

Article history:

Received 12 May 2024

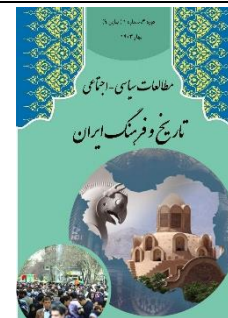
Revised 2 June 2024

Accepted 14 June 2024

Published online 20 June 2024

Journal of Social-Political Studies of Iran's Culture and History

Volume 3, Issue 1, pp 392-405



Economic Transformations in Iran During Mohammad Reza Shah Pahlavi's Era: Development Plans and Their Consequences

Soheila. Shah Vaisi¹, Asghar. Partovi^{2*}, Mahdi. Khoshkhatti²

¹ PhD Student of Political Science, Zanjan Branch, Islamic Azad University, Zanjan, Iran

² Assistant Professor, Department of Political Science, Zanjan Branch, Islamic Azad University, Zanjan, Iran

* Corresponding author email address: a.partovi@yahoo.com

Article Info

Article type:

Original Research

How to cite this article:

Shah Vaisi, S., Partovi, A., & Khoshkhatti, M. (2024). Economic Transformations in Iran During Mohammad Reza Shah Pahlavi's Era: Development Plans and Their Consequences. *Journal of Social-Political Studies of Iran's Culture and History*, 3(1), 392-405.



© 2024 the authors. Published by Iran-Mehr: The Institute for Social Study and Research. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

ABSTRACT

This paper examines the economic transformations in Iran during the reign of Mohammad Reza Shah Pahlavi, focusing on the development plans and their consequences. Shah's domestic and foreign economic policies were heavily influenced by his political objectives. From the late 1940s onwards, various development plans were implemented, significantly aiding infrastructure and industrial development. The first and second development plans focused on infrastructure and agriculture, while the third and fourth plans emphasized heavy industry and supporting infrastructure. These plans led to significant economic growth, but also brought issues such as inflation, corruption, and social dissatisfaction. The sudden increase in oil revenues in the 1970s, instead of strengthening the economy, caused structural problems. The inability to modernize the political system and suppress dissent also increased social dissatisfaction. Despite the ambitious goals of the fifth and sixth development plans, they failed to achieve their objectives due to a lack of human resources and necessary infrastructure. This study shows that the imbalance between economic development and political modernization, coupled with heavy reliance on oil revenues, led to economic and social instability. Ultimately, the failure to establish a stable and responsive political system was a key factor in the fall of the Pahlavi regime. This paper emphasizes the importance of the interaction between economic development and political modernization as key factors in the sustainability and success of governance systems.

Keywords: Mohammad Reza Shah Pahlavi, development plans, economic development, political modernization, oil revenues, Iran, inflation, social dissatisfaction, land reforms.

EXTENDED ABSTRACT

The economic transformation of Iran during Mohammad Reza Shah Pahlavi's reign represents a significant historical period that reshaped the nation's financial and infrastructural landscape. The development plans initiated under his rule were largely driven by the state's ambition to modernize Iran and align it with the rapid industrialization trends observed in developed economies. The first and second development plans focused on expanding the country's infrastructure and revitalizing the agricultural sector. These early initiatives sought to stabilize Iran's economic foundation by constructing roads, bridges, and irrigation systems, facilitating agricultural productivity, and ensuring economic self-sufficiency (Goodarzi, 1999b). However, these efforts were often hindered by systemic inefficiencies, corruption, and inadequate resource allocation. As the third and fourth development plans were implemented, a shift towards industrialization was evident, with major investments funneled into heavy industries such as steel production, petrochemicals, and automotive manufacturing. The government's interventionist policies aimed to reduce Iran's dependency on imported goods and promote domestic industrial growth. Yet, despite significant financial input and international partnerships, the execution of these plans faced structural limitations, leading to unintended economic consequences. The economic boom of the 1970s, fueled by unprecedented oil revenues, further complicated the situation, as it accelerated inflationary pressures and widened socio-economic disparities (Goodarzi, 1999d). The administration's inability to regulate price levels and distribute wealth equitably exacerbated public dissatisfaction, setting the stage for economic instability.

The sudden surge in oil revenues in the 1970s brought both economic prosperity and structural challenges to Iran. While the influx of petro-dollars allowed for ambitious infrastructure projects, such as the expansion of transportation networks and the establishment of new industrial zones, the country struggled with the "Dutch disease" phenomenon, where excessive reliance on oil revenues led to the decline of other economic sectors (Goodarzi, 1999e). Inflation skyrocketed as consumer demand outpaced domestic production capabilities, resulting in a sharp increase in the cost of living. The wealth distribution mechanisms were flawed, with the ruling elite benefiting disproportionately from oil-generated revenue, while the middle and lower classes faced growing financial strain. Government subsidies on essential goods, intended to alleviate economic pressures on the working class, proved unsustainable in the long term and contributed to fiscal imbalances. The rapid urbanization that accompanied economic expansion also presented challenges, as Iran's major cities became overcrowded, straining public services and infrastructure. The state's failure to implement comprehensive urban planning policies led to housing shortages and deteriorating living conditions in densely populated areas (Goodarzi, 1999c). Furthermore, the heavy-handed suppression of labor movements and political opposition alienated key segments of society, increasing discontent among the workforce. As the gap between government rhetoric and economic reality widened, the regime's legitimacy was increasingly called into question, setting the stage for broader political unrest.

The government's emphasis on industrialization, while contributing to economic growth, also exposed the vulnerabilities of Iran's development model. The reliance on oil exports as the primary driver of economic expansion rendered the country highly susceptible to fluctuations in global energy markets. When oil prices declined in the late 1970s, Iran faced a severe fiscal crisis, as state revenues plummeted,

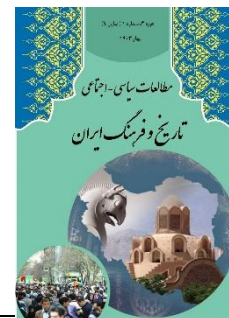
and ongoing development projects encountered financial shortfalls (Goodarzi, 1999a). The ambitious fifth and sixth development plans, designed to transition Iran into a modern industrial economy, fell short of expectations due to inconsistent policy implementation and bureaucratic inefficiencies. The government's centralized decision-making process often led to misallocation of resources, with funds being diverted to politically motivated projects rather than economically viable ventures. Additionally, Iran's banking system, heavily controlled by the state, struggled to provide adequate credit facilities to small and medium enterprises, hindering entrepreneurial activity. The lack of financial decentralization further constrained private sector growth, limiting the economy's ability to diversify beyond oil exports. Attempts to attract foreign investment faced obstacles due to stringent government regulations and concerns over political stability. Consequently, the industrial sector remained heavily dependent on state subsidies and lacked the competitive edge required for long-term sustainability. By the late 1970s, these economic deficiencies, compounded by mounting political opposition, placed the Shah's regime in an increasingly precarious position.

Social dissatisfaction intensified as economic policies disproportionately favored certain groups while marginalizing others. The land reforms introduced under the White Revolution were initially portrayed as a means of empowering rural populations and reducing feudalistic landownership structures. However, the implementation of these reforms often benefited large landowners and state-affiliated entities rather than ordinary farmers (Goodarzi, 1999a). Many small-scale agricultural producers struggled to compete in an increasingly commercialized farming environment, leading to widespread rural-to-urban migration. The influx of rural migrants into urban centers exacerbated unemployment rates, as job creation failed to keep pace with population growth. Iran's education system, while expanding in scale, did not align with the evolving demands of the labor market, resulting in a surplus of graduates with limited employment opportunities. The mismatch between educational output and economic needs contributed to rising frustration among the youth, who found themselves trapped in a cycle of underemployment. Additionally, the government's heavy reliance on security forces to quell dissent created a climate of fear and repression. Political opposition, including religious factions and leftist movements, capitalized on economic grievances to mobilize support against the Shah's regime. The convergence of economic mismanagement, political discontent, and social unrest culminated in a nationwide crisis that ultimately led to the revolution of 1979 (Goodarzi, 1999a).

The broader implications of Iran's economic transformation under Mohammad Reza Shah Pahlavi extend beyond domestic policy failures to highlight the critical interplay between economic development and political stability. The Shah's modernization efforts, while ambitious in scope, lacked the institutional framework necessary for sustainable growth. The concentration of economic power within a small elite class, coupled with the absence of political pluralism, weakened the resilience of Iran's governance structures. Unlike countries that successfully navigated industrialization through inclusive economic policies, Iran's development model was characterized by top-down decision-making with limited public participation (Goodarzi, 1999a). The failure to integrate economic planning with political reforms created an environment where economic grievances easily translated into political dissent. International factors, including geopolitical tensions and fluctuations in global oil prices, further complicated Iran's economic trajectory. The Western-backed economic policies, while initially facilitating growth, did not account for the long-term challenges of dependency on oil exports. By the late 1970s, Iran found itself at a crossroads,

where economic instability, social discontent, and political repression converged to dismantle the foundations of the Pahlavi regime.

In conclusion, the economic transformations that occurred during Mohammad Reza Shah Pahlavi's rule provide a cautionary tale on the risks of unbalanced development. While Iran experienced periods of rapid economic expansion, these gains were undermined by structural inefficiencies, economic inequalities, and political rigidities. The overreliance on oil revenues, combined with an inadequate industrial base and mismanagement of economic resources, left the country vulnerable to external shocks. The failure to implement meaningful political reforms further exacerbated social tensions, leading to widespread unrest. The downfall of the Pahlavi regime underscores the importance of synchronizing economic modernization with institutional development to ensure long-term stability. Future economic policies in developing nations must consider the lessons drawn from Iran's experience, emphasizing the need for diversified economies, inclusive growth strategies, and adaptive governance frameworks



تحولات اقتصادی ایران در دوران محمدرضا شاه پهلوی برنامه‌های عمرانی و پیامدهای آن‌ها

سهیلا شاه ویسی^۱، اصغر پرتوی^{۲*}، مهدی خوشخطی^۲

۱. دانشجوی دکتری علوم سیاسی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

۲. استادیار گروه علوم سیاسی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران

* ایمیل نویسنده مسئول: a.partovi@yahoo.com

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله

پژوهشی اصیل

نحوه استناد به این مقاله:

شاه ویسی، سهیلا، پرتوی، اصغر، و خوشخطی، مهدی. (۱۴۰۳). تحولات اقتصادی ایران در دوران محمدرضا شاه پهلوی برنامه‌های عمرانی و پیامدهای آن‌ها. *مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ و فرهنگ ایران*، ۳(۱)، ۴۰۵-۳۹۲.



© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

این مقاله به بررسی تحولات اقتصادی ایران در دوران محمدرضا شاه پهلوی با تمرکز بر برنامه‌های عمرانی و پیامدهای آن‌ها می‌پردازد. سیاست‌های اقتصادی داخلی و خارجی شاه تحت تأثیر اهداف سیاسی او قرار داشتند. از اواخر دهه ۱۳۲۰، برنامه‌های عمرانی مختلفی به اجرا درآمد که به توسعه زیرساخت‌ها و صنایع کمک شایانی کردند. برنامه‌های عمرانی اول و دوم با تمرکز بر توسعه زیرساخت‌ها و بخش کشاورزی آغاز شدند و برنامه‌های سوم و چهارم به توسعه صنایع سنگین و زیرساخت‌های پشتیبان اختصاص یافتند. این برنامه‌ها منجر به رشد اقتصادی قابل توجهی شدند، اما مشکلاتی نظیر تورم، فساد و نارضایتی اجتماعی نیز به همراه داشتند. افزایش ناگهانی درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۵۰، به جای تقویت اقتصاد، منجر به بروز مشکلات ساختاری شد. ناتوانی در نوسازی نظام سیاسی و سرکوب مخالفان نیز باعث افزایش نارضایتی‌های اجتماعی شد. برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، با وجود اهداف بلندپروازانه، به دلیل کمبود منابع انسانی و زیرساخت‌های لازم، نتوانستند به اهداف خود برسند. این مطالعه نشان می‌دهد که عدم توازن میان توسعه اقتصادی و نوسازی سیاسی، همراه با وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، منجر به ناپایداری اقتصادی و اجتماعی شد. در نهایت، ناکامی در ایجاد یک نظام سیاسی پایدار و پاسخگو، یکی از عوامل اصلی سقوط رژیم پهلوی بود. این مقاله بر اهمیت تعامل میان توسعه اقتصادی و نوسازی سیاسی به‌عنوان دو عامل کلیدی در پایداری و موفقیت نظام‌های حکومتی تأکید می‌کند.

کلیدواژگان: محمدرضا شاه پهلوی، برنامه‌های عمرانی، توسعه اقتصادی، نوسازی سیاسی، درآمدهای نفتی،

ایران، تورم، نارضایتی اجتماعی، اصلاحات ارضی.

مقدمه

خارجیانی که پیش از سال ۱۲۹۱، یعنی سالی که نخستین محموله نفت صادراتی ایران بارگیری شد، به ایران سفر کرده‌اند اوضاع اقتصادی این کشور را رو به انحطاط توصیف کرده‌اند (Avery, 2005). نتیجه‌گیری‌های کلی لرد کرزن درباره وضع صنایع کارخانه‌ای در ایران: «کارخانه به آن مفهومی که اروپاییان درک می‌کنند در ایران وجود ندارد؛ افزایش و صرفه‌جویی در نیروی کار از طریق استفاده از نیروی بخار یا حتی نیروی آب چندان شناخته شده نیست» و این مهارت استادان بومی در اثر ورود کالاهای ارزان مشابه اروپایی رو به تباهی گذاشته» (Dye, 1984).

چارلز عیسوی می‌نویسد: «ایران ... تا قبل از استخراج نفت از تغییرات اقتصادی رخ داده در جهان چندان تأثیر نپذیرفته بود». حتی در سال ۱۳۱۳ ارزیابی اروپاییان از اقتصاد ایران این بود که این کشور از اقتصاد جدید به کلی دور مانده، حال آن‌که قرآینی وجود دارد که صنعت نفت همچون یک قلمرو بسته اقتصادی با روابط اندکی که با سایر فعالیت‌های محلی ایجاد کرده بود عمل می‌کرد (Sari' al-Qalam, 2018).

کشاورزی نیز به کلی از تغییرات پویایی ناشی از رخداد‌های طبیعی مانند خوب سالی یا بدسالی محصول با مداخلات سیاسی به منظور وصول مالیات و رقابت بر سر مالکیت زمین بی‌بهره نبود، اما بخش اعظم آن از اصلاحات منظم و با برنامه در تولید و بازدهی به دور مانده بود. در ۱۳۱۶ کوششی به عمل آمد تا شالوده‌ای برای مدرن‌سازی اقتصاد کشور باشد، اما این اقدام نیز به علت ناباوری شاه به نیاز به ضرورت تغییر در کشاورزی، و سپس وضع دشواری که برای حکومت بعد از استعفای او در ۱۳۲۰ پیش آمد بی‌نتیجه ماند (Sari' al-Qalam, 2018). شالوده‌ای که توسعه اقتصادی می‌خواست پس از ۱۳۰۰ بر روی آن بنا شود بسیار سست و ناتوان بود. برآورد شده که میزان جمعیت کل ایران در حدود سال ۱۳۰۰، ۱۱۳۷۰۰۰۰ نفر بود که بنا به نوشته بهری به علت سطح بالای مرگ و میر کودکان و نیز تلفات بقیه جمعیت به علت بیماری و گرسنگی و قحطی، میزان رشد سالانه آن کمتر از یک درصد بود. بیش از ۸۰ درصد جمعیت در روستاها زندگی می‌کردند و شهرهای کوچک کمتر از ۳۰ هزار نفر جمعیت داشتند. غیر از تبریز و نواحی کشاورزی اطراف دریای مازندران و پیرامون رود کارون، کمتر جایی بود که تراکم جمعیت آن بیش از صد نفر در یک مایل مربع باشد. در بیشتر مناطق مرکزی و شرقی ایران تراکم جمعیت به ندرت از ده نفر در مایل مربع تجاوز می‌کرد. جماعات روستایی غالباً به علت ریخت شناسی زمین‌های زراعتی روستا یا دستیابی محدود به منابع آب در انزوای نسبی به سر می‌بردند و از لحاظ فیزیکی از دهات مجاور خود بسیار دور بودند و همچون یک آبادی در میان بیابانی مهجور می‌نمودند. جمعیت عشایری احتمالاً کمی بیش از دو میلیون نفر بود که در رشته‌کوه‌های زاگرس و کرانه‌های خلیج فارس زندگی می‌کرد (Avery, 2005).

در پی انقلاب مشروطه در ۵-۱۲۸۴، وضع مالی دولت بسیار آشفته شد و به علت شورش‌های منطقه‌ای و سوء مدیریت، اقتصاد دچار رکود گشت. غیر از صنعت نفت در جنوب، اقتصاد کشور تقریباً به طور کامل یک اقتصاد معیشتی و بخور و نمیر بود. برآوردهایی که از میزان درآمد ملی در ۱۳۰۰ شده چندان مورد اعتماد نیست، ولی یک اقتصاددان عقیده دارد که کل ارزش کالاها و خدمات به قیمت‌های سال ۱۳۳۸ از ۸۰۰۰۰ میلیون ریال تجاوز نمی‌کرده است، که سطحی است کمی بالاتر «خط فقر». کشاورزی مشغله اصلی اکثریت مردم ایران در آن زمان بود؛ و حدود ۸۵ درصد نیروی فعال کشور به طور مستقیم یا غیرمستقیم در کار کشاورزی بودند (Azghandi, 2000).

در پی کودتای اسفند ۱۲۹۹ و قدرت گرفتن رضاخان به عنوان فرمانده کل قوا و وزیر جنگ، کشور به سرعت به این نتیجه رسید که مدرن‌سازی ارتش و سرکوب عشایر یاغی به حمایت مالی قابل توجه و گسترده‌ای نیاز دارد. در ۱۳۰۱ دولت ایران به استخدام دکتر میلیسپو و

گروه کوچکی از کارشناسان اقتصادی و مالی ایالات متحده آمریکا پرداخت. از طریق تصویب قوانین ویژه و فعالیت‌های مستشاران مالی آمریکایی، اصلاحات اقتصادی آغاز شد، گرچه این اصلاحات بیشتر در جهت بهبود کارایی و بازدهی تولید موجود و افزایش درآمد آن بود تا ایجاد تأسیسات تولید جدید (Azghandi, 2000).

رضاشاه بی‌درنگ پس از آنکه قدرت را کامل در کشور به دست گرفت نوسازی ایران را آغاز کرد. در تابستان ۱۳۰۱ نخستین اقدام مهم برای اصلاح وضع کلی آشفته و ناکارآمد نظام مالیاتی انجام شد. دکتر میلسپو به عنوان مستشار مالی ارشد به کار پرداخت. او رشته تغییراتی در مورد نحوه وصول مالیات انجام داد و «مجلس» قوانینی را در مورد ثبت املاک به تصویب رسانید که از سال ۱۳۰۱ قابل اجرا بود. با این نگرش، بیشتر بهبود نظام اداری حاکم بود تا اصلاحاتی تمام عیار. سرانجام معلوم شد که رضاشاه بیشتر به افزایش دولت برای تقویت ارتش و قدرت شخصی خود علاقه دارد تا به تغییر در شالوده‌های اقتصاد ایران (Avery, 2005).

در کشاورزی، که بستر و زیربنای اقتصاد محسوب می‌شد، رضاشاه تغییرات اندکی در مالکیت زمین ایجاد کرد. او نظام «تویل داری» را از میان برد و حتی نقشه‌برداری برای تفکیک و جداسازی اراضی سراسر کشور را آغاز کرد، اما به زودی کار اصلاحات در مالکیت زمین را به صورتی که در زمان انقلاب مشروطه پیشنهاد شده بود متوقف ساخت. او ظاهراً تمایلی به تغییر وضع بزرگ مالکان عمده، که خود یکی از آن‌ها محسوب می‌شد، نداشت. در عوض برنامه‌ای برای توزیع زمین‌های خالصه در سال‌های (۱۳۱۱-۱۲) به اجرا درآمد که بخش‌هایی از لرستان، کرمانشاه و آذربایجان را دربر گرفت و همراه با تصویب قانونی در ۱۳۱۶ در مورد خالصه جان، سیستان نیز به اجرا گذاشته شد. در عمل، خالصه جات در این نواحی سود چندانی برای کشاورزان نداشت. فساد و ناکارآمدی و سوء مدیریت باعث می‌شد که بهترین زمین‌ها در اختیار ملاکان موجود و مقامات محلی دولتی قرار گیرد (Larrain, 1989).

قانون مالیات زمین در ۱۳۰۵ رسماً اعلام شد که بر اساس آن می‌بایست از آن پس فقط ۳ درصد مالیات از محصول هر زمین گرفته شود. متأسفانه اجرای این قانون موکول به اتمام ممیزی اراضی بود که پیشرفت آن، حتی در نواحی سهل‌العبور کشور، بسیار به کندی انجام می‌گرفت. در ۱۳۱۳ عملاً به شکست نظام وصول مالیاتی جدید بر زمین اذعان شد، زیرا به جای آن مالیات بر محصولات کشاورزی را به شکلی از مالیات بر درآمد همراه با مالیات کالا برقرار کردند (Goodarzi, 1999d, 1999e).

از سیاست نوسازی شیوه وصول مالیات کشاورزی، عایدات اندکی نصیب دولت شد و سرانجام رضاشاه تصمیم گرفت برای افزایش درآمد دولت از نواحی روستایی به راه‌های دیگری متوسل شود. در دهه ۱۳۱۰ تعدادی انحصارات دولتی و شرکت‌های بازرگانی انحصاری تأسیس شد. مهم‌ترین محصولات کشاورزی از جمله پنبه، توتون و تنباکو، چای، خشکبار، قند و شکر و تریاک تحت اداره این انحصارات درآمدند. این سیاست علاوه بر افزایش درآمد انحصارات، به تولید فرآورده‌های بهتر و بیشتر و بهبود کیفیت محصولات کمک می‌کرد، گرچه باز شدن پای دولت به کشاورزی در عین حال باعث افزایش مداخله یک دیوان‌سالاری رو به رشد در مناطق روستایی شد که همیشه لزوماً به سود دهقانان یا مالکان نبود. شاید بهترین و مثبت‌ترین حاصل سلطنت رضاشاه، برای کشاورزی نوآوری و موسوم کردن محصولات جدیدی بود که تولید آن‌ها به عنوان بخشی از سیاست رضاشاه برای کاهش وابستگی کشور به محصولات اساسی خارجی، مورد تشویق دولت قرار می‌گرفتند. کشت چغندر قند در مقیاسی گسترده‌تر آغاز شد و به سرعت به اولین محصولات کشاورزی قابل فروش در بازار در بهترین نواحی آبی تبدیل گردید. همچنین سطح زیر کشت پنبه بسیار توسعه یافت و در اثر تشویق مستقیم دولت، کشت چای در مناطق شمالی گیلان و مازندران آغاز شد، و این‌ها نوآوری‌هایی بودند که شیوه استفاده از زمین و اقتصاد کشاورزی را در سراسر کرانه‌های دریای مازندران عمیقاً تغییر دادند (Goodarzi, 1999c).

مداخلات رضاشاه در بخش دامپروری در آغاز هدف‌های اقتصادی نداشت. اسکان اجباری عشایر بخشی از سیاست او برای تضعیف سیاسی گروه‌های عشایری بود که زندگی چادرنشینی و کوچ‌روی داشتند، به ویژه در منطقه زاگرس، و آثار این عمل کشاورزی اسکان‌یافته و یکجانشین را چه در مناطق عشایری و چه در زمین‌های مجاور ایشان که سابقاً زیر فشار و تهدید عشایر کوچ‌رو قرار داشت از ایمنی بیشتری برخوردار می‌کرد. با وجود این، در اثر این سیاست دامداری عشایر کوچ‌رو به افول نهاد و تصور می‌شود که تعداد گوسفندها و بزهای ایران دیگر هرگز به سطح ۱۳۰۰ نرسید (Goodarzi, 1999a, 1999c).

حکومت رضاشاه افزون بر توجه به نواحی مهم سنتی اقتصاد کشاورزی، به نوسازی صنایع کشور و در واقع صنایع کارخانه‌ای علاقه نشان داد. اگرچه تا پیش از سال ۱۳۰۰ بعضی تلاش‌های کوچک در زمینه صنعت انجام شده بود، اما ایران قبل از آنکه در سال‌های ۲۰-۱۳۱۰ گام به مرحله صنعتی شدن بگذارد فقط دارای صنایع دستی، ولو پیچیده و پیشرفته، بود. در این دوره دولت به تأسیس کارخانه‌های کوچک اسلحه‌سازی و مهمات‌سازی پرداخت و در عین حال راه احداث کارخانه‌های ریسندگی و بافندگی، ساخت مصالح ساختمانی و صنایع تبدیلی مواد کشاورزی را در پیش گرفت. روند صنعتی شدن گام به گام با نوسازی سیستم حمل و نقل در سراسر کشور و ایجاد خدمات بانکداری، اعتباری و انبارداری همراه شد. ساخت راه‌آهن سراسر ایران مهم‌ترین دستاورد در این زمینه بود، گرچه سرمایه‌گذاری‌هایی در امر جاده‌سازی و احداث بندر نیز فرصت‌های تازه‌ای برای اقتصاد داخلی جهت بهره‌برداری از بازار روبه‌رشد داخلی فراهم ساخت (Avery, 2005).

همگام با سیاست‌های میهن‌پرستانه و ملی‌گرایانه رضاشاه، «بانک ملی» در ۱۳۰۶ تأسیس شد. این بانک که امکان نظارت بر چاپ اسکناس را به دولت می‌داد، قرار بود نقش جانشین «بانک شاهنشاهی انگلیس» را ایفا کند. در این دوره و با همان هدف‌های ذکر شده بانک‌های دیگری با نام‌های بانک کشاورزی، بانک صنایع، بانک رهنی، و نیز صندوق پس‌انداز ملی تأسیس شدند (Avery, 2005).

هدف رضاشاه از رشد اقتصادی تقویت ارتش بوده و احداث راه‌ها و راه‌آهن‌ها در کشوری که در آن زمان آشوب‌زده و ناآرام بود، امکان آمادگی و آرایش و انتقال سریع نیروهای ارتش را فراهم می‌ساخت. ضمن اینکه تأسیس انحصارات کشاورزی امکان وصول مالیات برای تأمین نیازهای روبه‌رشد زیربنایی ارتش را آسان‌تر می‌کرد. با این حال، افزایش و گسترش شبکه‌های حمل و نقل و تدارکات ضروری برای بهبود نظام بانکداری امکان گام نهادن کشور به مرحله صنعتی شدن را فراهم ساخت و نخستین تجربه یک اقتصاد نوین خارج از بخش نفت را در اختیار کشور نهاد (همان: ۱۵۸). این مقاله به بررسی تحولات اقتصادی ایران در دوران محمدرضا شاه پهلوی با تمرکز بر برنامه‌های عمرانی و پیامدهای آن‌ها می‌پردازد. سیاست‌های اقتصادی داخلی و خارجی شاه تحت تأثیر اهداف سیاسی او قرار داشتند.

برنامه اول توسعه (۱۳۲۷-۱۳۳۳)

پیش از جنگ جهانی دوم، رضاشاه طرح‌ریزی یک برنامه جامع برای رشد اقتصادی و اجتماعی ایران را در پیش گرفت و به فرمان ایشان پروژه شورای اقتصادی بنیان نهاده شد. شورای اقتصادی نخستین نشست خود را روز پنج‌شنبه ۲ اردیبهشت ۱۳۱۶ تشکیل داد و از آن پس نشست‌های شورا در دفتر نخست‌وزیر برگزار شد.

لایحه قانون برنامه هفت‌ساله بر پایه گزارش دکتر نفیسی در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ از سوی دولت حکیمی که در روز ۶ دی ماه ۱۳۲۶ روی کار آمده بود، به مجلس پیشنهاد شد. فوریت لایحه در همان نشست به تصویب رسید و برنامه به کمیسیون ویژه‌ای داده شد. این کمیسیون سه بار در هفته به ریاست امیر اشرف افخمی و دکتر مشرف نفیسی برای رسیدگی به لایحه نشست‌هایی برگزار می‌کرد، ولی با وجود این، پس از چند ماه کار کمیسیون به پایان نرسیده بود.

پس از تصویب اعتبار، اداره‌ای به نام "اداره کل برنامه" از سوی هیات دولت و به ریاست دکتر مشرف نفیسی بنیان شد که می‌بایستی برنامه تفصیلی هفت‌ساله را برای دولت تهیه و مقدمات اجرای آن را پس از تصویب قانون فراهم کند.

پس از بررسی‌های کارشناسان برنامه، سرانجام گزارش کمیسیون برنامه (برنامه عمرانی اول) با وجود اشخاص بدبین مانند مکی در مجلس شورای ملی در روز ۱۳ تیر ۱۳۲۸ مورد گفتگو قرار گرفت و تصویب شد که مخارج برنامه از سه منبع فراهم شود:

نفت

بانک ملی

بانک بین‌المللی (Goodarzi, 1999b)

نخست‌وزیر ساعد و وزیر دارایی در روز ۲۸ تیر ۱۳۲۸ سرانجام گفتگوها با شرکت نفت انگلیس و ایران برای استیفای حقوق ملت ایران از نفت جنوب را به آگاهی مجلس رساندند. این گفتگوها را دولت با امید اینکه درآمد بیشتری از نفت به دست آورد و بودجه برنامه عمرانی اول با بیش از دویست و پنجاه پروژه عمرانی در سراسر کشور فراهم شود، از آغاز مجلس پانزدهم با برنامه دولت قوام دنبال کرده بود. گلشائیان وزیر دارایی، قرارداد الحاقی دربرگیرنده یازده ماده را با یک فوریت به مجلس شورای ملی تقدیم داشت.

مجلس شورای ملی در اجرای قانون ۳۰ مهر ماه ۱۳۲۶ و در نتیجه مذاکرات مفصلی که در ظرف هشت ماه اخیر بین دولت شاهنشاهی و شرکت نفت انگلیس و ایران انجام شده بود، موافقت‌هایی نسبت به تغییرات برخی از مواد امتیازنامه بین دولت شاهنشاهی و شرکت مزبور حاصل گردید و اینک متن موافقتنامه که به صورت قرارداد الحاقی ضمیمه قرارداد اصلی خواهد بود، به ضمیمه ماده واحده زیر با قید یک فوریت برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی می‌گردد (Goodarzi, 1999b).

مجلس شورای ملی بنا بر پیشنهاد شماری از نمایندگان، کمیسیون ۱۸ نفری را برگزید تا به قرارداد الحاقی رسیدگی نماید. دولت رزم‌آرا قرارداد الحاقی را برای تصویب به مجلس داد و با گفتگوهایی که با مدیران شرکت نفت انگلیس و ایران داشت، درآمد و شرایط بهتری از فروش نفت و از سهام ایران در شرکت را با شرکت نفت انگلیس و ایران به امضا رسانید. از تاریخ اشغال تأسیسات نفتی، سه سال و دو ماه به درازا کشید تا اینکه در مجلس قانونگذاری هجدهم قرارداد با کنسرسیوم شرکت‌های کلان نفتی به تصویب رسید و نخستین تانکر نفت در روز ۷ آبان ۱۳۳۳ بندر آبادان را پشت سر گذاشت. سرانجام قانون برنامه هفت‌ساله دوم کشور در برگیرنده ۲۱ ماده و دو تبصره در نشست هشتم اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید (Goodarzi, 1999b).

برنامه دوم توسعه (۱۳۴۰-۱۳۳۴)

در طول هفت سال برنامه عمرانی اول، سازمان برنامه که مسئولیت اجرای برنامه عمرانی را بر عهده داشت، ده مدیرعامل عوض کرد. قانون برنامه هفت‌ساله دوم توسعه عمرانی کشور در برگیرنده ۲۱ ماده و دو تبصره در نشست ۸ اسفند ماه ۱۳۳۳ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. هدف‌های این برنامه عبارت بودند از: افزایش تولید، بهبود و تکثیر صادرات، تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور، ترقی کشاورزی و صنایع، اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی، اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط، اصلاح امور بهداشت عمومی، و انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی (Goodarzi, 1999d).

برنامه عمرانی دوم به بخش خصوصی نیز انگیزه داد که در کشور سرمایه‌گذاری کنند. در طول برنامه عمرانی دوم، ۱۷٪ از تولید ناخالص ملی دوباره سرمایه‌گذاری شد و برنامه توانست به رشد اقتصادی ۵.۷٪ برسد. افزایش مداوم استانداردهای زندگی و پرداخت پروژه‌های بی‌شمار عمرانی، ذخیره ارزی ایران را کاهش داد و در پایان سال ششم برنامه عمرانی سبب تورم اقتصادی شد که با کاهش در سرمایه‌گذاری هر دو مشکل از میان برداشته شد (Goodarzi, 1999d).

دست‌آوردهای برنامه عمرانی دوم در زمینه کشاورزی، آبیاری، ارتباطات و مخابرات بود. چندین سد ساخته شد که سبب آبیاری زمین‌های کشاورزی و تأمین آب نوشیدنی مردم شد. همچنین سدها سبب تولید برق برای روشنایی خانه‌ها و کارخانه‌ها شدند. ساختن راه‌ها و

بهبود شبکه جاده‌های کشور، فرودگاه‌های بزرگ برای پروازهای داخلی و بین‌المللی سبب گسترش رفت و آمد در داخل و بیرون از کشور شد. ساخت بندرها به افزایش صادرات و واردات کمک کرد. در بخش خصوصی، افزایش سرمایه‌گذاری در صنایع کالاهای سبک صورت گرفت. تولید شکر، پارچه، سیمان و دیگر تولیدات ساختمانی و مواد غذایی افزایش یافت. ریشه‌کن کردن مالاریا و آبله، لوله‌کشی آب در تهران و بسیاری از شهرها گام بزرگی در بهداشت همگانی بود. با ساخت سد‌ها از نیروی آب، برق تولید شد.

در برنامه عمرانی دوم، اهداف زیربنایی کشور به انجام رسید. افزایش تولید، فزونی صادرات و برآوردن نیازهای داخلی که به گسترش کشاورزی و صنایع، جستجو و بهره‌برداری از کان‌های زیرزمینی، بهبود و گسترش جاده‌ها و مخابرات، بالابردن بهداشت و آموزش همگانی و بهبود شرایط زندگی و رفاه عمومی منجر شد، از پیروزی‌ها و دست‌آوردهای این برنامه بودند.

برنامه هفت‌ساله دوم در شرایط متفاوت‌تری از برنامه اول و در جوی نسبتاً مطمئن‌تر تدوین شد. برنامه در اسفند سال ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در برنامه دوم، ایجاد و توسعه تأسیسات زیربنایی عمده در چهار فصل شامل کشاورزی و آبیاری، مخابرات، صنایع و معادن و امور اجتماعی (بهداشت و شهرسازی) موردنظر بود.

یکی از ویژگی‌های برجسته برنامه دوم، توجه به توسعه منطقه‌ای بود. توسعه عمرانی و سرمایه‌گذاری منطقه‌ای در نواحی مستعد به‌منظور ایجاد قطب‌های توسعه به‌صورت مشخص در برنامه عمرانی دوم پیگیری شد. در جریان برنامه عمرانی دوم در سال ۱۳۳۵، بنگاه اصلاح امور اجتماعی و دهات از حمایت‌های مالی اصل ۴ ترومن برخوردار شد و برای هدایت این بنگاه، شورای امور اجتماعی روستاها تشکیل گردید که تا سال ۱۳۴۲ به فعالیت‌های خود در زمینه عمران روستایی ادامه داد. اقداماتی نظیر آموزش دهیاران و ایجاد راه‌های روستایی نیز صورت گرفت.

در سال‌های پایانی اجرای برنامه دوم عمرانی، باوجود رکود اقتصادی و کاهش چشمگیر سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی، سرعت رشد اقتصادی کشور کاهش شدیدی پیدا نکرد. اجرای برنامه دوم سبب شد که توسعه و رشد اقتصادی - اجتماعی کشور به‌عنوان یک هدف ملی شناسایی شود. سرشماری عمومی نفوس و مسکن کشور نیز که یکی از مهم‌ترین ابزارهای اطلاعاتی و آماری کشور بود، با شروع برنامه دوم در سال ۱۳۳۵ محقق شد (Goodarzi, 1999d).

بحران شدید اقتصادی پیامدهای مهمی داشت. رکود اقتصادی بی‌سابقه، طبقات محروم به‌ویژه روستاییان و کشاورزان فقیر را تحت فشار قرار داد و این امر به گسترش پایگاه اجتماعی مخالفان مذهبی محمدرضا شاه کمک کرد. در عین حال، تلاش محمدرضا شاه برای ایجاد تحول در دستگاه‌های اداری و تغییر مناسبات اقتصادی در روستاها از طریق پیشبرد اصلاحات ارضی، شدت تضاد روحانیت و مردم با حکومت را افزایش داد و میزان مناقشات اجتماعی-سیاسی کشور اوج گرفت.

اجرای این برنامه در سال ۱۳۴۱ از تحولات مهم اقتصادی به شمار می‌آید. از نظر ساختار اداری و تصمیم‌گیری، پیشبرد امر اصلاحات بدون تمرکز در نظام تصمیم‌گیری به بحران انجامید و نتایج معکوس داشت. اختلاف بین سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها در انجام پروژه‌ها، موجب تعویق در انجام برنامه‌ها شد.

دستاورد‌های برنامه دوم شامل ساخت سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و دز و سد‌های کوچک‌تر مانند سد گلپایگان، سد انحرافی بمپور و سد کرخه بود. همچنین مسئله سدسازی، گسترش راه‌آهن و نساجی کشور مهم‌ترین برنامه‌های اجرایی برنامه دوم بودند.

نظریه انتخاب شده جهت سیاست‌گذاری در این برنامه می‌پذیرد که حکومت باید کارکردهای خاصی را انجام دهد که حوزه بازار قادر به انجام آن نیست؛ یعنی مشخصاً «بازار در انجام آن شکست می‌خورد.» حکومت باید کالاهای عمومی (کالاها و خدماتی که باید به تمام افراد عرضه شود) را تأمین نماید. بازار نمی‌تواند کالاهای عمومی را تأمین نماید، زیرا هزینه‌هایش بیش از ارزش آن برای هر خریدار می‌شود و خریدار

نمی‌تواند افراد غیر خریدار را وادار به استفاده از آن کند. برای مثال، حمایت از تجاوز خارجی هزینه زیادی دارد و هیچ‌کس نمی‌تواند از سود آن صرف‌نظر کند. بنابراین، افراد باید به‌طور جمعی از طریق حکومت، دفاع مشترک را تأمین نمایند. در نتیجه، الگوی سیاستگذاری توسعه در این برنامه را می‌توان بر اساس نظریه انتخاب عمومی دانست. افزون بر این، تصویب و اجرای این برنامه با تصویب مجلس در آن زمان بوده است.

برنامه سوم توسعه (۱۳۴۶-۱۳۴۱)

برنامه عمرانی سوم شامل ۱'۸۷۰'۰۰۰'۰۰۰ دلار سرمایه‌گذاری عمومی بود. این برنامه به سرمایه‌گذاران خصوصی اجازه می‌داد که به رشد ملی کمک کنند. از این ۱.۸۷ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری دولتی، ۲۱.۰۶ درصد برای گسترش کشاورزی و آبیاری، ۲۱.۰۴ درصد برای ارتباطات، ۱۸.۰۷ درصد برای نیرو و سوخت، ۱۲.۰۹ درصد برای صنایع و معادن به کار گرفته شد و بودجه باقی‌مانده برای بهداشت، آموزش و پرورش و گسترش و آبادانی شهرها و روستاها اختصاص یافت. در برنامه پنج‌ساله سوم، ۱.۳۵ میلیارد دلار در صنعت، کشاورزی و غیره از سوی سرمایه‌های خصوصی به کار گرفته شد (Goodarzi, 1999e).

این برنامه تحت عنوان برنامه جامع توسعه اقتصادی - اجتماعی جامعه، تهیه و تدوین شد و به‌عنوان نخستین برنامه جامع کشور تعیین گردید. از لحاظ جامعیت و تفصیل، کافی است اشاره شود که تعداد مواد برنامه‌های اول و دوم عمرانی، به ترتیب ۱۵ و ۲۱ ماده بود. این نکته حاکی از آن است که چگونه در مسیر اجرا، نظام برنامه‌ریزی ایران به‌سرعت متکامل‌تر، جامع‌تر و در عین حال پیچیده‌تر می‌شود. هر دو جنبه این تحول یعنی جامعیت بیشتر و بوروکراسی گسترده‌تر، بعدها اثرات مهمی بر نظام برنامه‌ریزی کشور بر جای گذاشت (Goodarzi, 1999e).

به‌طور کلی، برنامه سوم به دنبال برنامه دوم و تمهیداتی که در آن برنامه به وجود آمد، زمینه وابستگی و ورود به چارچوب تقسیم بین‌المللی کار را برای ایران فراهم نمود. در واقع برنامه سوم عمرانی، اولین برنامه‌ای بود که به‌صورت جامع و به‌هم‌پیوسته تنظیم و از سوی سازمان برنامه به دولت ارسال شد.

درآمد نفت در این برنامه، به‌عنوان عامل تثبیت و تقویت ارزی کشور و تأمین‌کننده منابع عمرانی برنامه عمل می‌کرد و این منبع برون‌زا، مانع از فشار بر منابع داخلی برای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بخش دولتی می‌شد. به همین دلیل، بخش خصوصی با امکانات بیشتر به سرمایه‌گذاری و پس‌انداز روی آورد و ساخت زیربنای از سوی بخش عمومی صورت گرفت و بخش خصوصی نیز در بخش‌های ساختمان، حمل‌ونقل و صنایع سبک به سرمایه‌گذاری مبادرت نمود.

در مجموع، برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه‌های گذشته از موفقیت بیشتری برخوردار بود. این نخستین تجربه برنامه‌ریزی نبود، اما با تکیه بر دو برنامه پیش از خود، نخستین برنامه جامع اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و حتی سیاسی ایران به شمار می‌آمد. تجربه تدوین و اجرای دو برنامه پیشین به این جامعیت کمک زیادی کرد.

شایان ذکر است از برنامه عمرانی سوم به بعد، همواره عملکرد برنامه‌ها نه بر اساس میزان تحقق اهداف، بلکه بر اساس میزان رشد اقتصادی بخش‌ها یا متغیرهای کلان اقتصادی سنجیده شد که البته انحرافی در برنامه‌های توسعه ایران به شمار می‌رود. گرچه هزینه‌های صنعتی در این برنامه بالا نبود، اما از نظر ماهیت هزینه‌ها و چگونگی اجرای طرح‌ها، زمینه صنعتی شدن ایران برابر با الگوی موردنظر غرب فراهم شد و در برنامه چهارم به‌طور مشخص به اجرا درآمد. در طول برنامه، با صرف حدود نیمی از هزینه‌های برنامه عمرانی در امور غیرتولیدی، فضای لازم برای رشد سرمایه‌داری برون‌زا و افزایش سود سرمایه‌های داخلی و خارجی بدون تحقق توسعه واقعی کشور، فراهم آمد.

در این برنامه یکی از سیاست‌هایی که در راستای هدف توزیع عادلانه درآمد در سطح روستا، در نظر گرفته شد، اجرای برنامه اصلاحات ارضی بود. اجرای یک برنامه اصلاحات ارضی که هدف نهایی آن عدالت اجتماعی و توسعه روستایی باشد، مقدمات و برنامه‌های بسیار دقیق و سنجیده‌ای را نیاز داشت.

این برنامه توسعه نیز از سوی سازمان برنامه به دولت ارسال شد، چراکه نهادهای سیاسی در این برنامه بیان‌کننده انتخاب‌های خاصی درباره چگونگی شکل‌گیری روابط سیاسی هستند. این نهادها دارای ماهیتی هستند که به‌طور مداوم در اعضای یک جامعه دستوراتی را مبنی بر اینکه آنان باید در تعقیب اهداف سیاسی به شیوه خاصی عمل نمایند، القا می‌کند. بنابراین نهادی مانند سازمان برنامه، آن را به تصویب رسانده و پس از جمله سیاستگذاری‌های نهادی است. در این برنامه، در راستای توزیع عادلانه درآمد در سطح روستا، اجرای برنامه اصلاحات ارضی انجام گرفت که در نتیجه به نفع عمومی مردم توجه شد. از این‌رو، این برنامه که بسیار جامع بود، از سیاستگذاری‌های نهادی محسوب می‌شد.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۵۱-۱۳۴۷)

در برنامه چهارم، رشد اقتصادی با تأکید بر توسعه صنعتی مورد توجه دولت قرار گرفت و سهم بخش کشاورزی نسبت به سه برنامه عمرانی گذشته کاهش چشمگیری پیدا کرد و حتی مقدار آن نیز روند نزولی داشت (Goodarzi, 1999c).

با توجه به شواهد و قرائن موجود، برنامه چهارم توسعه منطبق با الگوی سیاستگذاری نهادی بوده است، چراکه نهادها متضمن قواعد رسمی و ارزش‌ها و هنجارهای غیررسمی و شیوه‌های اجرایی آن‌ها هستند. در حالی که تغییر قواعد در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر است، اما هنجارها و ارزش‌ها به تدریج تغییر می‌کنند. از آنجا که هنجارها و ارزش‌ها مشروعیت‌بخش قواعد هستند، تغییرات سریع و انقلابی اغلب نمی‌تواند انتظارات بانیان و حامیان تغییر را برآورده سازد و در این مواقع کارکردها بسیار متفاوت خواهند بود. برنامه چهارم در دورانی از ثبات سیاسی و اقتصادی در عرصه داخلی تدوین و اجرا شد و به همین دلیل، نسبت به سایر برنامه‌های پیش از انقلاب، در دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده با موفقیت بیشتری روبرو بود (Goodarzi, 1999c).

الگوی موردنظر برنامه چهارم عمرانی، صنعتی‌سازی کشور بود. برنامه چهارم عمرانی با این هدف تدوین شده بود که از طریق اعمال راهبرد صنعتی شدن به روش جان‌شینی واردات، ابتدا با تولید مواد اولیه و سپس درآمدهای سرمایه‌ای، اقتصاد ایران را از وابستگی به نفت رها کند، اما این هدف هرگز محقق نشد. در دوران برنامه عمرانی چهارم، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران وارد مرحله جدیدی شد و تهیه برنامه‌های جامع توسعه منطقه‌ای به کمک شرکت‌های مهندسی مشاور در دستور کار قرار گرفت. به‌رغم سیاست برنامه عمرانی سوم، در برنامه چهارم، دعوت از مهندسين مشاور بیگانه دوباره مطرح شد.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

رشد مداوم اقتصادی و تحولات عمیق اجتماعی طی ده سال گذشته موجب شده است که جامعه ایرانی به‌سرعت وارد مراحل تکامل اقتصادی و اجتماعی گردد. در جریان این توسعه، افق‌ها و فرصت‌های جدیدی در برابر ایران قرار می‌گیرد و در عین حال، لزوم آمادگی کامل برای روبرو شدن با مسائل پیچیده‌تری نیز مطرح می‌شود.

در گزارش محرمانه آبان ماه ۱۳۵۰، تحت عنوان ملاحظات پیرامون رشد اقتصادی که به‌منظور تدوین برنامه پنجم تهیه شد، آمده است که در برنامه پنجم باید به جنبه‌های کیفی بیشتر توجه شود تا جنبه‌های کمی. این گزارش به یک سری نقاط انفجاری مهم در برنامه پنجم اشاره می‌نمود که در فصل دوم ذکر شده‌اند.

برنامه عمرانی پنجم در نیمه دوم سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. کل اعتبارات این برنامه ۱۵۶۰ میلیارد ریال بود. با افزایش قیمت نفت و تداوم میزان بالای صادرات نفت خام، امکانات مالی جدیدی برای کشور فراهم شد و به همین جهت در برنامه عمرانی پنجم در سال ۱۳۵۳ تجدیدنظر شد و اعتبارات آن افزایش یافت. در تجدیدنظر نیز برنامه به سه بخش عمومی، امور اجتماعی و امور اقتصادی تقسیم شد و کل اعتبارات عمرانی به ۳۳۶۸/۷ میلیارد ریال افزایش یافت که ۷۹/۸ درصد از کل این اعتبارات از طریق نفت تأمین شد. در این برنامه بخش کشاورزی قبل از تجدیدنظر ۱۱/۴ درصد اعتبارات را به خود اختصاص داد که بعد از تجدیدنظر اعتبارات بخش کشاورزی ۷/۵ درصد کاهش یافت (Goodarzi, 1999a).

با توجه به اینکه در برنامه پنجم توسعه، اهدافی مثل ارتقای کیفیت زندگی همه اقشار اجتماعی کشور، حفظ رشد سریع، مداوم و متوازن اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها، گسترش عدالت اجتماعی، ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی و حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی مورد تأکید قرار گرفته بود، می‌توان نظریه مورد استفاده در این برنامه را از نوع سیاست‌گذاری انتخاب عمومی دانست. هزینه‌های عمرانی در سه سال نخست از برنامه پنجم، از کل هزینه‌های برنامه چهارم در تمام بخش‌ها فراتر رفت. بخش عمده‌ای از هزینه‌های این برنامه از طریق نفت تأمین شد و درآمد تولیدی و به‌ویژه صنعتی سهم اندکی در تأمین هزینه برنامه داشت که به معنای برون‌زدایی برنامه و اتکای بیشتر به درآمد نفت بود. در این برنامه ۵۵ درصد از کل اعتبارات به امور اقتصادی، ۲۷/۹ درصد به امور اجتماعی و ۱۲/۸ درصد به امور عمرانی اختصاص یافته بود (Goodarzi, 1999a).

بسیاری معتقدند برنامه عمرانی پنجم نسبت به برنامه‌های قبل از نظر کیفی بهبود یافته بود. یکی از ویژگی‌های مهم این برنامه این است که به‌طور کامل توسط متخصصان ایرانی تهیه و تدوین شده است. الگوی این برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، افزایش سرمایه‌گذاری و رشد تولید ملی بود. هدف رشد اقتصادی در برنامه ۱۱/۲ درصد تعیین شده بود. سند اولیه برنامه مذکور بعد از برخورد محمدرضا شاه در جلسه تخت جمشید، حمایت سیاسی خود را از دست داد و با افزایش قیمت نفت، پشتوانه اقتصادی آن نیز ضعیف شد. پس از این تغییرات، دیگر برنامه عمرانی پنجم مبنایی درست برای تصمیم‌گیری‌های کشور نبود.

در واقع توسعه اقتصادی و اجتماعی عمدتاً در نتیجه درآمد فزاینده نفتی میسر شد. افزایش سهم دولت در اقتصاد در برنامه پنجم، صرفاً به‌صورت افزایش سرمایه‌گذاری دولتی در مقایسه با سرمایه‌های خصوصی تجلی نمی‌کرد، بلکه مطابق برنامه، مقرر بود که در این برنامه نیز همچون برنامه‌های قبلی، سهم دولت در هزینه‌های مصرفی افزایش پیدا کند. احتمالاً برای نخستین بار، ادامه افزایش تصدی دولت و ارتقاء سهم آن در مصرف و سرمایه‌گذاری که به معنای بزرگ‌تر شدن دولت بود، در برنامه پنجم گنجانده شد و مقدمه دخالت دولت در تصدی حاشیه‌ای بخش خصوصی را به‌گونه‌ای فراهم آورد که دیگر اقتصاد ایران هرگز از آن خارج نشد.

نتیجه‌گیری

اقتصاد ایران در دوران محمدرضا شاه پهلوی با تحولات گسترده‌ای روبرو شد که این تحولات از سیاست‌های اقتصادی داخلی و خارجی تأثیر پذیرفتند. برنامه‌های توسعه عمرانی که از اواخر دهه ۱۳۲۰ آغاز شدند، به ویژه پس از سال ۱۳۴۲، تأثیرات عمده‌ای بر ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور داشتند.

محمدرضا شاه پهلوی، در تلاش برای نوسازی اقتصادی و اجتماعی کشور، به سیاست‌های بلندپروازانه‌ای دست زد که در ابتدا با موفقیت‌هایی همراه بود. برنامه‌های عمرانی اول و دوم با تمرکز بر زیرساخت‌ها و توسعه صنایع، زمینه‌ساز رشد اقتصادی ایران شدند. برنامه‌های عمرانی سوم و چهارم نیز با تأکید بر توسعه صنعتی و بهبود زیربنای، به رشد اقتصادی کمک شایانی کردند. این برنامه‌ها منجر به ساخت سدها، راه‌ها، و توسعه صنایع سنگین مانند ذوب آهن، پتروشیمی و ماشین‌سازی شدند.

با این حال، علیرغم این دستاوردها، اقتصاد ایران در دهه ۱۳۵۰ با چالش‌های جدی مواجه شد. افزایش ناگهانی و شدید درآمدهای نفتی در اوایل دهه ۱۳۵۰، به جای تقویت اقتصاد، منجر به بروز مشکلاتی نظیر تورم، فساد و نارضایتی اجتماعی شد. این افزایش درآمد نفتی، به جای استفاده بهینه و پایدار، صرف پروژه‌های بلندپروازانه‌ای شد که ظرفیت اجرایی و مدیریتی کشور برای آن‌ها کافی نبود. این امر منجر به ناپایداری اقتصادی و افزایش نارضایتی در بین طبقات مختلف اجتماعی شد.

یکی از مهم‌ترین مشکلات دوران محمدرضا شاه پهلوی، عدم توجه به توسعه سیاسی بود. ناتوانی در نوسازی نظام سیاسی، موجب فرسایش حلقه‌های ارتباطی میان حکومت و مردم شد و شکاف بین گروه‌های حاکم و نیروهای اجتماعی مدرن و سنتی افزایش یافت. این شکاف‌ها، همراه با سیاست‌های سرکوب‌گرانه و عدم تحمل مخالفان، منجر به افزایش نارضایتی‌های اجتماعی و سیاسی شد. به طور کلی، اقتصاد ایران در دوران محمدرضا شاه پهلوی، هرچند با رشدهای قابل توجهی همراه بود، اما به دلیل عدم توجه به توسعه پایدار، نوسانات شدید اقتصادی و وابستگی به درآمدهای نفتی، نتوانست به یک اقتصاد پایدار و مقاوم تبدیل شود. این ناکامی‌ها، همراه با ناتوانی در نوسازی سیاسی، زمینه‌ساز نارضایتی‌های گسترده و در نهایت، سقوط رژیم پهلوی شدند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

موازن اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

شفافیت داده‌ها

داده‌ها و مآخذ پژوهش حاضر در صورت درخواست از نویسنده مسئول و ضمن رعایت اصول کپی رایت ارسال خواهد شد.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

References

- Avery, R. (2005). *The Economy of Iran during the Pahlavi Era*. University of Tehran Press.
- Azghandi, A. (2000). *Iran in the Pahlavi Era*. Research Institute for Political Studies.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.
- Goodarzi, A. (1999a). *The Fifth Development Plan (1977-1973)*. Economic Research Institute.
- Goodarzi, A. (1999b). *The First Development Plan (1954-1957)*. Economic Research Institute.
- Goodarzi, A. (1999c). *The Fourth Development Plan (1973-1968)*. Economic Research Institute.
- Goodarzi, A. (1999d). *The Second Development Plan (1963-1958)*. Economic Research Institute.
- Goodarzi, A. (1999e). *The Third Development Plan (1967-1963)*. Economic Research Institute.
- Larrain, J. (1989). *Theories of Development*. Blackwell.
- Sari' al-Qalam, M. (2018). *Authoritarianism and Development in Iran*. Ney Publications.