی به خود گرفته و در کنار طبقات سنتی (زمینداران - دهقانان - روحانیون - بازاریان) و با شکل‌گیری طبقه کارگر - دیوانیان و روشنفکران، با تمایلات و خواسته‌های جدید روبرو شد.

از جنبه اجتماعی شانزده سال سلطنت رضاشاه دوره کلیدی گذار جامعه ایران از تولید شبانکارگی ایلاتی به دوره کامل تولید بورژوازی، خرده کالایی است (ازغندی، ۱۳۸۹: ۱۴۴). با کناره‌گیری رضاشاه روحانیون از نظر سیاسی فعال‌تر شده و در اتحاد با بازاریان، هم پیمانان سنتی خویش علیه استعمار روس و انگلیس متحد شدند و در واقع این طبقه و اتحاد بین بورژوازی ملی و خرده بورژوازی شهری بود که نهضت ملی کردن صنعت نفت را به وجود آورد (همان: ۱۴۶-۱۴۵).

پس از رویداد ۲۸ مرداد تا اوایل دهه ۱۳۴۰ دولت در برخورد با بازاریان به استثناء چند مورد از جمله در مقابل اعتراض مردم نسبت به قرارداد فروش نفت و گاز - کنسرسیوم -

جانب احتیاط را در پیش گرفته و سعی می‌کرد از رویارویی مستقیم نظامی بپرهیزد (همان: ۱۴۶-۱۴۷).

محمدرضا شاه به‌منظور رهایی تخت و تاج خود به اتخاذ سیاست‌های اقتصادی جدیدی متوسل شد و به نخست‌وزیری علی امینی رای داد که در مقابل این جریانات دوباره شاهد ائتلاف مجددی هستیم که در مخالفت با دستگاه حکومتی بین مسجد و بازار انجام گرفت (هالیدی، ۱۳۵۸: ۲۳۱).

لایحه اصلاحات ارضی که در دوران نخست‌وزیری منوچهر اقبال تهیه شده بود با اصلاحاتی در هیأت دولت امینی به تصویب رسید و حسن ارسنجانی به‌عنوان وزیر کشاورزی و مجری لایحه اصلاحات ارضی انتخاب شد. پس از طرح و اجرای اصلاحات اقتصادی و در کنار آن اصلاحات ارضی، جامعه و اقتصاد از وضعیت بورژوازی تجاری متأثر از سیاست‌های عمرانی، اقتصادی دولت و وابستگی مالی به محافل قدرتمند بیرونی، به تدریج با برتری طبقه سرمایه‌داری مالی و صنعتی وارد مرحله‌ای از صورت‌بندی اجتماعی گردید. به عبارت بهتر نوسازی صنعتی و دگرگونی اجتماعی سال‌های صدارت امیرعباس هویدا ساختار طبقاتی را متحول کرد. نیروها و لایه‌های اجتماعی فعال در بازار با اصلاحات اقتصادی و حمایت دولت از بخش صنعتی و تولیدی، با تنگناها و محدودیت‌های زیادی مواجه شد.

در واقع سیاست رسمی دستگاه حکومت در برنامه‌های توسعه‌ای خود در راستای تضعیف بورژوازی ملی و خرده بورژوازی سنتی و تشویق و تقویت سرمایه‌داری مالی و صنعتی بود. بدین خاطر، بازار و بازاریان به تدریج به دولت رانتهی و اقتصاد جهانی وابسته شدند (ازغندی، ۱۳۸۹: ۱۴۷-۱۴۵).

دولت از یک طرف تمام امکانات سرمایه‌گذاری بزرگ را فراهم می‌کرد و از سوی دیگر بازاریان را از لحاظ وام، میزان بهره و اجاره کار و قوانین تحت فشار قرار می‌داد. طبیعی بود که با این اقدامات، نارضایتی میان طبقه متوسط سنتی افزایش یابد. بازاریان با درک خطرات ناشی از این نوع اقدامات غیرمنطقی و جاه‌طلبانه شاه که تمامی آن در راستای تأمین منافع

بورژوازی بزرگ و سرمایه‌داران وابسته بود، با بهره گرفتن از کمک‌های روحانیون زودتر از دیگر اقشار و طبقات اجتماعی با دستگاه حکومتی به مخالفت پرداختند.

از جمله مهم‌ترین دلایل مخالفت خرده‌بورژوازی سنتی با دستگاه حکومتی عبارت بود از:

۱- هراس از پیامدهای سیاست فرهنگی و نوگرایی شاه که با زیر پا گذاشتن ارزش‌های مذهبی و فرهنگ سنتی همراه بود.

۲- ادامه سیاست درهای باز در مورد کالاهای خارجی و انواع فرآورده‌های کشاورزی که صنایع دستی و سنتی را در معرض تهدید قرار داده بود (ازغندی، ۱۳۸۹: ۱۴۹).

بعلاوه، همزمان با خروج رضاشاه از ایران و برپایی موقت دموکراسی در ایران که تبلور این وضع را در آزادی زندانیان سیاسی و آزادی نهادهای مشارکت قانونی چون احزاب، سندیکاها و مطبوعات می‌توان مشاهده کرد با شکوفایی غیرمنتظره فعالیت‌های سیاسی، اجتماعی طبقه متوسط جدید به‌ویژه روشنفکران مصادف گردید.

نویسندگان و محققان، اساتید، دانشجویان، هنرمندان، شاعران، ناشران، دبیران، پزشکان همیشه در سی و هفت سال سلطنت محمدرضاشاه در صف مقدم حرکت‌های اعتراض‌آمیز اجتماعی قرار داشتند (همان: ۱۲۴).

افزایش تعداد و نیروهای اجتماعی نقش تعیین‌کننده و سرنوشت‌ساز این نیروها در تحولات سیاسی و اجتماعی ایران معلول عوامل مختلفی بود که موارد ذیل از عمده علت‌های ایجابی آن محسوب می‌شوند.

- رشد جمعیت

- گسترش شهرنشینی

- افزایش میزان تحصیلات

سوالی که ما باید در این‌جا به‌دنبال پاسخیابی به آن باشیم این است که عامل رشد طبقه متوسط جدید در سی و هفت سال سلطنت پهلوی دوم که از ۵/۱ درصد به ۱۲/۸ درصد کل جمعیت کشور افزایش یافت چه بوده است؟

این واقعیت که توسعه اقتصادی صنعتی و گسترش سرمایه‌داری که از طریق برنامه‌های توسعه‌ای پنجگانه توسط شاه پیگیری می‌شد به پیدایش و گسترش نیروهای اجتماعی نوینی منجر شد، امری انکارناپذیر است. این طبقه جدید در وهله اول خواستار استقرار و تأمین آزادی‌های مدنی و سیاسی بود ولی همیشه با مخالفت دولت روبرو می‌شد. از یک طرف بنابه ضرورت نوسازی و دگرگونی اجتماعی ظهور این طبقه متوسط جدید برای اداره کشور اجتناب‌ناپذیر بود، ولی از سوی دیگر، دولت تمام امکانات و ابزارهای نظامی و انتظامی و اطلاعاتی را برای کنترل آنان به کار می‌گرفت.

موضوع اختلاف بین طبقات از مواردی است که از دید پژوهشگران غربی پنهان نمانده و آن‌ها نیز در پژوهش‌های خود راجع به نارسائی‌های اقتصادی و اجتماعی حاصل از برنامه‌های نوسازی و صنعتی شدن جامعه ایران در دوره پهلوی توجه نموده و مسئله ایجاد فاصله طبقاتی را به‌عنوان یکی از دلایل نارضایتی ذکر نموده‌اند.

نیکی کدی استاد تاریخ دانشگاه لوس آنجلس در این زمینه بیان می‌کند که: «به‌نظر می‌رسد هیچ‌گونه مشکلی وجود نداشته باشد که اصلاحات دوره پهلوی عمدتاً از جیب طبقات محروم و به نفع یک طبقه برگزیده کوچک بود» (کدی، ۱۳۸۱: ۱۱۲).

به‌طور خلاصه باید اشاره کرد که در دهه ۵۰ در سایه اصلاحات اقتصادی شاه طبقات اجتماعی جدید در ساختار شهری پدید آمد که دربرگیرنده چهار طبقه عمده بود:

۱- طبقه بالا: این طبقه در مجموع کمتر از یک هزار خانواده را در بر می‌گرفت و شامل این گروه‌ها بود:

الف) خانواده پهلوی با ۶۳ شاهزاده و وابستگان نزدیک.

ب) خانواده‌های اشرافی که بعد از دهه ۴۰ به سرمایه‌گذاری در شهرها روی آورده بودند مثل خانواده‌های علم، بیات، قراگوزلو و مقدم.

پ) اشراف سرمایه‌دار مانند: فرمانفرمائی‌ان، امیر تیمورتاش و مهدی بوشهری.

ت) سرمایه‌داران قدیمی مانند مهدی نمازی و قاسم لاجوردی.

ث) سرمایه‌گذاران جدیدی که در اواخر دهه ۴۰ به واسطه داشتن روابط شخصی با خاندان سلطنتی شرکت‌های تجاری عظیمی برپا کردند مانند احمد خیامی و هژبر یزدانی (هالیدی، ۱۳۸۵: ۱۲۸-۱۲۳).

۲- طبقه متوسط مرفه: این طبقه دربرگیرنده حدود یک میلیون خانواده بود شامل بازرگان، صاحبان کارگاه، تاجر بازاری و برخی از ائمه مساجد که با بازاریان و تجار روابط خانوادگی و مالی داشتند.

۳- طبقه متوسط حقوق‌بگیر: با اجرای برنامه‌های توسعه به‌ویژه در دهه ۱۳۴۰ شمار اعضای طبقه حقوق‌بگیر دو برابر گردید که شامل کارمندان اداری، آموزگاران، کارگران یقه سپید می‌شود.

۴- طبقه کارگر: شمار افراد این طبقه در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۵ بیش از ۵ برابر افزایش یافت بیشتر آن‌ها کارکنان صنعت نفت، مراکز نیرو برق بودند. در واقع طبقه کارگری را که رضاشاه پدید آورده بود محمدرضاشاه آن را پرورش داد، به بزرگ‌ترین و پرشمارترین طبقه اجتماعی ایران تبدیل شد.

در سه سال آخر عمر رژیم شاه (۱۳۵۴ به بعد) به علت افزایش چشمگیر قیمت نفت و پنج برابر شدن درآمدهای نفتی انتظارات مردم بالا گرفت و در نتیجه شکاف میان وعده‌ها، ادعاها و دستاوردهای رژیم از یکسو و انتظارات مردم از سوی دیگر عمیق‌تر شد (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۵۳۳-۵۳۴).

در مجموع باید گفت برنامه‌های توسعه‌ای و ایجاد تغییرات اقتصادی‌ای که هم از طرف رضاشاه و هم از سوی محمدرضاشاه در پیش گرفته شد به رشد نیروهای اجتماعی جدید منجر گردید و همین امر گروه‌های اجتماعی سنتی را نگران نمود. تا دهه ۱۳۵۰، یک طبقه متوسط بزرگ، مدرن و مرفه، جوانان مدرن، زنان درگیر فعالیت‌های اجتماعی و یک طبقه کارگر صنعتی و تهی‌دستان جدید (شامل ساکنان محلات تهی‌دست نشین و حاشیه‌نشینان) صحنه‌ی اجتماعی کشور را پر کرده بودند به جز چند گروه اخیر (تهی‌دستان) همه گروه‌های دیگر، از توسعه اقتصادی کشور منتفع می‌شدند. اینان از موقعیت‌های اجتماعی خوب و از



دستاوردهای اقتصادی بالا برخوردار بودند با این وجود حکومت مطلقه شاه مانع از مشارکت آنان در فرآیندهای سیاسی بود، این امر خشم آنان را برمی‌انگیخت. در همان حال قدرت گروه‌های اجتماعی قدیمی که به وسیله بازاری‌های سنتی یا بازرگانان، اقشار میانی شهرنشین و طبقه روحانیون نمایندگی می‌شدند نیز به واسطه برنامه مدرنیزاسیون تضعیف و خنثی می‌شد. زیرا این جریان، منابع اقتصادی و تکیه‌گاه‌های قدرت آنان را تحلیل می‌برد (بیات، ۱۳۹۱: ۵۵-۵۲).

از آنجا که تمامی کانال‌های نهادی برای ابراز نارضایتی به واسطه سرکوب بسته شده بود، توده‌های مردم بیش از پیش با دولت بیگانه شدند. در همین حال فساد، ناکارآمدی، احساس بی‌عدالتی و احساس تجاوز فرهنگی نشان‌دهنده ذهنیت غالب در نزد بسیاری از ایرانیان بود بنابراین طی دهه دشوار ۱۳۵۰ که شاه در اوج اقتدار خود بوده و رشد اقتصادی به حد قابل توجهی رسید، بسیاری از مردم البته به دلایل کاملاً متفاوت از وضعیت نارضایتی بودند و همه آنها به‌طور یکپارچه علیه شاه و متحدین غربی‌اش موضع می‌گرفتند. بنابراین شگفت‌آور نیست که زبان مخالفان و معترضان شاه که غالباً ضدسلطنتی، ضدامپریالیستی و حتی ملی‌گرایانه بود در پایان به یک بیان مذهبی تبدیل شود.

#### ب) وابستگی صنعتی و اقتصادی

از جمله ایرادات عمده‌ای که می‌توان به برنامه‌های توسعه صنعتی، اقتصادی رژیم پهلوی گرفت این واقعیت است که بیشتر پروژه‌های بزرگ اجرا شده نوعاً به‌صورتی که بنیه و بنیان‌های صنعتی، اقتصادی ایران را تقویت کرده و در طول زمان، این کشور را از نظر صنعتی و پروژه‌های زیربنایی مستقل و خودکفا سازند.

نیکی کدی معتقد است که پروژه‌های صنعتی - اقتصادی زمان شاه طرح‌های بی‌جهت بزرگی بودند که چندان مطابق شرایط ایران طراحی نشده بودند و در حد اسراف، گران و پرخرج بودند و به‌طور کلی نیز جز ناکامی اقتصادی چیزی به بار نمی‌آوردند (کدی، ۱۳۸۱: ۱۴۸-۱۰۲).

جرج بال<sup>۱</sup> یکی از معاونان پیشین وزارت خارجه ایالات متحده ضمن اشاره به آماری در خصوص وابستگی ایران به آمریکا، از اوج سلطه‌گری آمریکا و سلطه‌پذیری ایران در زمان شاه پرده برداشته و به نقش آمریکا در سیاست‌گذاری‌های کلان ایران اشاره می‌کند؛ وی می‌گوید که «ما به شاه به‌طور کامل نظارت داشتیم. این ما بودیم که می‌گفتیم شما به فلان برنامه و فلان راه‌کار در زمینه اقتصادی یا نظامی نیاز دارید یا نه» (گازبوریوسکی، ۱۳۷۱: ۴۳).

جالب این است که شاه نیز خود بر این مسئله اذعان داشته و خود و دولت خود را به آمریکا وابسته می‌دانست. وی در واپسین روزهای اقتدار خود در ایران خطاب به وزیر خزانه‌داری وقت آمریکا می‌گوید: «ارتش ما در دست شما بود، اقتصاد مملکت را خودتان برنامه‌ریزی می‌کردید ... چیزی نبود که من از شما پنهان کرده باشم» (محمدی، ۱۳۷۴: ۱۸).

بدین ترتیب آنگونه که مشخص است ایران دوره پهلوی هم از نظر نظامی و هم از نظر اقتصادی شدیداً وابسته به غرب و بالخصوص ایالات متحده بود. این وضعیت در اقتصاد به گونه‌ای بود که صنایع تکنولوژی بر تا ۹۰ درصد به خارج وابسته بودند و به جهت اینکه این صنایع از کارایی چندانی برخوردار نبودند، در سال ۱۳۵۷ به جز نفت، کالای عمده دیگری برای صادرات وجود نداشت (کاتوزیان، همان: ۳۷۷-۳۷۸).

این عوامل در کنار عامل استبداد باعث گردیده بود که امتیاز دادن به طبقات از هیچ ساز و کاری جز خواست شاه و منویات ملوکانه از ساز و کار و فرمول دیگری پیروی نکند و تنها عامل تصمیم گیرنده در این میان خواست شاهانه باشد که به هر کس که بخواهد امتیاز بدهد و هر زمان که بخواهد آن را باز پس گیرد و بنابراین با فقدان امنیت جانی و مالی و نبود تضمین کافی و حقوق مالکیت، موانع بسیاری در راه رونق اقتصادی و تجمع ثروت و نوآوری در زمینه تولیدات صنعتی به‌وجود آمد.

---

1- George Ball

هم‌چنین ایجاد کارخانجات موتناژ صنعتی توزیع جمعیت را به نفع شهرها تغییر داد و در نتیجه باعث مهاجرت گسترده روستاییان به شهرها گردید اما در عمل این کارخانه‌ها وابسته به غرب بودند و عمدتاً این روستاییان مهاجر طبقه کارگر شهری را تشکیل می‌دادند چه کارگر بخش صنعتی و چه کارگر بخش‌های دیگر.

علاوه بر مشکل بی‌برنامگی و مسائل تخصصی اقتصادی که خلاءهای بسیاری را برای اقتصاد ایران به بار آورد، از نظر اجتماعی نیز دولت ایران در اجرای برنامه توسعه اقتصادی با مشکلات بسیار زیادی به‌ویژه در چگونگی و نوع برخورد با طبقه کارگر روبه‌رو بود. به گونه‌ای که هم از فعالیتهای سازمان یافته آن‌ها جلوگیری می‌کرد و هم درصد آن بود که از حمایت بخشی از این طبقه بهره‌بردار.

شاید عمده علت نارضایتی کارگران شهری در اواخر حکومت پهلوی پایین آمدن رفاه و سطح درآمد آن‌ها باشد که چنانچه که آمار این سال‌ها نشان می‌دهد، نرخ تورم هم بشدت بالا بوده و عملاً دخل و خرج این طبقات با یکدیگر همخوانی نداشت. در سال‌های ۱۳۵۰ تا ۱۳۵۶ میزان افزایش دستمزدهای کارگران شهری، از میزان افزایش ۹۰ درصدی قیمت کالاهای مصرفی پیشی گرفت. مثلاً، از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶، حداقل دستمزد روزانه تعیین شده دولت از ۸۰ ریال به ۲۱۰ ریال افزایش یافت که این افزایش دستمزدهای واقعی، بر شمار اعتصابات در صنایع اصلی تأثیر مستقیمی گذاشت. در دوره ناآرامی و تظاهرات طبقه متوسط (آبان ۱۳۵۶ تا خرداد ۱۳۵۷) تنها هفت اعتصاب صنعتی روی داد (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۶۳۱-۶۳۰). اما پس از خرداد ۱۳۵۷ که اثرات دوره رکود اقتصادی به‌ویژه در بخش ساختمان‌سازی پدیدار شد و دولت با تعیین سقف معینی برای افزایش دستمزدها و لغو پاداش‌های سالانه که معمولاً به همه کارمندان دولتی می‌پرداخت، شمار این‌گونه اعتصابات به سرعت بالا رفت (همان: ۶۳۱). در حقیقت، سیاست‌های رژیم در برخورد با این طبقه بود که در نهایت باعث آغاز دوباره فعالیتهای سازمان‌یافته کارگری به‌مثابه نیروی سرنوشت‌ساز در تغییرات اجتماعی در سال‌های منتهی به انقلاب ۱۳۵۷ گردید. اعتصابات که در کارخانه‌های استان‌های آذربایجان، گیلان، مازندران و تهران آغاز شده بود، با ایجاد کمیته‌های اعتصاب به سایر استان‌ها هم گسترش یافت (آبراهامیان، ۶۳۳-۶۲۹).

به عبارتی می‌توان گفت که پیامد اجتماعی وابستگی اقتصادی رژیم پهلوی به غرب از دست دادن حمایت طبقه کارگری بود که شاید اتخاذ سیاست‌های درست در رابطه با این طبقه از سوی دولت سبب می‌شد که این طبقه به پشتوانه اجتماعی رژیمی که از بحران مشروعیت و نفوذ رنج می‌برد بدل شود؛ رژیمی که در سال‌های منتهی به انقلاب می‌توانست از حمایت این طبقه بهترین بهره‌برداری سیاسی را (نجات هستی رژیم) نموده و بیشترین استفاده را از حمایت طبقه‌ای ببرد که در مقایسه با سایر طبقات اجتماعی خواسته‌های ناچیزی را طلب می‌کرد.

#### پ) رشد شهرنشینی

برنامه‌های توسعه اقتصادی شاه به ویژه از برنامه سوم عمرانی، طرح‌های جامع شهری را به منظور تنظیم و پیش‌بینی توسعه شهری در دستور کار قرار داد. از هدف‌های عمده این برنامه در بخش عمران شهری، اصلاح و تجهیز شهرداری‌ها و پرداخت وام‌های بلندمدت برای اجرای طرح‌ها بود. در طول اجرای این برنامه‌ها چهره شهرهای ایران دگرگون شد و این شرایط بستر مناسبی برای سوداگری زمین و ساختمان پدید آورد. در کنار این عوامل به جز دو برنامه اول (به‌ویژه برنامه اول توسعه) سهم بخش کشاورزی در برنامه توسعه اقتصادی کاهش یافت و سرمایه‌ها به شهرها منتقل گردید و به موازات تضعیف قدرت اقتصادی سیاسی زمینداران و هجوم سرمایه‌های آنان به شهرها شاهد کاهش جمعیت روستائیان و مهاجرت آن‌ها به شهرها هستیم.

براساس آمارهای موجود در سال ۱۳۲۰ از ۱۴ میلیون و ۷۶۰ هزار نفر کل جمعیت ایران ۳ میلیون و ۳۳۰ هزار نفر شهرنشین و ۱۱ میلیون و ۴۳۰ هزار نفر روستانشین بودند (ازغندی، ۱۳۸۶: ۱۰)، ولی به تدریج از تعداد روستانشینان کاسته می‌شود، به نحوی که در سرآغاز انقلاب اسلامی روستائیان تنها ۴۵ درصد از کل جمعیت ایران را تشکیل می‌دادند. در مقابل، روز به روز بر تعداد طبقه متوسط جدید و کارگران شهری افزوده می‌شد، با تعلقات گوناگون سیاسی، مالی و نامتقارن بودن میزان درآمدها، سطح تحصیل و اطلاعات و شیوه زندگی.

هم‌چنین از آنجا که مدارس جدید، امکانات بهداشتی و کارخانه‌های صنعتی اغلب در شهرها متمرکز شده بود، این امر مهاجرت عمده روستائیان به شهرها را تشویق می‌کرد و نوید یک زندگی بهتر و مرفه را می‌داد که عامل چنین دگرگونی‌هایی در شیوه زندگی برنامه‌های توسعه‌ای شاه بود (ازغندی، ۱۳۸۹: ۱۲۵-۱۲۴).

هم‌چنین سیاست‌های تدوین شده در برنامه‌های توسعه سبب شد که میزان باسواد هم از نظر کمی و هم از نظر کیفی تحول چشمگیری یابد. در سایه این دگرگونی‌ها که به شکل‌گیری طبقات تحصیل کرده شهری از نظر اقتصادی فعال انجامید، بنابر محاسبه نخبگان، باید گروهی پایگاه اجتماعی دولت را تشکیل می‌دادند و گروهی دیگر چرخ‌های صنعت کشور را به چرخش درمی‌آوردند، درست درنیامد و دو بحران غیرمنتظره این محاسبات و پیش‌بینی‌ها را کاملاً بی‌اعتبار ساخت. بحران اقتصادی به شکل تورم حاد بروز می‌کرد و بحران نهادی ناشی از اعمال فشارهای خارجی بر شاه برای تعدیل نظارت‌های پلیسی.

تورم که در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ تقریباً در اقتصاد ایران به صفر رسیده بود، دوباره در اوایل دهه ۱۳۵۰ پدیدار شد، البته این تورم در مورد کالاهای ضروری مانند مواد غذایی و مسکن چشمگیرتر بوده و نتیجه چندین عامل بود: کمبود مسکن، هجوم بیش از ۶۰۰/۰۰۰ تکنسین خارجی با حقوق و درآمد بالا، برنامه صنعتی کردن پرشتاب، خالی شدن روستاها از نیروی کار و مهم‌تر از همه، تحرک شدید اقتصاد در نتیجه تزریق دلارهای نفتی از طریق برنامه‌های بلندپروازانه توسعه. که دولت در سال ۱۳۵۳ سرمایه‌گذاری توسعه را سه برابر کرد و حجم پول در گردش را بیش از ۶۰ درصد افزایش داد. هنگامی که اقتصاددانان نسبت به پیامدهای خطرناک این گونه اقدامات هشدار دادند، شاه گفت که سیاستمداران هرگز نباید به حرف اقتصاددانان گوش کنند (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۶۱۴-۶۱۳).

البته رژیم بدون توجه به پیچیدگی‌های علل تورم، راه‌های ساده‌ای در پیش گرفت و مسئولیت تورم را به گردن جامعه تجاری انداخت و شاه به تمام سودجویان اعلان جنگ داد. ابتدا به سراغ تجار عمده رفت و با سر و صدای زیاد فتوئالیست‌های صنعتی مانند القائیان و وهابزاده را دستگیر کرد که خود این اقدام، تبعات منفی برای رژیم و اقتصاد ایران داشت. یک خبرنگار در این باره به درستی می‌نویسد که مبارزه با سودجویان، سرمایه‌داران ثروتمند

را به اسکیزوفرنی<sup>۱</sup> دچار ساخت، آن‌ها از یکسو از نظام اقتصادی اجتماعی به ویژه برنامه‌های توسعه سود می‌بردند و از سوی دیگر از وجود نظام سیاسی‌ای که ثروت و سرنوشت آنان را در دست‌های یک مرد قرار داده بود، رنج می‌کشیدند (Rouleau, 1976). شاه سپس سراغ مغازه‌داران و تجار خرده‌پا را هدف قرار داده و رژیم تیم‌های بازرسی را علیه آنان تشکیل داد. بنابراین در اواخر سال ۱۳۵۴ دست کم یکی از اعضای هر خانواده بازاری مستقیماً از اجرای سیاست مبارزه برای سودجویی زیان دیده بودند.

همزمان با این بحران‌ها، دولت‌ها و سازمان‌های خارجی نیز شاه را در جهت تعدیل در نظارت پلیسی تحت فشار قرار دادند.

این فضای باز سیاسی به وجود آمده قشر تحصیل کرده جامعه شهری را تحریک کرد که نامه‌های سرگشاده و مطالب تندی علیه رژیم بنویسند. در کنار سایر طبقات تأثیرگذار در شکل‌گیری و پیروزی انقلاب طبقات تحصیل کرده شهری و کارگران صنعتی از جمله گروه‌هایی بودند که مشعل انقلاب را برافروختند و از آن پشتیبانی کردند. حقوقدانان، قضات، روشنفکران با انتشار نامه‌ها و تشکیل انجمن‌های حقوق بشر مبارزه را آغاز کردند، دانشجویان آغازگر تظاهرات خیابانی بودند، کارگران یقه سپید به ویژه کارکنان بانک‌ها و کارمندان و کارکنان گمرک با اعتصاب‌های خود اقتصاد کشور را فلج کردند (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۶۱۶-۶۱۳).

### عامل نفت

هر گونه دگرگونی در ساختار توسعه اقتصادی ایران ارتباط مستقیمی با افزایش قیمت نفت دارد. توسعه اقتصادی نفت محور در سال‌های ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۰ با دوام و پایدار نبود زیرا ساختار و فرهنگ رانت‌خواری با سرعت نهادهای دولت را از درون دچار پوسیدگی کرد و دولت را در اجرای وظایفش ناتوان ساخت. در سطح سیاسی رانت نفت و استقلال مالی ناشی از آن موجب جدایی نهاد دولت از جامعه، گسترش ساختارهای استبدادی، تضعیف نهادهای

۱- به معنای اختلال روانی مزمن به صورت از دست دادن همگامی اجتماعی و تماس با واقعیت‌های زندگی که بیشتر در جوانی رخ می‌دهد.

جامعه مدنی و وابسته شدن طبقات اجتماعی به نهاد دولت گشت. استقلال مالی به دولت اجازه داد تا با گسترش دستگاه‌های سرکوب، خرید مخالفان و چیره شدن بر اقتصاد کشور، خواست‌های خود را بر جامعه تحمیل نماید. درآمد سرشار نفت، انضباط مالی دولت را سست کرد و به آن اجازه داد تا سیاست جان‌ساز ساز و واردات را به اجرا گذارد. این امر بخش کشاورزی و تولیدات داخلی را تضعیف نمود. تأثیر نفت بر اقتصاد رژیم پهلوی به‌ویژه پهلوی دوم به حدی بوده که درک توسعه اقتصادی و اجتماعی در حکومت پهلوی به‌ویژه در دو دهه پایانی حکومت مطلقه محمدرضا شاه بدون توجه به نقش تعیین‌کننده نفت در اقتصاد و سیاست ایران، میسر نیست (سمیعی، ۱۳۸۶: ۴۶۸).

به هر تقدیر پیشبرد سیاست توسعه و نوسازی اقتصادی که به رهبری سازمان برنامه و بودجه صورت گرفت از سال ۱۳۲۸ به بعد جز در سایه عایدات فزاینده نفت امکان‌پذیر نبود. در حالیکه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۳۵ (۱۹۵۶) تنها یک چهارم درآمد نفت را برای خودش برمی‌داشت، ده سال بعد تقریباً همه آن را به دولت، تنها سهامدار شرکت تحویل می‌داد (پیردیگار و همکاران، ۱۳۷۸: ۳۱۴).

این عوامل در کنار عدم استقلال نهادهای برنامه‌ریز که به اذعان بسیاری از نزدیکان شاه تصمیمات و برنامه‌های توسعه اقتصادی شاه هم همچون سایر حوزه‌ها معلول و محصول تصمیمات و اراده خود شاه بود، بر وخامت اوضاع می‌افزود و عملاً به پیامدهای این برنامه‌ها و طرح‌ها که در برخی مواقع از سوی اقتصاددانان و دانشگاهیان گوشزد می‌شد، اعتنایی نداشت و معتقد بود که طرح‌ها و برنامه‌های وی چنان معجزه اقتصادی در مملکت ایجاد کرده که نظیر آن حتی در ژاپن و آلمان هم صورت نگرفته است. وی واقعاً فکر می‌کرد اصلاحات مدرن و انقلاب سفید و معجزه اقتصادی که انجام داده چهره ایران را زیر و رو کرده و میلیون‌ها نفر از اعضای طبقه متوسط جدید و شهرنشینان که از آن اصلاحات بهره‌مند شده‌اند، ارزش خدمات او را دانسته و به آن ارج نهاده و قدرشناس او خواهند شد (زیبا کلام، ۱۳۸۴: ۳۲). اما راهپیمایی‌های عظیمی (مانند عید فطر) و فریاد میلیون‌ها نفر در خیابان‌های شهرهای بزرگ همچون شوکی هولناک رژیم را از رویاها و خواب سی و هفت ساله که به آن فرو رفته بود بیرون آورد.

### نتیجه‌گیری

طی سی سال برنامه‌ریزی در دوره حکومت پهلوی دوم، شیوه‌های مختلف و راهبردهای گوناگون مورد توجه و عمل قرار گرفت، اما در ارزیابی نهایی این برنامه‌ها و ریشه‌یابی دلایل شکست و عدم موفقیت این برنامه‌ها باید اشاره کرد که در حقیقت نوعی بی‌برنامگی بر برنامه‌های کشور حاکم بود به‌گونه‌ای که در جمع‌بندی نهایی از برنامه‌های اقتصادی اجرا شده در دوره پهلوی دوم می‌توان گفت که در دو برنامه اول و دوم، توسعه با تأکید بر کشاورزی پیشنهاد شده و پیگیری گردید. برنامه سوم نیز ظاهراً به‌دنبال همان راهبرد دو برنامه قبلی بود؛ اگرچه در عمل از رسیدن به اهداف آن بازماند. در حالی که در برنامه‌های چهارم و پنجم شیوه صنعتی شدن با توجه به راهبرد جانشینی واردات، مورد توجه نخبگان اقتصادی و سیاسی حکومت قرار گرفته بود. با این حال در عمل به‌ویژه در برنامه پنجم توسعه، واردات کشور به‌شدت افزایش یافته و به صنایع سنگین و گسترش آن با سرمایه‌های دولتی توجه خاصی مبذول گردید. عامل بی‌برنامگی در کنار دست نامرئی نفت (بخش عمده سرمایه‌گذاری‌ها به‌جای پس‌انداز ملی از منبع درآمدهای نفت به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم تغذیه می‌شد) نقش دولت را در اقتصاد ملی و تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی پررنگ نموده و تبعات سوء و درازمدت در اقتصاد کشور به جای گذاشت. بنابراین، دولت به سرعت به یک نقش حاکم و قاطع بدل گشت، تا جایی که سهم دولت از تولید ناخالص ملی به حدود ۸۰ درصد در بعد از سال ۱۳۵۳ رسید. به مناسبت تمرکز قسمت عظیمی از درآمدها در دست دولت با تمرکز بخش عظیمی از درآمدها در دست دولت، گرایش به برخی موارد از جمله استفاده از تکنولوژی سرمایه‌بر مونتاژ به جای تکنولوژی کاربر اشتغال‌زا و اجرای طرح‌های تجملی و پرخرج و کم‌فایده از ویژگی‌های اقتصادی در پانزده سال آخر رژیم پهلوی دوم بود.

هم‌چنین چنانچه اکثر اقتصاددانان نیز به آن اذعان دارند، در یک اقتصاد ناسالم، نظام اعتباری به مشکلات اقتصادی به وجود آمده در سطح ملی دامن زده و بر شدت مشکلات می‌افزاید. در دهه‌های آخر رژیم پهلوی به‌ویژه در دهه ۵۰ از آنجا که بیشتر منابع مالی بانک‌ها ارتباط نزدیکی با صنایع نداشتند، اغلب آن‌ها به‌صورت صرافی عمل می‌کردند و تنها



وام‌های کوتاه‌مدت و مطمئنی را به عهده می‌گرفتند. این نظام اعتباری بالاخص در سال‌های منتهی به انقلاب یکی از عوامل تشدیدکننده تورم در سطح جامعه بود. افزایش سریع حجم پولی که به صورت مصارف دولتی و خصوصی و سرمایه‌گذاری‌های عمومی و خصوصی در بازار ریخته شد، همراه با نقش صرافی بانک‌ها که به جای افزایش ظرفیت تولید بیشتر به افزایش تقاضای مصرف کمک می‌کرد، به افزایش سریع نرخ تورم انجامید.

این پیامدها و تبعات که اغلب آن‌ها تبعات ناخواسته برنامه‌های اقتصادی اجرا شده در دوره حکومت محمدرضا شاه بود، اغلب طبقات اجتماعی را درگیر خود ساخت که هزینه بیشتر این سیاست‌ها را بخش خصوصی خرده‌پا و متوسط پرداختند. در حالی که کلان‌بورژوازی همواره وسایل دفاعی اقتصادی و سیاسی خاص خود را داشتند.

هم‌چنین از ضعف‌های عمده برنامه‌های پنجگانه توسعه، غفلت از وجه اجتماعی و سیاسی این برنامه‌ها می‌باشد و به‌وضوح می‌توان ادعا کرد که تقریباً برنامه‌های قبل از انقلاب بیش از ۹۵ درصد عمرانی بودند، یعنی بیشتر بحث انتقال و مهار آب، تولید پول، ساخت مسکن و راه‌های ارتباطی را در دستور کار خود قرار داده بودند. طبیعی بود که در چنین دستورکارهایی که توجه اندکی به مسائل اجتماعی شده بود، جامعه هرگز نمی‌توانست به سوی گشایش فضای اجتماعی و سیاسی پیش برود. در حالی که امروزه برخی معتقدند که دموکراسی پیامد توسعه است. اما امروزه نیک پیداست که هر توسعه‌ای لزوماً به دموکراسی منجر نمی‌شود بلکه نخبگان اقتصادی و سیاسی جامعه باید در تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی، برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی را به‌صورت توأمان در دستور کار قرار داده و اجرای هر دوی آنها را لازم و ضروری بدانند نه توجه و اولویت دادن به یک مورد از آن.

در مجموع باید گفت، نخبگان اقتصادی و سیاسی رژیم پهلوی دوم با اجرا نمودن برنامه‌های پنجگانه توسعه بدون اندیشیدن به عواقب و پیامدهای آن در شکل‌گرفتن اعتراض وسیع طبقات نقش عمده‌ای داشتند. اعتراضی که زبان مخالفان آن عمدتاً وجه اقتصادی داشت که رفته رفته با خواسته‌های سیاسی اجتماعی همراه گردید.

## منابع

- براهامیان، یرواند (۱۳۸۹) «*ایران بین دو انقلاب*»، ترجمه احمدگل محمدی و ابراهیم فتاحی و لیلایی، تهران: نشر نی.
- احمدیان، رضا (۱۳۸۳) «تأثیر دگرگونی‌های اقتصادی-اجتماعی ایران در شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی شهری ایران»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۲۰۹-۲۱۰، ۱۶۳-۱۴۰.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۶) «تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۱۳۵۷)»، تهران: نشر سمت.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۹) «*درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران*»، تهران: قومس.
- اخوی، احمد (۱۳۷۳) «*تجارت بین‌الملل، استراتژی بازرگانی و توسعه اقتصادی*»، تهران: نشر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بیات، آصف (۱۳۹۱) «*سیاست‌های خیابانی جنبش تهری در استان در ایران*»، ترجمه اسداله نبوی چاشمی، تهران: نشر پردیس دانش.
- پارسا، داود (۱۳۷۳) «روند پشتیبانی دولت از صنایع در ایران»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۸۲-۸۱، ۸۳-۸۹.
- پیردیگار، ژان پیر؛ هورکارد، برنار و یان ریشار (۱۳۷۸) «ایران در قرن بیستم»، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: نشر البرز.
- تجلی، سیدآیت‌الله (فروردین ۱۳۸۱)، «مروری بر برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب»، *ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۷۶-۱۷۵، ۱۹۸-۲۰۹.
- جهانگللو، رامین (۱۳۸۰) «*ایران و مدرنیته*»، تهران: نشر گفتار.
- زیباکلام، صادق (۱۳۸۴) «*مقدمه‌ای بر انقلاب اسلامی*»، تهران: نشر روزنه.
- سمیعی، علیرضا (۱۳۸۶) «*مجموعه مقالات دولت مدرن در ایران*»، به اهتمام رسول افصلی، تهران: نشر دانشگاه مفید.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۷۸) «تجددطلبی و توسعه در ایران معاصر»، تهران: نشر مرکز.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۰) «اقتصادسیاسی ایران»، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.

- کدی، نیکی (۱۳۸۱) «*ریشه‌های انقلاب ایران*»، ترجمه عبدالرحیم گواهی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- کمالی، مسعود (۱۳۸۲) «*جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران معاصر*»، ترجمه کمال پولادی، تهران: نشر باز.
- گازیوروسکی، مارک (۱۳۷۱) «*سیاست خارجی امریکا و شاه*»، ترجمه محمد زنگنه، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- فاضل بیرجندی، محمود (۱۳۹۲) «*یادداشت‌های علم*»، تهران: کتابسرا.
- فردوست، حسین (۱۳۷۰) «*ظهور و سقوط سلطنت پهلوی*»، تهران: انتشارات اطلاعات.
- فوران، جان (۱۳۷۸) «*تاریخ تحولات اجتماعی در ایران، مقاومت شکننده*»، ترجمه احمد تدین، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- محمدی، منوچهر (۱۳۷۴) «*آخرین روز یک دیکتاتور*»، *کیهان هوایی*، شماره ۱۶۸، ۱۸.
- مک لئود، تاس اچ. (۱۳۷۹) «*برنامه‌ریزی در ایران*»، ترجمه علی اعظم، تهران: نشر نی.
- وحدت، فرزین (۱۳۸۲) «*رویارویی فکری ایران با مدرنیت*»، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: نشر ققنوس.
- هالیدی، فرد (۱۳۵۸) «*دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران*»، ترجمه فضل‌اله نیک‌آیین، تهران: نشر امیرکبیر.
- Farideh, Farhi (1990) “*States and Urban-Based Revolutions: Iran and Nicaragua*”, University of Illinois Press: 1st Printing edition.
- E. Rouleau (1976, October.31) Iran: Myth and Reality, The Guardian: P 4.