



سیاست در دوران پهلوی دوم: وزارت اقتصاد و سیاست صنعتی، ۶۹-۱۹۶۳

ولی نصر- مترجم: مسعود امیدی

بدون تردید این مقاله یکی از پژوهش‌هایی است که در بردارنده اطلاعات بسیار ارزشمندی برای درک و تحلیل درست روند تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در دوران پهلوی آخر (شاه) است. تعهد نویسنده به مستند کردن مسائلی که در مقاله از آن‌ها سخن به میان آورده، با توجه به تعداد قابل توجه پاورقی‌ها و اطلاعاتی که در آن‌ها ارائه می‌شود، در این مقاله کاملاً چشمگیر است.

سیاست در دوران پهلوی دوم

سیاست در دوران پهلوی دوم:

وزارت اقتصاد و سیاست صنعتی، ۶۹-۱۹۶۳

ولی نصر* - مترجم: مسعود امیدی

یادداشت مترجم:

بدون تردید این مقاله یکی از پژوهش‌هایی است که دربردارنده اطلاعات بسیار ارزشمندی برای درک و تحلیل درست روند تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در دوران پهلوی آخر (شاه) است. تعهد نویسنده به مستند کردن مسائلی که در مقاله از آن‌ها سخن به میان آورده، با توجه به تعداد قابل توجه پاورقی‌ها و اطلاعاتی که در آن‌ها ارائه می‌شود، در این مقاله کاملاً چشمگیر است. تلاش برای یک تحلیل علمی و چندبعدی و بررسی ارتباط متقابل و دیالکتیکی بین تحولات روبنایی سیاسی، ساختاری، حقوقی و... در سطح حاکمیت با روندهای زیربنایی آن در عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی در این مقاله آشکار است. فکت‌های ارائه شده در این مقاله به درستی نقش ترقی‌خواهانه بورژوازی صنعتی و تولیدی و به عبارتی بورژوازی ملی را در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی در کشور تصویر می‌کند. اما در عین حال نشان می‌دهد در روند تحولاتی که از یک‌سو با نفوذ از سوی حاکمیت و وابستگان آن در این طبقه اجتماعی جهت برخورداری از رانت و از طرف دیگر جست‌وجوی رانت از سوی این طبقه در ثروت ناشی از فروش نفت همراه بود، چگونه نقش این طبقه در ایفای نقش تاریخی خود برای توسعه صنعتی کشور با موفقیت همراه نشد که به معنای تحلیل رفتن پتانسیل اجتماعی و سیاسی آن برای این ماموریت تاریخی است. به‌ویژه اینکه در جهان کنونی و دوران جهانی‌سازی و نئولیبرالیسم، سازوکارهای سلطه و تابعیت در چارچوب دستور کار نئولیبرالی به‌شدت این نقش ترقی‌خواهانه سرمایه‌داری صنعتی، تولیدی و ملی را تحلیل برده و آنها را به عنوان زائده تقسیم کار جهانی در جست‌وجوی نقش در تقسیم کار بین‌المللی قرار داده که هیچ نسبتی با ویژگی «ملی» آن در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم ندارد.

از جمله موارد مهمی که در ارتباط با مساله توسعه اجتماعی و اقتصادی در این مقاله مورد بحث قرار گرفته، رویکرد جایگزینی واردات در روند صنعتی‌سازی است که عملاً در ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای توسعه‌نیافته با شکست همراه شد. دلیل آن را از یک‌سو باید در ساختار سیاسی و توازن قوای سیاسی و اجتماعی این کشورها جست و از سوی دیگر نمی‌توان نقش رابطه سلطه و تابعیت بین کشورهای متروپل و توسعه‌نیافته را در این ارتباط مورد چشم‌پوشی قرار داد. مقاله می‌توانست در این زمینه با اشاره به بسیاری از تجارب کشورهای توسعه‌نیافته در نیمه دوم قرن بیستم و دهه‌های ابتدایی قرن بیست‌ویکم، فکت‌های فراوانی ارائه دهد. اساساً به همین دلیل است که مفهوم توسعه اجتماعی و اقتصادی در تاریخ معاصر رابطه تنگاتنگی با استقلال ملی پیدا کرده و بدون درک درست این رابطه نمی‌توان به تحلیل درستی از بسیاری از جنبش‌های اجتماعی و رهایی‌بخش در نیمه دوم قرن بیستم و تعارضات کنونی کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین با کشورهای امپریالیستی که ارتباط تنگاتنگی با توسعه اجتماعی و اقتصادی این کشورها دارد، دست یافت.

از سوی دیگر، اگر شکل‌گیری طبقه‌ای نوظهور به نام سرمایه‌داری صنعتی و تولیدی تاثیر خود را بر روند تحولات سیاسی ایران در سطح حاکمیت می‌گذارد، باید توجه داشت این صنعتی‌سازی در عین حال با ایجاد طبقه دیگری به نام طبقه کارگر نیز همراه است که بی‌تردید این طبقه نیز تاثیر خود را بر روند تحولات سیاسی و



سیاست در دوران پهلوی دوم

اجتماعی خواهد گذاشت. روند تحولات سیاسی ایران در دهه‌های مورد بررسی در این مقاله را نیز در همین ارتباط و در چارچوب یک رویکرد علمی نمی‌توان نادیده گرفت، موضوعی که در این مقاله مورد توجه کافی قرار نگرفته است.

اصل مقاله

در فوریه سال ۱۹۶۳، دولت ایران وزارت اقتصاد را که یک سازمان بوروکراتیک آزمایشی برای نظارت بر تغییرات صنعتی و رشد تولید بود، تشکیل داد. در سال ۱۹۶۹ پس از ۶ سال رشد بی‌سابقه و صنعتی شدن معروف^۱، رهبری سیاسی حمایت خود از این وزارتخانه را لغو کرد و خودمختاری داخلی آن را درهم شکست. سرنوشت این وزارتخانه با عملکرد و یا وعده‌هایش در عرصه اقتصادی ارتباطی نداشت. در عوض، پیامدهای سیاسی ظهور یک سازمان اداری مستقل و شایسته سیاستگذاری عقلایی صنعتی بود که رهبری سیاسی - و به‌ویژه محمدرضا شاه پهلوی را - به این نتیجه رساند تا به حمایت خود از این تجربه پایان دهد.

مبارزات قدرت میان نخبگان و نهادهای بوروکراتیک و رهبری سیاسی - و به‌ویژه سلطنت - برای سیاستمداران ایرانی جدید نیست. این مبارزات در حقیقت برای تداوم و تغییر رژیم سلطنتی موروثی در ایران، محوری بودند. در مورد چگونگی شکل‌گیری این مبارزات و سابقه آنها در دوره‌های قاجار و پهلوی اول^۲ بیشتر شناخته شده هستند؛ نسبت به قبل، چگونگی این مبارزات در دوره پهلوی دوم کمتر شناخته شده است. موارد اندکی وجود دارند که مسائلی را که سیاستمداران سرزنده در دولت پهلوی آخر متحمل شده‌اند و نقش سلطنت موروثی را در کار آن^۳ نسبت به وزارت اقتصاد، مورد توجه قرار می‌دهد.

تنش‌هایی که در تلاش‌های رهبری سیاسی برای تضمین تعهد خود به توسعه و از این رو، تغییرات نهادی و عقلانی کردن سیاستگذاری در جهت علائق مورد ملاحظه خود بود، در دهه ۱۹۶۰ به عنوان مبنایی برای مبارزه طولانی مدت قدرت در درون دولت عمل کرد.^۴ ماهیت و دامنه آن مبارزه بسیاری چیزها را درباره اینکه چگونه سیاست در داخل کشور کار می‌کند، نشان می‌دهد، به‌ویژه اینکه چگونه ماهیت ارثی دولت، قوانین و رفتار این سیاستمداران را تعیین و آن را جایگزین هدف توسعه‌گرایانه پذیرفته شده دولت می‌کند.^۵ این به شناسایی بازیگران اصلی کمک می‌کند و به این ترتیب درک گسترده‌ای از پویایی سیاست در آن زمان - ملاحظاتی که اعمال‌شان، طرز عملیات آنها و استدلال‌های سیاسی و اقتصادی که موقعیت‌های سیاسی خاص آنها را تعیین می‌کنند - فراهم می‌کند.^۶ مبارزات سیاسی‌ای که این مقاله در ارتباط با آن است، ویژگی‌های بنیادین دولت پهلوی را تغییر نداد و همین‌طور مسائل بزرگتری را که روابط دولت با جامعه را در بر می‌گرفت، تغییر نداد. با این حال، آنها برای درک چندجانبه از دولت، سیاست‌ها و تغییر اجتماعی در آن زمان مهم هستند. آنها توضیح می‌دهند که نهادهای دولتی چگونه کار می‌کردند و چگونه رهبری سیاسی توزیع قدرت و منابع را شکل می‌داد.^۷ آنها همچنین نشان می‌دهند که چگونه رهبری سیاسی نیازهای توسعه را درک می‌کرد و به دنبال ایجاد توازن بین آن نیازها با منافع سیاسی خود بود. همه اینها در مورد ماهیت دولت آخر پهلوی و مسائلی که مربوط به تلاش‌های آن برای تغییر اقتصاد و جامعه بود، بیشتر نشان می‌دهد.

همچنین ممکن است بتوان نتیجه‌گیری گسترده‌ای از این مطالعه ترسیم کرد که به نفع علوم اجتماعی است. اولاً مطالعات رژیم‌های سلطنتی موروثی عموماً بر ماهیت بسیار شخصی روابط عمودی قدرت میان حاکم و بازیگران



سیاست در دوران پهلوی دوم

سیاسی و مدیران در توضیح عملکرد سیاستمداران، تغییرات اقتصادی- اجتماعی و تحول رژیم متمرکز است.^۸ توجه نسبتاً کمی به کار و اهمیت روابط افقی قدرت میان بازیگران سیاسی، اجتماعی و اداری پایین‌تر از سطح حاکم شده است. نمونه مورد بررسی در اینجا در ارتباط با بحث‌های نظری درباره سلطنت موروثی و ساختار و مسیر توسعه سیاست‌های آن است.

دوم، بحث اصلی در مورد ظهور و سقوط وزارت اقتصاد، این است که چرا یک رژیم سلطنتی که هدف مورد نظر آن دگرگونی سریع صنعتی و توسعه موثر بود، نتوانسته به طور کامل از تغییرات نهادی مورد نیاز برای این روند حمایت کند؟^۹ احتمال دارد در تعمیم یافته‌های این مورد از مطالعات این موضوع به فکر خطور کند در حالی که حمایت اولیه از تغییرات نهادی به دلیل تمایل رهبران سیاسی به تجهیز دولت به وسیله‌ای برای عمل بیشتر و موثرتر است. حمایت مداوم آن‌ها از این تلاش، مشروط به درک آن‌ها از منافع سیاسی‌شان است. تغییرات نهادی، تغییر الگوی سیاستگذاری را می‌طلبد که به نوبه خود مقاومت را برمی‌انگیزد.^{۱۰} علاوه بر این، شکل دادن مجدد نهادها در اعمال قدرت سیاستمداران به‌ویژه توسط رهبران سیاسی در یک رژیم سلطنتی موروثی تأثیر مستقیم دارد و به همان اندازه هم می‌تواند مانع و تهدید باشد. ثابت شده که رهبران سیاسی (به‌ویژه در یک رژیم سلطنتی موروثی) اول و در درجه نخست حتی به زیان اهداف توسعه‌ای خود شاید بیش از هر چیز، آشکارا به منافع خود خدمت می‌کنند. با این حال، هنگامی که آنها چنین می‌کنند و به علاوه اینکه چگونه مسیرشان را توجیه می‌کنند، چه توانایی برای آن می‌پردازند و با چه عواقبی که کمتر آشکار است، مواجه می‌شوند و...، به همین دلایل این موضوع شایسته توجه است. شرایطی که ابتدا به ایجاد وزارتخانه و بعدها به تضعیف و نابودی آن منجر شد، در همه این موارد، آموزنده است.

تشکیل وزارت اقتصاد

بحران و تغییر جهت سیاستگذاری‌های اقتصادی

دوره ۶۴-۱۹۶۰ از دوران آشفتگی‌های سیاسی برای ایران بود؛ زیرا رژیم حاکم اتحاد خود را با طبقات زمیندار شکست و دست به یک اصلاحات ارضی زد. تغییرات سیاسی، موجب ایجاد عدم اطمینان شد. به‌ویژه به این دلیل که در واکنش به رونق اقتصاد در اواخر دهه ۱۹۵۰، دولت بسته ریاضتی را که توسط صندوق بین‌المللی پول (IMF) تجویز شده بود، به اجرا گذاشت که منجر به رکود شدید و بحران تراز پرداخت در طول دوره ۶۲-۱۹۶۰ شد. سیاست‌های تثبیت بعدی دولت کمک چندانی نکرد و منجر به کاهش شدید نرخ سرمایه‌گذاری شد.^{۱۱}

دولت تلاش کرد تا از طریق گرفتن قرض خارجی، رشد اقتصادی را افزایش دهد اما تا پایان سال ۱۹۶۲ مبلغ ۱۶۰ میلیون دلار بدهی خارجی به ۱۷۳ میلیون دلار رسید.^{۱۲} تا دسامبر سال ۱۹۶۲ اقدامات ایجاد ثبات به منظور تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی از طریق شرایط بهتر اعتبار، مشوق‌های مالیاتی و حذف تعرفه‌ها و سهمیه‌بندی کالاهای سرمایه‌ای، همه اینها به منظور ارتقای تولید داخلی به منظور کاهش واردات غیرضروری، به اجرا گذاشته شد.^{۱۳} اما با این وجود سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش نیافت.

از این رو، بحران اقتصادی به رغم برنامه ایجاد ثبات ادامه یافت. نرخ بیکاری همچنان بالا و با توجه به فضای عمومی تنش سیاسی در آن زمان، چالش‌های گسترده‌تری در مورد رژیم پیش‌بینی شد. بین سال‌های ۱۹۵۹ و ۱۹۶۴، نیروهایی که تعدادی از چالش‌های سیاسی را تحت تأثیر قرار دادند، از جمله ظهور مجدد جبهه ملی در



سیاست در دوران پهلوی دوم

جهت ایجاد سروصدا در نیروهای نظامی و امنیتی بود که اولاً به یک طرح کودتایی منجر شد، سپس به تبرئه فرماندهان بلندپایه ارتش و ساواک و سپس قیام‌های بعدی به رهبری آیت‌الله خمینی در سال ۱۹۶۳ انجامید.^{۱۴} تهدید درک شده در جهت نظم حاکم، شاه را متقاعد کرد که او نمی‌تواند از عهده یک بحران اقتصادی طولانی‌مدت برآید، به‌ویژه به این دلیل که اصلاحات ارضی با مخالفت جدی مواجه شده بود.^{۱۵} عمق بحران اقتصادی و تاثیر آن بر سیاستمداران ملی در زمان تغییرات اساسی، سریعاً نخبگان سیاسی را به ضرورت رشد اقتصادی برای بقای رژیم متقاعد کرد.

بحران اقتصادی می‌توانست منجر به فروپاشی موسسات قدیمی و منازعات شدید سیاسی بر سر شکل نهادهای نظارتی جدید و قوانین بازی در سیاست منجر شود.^{۱۶} بین سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۶۲ بسته ریاضتی صندوق بین‌المللی پول یک مبارزه در میان سیاستگذاران اقتصادی را سبب شد. این وضعیت به یک تضاد شدید در داخل دولت در میان وزارتخانه‌های بازرگانی، مالی و کشاورزی از یک طرف،^{۱۷} و سازمان برنامه و وزارت صنایع و معادن از سوی دیگر، فراتر از سیاست‌های توسعه و تجارت منجر شد.^{۱۸} دیدگاه‌ها در مورد چگونگی تفسیر نقش تعرفه‌ها در برنامه‌ریزی متفاوت بود. نخست‌وزیر، به‌ویژه وزارت بازرگانی، از تعرفه‌ها به عنوان منبع درآمد استفاده می‌کرد، در حالی‌که سازمان برنامه و وزارت صنایع به تعرفه‌ها به عنوان راهی برای ترویج صنعتی شدن و رشد بدون کسری بودجه نگاه می‌کردند. این اختلاف اساسی در مورد سیاست تجاری به بحث گسترده‌تر در مورد هزینه‌های برنامه سوم توسعه (۱۹۶۷-۶۸ تا ۱۹۶۲-۶۳) تبدیل شد. وزارتخانه‌های بازرگانی و دارایی، برنامه کاهش کسری بودجه را پشتیبانی و حتی این برنامه را با برنامه‌های اختصاصی توسعه که باید توسط نمایندگی‌های مختلف دولتی اداره می‌شد، بدون هیچ برنامه‌ریزی جامع یا تغییرات نهادی برای ارتقا صنعتی شدن و رشد، جایگزین کردند.

سازمان برنامه، به امید مقابله با کسری بودجه در سطح بنیادین، هزینه‌های بیشتری را برای توسعه ایجاد کرد. این امر همچنین به تمرکز برنامه‌ریزی و نظارت مستقیم بر رشد اقتصادی کمک کرد. مدیران سازمان برنامه - صفی آسفیاء، سیروس سامی، منوچهر گودرزی، غلامرضا مقدم، خداداد فرمانفرمایان و بهمن آبادانی- استدلال کردند که سیاست‌های تبلیغاتی و بازی با نرخ‌های اعتباری و مالیات قبلی برای حل بحران ناکام بوده و تغییرات ساختاری عمیق‌تر مورد نیاز بود.^{۱۹} آنها همچنین برای تمرکز قدرت در یک نهاد سیاستگذاری که در برابر پارتی‌بازی محافظت می‌شد، استدلال کردند. بحث‌های داغ میان وزیر دارایی عبدالحسین بهنیا (و متحد او وزیر کشاورزی، حسن ارسنجان) و مدیر سازمان برنامه، صفی آسفیاء، سیاست‌های اقتصادی را فلج کرده و نزاع‌های بی‌وقفه‌ای را بر سر اینکه چه کسی باید سیاست اقتصادی ایران را تعیین کند، در کابینه و شورای عالی اقتصادی - که شاه ریاست آن را بر عهده داشت - برانگیخته بود.

دامنه و فحوی این بحث‌ها شوکی بود به رهبری سیاسی (شاه، نخست‌وزیر و دیگر مقامات ارشد دولتی) که با فقدان چشمگیر سازوکارهای سازمانی برای تعامل با رشد اقتصادی مواجه بودند.^{۲۰} مشاجره میان ماموران دولتی نیز به لحاظ سیاسی خطرناک بود؛ چراکه می‌توانست رشد اقتصادی را کاهش داده و به بروز هرج و مرج در میان بحران اقتصادی بینجامد. همچنین آشکار شد انگیزه‌هایی که به سرمایه‌گذاران داده می‌شد، به دلیل این احساس عمومی که دولت هیچ سیاست مشخصی ندارد، هیچ تاثیری در بر نداشت و هیچکس مسئول آن نبود.^{۲۱} بنابراین ثبات اقتصادی مستلزم تداوم در سیاستگذاری بود. کشمکش مبارزه بین سازمان برنامه و وزارتخانه‌های مختلف،



سیاست در دوران پهلوی دوم

نیاز به برخی تغییرات نهادی برای محدود کردن بحث‌ها و هماهنگی در جهت برنامه‌ریزی را مورد تأکید قرار می‌داد. رژیم حاکم باید فضای مناسب برای رشد و توسعه صنعتی و طراحی چارچوب سازمانی مورد نیاز خود را ایجاد می‌کرد. پس از چند ماه اختلاف، در نهایت سازمان برنامه در سپتامبر سال ۱۹۶۲، زمانی که اهداف بودجه برنامه سوم توسط دولت و تنها با کاهشی جزئی تصویب شد، در این نبرد برنده شد.^{۲۲} شاه با گرفتن جانب برنامه سازمان، حمایت خود از توسعه و برنامه‌ریزی منسجم اقتصادی را نشان داد. بسیاری از رهبران، به‌ویژه شاه، از این واقعیت آگاه بودند که ایران در صنعتی شدن از مصر و ترکیه عقب بود و آنها مشتاق بودند این روند را معکوس کنند.^{۲۳} موقعیت سازمان برنامه در راستای تمایل شاه برای برنامه‌ریزی تحولات صنعتی و توسعه سریع ایران بود.

میراث نهادی

بحث‌هایی که به ایجاد یک بوروکراسی صالح اقتصادی برای دستیابی به پیشرفت سریع کمک کرد، ابتدا در اواخر دهه ۱۹۳۰،^{۲۴} زمانی که تکنوکرات غیرمحافظة‌کار ابوالحسن ابتهاج، برنامه‌ریزی توسعه منسجم را با اصلاحات وابسته به دیوانسالاری و استقلال سیاستگذاران از فشار سیاسی و جست‌وجوی رانت پیوند داد، مطرح شد.^{۲۵} این استدلال‌ها به ایجاد سازمان برنامه (بعدها سازمان برنامه و بودجه) در سال ۱۹۴۸ منجر شد که ابتهاج توانست از سال ۱۹۵۴ تا ۱۹۵۹ آن را هدایت کند.^{۲۶} ابتهاج به وضوح مشکل توسعه در ایران را به عنوان عدم وجود یکی از ساختارهای بوروکراتیک شایسته و مستقل مطرح کرد. با این وجود، او به طور کامل قادر به متقاعد کردن شاه و رهبری سیاسی نبود.^{۲۷} شاه ابتدا استقلال سازمان برنامه را از کابینه و مجلس پذیرفت و آن را از مقاومت در برابر برنامه‌ریزی‌ها که در این نهادها متمرکز بود، محافظت کرد.^{۲۸} اما بیشتر سروصدا در میان طبقات زمیندار و تجار بود.^{۲۹} با این حال، سرانجام او ابتهاج را از قدرت برکنار کرد و سازمان برنامه را تحت نظارت کابینه قرار داد که میدان سیاستگذاری برای جست‌وجوی رانت را گشود.^{۳۰} با این وجود، بحران اقتصادی در سال‌های ۶۲-۱۹۶۰ شاه و رهبری سیاسی را مجبور به بازنگری موضوع کرد. رژیم حاکم که تنها سه سال پیش‌تر به استقلال سازمان برنامه رسیده بود، اکنون در حال ایجاد یک نهاد اقتصادی مستقل جدید بود.

علی‌خان‌ی و وزارت اقتصاد

در نوامبر سال ۱۹۶۲، اسدالله علم نخست‌وزیر، یک کنگره اقتصادی شامل ۱۲۵ نماینده ادارات مختلف اقتصادی را برای بحث در مورد راه‌حل‌های بحران اقتصادی تشکیل داد.^{۳۱}

به تدریج یک اجماع برای ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی، صنایع و معادن و تشکیل یک وزارتخانه بزرگ پدیدار شد. بسیاری از آن‌ها به نمونه‌هایی از ژاپن و آلمان اشاره کردند، اما منطق تجارت، صنعتی‌سازی، جمع‌آوری درآمد و مصارف توسط همان سیاستگذاری اقتصادی اداره می‌شد که با آن آشنا بود. سپس بحث بر روی این موضوع صورت گرفت که رشد و تحول صنعتی نیاز به ایجاد بوروکراسی مستقل و صالح دارد. در همین رابطه وزارت اقتصاد در فوریه سال ۱۹۶۳ تشکیل شد.

وزارت جدید با نخست‌وزیری خود علی‌نقی علی‌خان‌ی، اقتصاددان که پس از کار در شرکت ملی نفت ایران و «تیم تغییر»^{۳۲} به وزارت اقتصاد^{۳۳} آورده شده بود، آغاز شد. شاه در مواجهه با چالش‌های سیاسی در اوایل دهه ۱۹۶۰ مشتاق بود که به ابتکارات اقتصادی جدید خود فضایی از ناسیونالیسم شکل بدهد. از آنجا که طیف گسترده‌ای



سیاست در دوران پهلوی دوم

اعتقاد داشتند شاه از سوی ایالات متحده به اصلاحات ارضی اقدام کرده و به همین دلیل سازمان برنامه‌ای که سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی را نظارت می‌کند، به شدت وابسته به یک تیم مشاوران آمریکایی است، بنابراین شاه معتقد بود تلاش‌های جدید صنعتی‌سازی نباید توسط یک تکنوکرات تحصیلکرده آمریکایی اداره شود. جست‌وجو برای یک نامزد مناسب، رهبری سیاسی را به علیخانی تحصیلکرده فرانسه هدایت کرد.^{۳۴} شیوه جدیدی که در آن چنین شخص جوانی می‌توانست به سرپرستی وزارتخانه‌ای بزرگ برای نظارت بر کارزار بلندپروازانه صنعتی‌سازی تبدیل شود، به خودی خود شهادی بر ضعف بوروکراسی اقتصادی بود.

کار وزارتخانه در اوایل، حمایت اشتیاق‌آمیز شاه را دریافت کرد که بوروکراسی جدید را به عنوان ابزار تحقق هدف خود برای صنعتی‌شدن و رشد می‌دید. علیخانی توانایی‌های گسترده‌ای برای تصحیح سیاست‌های اقتصادی و قوانین و موسسات مربوط به آن داشت. او همچنین میزان معینی از تدابیر لازم برای در امان ماندن از الگوهای تاکنون رایج جست‌وجوی رانت و سوءاستفاده که روش‌های جدید برای سیاستگذاری را اجازه می‌داد، تدارک دید و به ایجاد حرکت ضروری و پشتیبانی سیاسی برای رشد کمک کرد. در آن هنگام او مایل بود «سلطنت کند» و اجازه دهد که وزارت اقتصاد بر حوزه اقتصادی «حکومت» کرده، مشروعیت و فضا را برای سیاستگذاری فراهم کند. علاوه بر این، شاه پس از آن در حال تحکیم قدرت خود به هزینه نخبگان سنتی بود که موجب تقویت تکنوکراسی در حال رشد شد که متمرکز در نهادهای اقتصادی کشور بود.^{۳۵} هدف اصلی وزارت اقتصاد، بنیاد نهادن سیاستگذاری‌های صنعتی بلندمدت بود. این امر برای رشد پایدار و توسعه موثر ضروری بود. وزارتخانه این کار را با تشویق تولید داخلی دنبال کرد. در این راستا، یک استراتژی صنعتی جایگزینی واردات (ISI) استفاده شد. (ISI) به طور گسترده‌ای در سراسر جهان سوم برای شروع صنعتی شدن مورد استفاده قرار گرفته و تنها راه برای انجام این کار در سراسر جهان دیده می‌شد. (ISI) شامل سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و دولتی در پروژه‌های صنعتی جدید و بعدها دستکاری محدودیت‌های واردات، تخصیص اعتبار، یارانه‌ها، و مالیات و نرخ ارز جهت محافظت و حمایت از این سرمایه‌گذاری‌ها می‌شد. ترکیب برنامه‌ریزی و حمایت برای تسهیل تغییرات صنعتی پیش‌بینی می‌شد؛ اگرچه انتظارات از (ISI)، به دلیل سیاست‌های انتخاب برنامه‌ریزان در دهه ۱۹۷۰ به نتیجه نرسید. این در نهایت ناکارآمدی، توسعه نامتوازن و صنعتی شدن محدود و دخالت سازمان‌یافته دولت در اقتصاد را ایجاد کرد.^{۳۶} علاوه بر این، از سوی بسیاری، (ISI) به عنوان یک فرم جدید حمایت و تخصیص رانت به شمار می‌رود. هرچند برای مداخله وزارتخانه در بازار، براساس منطق اقتصادی به جای منافع اعطا شده، هنوز هم به رانت تولید برای بخش خصوصی منجر می‌شد. این جریان منابع را به نفع بازیگران اقتصادی جدید به هزینه قدیمی‌ها تغییر داد.

اما این کاستی‌ها در آن زمان برای برنامه‌ریزان ایرانی آشکار نبود و همان‌طور که در دیگر نقاط جهان سوم، (ISI) در این دوره به عنوان یک مرحله حمایت‌کننده که موجب پیشرفت در جهت توسعه می‌شد، ضروری بود.

در طول اوج این رویکرد (۱۹۶۹-۱۹۶۳)، سیاست‌های وزارتخانه موفق به نظر می‌رسید. آنها با تثبیت اقتصاد، تشویق سرمایه‌گذاری، بنیاد نهادن یک برنامه صنعتی‌سازی، کاهش شماری از الزامات اقتصادی و مالی در برابر دولت و کمک به اهداف توسعه‌ای رژیم حاکم^{۳۷}، به ویژه هدف مورد نظر شاه، صنعت از اعتباری برخوردار شد. اعتقاد بر این بود در حوالی سال ۱۹۶۹ هیچ دلیلی برای شاه و رهبری سیاسی وجود نداشت که از مدیریت اقتصاد ایران ناراضی باشد.^{۳۸} در حقیقت، از نقطه نظر مزیت آن دوران، این وزارتخانه با برخورداری از



سیاست در دوران پهلوی دوم

شروع آنچه که یک ناظر آن را «انقلاب صنعتی کوچک»^{۳۹} نامید و نرخ‌های رشدی که در تاریخ ایران بی‌نظیر بود موفق بود.^{۴۰} علاوه بر این، علی‌خانی محبوبیت و حمایت گسترده‌ای در سازمان‌های اقتصادی و بخش خصوصی داشت و به عنوان فردی با صلاحیت و موثر مورد توجه قرار داشت؛ هرچند که در نهایت این نتایج مثبت برای تامین حمایت مداوم از وزارتخانه کافی نبود. پیامدهای سیاسی کار وزارتخانه و تا حدی موفقیت‌های ثابت شده آن مهمتر از تعیین سرنوشت آن بود که از ثمره سیاستگذاری‌های آن تعیین شده بود.

عقب‌نشینی وزارت اقتصاد

سیاست در یک دولت نئوپاتریمونیا (سلطنتی-موروئی)

(نئوپاتریمونیا لیسم یک سیستم سلسله مراتب اجتماعی است که در آن دست‌اندرکاران حکومت از منابع دولتی استفاده می‌کنند تا وفاداری حامیان خود را در کل جمعیت تامین کنند. این یک رابطه ولی‌نعمت - موکل غیررسمی است که می‌تواند از سازمان‌های دولتی بسیار بالا تا افراد روستاهای کوچک نیز برسد. - مترجم)

گرچه قدرت سیاسی در طی دوره مورد بحث به وضوح انحصاراً در دست شاه متمرکز شد، اما تصمیم‌گیری شخص او برای نفوذ مقامات دولتی، اعضای خانواده‌اش و دربار شاهنشاهی و مشاوران و دوستانش باز بود. این وضعیت، مشوق رقابت سیاسی در میان نزدیکان شاه بود، زیرا بازیگران مختلف به دنبال شکل‌دادن به دیدگاه شاه در ارتباط با موقعیت‌های مختلف سیاسی جهت بهبود منافع خود و دستیابی به منابع و رانت بودند.

از آنجا که ظهور وزارت اقتصاد بر توزیع منابع توسط دولت تاثیر گذاشت، فعالیت سیاسی شدیدی را نیز آغاز کرد. در این مورد واقعیت این بود که تغییرات نهادی به نوع دیگری از مداخله دولت در اقتصاد اشاره داشت و تغییر در اتحاد با طبقات خصوصی ملکی و نخبگان تجاری را به نخبگان صنعتی جدید در بخش خصوصی به نمایش گذاشت.

در طول زمان، کار وزارتخانه به منظور افزایش سیاستگذاری عقلایی در میان موسسات دولتی درک شد و در این راستا با مداخله ساختار موروئی قدرت مواجه گردید.^{۴۱} این امر منجر به مناقشات سیاسی گسترده‌تر شد که در نهایت وزارتخانه و چشم‌انداز سیاست‌های قانونی و منطقی آن را در برابر الزامات پادشاهی موروئی نابود کرد. به گونه‌ای که حمایت سیاسی از این وزارتخانه تدریجاً کاهش یافت و منجر به تهدید استقلال آن در سال ۱۹۶۹ شد و ماهیت سیاست‌های درون دولت و همچنین ساختار فرصت‌هایی که ویژگی ذاتی موروئی آن بود را به نمایش گذاشت.

فشار از سوی برخوردارشدگان از منافع

مقاومت اولیه در برابر وزارت اقتصاد از انحصار واردات و تجارت نشأت می‌گرفت. تجار بازار که اولین سرمایه‌گذاری‌ها در صنعتی‌سازی جایگزینی واردات (ISI) را تامین می‌کردند، از محدودیت‌های واردات ناراضی بودند؛ چراکه در این شرایط بازار به شدت از واردات کالاهای مصرفی و تجارت به ارز خارجی نیز منتفع می‌شد. مقررات و قوانین جدیدی که تجارت و نرخ ارز را مدیریت می‌کنند برای حمایت از (ISI) طراحی شدند که به عنوان یک حمله مستقیم به بازار تفسیر شده بود. روابط سنتی تجار با جبهه ملی و مخالفان مذهبی که به شدت مخالف تحکیم قدرت سلطنت پس از سال ۱۹۵۳



سیاست در دوران پهلوی دوم

تشکیل‌دهنده این روند می‌دیدند، دولت را نسبت به واکنش آن‌ها نگران کرد. این امر به‌ویژه پس از حمایت خاص تجار از قیام آیت‌الله خمینی در سال ۱۹۶۳ که به احتمال زیاد برخی از آنها در پاسخ به تغییرات پیشنهادی وزارت اقتصاد در مالیات، تجارت و قوانین مبادلات خارجی بودند، حقیقت داشت.^{۴۲}

بیشتر صداها از تجار بازار، کسانی بودند که انحصار واردات را کنترل می‌کردند. اقدامات تجارتهای دولت در آن زمان مبتنی بر تولید درآمد و منحصر به تولید به جای واردات کالاهای مصرفی مختلف بود. وزارت اقتصاد در سال ۱۹۶۳ پیشنهاد کرد شیوه‌های تجاری با توجه به تشویق صنعتی شدن، بازرگاری و واردات کالاهای غیرضروری به عنوان یک راه برای صرفه‌جویی در ارز خارجی محدود شود. این امر منجر به مخالفت سازمان‌یافته با وزارتخانه و پلتفرم سیاسی آن شد. اپوزیسیون شامل افرادی بود از قبیل وابستگان به دربار، تجار بازار، بوروکرات‌هایی که از تخصیص مجوز واردات برخوردار بودند، دلالان و معامله‌گران خارجی و چهره‌های نظامی (به‌ویژه ژنرال «کریم ایادی» پزشک شاه که واردات تدارکات و تجهیزات نظامی و به‌ویژه ایزاری بود در هماهنگ کردن حمله به وزارت جدید) و متحدان سیاسی که با مجوز واردات در گذشته به آن‌ها پاداش داده شده بود. سیاست اقتصادی باید از پشتیبانی و رانت بریده و مراقبت شود اما در عوض بر اساس نیازهای بهره‌وری و رشد باشد. این تغییرات، مخالفت با وزارتخانه را در میان کسانی که تغییر نهادی را با از دست دادن دسترسی به منابع و رانت برابر می‌دانستند و نیز کسانی که فرصت‌های جدید برای جست‌وجوی رانت را در آن دیدند، بسیج کرد. هر دو گروه منافع خود را از طریق جست‌وجو برای نفوذ در درک شاه از ضرورت سیاست‌های وزارتخانه دنبال می‌کردند.

بعضی از آنها به گروه‌های مهم اجتماعی متصل بودند و دیگران نیز در بازگرداندن سلطنت در سال ۱۹۵۳ نقش ایفا کرده بودند. به عنوان مثال، طیب حاج‌رضایی یکی از رهبران اصلی جمعیت طرفدار شاه در تظاهراتی که منجر به سقوط مصدق و جنبش اعتراضی آیت‌الله خمینی در سال ۱۹۶۳ شد، در مدت کوتاهی قبل از قیام سال ۱۹۶۳ در حالی که به دنبال فردی بود که مسئول لغو مجوز واردات موز بود، با چاقویی که به هر طرف تکان می‌داد، در وزارت اقتصاد ظاهر شد. این مجوز به عنوان پاداش برای حمایت او از شاه در سال ۱۹۵۳ اعطا شده بود.^{۴۳} طی قیام سال ۱۹۶۳، طیب به عنوان یک رهبر مهم در تهران خدمت می‌کرد. بازیگران مهمتر در بازگرداندن شاه به قدرت در سال ۱۹۵۳ و یا افرادی که در سال‌های ۱۹۵۳ و ۱۹۶۳ به ایجاد حکومت او کمک کردند، مانند برادران رشیدی و گرتیان یاتسویچ (Gratian Yatsevich) رئیس سازمان سیا در ایران در سال‌های ۶۳-۱۹۵۷ که شخصا به شاه نزدیک بود) نیز به انحصار واردات کالاهای مختلف از گندم و قند تا سایر کالاهای مصرفی داده شده بود. از این رو، تلاش‌های وزارت اقتصاد برای گسترش نظارت و کنترل آن در جهت تنظیم تجارت در این موارد، منبع قدرتمندی از مقاومت در برابر سیاستگذاری‌های آن ایجاد کرد.^{۴۴}

این وزارتخانه به ایجاد دشواری‌های غیرضروری برای مصرف‌کنندگان، برکنارکردن تجار از کار (با فشار برای معاملات تجاری در سطح دولتی)، پیشنهاد محدودیت‌های وارداتی غیرمنطقی، ایجاد نارضایتی عمومی و مشارکت در اقدامات فساد، اتهاماتی که علیه ابتهاج نیز در سال ۱۹۵۹ و به عنوان بهانه برای برکناری او از دفتر به خدمت گرفته شده بود، متهم شد. مخالفت آن‌ها چنان شدید بود که شاه دستور تشکیل کمیسیونی را به منظور بررسی اتهام فساد اداری در وزارتخانه صادر کرد. کمیسیون، وزارت دادگستری را تبرئه کرد، اما این امر هم حملات به سیاستگذاری آن را خنثی نکرد.



سیاست در دوران پهلوی دوم

مخالفتان همچنین چندین بار مجبور شدند تا پرونده خود را به شاه تحویل دهند. هنگامی که این وزارتخانه پیشنهاد حمایت از تولید خودرو در ایران را داد، واردکنندگان با شاه لابی کردند و استدلال کردند که اهداف وزارتخانه غیرقابل دستیابی است. علیخانی از شاه «شش ماه مهلت» درخواست کرد^{۴۵} و در طول این شش ماه زمان، وزارتخانه مجبور شد تا ثابت کند تولید خودرو در ایران امکان پذیر است.^{۴۶}

مخالفت واردکنندگان تنها پس از آنکه شاه متقاعد شد که سیاست های وزارتخانه نتایج ملموسی را به دست می دهد و روندی که حاکی از صنعتی شدن مورد نظر پادشاه در آینده نزدیک بود، فروکش کرد. علاوه بر این، تا سال ۱۹۶۵، اقدامات بازرگانی جدید نیز عمیقاً تثبیت شده بود و برگشت آنها بعید بود.

مخالفت واردکنندگان با یکی دیگر از چالش ها، از سوی کسانی که می خواستند از رونق صنعتی شدن منفعت ببرند، جایگزین شد.^{۴۷} سیاست های وزارت اقتصاد منجر به گسترش اقتصاد و ایجاد فرصت های جدید برای پول درآوردن شد. وزارت اقتصاد، از ابتدا استراتژی صنعتی سازی خود را در مشارکت با بخش خصوصی گره زد. وزارت از طریق ارتباطات شخصی، مناسبات نزدیکی را با بخش خصوصی برقرار کرد، شبکه هایی را ایجاد کرد که رهبران صنعتی جدید با مقامات وزارتخانه مذاکرات خود را با نیازها و اهدافشان در مورد سیاست ها و مقررات دولتی مورد بحث قرار می دادند.^{۴۸} وزارت اقتصاد همچنین با حمایت مالی و فنی پروژه های صنعتی تازه در حال توسعه ای را ارائه داد و به مذاکرات بین المللی، حفاظت از منافع واگذار شده جویای رانت و تلاش های دولت برای محدود کردن حاشیه سود و جبران مقررات زمانبر و تشریفات زائد کمک کرد. چنین همکاری نزدیکی به آوردن شمار فزاینده ای از افراد به بخش جدید خصوصی کمک کرد. در یک زمان بسیار کوتاه، یک طبقه جدید در ایران ظاهر شد. با ریشه هایی در بازار، شرکت های واردات-صادرات، یا خدمات و تولید کوچک مقیاس، خانواده هایی مانند لاجوردی ها، خسروشاهی ها، خیامی ها و رضا بر تولید صنعتی، به ویژه کالاهای مصرفی و تولید متوسط، مسلط می شوند.^{۴۹} آنها شروع به سرمایه گذاری در آموزش و پرورش و مدیریت کردند و آگاهی کاملاً متفاوتی را در مورد وضعیت اجتماعی و نقش اقتصادی خود به عنوان یک طبقه اقتصادی مدرن مرتبط با تولید صنعتی و (ISI) ایجاد کردند. این طبقه جدید با نمایش ویژگی هایی شبیه به نخبگان صنعتی در شرق آسیا در همان زمان، به سرعت شروع به تمرکز ثروت در دست های خود کرد. این شامل تشکیل گروه های صنعتی مانند گروه صنعتی بهشهر و شهریار شد که در دهه ۱۹۷۰ بر بخش خصوصی غالب آمد. ظهور این طبقه به خودی خود، یک توسعه اجتماعی قابل توجه با پیامدهای سیاسی بود. واضح ترین آن این بود که به توسعه اقتصادی نامتوازن و نابرابری درآمد در سال های ۱۹۶۰ و پس از آن منجر شد.^{۵۰}

ثروت رو به رشد بخش خصوصی منجر به تشکیل عناصری در دربار و خانواده شاهنشاهی، الیگارشی سنتی و سایر افراد بانفوذ در محافل دولتی شد تا تقاضای سهمی از این رونق داشته باشند. خواسته ها از درخواست رشوه تا سهام در صنایع و مجوز برای پروژه های جدید متفاوت بود.^{۵۱} در ابتدا، شاه از وزارت بهداشت - و بخش خصوصی که به وزارت بهداشت اعتماد داشت، محافظت می کرد. او در یک مورد، با توجه به شکایت علیخانی، به برادر خود شاهزاده غلامرضا دستور داد تا پرداختی را که از یک دولت اروپای شرقی برای امضای معامله ای توسط وزارتخانه درخواست کرده بود، بازگرداند و حتی او را به اخراج از دربار تهدید کرد.^{۵۲} با این حال، با گذشت زمان، جانبداری نسبی شاه کاهش یافت. هنگامی که اقتصاد شروع به کار بهتر کرد، شاه حفاظت از استقلال وزارتخانه را که علیخانی به آن دلبسته بود، درک نکرد. شاه نیز از سوی عناصر مختلف الیت،



سیاست در دوران پهلوی دوم

خانواده شاهنشاهی، دایره دوستانش و پیمانکاران و تجار تحت فشار قابل توجهی قرار گرفت تا سیاستگذاری‌های اقتصادی را به عنوان منبعی از حمایت مورد توجه قرار دهد. با این حال، تقاضاهای رانتجویی در پوشش حملات به بخش خصوصی و «انحصار» آن بر «مزایای» وزارت اقتصاد معرفی شد. مخالفان وزارت ادعا کردند که تخصیص اعتبار، مشوق‌های مالیاتی، امتیازات نرخ ارز، مجوزهای صنعتی و سایر منابع حمایت مستقیم و غیرمستقیم نیز برای بخش خصوصی «رانت» بود - که برعکس اینکه معترضان وزارتخانه سهمی از آن نداشتند- که به چند نفر انتخاب شده پرداخت می‌شود. موضع انحصاری که پشتیبانی وزارتخانه برای یک پروژه صنعتی ایجاد می‌کند، سود ناچیزی را فراهم می‌آورد که نمی‌توانست از طریق رقابت در بازار تحقق یابد. این اپوزیسیون با به چالش کشیدن ادعای وزارتخانه مبنی بر اینکه سیاستگذاری آن بر اساس معیارهای منطقی اقتصادی بوده و ورای پشتیبانی و رانت است، درخشش استراتژی صنعتی‌سازی وزارتخانه را تیره و کدر کرد و برای وزارتخانه، توجیه حمایت خود از بخش خصوصی را دشوارتر کرد.

شاه به طور مرتب بر این مساله تاکید داشت که حمایت وزارتخانه از بخش خصوصی سبب مخالفت با رژیم او شد.^{۵۲} بسیاری از انتقادات، بازتاب ناخشنودی قابل ملاحظه عمومی با نوعی نمادگرایی منفی از ثروت رو به رشد کارفرمایان یهودی و بهایی بود (حبیب القانیان از شرکت پلاسکو؛ حبیب ثابت از گروه ثابت-پاسال؛ سیاوش آرجم و گروه صنعتی آرج) که سیاست‌های وزارتخانه به آن‌ها منتسب می‌شد. در عین حال، دیگران سیاست‌های وزارتخانه را به عنوان امری مضر برای روابط میان دولت و جوامع اقلیت ذکر کرده‌اند. به عنوان مثال، ژنرال ایادی و فلیکس آقایان که هر دو شخصا به شخص شاه نزدیک بودند و در خط مقدم مبارزه علیه سمت‌گیری علیحانه بودند، به شدت از فعالیت‌های رانتی بهره‌مند شده بودند و به منافع تجاری وابسته بودند که سیاست‌های وزارتخانه آن را تضعیف می‌کرد. امتیازات آنها به عنوان وسیله‌ای برای آرام کردن جوامع اقلیت بهایی و مسیحی^{۵۳} و حصول اطمینان از حمایت آن‌ها از رژیم بود. در آن هنگام نظم حاکم برای نشان دادن اراده این جوامع به عنوان یک کل، اجتماعی از شرکت‌کنندگان در جوامع اقلیت ایران را با اتکا به رهبران آن‌ها برگزار کرد. این باور - به صورت غلط - که دربرگیرنده رهبران کلیدی جوامع اقلیت در فعالیت‌های اقتصادی و باز شدن فرصت‌های رانت برای آنها بود، در کل به کنترل جوامع آن‌ها منتهی می‌شود. در نهایت، وزارتخانه به طور متناوب برای ثروتمند کردن کارفرمایان اقلیت و نقض حقوق امتیازات اقلیت مورد انتقاد قرار گرفت.

این وزارتخانه علاوه بر علاقه به اقلیت‌ها، متهم به جهت‌گیری ضددولتی و ضدکارگری شد به گونه‌ای که از طریق ثروتمند کردن بخش خصوصی موجب شعله‌ور شدن تضادهای طبقاتی می‌شود. دفاع وزارتخانه از خود در چنین شرایطی به عنوان امری مبهم، غیرمنطقی و از نظر سیاسی خطرناک بود. شاه احتمالاً این ضرورت را نپذیرفت که این ناخشنودی را از بین ببرد و بعضی از استدلال‌ها را متقاعد کند. در نتیجه، او شروع به سست کردن حمایت خود از وزارتخانه کرد. این تغییر در موضع شاه، نشان از آغاز پایان وزارت اقتصاد داشت.

مهم است توجه داشته باشیم که شاه فشارهایی را که به طور جدی با آن مواجه بود، مدنظر قرار داد. به رغم قدرت عظیم وی، او به ناآرامی در میان دایره گسترده مشاوران و ائتلاف نیروهای سیاسی که رژیم او را تحکیم کرده بود، حساس بود و احساس نیاز به اصلاح فشار سیاسی در رژیم خود کرد. در حقیقت، پرونده وزارت اقتصاد، تنش‌های مهمی برای اقتدار سیاسی و شخصیت شاه داشت. شاه از توسعه صنعتی حمایت کرد؛ چراکه برای او مدرنیزاسیون ایران به عنوان محوری اساسی شناخته شده بود و به همین ترتیب از تکنوکراسی حمایت



سیاست در دوران پهلوی دوم

می‌کرد. در واقع، در بعضی اوقات، دیدگاه او از نقش و اقتدار خود یک نقش تکنوکراتیک بود. با این حال، نهاد سلطنت به لحاظ ذاتی پاتریمونیال بود و پشتیبانی و مشروعیت خود را از تامین حمایت و مساعدت از دیگران دریافت می‌کرد.^{۵۵} مخالفت با علیخانی، جانبداری تکنوکراتیک شاه را در برابر ضرورت‌های اقتدار پاتریمونیال قرار داد.^{۵۶}

در نهایت، فشار برای باز کردن وزارتخانه به منافع خاص، دخالت در تصمیم‌گیری آن و به خطر انداختن سیاست منطقی آن به نفع خود، نتوانسته بود به محدودیت‌های آن پایان دهد. فشارها از سوی ذی‌نفعان شخصی با سایر چالش‌های سیاسی نیرومند همزمان شد.

مخالفت آمریکایی‌ها

ایالات متحده در سرنوشت وزارت اقتصاد نقش مهمی ایفا کرد. گرچه این کشور ارتباط طولانی‌مدتی با سازمان برنامه و توسعه بخش عمومی داشت، اما موافق صنعتی شدن در مقیاس وسیع در ایران نبود. تلاش سازمان برنامه برای ساخت فولاد در دهه ۱۹۵۰ به دلیل مخالفت آمریکا کنار گذاشته شد.^{۵۷} تلاش‌های بعدی در این زمینه به دلیل دل‌سردی بانک جهانی و فشار آمریکا بر شرکت کروپ آلمان که ایران در رابطه با یک سرمایه‌گذاری مشترک به آن متوسل شده بود، از بین رفت.^{۵۸} در واقع، مدیران ارشد وزارت اقتصاد، ایالات متحده را به عنوان یک مانع در نظر گرفتند. پرونده (Krupp) نیز آنها را متقاعد کرد که به دلیل فشار آمریکا، اروپای غربی به احتمال زیاد به برنامه کاری وزارتخانه کمک نمی‌کند.

در نتیجه جست‌وجو برای صنایع متوسط و سنگین، توجه ایران را به کشورهای اروپای شرقی، که اکنون به صنعتی شدن در جهان سوم، بخصوص فولاد در هند، کمک کرده بودند، جلب کرد. این ابتکار عمل قبل از اینکه علیخانی وارد صحنه شود و واردات کالایی و کشاورزی را وارد کند، آغاز شد، اما این عالیخانی بود که ارتباطات شرقی را به شدت ترویج کرد؛ ابتدا به منظور دستیابی به صنایع متوسط و سنگین برای ایران و بعدها به عنوان وسیله‌ای برای گسترش بازار برای سرمایه‌گذاری‌های جدید تولیدی. دلایل منطقی برای چرخش به اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی وجود داشت. اروپای شرقی نه تنها ماشین‌آلات کشاورزی، ماشین‌آلات سنگین و تجهیزات تولید فولاد به ایران فروخت، بلکه مایل بود این اقلام را در ازای نفت و گاز و بعدها، محصولات صنایع مصرفی کالاهای جایگزین واردات به فروش رساند (به این ترتیب موجب صرفه‌جویی در ارز خارجی دولتی و افزایش قدرت خرید آن نیز می‌شد). همچنین با رشد موسسات صنعتی جایگزینی واردات که در اوایل دهه ۱۹۶۰ با اندازه کوچک بازار ایران محدود بود، کمک کرد. این روابط تجاری منجر به ایجاد بیشتر صنایع سنگین در ایران، مهمتر از همه توافق برای ساخت کارخانه فولاد اصفهان و عملیات ساخت ماشین‌سازی اراک در سال ۱۹۶۶ شد.

ارتباط با اروپای شرقی نیز یک گرایش سیاسی جسورانه بود که پیامدهای مهم سیاسی داشت. شاه به چرخش وزارت اقتصاد به شرق اروپا تن داده بود؛ چراکه او در ناامیدی وزارتخانه در برابر بی‌میلی غرب برای فروش صنایع متوسط و سنگین به ایران شریک بود. همچنین او در اوایل دهه ۱۹۶۰ نیز از سوی سیاست‌های حکومت کندی در مورد رژیم خود ناراحت و برای بازسازی روابط ایران با اتحاد جماهیر شوروی و بلوک شرق آماده بود. مهمتر از آن، شاه در این رابطه اقتصادی با شرق، فرصتی را برای ستیز با مخالفان خود نیز پیدا می‌کرد.



سیاست در دوران پهلوی دوم

در اوایل دهه ۱۹۶۰ کشورهای اروپای شرقی منبع اصلی حمایت از مخالفان چپ و نومیدی ایران در انجمن‌های بین‌المللی بودند. این معاملات وزارتخانه که منجر به عادی‌سازی روابط بین ایران و اروپای شرقی شد، حمایت از گروه‌های مخالف ایران در اکثر کشورهای اروپای شرقی و فشار شوروی به ایران را کاهش داد. در نتیجه، این ابتکار بازرگانی وزارتخانه که انگیزه تمایل آن برای به دست آوردن پروژه‌های صنعتی شد، به نوعی متشکل از (Ostpolitik) (یا دقیق‌تر Northwestpolitik) بود (اصطلاح آلمانی برای سیاست بهبود روابط با شرق اروپا در سال ۱۹۶۹ توسط «ویلی برانت»، صدراعظم غرب آلمان آغاز شد. - مترجم).

ایالات متحده به ویژه سفیر آمریکا در تهران در آن زمان، آرمین میر (Armin Meyer)، آشکارا از گرم شدن روابط ایران با بلوک شرق ناراضی بود. دامنه مخالفت آمریکایی‌ها چنان بود که جزییات مذاکرات با مسکو برای ساخت کارخانه فولاد اصفهان بین سال‌های ۱۹۶۴ و ۱۹۶۶ مخفی نگه داشته و این واقعیت که یک معاهده امضا شده تنها پس از اتفاق افتادن برای سفارت آمریکا فاش شد.^۹ رهبران سیاسی و مدیران وزارت اقتصاد همه می‌دانستند که برای جلوگیری از این معامله فشار زیادی می‌توانست بر ایران تحمیل شود. به مبارزه طلبیدن خواسته‌های آمریکایی‌ها، اوج قدرت علیخانی را در بوروکراسی به ارمغان می‌آورد، اما در عین حال تصویری از او به عنوان یک عنصر نامطلوب در حکومت ایران ترسیم می‌کرد.^{۱۰} در تماس‌های آمریکا با شاه و مقامات ارشد ایرانی در واشنگتن و بیشتر شفاهی توسط سفیر آمریکا در تهران، نقد زیادی بر علیخانی وارد شد. اینکه شاه به علیخانی اجازه داد تا مدعی مسئولیت ارتباطات مختلفی با بلوک شوروی شود. شاه هم - برای محافظت از تصویر خود در غرب و هم به دلیل اینکه پیچیدگی این معاملات مستلزم مدیریت مستقیم وزارت اقتصاد بود - این مفهوم را تقویت کرد که علیخانی و وزارت اقتصاد مسئول حرکت ایران در جهت شرق بودند.

تا سال ۱۹۶۸، این تصویر شروع به تغییر کرد. شرکت‌های غربی، متقاعد شدند که صنعتی شدن ایران واقعی است و علاقمند به فروش به ایران شدند. روابط با دولت جانسون و نیکسون، علاقه شاه را برای هرگونه حرکت بیشتر به شرق، کاهش داد. علاوه بر این، هدف عادی‌سازی روابط ایران با بلوک شرق و متوقف ساختن حمایت این کشورها از گروه‌های مخالف ایران، به دست آمده بود. شاه شروع به دور کردن خود از ارتباط با اروپای شرقی کرد و دوباره بر دستاوردهای صنعتی در جهت غرب متمرکز شد. در روزهای ثروتمند دهه ۱۹۷۰، ضرورت نگاه به سمت بلوک شرق کمتر شد.

تاثیر رقابت جنگ سرد بر تغییرات نهادی در ایران در نماد اخراج علیخانی از وزارت اقتصاد بازتاب یافت. جانشین علیخانی در این وزارتخانه، حسین انصاری سفیر ایران در آمریکا بود. به او به عنوان یک پرو-آمریکایی (طرفدار آمریکا) نگریسته می‌شد و به عنوان یکی از کانال‌های اصلی برای ایالات متحده در رساندن ناراضی‌های آمریکا در مورد علیخانی به شاه خدمت کرده بود. سفیر اتحاد جماهیر شوروی در ایران در آن زمان با تفسیر تغییر در وزارت اقتصاد به عنوان یک تغییر در سیاست خارجی ایران، اشاره کرد که مسکو درباره آینده روابط شوروی و ایران نگران است. وی افزود: «انصاری یک عامل سیا است.»^{۱۱}

مخالفت آمریکا با علیخانی و وزارتخانه در سرنوشت این وزارتخانه مهم بود. واضح بود که شاه از چرخش این وزارتخانه به بلوک شرق حمایت کرده و مزایای سیاست خارجی که از آن به دست آورده بود، برای او مهم بود. بنابراین غیرمحمتمل نیست که نگرش شاه نسبت به وزارتخانه به دلیل فشار آمریکا تغییر کرده باشد. در عوض،



سیاست در دوران پهلوی دوم

در اوج مبارزه برای استقلال نهادی و کنترل سیاست‌های اقتصادی، پول به دست آمده از سوی آمریکا امتیازات افزوده‌ای را به کسانی که با روابط اقتصادی با بلوک شرق مخالف بودند، تخصیص داد (به دلیل نزدیکی آنها به رانتجوها) و همچنین آنهایی که خواستار خروج علیخانی و قطع بال‌های وزارتخانه بودند. علاوه بر این، ارتباط بلوک شرق توجه آمریکا را به پیامدهای گسترده‌تر ظهور وزارت اقتصاد برای تغییرات نهادی و سیاستگذاری در ایران جلب کرد. با اینکه ایالات متحده از اشکال نهادی مشابه در همه جا حمایت می‌کرد، برای لغو و عدم انجام آن‌ها در ایران لابی کرد.

مقابله با رهبری سیاسی

سرانجام منبع اصلی مقاومت در برابر تاکید وزارت اقتصاد از خود رهبری سیاسی به دست آمد. دلایل ظهور یک نهاد مستقل که منجر به رشد اقتصادی شد، پیامدهایی را برای ماهیت موروثی دولت داشت و بدین ترتیب مبارزه بین علیخانی و نخست‌وزیر امیرعباس هویدا و پس از آن بین وزارتخانه و شاه را برای فرمانروایی تسریع کرد.

دفتر نخست‌وزیر در طول دوران پهلوی آخر توانایی سیاسی کمتری داشت. نخست‌وزیر انتخاب نشده بود و نماینده یک حوزه اجتماعی یا سیاسی نبود. او برای یک ایدئولوژی موضع نگرفت یا نماینده یک حزب واقعی نبود که بیانگر خواست‌های مردم در جایگاه‌های سیاسی باشد. در اصل، او به عنوان ابزار سلطنت و به عنوان ادامه قدرت آن خدمت کرد. این موضوع به‌ویژه در مورد دوره حضور بلندمدت هویدا در سال‌های (۱۹۶۵-۷۷) واقعیت داشت. زیرا در آن زمان دفتر نخست‌وزیر تمام استقلال سیاسی خود را از سلطنت، حتی در سطح نمادین، از دست داد. با این حال، اگرچه نخست‌وزیر از مسائل سیاسی بزرگتر حذف شده بود در جهت مبارزه برای قدرت در داخل کشور، مهم باقی ماند. دفتر نخست‌وزیر همچنین دارای قدرت گسترده‌ای در اداره نهادهای دولتی، هماهنگ‌سازی سیاستگذاری و به اجرا گذاشتن و مدیریت امور رژیم پاتریمونیال حاکم بود. فروبستگی سیاسی آن، عملکردهای مدیریتی آن را که قابل توجه بود و این به نوبه خود، آن را برای سیاست‌ورزی در داخل کشور مهم می‌کرد، کاهش نداد. آن کارکردهای مدیریتی نیز این دفتر را به طور مستقیم در مداخله در طراحی تمام سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی ذی‌نفع می‌کرد. منافع دفتر و اشخاص آن، مانند ادراکات و واکنش‌های آنها در برابر رویدادها بر چنین زمینه‌ای درباره پیامدهای ظهور وزارت اقتصاد و الگوی سیاستگذاری تعیین شده بود.

هویدا سومین نخست‌وزیری بود که از زمان ایجاد وزارت اقتصاد مسئولیت اداره دفتر را برعهده گرفته بود.^{۶۲} اما با این حال، ثابت کرد که او لوج‌ترین دشمن سیاسی آن بود. هویدا برای شروع، به دستور وزارت اقتصاد اعتقادی ندارد. او یک طرفدار مداخله دولت در اقتصاد و سیاستگذاری‌های اجتماعی بود که میل شدیدی به استفاده از اقدامات پوپولیستی برای تقویت قدرت داشت. او با اصل صنعتی‌سازی جایگزینی واردات مخالفت نمی‌کرد، اما علاقمند به نقش غالب بسیار زیادی برای بخش دولتی در این فرایند بود. در حقیقت، او معتقد بود که بخش خصوصی برای صنعتی شدن ضروری نیست و هزینه‌های سیاسی هرگونه مشارکتی که کارفرمایان ممکن است در این فرایند داشته باشند، بیشتر از تراز منافع آن است. وی به‌ویژه از سیاست‌های مداخله‌گرانه، مخصوصاً قیمت‌گذاری برای کنترل نیروهای بازار حمایت کرد. درک او از صنعتی‌سازی جایگزینی واردات نزدیک به روش اجرای این استراتژی در هند و الجزایر بود.^{۶۳}



سیاست در دوران پهلوی دوم

هویدا بزودی پس از اینکه نخست‌وزیر شد، با علیخانی در مورد مسائل مربوط به کنترل قیمت، توسعه بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی و قوانین ضداحتکار شروع به برخورد کرد. هویدا انگیزه سود و فعالیت‌های کارفرمایی را با رفتار غارتگرانه معادل می‌کرد. او از این ایده دفاع می‌کرد که کمترین سود کافی است و خواستار آن شده بود که کارفرمایان از حداکثر سود و ایجاد ثروت بیش از حد خودداری کنند. در نهایت او از اقدامات شدید علیه آنها حمایت کرد. بسیاری از تعاملات وزارتخانه با نخست‌وزیر بر بحث در مورد «حاشیه سود قابل قبول» متمرکز بود.

هویدا هم همان تحقیری را نسبت به بخش خصوصی نشان می‌داد که الیت ایران به طور سنتی به تجار بازار نشان داده‌اند. او به طور معمول به رهبران بخش خصوصی به عنوان «تجار» و گاه به سادگی به عنوان «حرامزاده‌ها» و یا (پدرسوخته‌ها) اشاره می‌کند.^{۶۴} او اداره وزارتخانه بخش خصوصی را مانند تخریب و «لوس کردن» آن می‌دید. او معتقد بود که وظیفه دولت محافظت از جامعه در برابر گرایش‌های زیاده‌خواهانه بخش خصوصی از طریق اقداماتی نظیر قانون ضداحتکار (قانون منع احتکار) است که به دولت اجازه می‌دهد تا اموال کسانی را که مرتکب احتکار کالا شده‌اند، مصادره کند. علیخانی با این قانون مبارزه و استدلال کرد که بخش خصوصی برای زنده ماندن درازمدت برنامه صنعتی‌سازی ضروری است. او همچنین استدلال کرد قانون ضداحتکار می‌تواند اعتماد به حقوق مالکیت را تضعیف کند که منجر به کاهش سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی می‌شود و بیش از حد نیروهای بازار را محدود می‌کند. با استفاده از اصطلاحات پیتر ایوانز (Peter Evans)، ماهیت این درگیری بر سر مفهوم «محافظ» از نقش دولت در برابر مفهوم «قابل» از نقش آن بود.^{۶۵} در مفهوم «محافظ» نهادهای دولتی به دنبال حفاظت از جامعه در برابر سرمایه‌داری هستند، در حالی که در مفهوم «قابل» (ماما) هدف آنها این است که انرژی سرمایه‌داری را برای تشویق توسعه به کار گیرند.

سخنان لفاظانه هویدا توسط کسانی که احساس حسادت و نفرت نسبت به بخش جدید ثروتمند داشتند، رونق یافت. رکود اقتصادی اوایل دهه ۱۹۶۰ تا سال ۱۹۶۵ زمانی که هویدا نخست‌وزیر شد، تمام شده و اقتصاد بهتر شده بود. از این رو، اقتصاد هزینه‌های سیاسی سیاست صنعتی وزارت را متحمل شد و تاکید آن بر ترویج بخش خصوصی غیرضروری بود. بنابراین نیاز به ادامه این خط سیر کمتر پیدا شد. هویدا با حفظ فشارهای پوپولیستی بر وزارتخانه و انتقاد از حمایت وزارتخانه از نخبگان صنعتی جدید، علیخانی را به موضع دفاعی واداشت و مجبور کرد دائماً از توسعه بخش خصوصی حمایت کند. هویدا در نهایت انگیزه مشترکی را با سایر منتقدان «طرفداری» وزارتخانه نسبت به بخش خصوصی - به ویژه کسانی که خواستار سهمی از صنعتی‌سازی بودند - برای شکل دادن به یک گروه منتقد علیه اتحادیه وزارت اقتصاد و بخش خصوصی ایجاد کرد. هویدا با ارائه تصویری از بخش خصوصی چون یک تبه‌کار و یک بدهکاری سیاسی، کار شاه را برای دفاع از وزارت اقتصاد به طور غیرمنتظره‌ای سخت‌تر کرد و به تدریج موضع پادشاه را در حمایت از وزارتخانه تغییر جهت داد. در حقیقت، هویدا مبارزه موفقیت‌آمیزی را برای تعریف ارزش‌ها و اهداف اصلی دولت (و در واقع شاه) به گونه‌ای به کار بست که آنها در مبارزه او با وزارت اقتصاد برای قدرت، در جانب او قرار گرفتند. در این ارتباط و به عنوان یک نتیجه از مانور موفق هویدا، شاه شروع به صحبت در مورد ایجاد یک دولت رفاه و مبنای سوءاستفاده بخش خصوصی از دولت در دهه ۱۹۷۰ با مردم کرد.



سیاست در دوران پهلوی دوم

هویدا در مورد علیخانی بسیار محتاط بود. هویدا به عنوان یک سیاستمدار زیرک در برابر همه افرادی که می‌توانستند به طور بالقوه او را به چالش بکشند، هوشیار بود و هیچکس در آن زمان احتمال بیشتری برای انجام این کار در مقایسه با علیخانی نداشت. علیخانی محبوب بود و پیروانی در جامعه کسب‌وکار و بوروکراسی داشت. در واقع، اگرچه او در همان سنی بود که بسیاری از بوروکرات‌های متوسط بودند و جوانتر از بیشتر بوروکرات‌ها بود، از سوی کل رهروان و نمایندگی‌ها به عنوان رهبر بوروکرات‌ها دیده می‌شد. نقش او در به دست آوردن کارخانه تولید فولاد برای ایران و به طور کلی شهرت او برای انجام کارها، به او شخصیتی نیرومند داده بود - که در میان مدیران اقتصادی، حداقل به هویت یک رهبر ملی نزدیک شده بود و این هویت شخصیت ملی او مدت‌ها پس از اینکه او صحنه را ترک کرد، با علیخانی باقی ماند.

قدرت منصوب کردن، به علیخانی قدرت گسترده‌ای برای تشکیل وزارتخانه و تأیید قدرت خود می‌داد. استفاده از این قدرت، شبکه‌ای از تکنوکرات‌هایی را که وفادار به او بودند، ایجاد کرد. نتایج ملموسی از تلاش‌های وزارت اقتصاد - که تصویر «یک بوروکراسی اقتصادی قدرتمند، با استعداد و معتبر»^{۶۶} را به همراه داشت، همراه با شخصیت کاریزماتیک علیخانی بزودی او را به «ریش‌سفید» بوروکراسی ایران تبدیل کرد. علیخانی از طریق تماس‌های شخصی و در صورت لزوم با تکیه بر حمایت شاه، دیگر وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی مرتبط با اقتصاد را متقاعد کرد تا ادعای وزارت اقتصاد را بپذیرند. بانک مرکزی، بانک‌های خصوصی و عمومی، سازمان برنامه و مدیران پیشرو این موسسات، رهبران علیخانی را پذیرفتند و به وزارت اقتصاد اجازه دادند که به عنوان «سازمان رهبری» در سیاستگذاری اقتصادی عمل کنند.^{۶۷} این به قدرت وزارت اقتصاد فراتر از محدوده‌های ضروری آن انجامید و به علیخانی اجازه داد تا سهمی رویایی در ارائه تصویر از رویای خود از سیاستگذاری و هماهنگی بی‌سابقه‌ای در این مورد برخوردار شود.

دستیابی علیخانی به فراتر از سازمان‌های اقتصادی گسترش یافت. او همچنین زمینه گسترده‌ای از حمایت را در میان تمام محافل بوروکراتیک و دولتی ایجاد کرده بود.^{۶۸} او به طور کلی بر ارتباط شخصی با مخاطبین و متقاعدسازی برای پیروزی بر سایر ادارات متکی بود - اغلب شخصا برای پیگیری پرونده خود به سایر وزارتخانه‌ها مراجعه می‌کرد. او از طریق این روابط غیررسمی، بر تمام سیاست‌های رسمی غلبه می‌کرد. علاوه بر این، تعهدش او را مجاز می‌کرد تا برای همه شیوه‌های سیاستگذاری در کابینه، از سیاست‌های سلامت، آموزش و پرورش، حقوقی، انرژی سیاست خارجی گرفته تا امور مربوط به خرید نظامی و توسعه بخش عمومی، از نقشی هماهنگ‌کننده و تنظیم‌کننده برخوردار باشد. او در بسیاری از کمیته‌های دولتی، از هیات امنای دانشگاه‌ها تا کمیته‌های کابینه مشارکت داشت و سعی داشت تا دیدگاه‌های سیاسی‌ای را که این موسسات یا نمایندگی‌های آن طرح می‌کنند، به انطباق با چشم‌انداز وزارت اقتصاد وادارد. بزودی آشکار شد که دیر یا زود، مهر علیخانی بر تمام پروژه‌های ملی و موسسات بزرگ و کوچک خواهد خورد. در واقع، منطقی‌تر کردن سیاستگذاری می‌طلبید که این امر باید در سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی رسمیت یابد - یعنی او باید نخست‌وزیر می‌شد.

از آنجا که رهبری سیاسی ایران زیر نظر شاه در عملکردهای خود به طور عمده مدیریتی بود، به آسانی توسط بوروکراسی شایسته‌ای که دارای سابقه مدیریت شایسته بود، به چالش کشیده می‌شد. بیشتر نظرها بر این بود که علیخانی نسبت بسیاری از اشخاص در بوروکراسی کشور و با احتیاط بیشتر نسبت به هویدا برای حل مشکلات



سیاست در دوران پهلوی دوم

کشور، ایده‌آل است. وجود رهبر محبوبی که تصور می‌شد صلاحیت و پایه‌ای از حمایت اجتماعی متعلق به خود را داشت، برای هویدا خطرناک بود. همان‌طور که او در سال‌های بعد آن را بیان کرد، هویدا نیاز به «وزیر ستاره» در کابینه نداشت. با این حال، او در موقعیتی قرار نداشت که علی‌خانی را برکنار کند. در عوض، او ابتدا اتحادی تاکتیکی را با منابع دیگری از مخالفت با وزارت اقتصاد تشکیل داد، سپس استادانه بر زمینه دلهره‌های شاهنشاهی در مورد ترقی علی‌خانی و تجاوز این وزارتخانه به امتیازات ویژه شاهنشاهی ایفای نقش کرد. او به طور مداوم علی‌خانی و پادشاه را در یک دوره برخورد قرار داد و شاه را مجبور ساخت تا قدرت خود را در برابر وزارتخانه تثبیت کند و در نهایت وزارتخانه استقلال خود را از دست داد. برای هویدا ضروری شد که نه تنها کابینه را از علی‌خانی بلکه از وزارت اقتصاد نیز خلاص کند، که می‌توانست این جایگاه را به چالشگر دیگری به عنوان رقیب در برابر او تبدیل کند. او تصمیم گرفته بود که از چیرگی استقلال بوروکراتیک در دفتر خود جلوگیری کند، زیرا پیش از آنکه این بوروکراسی مستقل بتواند مزاحم اختیارات شاه شود، می‌توانست قدرت نخست‌وزیر را بسیار بیشتر کاهش دهد. به این ترتیب سیاست‌های قدرت، موقعیت وزارت را به تحلیل برد و این شکست این وزارتخانه در مبارزه‌اش در برابر هویدا بود که صحنه را برای مبارزه‌اش برای استقلال در برابر شاه آماده کرد.

شاه ابتدا از وزارت اقتصاد بسیار حمایت کرد و این برای افزایش و موفقیت آن بسیار مهم بود. او از اصل این وزارتخانه تا آخر حمایت کرد و علی‌خانی را در مورد توجه و اهمیت قرار داد. او برای حل بحران موجود ایران در اوایل دهه ۱۹۶۰، این وزارتخانه را به عنوان یک ضرورت نگاه داشت و با دیدگاه وزارت صنایع در مورد یک ایران صنعتی موافق بود. با این حال، با گذشت زمان دیدگاه شاه از وزارتخانه و درک او از ماموریت و چالش این وزارتخانه تغییر کرد. چنانکه این تغییر نه تنها در زمینه این وزارتخانه، بلکه در مورد رابطه شاه با سازمان‌های اقتصادی دولت و سیاستگذاری آنها در دهه ۱۹۷۰ نیز روی داد.

در سراسر دوره علی‌خانی در دفتر نخست‌وزیری، شاه تحت فشار بود تا با خودمختاری وزارتخانه موافقت کند. شاه با این فشارها مقابله کرد، اما به محض افزایش دامنه آن‌ها، تصمیم او تضعیف شد. به غیر از عم وزیر دادگستری، که به عنوان نخست‌وزیر ابتدا علی‌خانی را به مقامش منصوب کرده بود، وزارتخانه هیچ حامی در میان حلقه مشاوران و دوستان شاه نداشت. اعضای دربار (مانند جعفر بهبهانیان، فلیکس آقایان و هوشنگ رام)، خانواده شاهنشاهی، هویدا، پزشک شاه (ژنرال ایادی) و دوستان نزدیک (خصوصاً هوشنگ دوالو)، نمایندگی منافع واگذار شده، الیت سنتی، تجار، دلان و پیمانکاران و یا دنبال‌کنندگان منافع آنها، شاه را به لگام زدن بر وزارتخانه دعوت کرده و آن را به سوی منافع مخصوص باز کردند.

شاه به موازات بهبود اقتصاد، کوتاه آمد و احساس کرد که هوشیاری علی‌خانی در دفاع از خاک ریشه‌دار وزارتخانه بیش از حد است و مقاومت بیشتری را نسبت به ضرورت ایجاد می‌کند.^{۶۹} شاه حاضر نبود که این وزارتخانه را کاملاً پشت سر بگذارد و خواستار انعطاف‌پذیری بیشتر وزارتخانه و سازگاری آن با گروه‌های قدرتمند بود. او می‌خواست سیاستگذاری‌های اقتصادی را با منافع گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند همساز کند. او به این نظر رسید که مقاومت علی‌خانی را متعصبانه و رهنمودها و حوزه‌های برنامه‌ریزی وزارتخانه را به عنوان رویکردی بیش از حد سفت و سخت ببیند. در عین حال علی‌خانی مدعی بود زمانی که این وزارتخانه عقب‌نشینی کرده، تلاش برای رانت و فساد اداری، سیاست و همه چیزهایی را که وزارتخانه برای آن کار کرده بود، خنثی



سیاست در دوران پهلوی دوم

می‌کرد. او همچنین از اهمیت برنامه‌ریزی جامع برای ادامه رشد و صنعتی شدن دفاع می‌کرد. اما شاه متقاعد نشد. هویدا و متحدانش با تمرکز بر افزایش تعداد مواردی که علیخانی پذیرفتن پیشنهادات سلطنتی را رد می‌کرد، تنش‌های بین شاه و علیخانی را افزایش می‌دادند. بزودی علیخانی خود را نزدیک به عدم اطاعت از شاه دید که شاه را مجبور به تاکید بر قدرت خود کرد. اعتمادبه‌نفس علیخانی در تصریح بر اهمیت خودمختاری وزارت اقتصاد، که به وضوح برای یک مرد در جایگاه او غیرمنتظره و غیرمنطقی می‌کرد، ممکن بود به سایه‌دار کردن شاه (پادشاه در سایه) تفسیر شود. شاه با ایجاد این وزارتخانه، انتصاب علیخانی برای هدایت آن و سپس حمایت از کار وزارتخانه، در هر شرایطی خود را مسئول موفقیت آن می‌دید.^{۷۰}

با این حال، مخالفت پایه‌ای با وزارتخانه به خودی خود، سرنوشت آن را مهر و موم نکرد. این تنها شاه را مجبور ساخت تا در جست‌وجوی تعادلی بین مخالفت ایجاد شده توسط وزارتخانه با وعده اقتصادی آن و بین الزامات موروثی رژیم او و الزامات توسعه باشد. این مخالفت پس از سال ۱۹۶۶ می‌توانست پایان یابد؛ زمانی که درک تهدید سیاسی از سوی وزارتخانه بیشتر قابل لمس و وعده اقتصادی آن برای فشار بر شاه متوقف شد.

از طریق این قاعده، شاه اصرار داشت که به عنوان قدرت تصمیم‌گیری نهایی شناخته شود.^{۷۱} «قرارداد سال ۱۹۶۶ با اتحاد جماهیر شوروی برای فولادسازی اصفهان که به طور کامل توسط علیخانی مورد مذاکره قرار گرفت و شاه به منظور محافظت از خود در برابر وابستگی‌ها به ایالات متحده در موارد وقوع پیش‌بینی‌های غیرمنتظره به آن تن داده بود، از ارزش نمادین عظیمی برای ایرانیان برخوردار بود. این معامله گواهی بر این واقعیت بود که علیخانی نه تنها صنعتی شدن ملموس را به ارمغان آورد، بلکه به‌ویژه فولاد را که در آن زمان وسواس ناسیونالیسم ایرانی بود، به دست آورد.

در درون بوروکراسی نیز معامله فولاد پیامدهای بزرگی به دنبال داشت، به‌ویژه به این علت که به طور گسترده‌ای معلوم شد شرایط علیخانی بسیار بهتر از همه برآوردهایی بود که از سوی صادرکنندگان غربی به شاه و دولت داده بودند. این به طور کلی به این معنا تفسیر شد که علیخانی از یک موضع قدرت با ابرقدرت شمال به طور موثری مذاکره کرده که به معنای افتخار ملی و توانمندسازی بوروکراسی تفسیر شده است. قرارداد فولاد نوعی محبوبیت و وجهه ناسیونالیستی به علیخانی داد که یک پادشاه که مشروعیت خود را در ادعایش برای توسعه ایران بنا کرده بود، نتوانست موجب آن شود.

بزودی و پس از آن، وزارت امور خارجه، با تشویق شاه، شروع به درخواست اطلاعات بیشتر درباره معاملات وزارت اقتصاد با اروپای شرقی کرد و ساواک نیز شروع به استنطاق درباره جزئیات مذاکراتی که به قراردادها انجامید، کرد.^{۷۲} روزنامه‌های پیشرو نیز شروع به چاپ تصاویری از علیخانی با مقامات شوروی همراه با سرمقاله‌هایی که جهت‌گیری انتقادی نسبت به اتکا و «طرفدار شوروی» بودن آن‌ها داشت، کردند. این به معنای آن بود که به بوروکرات‌های مشتاق علامت می‌دادند که مقام و آینده شغلی خود را به علیخانی متصل نکنند.

پس از سال ۶۷-۱۹۶۶، زمانی که رشد چهار سال گذشته فشارهای اقتصادی را بر دولت تضعیف و پس از سال ۱۹۷۱، زمانی که افزایش قیمت نفت شروع به ثروتمند کردن دولت کرد، نگرش شاه در جهت رشد اقتصادی و پایه‌های نهادی آن به شدت تغییر یافت. او شروع به مشاهده رشد به عنوان رشد متکی به خود کرد و افزایش ثروت نفتی را با توسعه (به‌ویژه در سال‌های تیره دهه ۱۹۷۰) اشتباه گرفت.^{۷۳} او سپس نتیجه گرفت که رشد و



سیاست در دوران پهلوی دوم

نیز تولید درآمد و اشتغال، نیازی به یک بخش خصوصی ندارد که دلیل تلاش‌های علی‌خانی برای محافظت بیش از حد از آن بود. در دهه ۱۹۷۰ این نتیجه‌گیری‌ها باعث شد تا شاه عقلانیت برنامه‌ریزان اقتصادی خود را به زیر سوال ببرد. او معتقد بود که او بیشتر از اقتصاددانان درباره صنعتی شدن می‌داند و شروع به اعتبار دادن به خود با حل مسائل رشد کرد (به‌رغم نگرانی بسیار زیاد اقتصاددانان درباره آن) کرد (نگرانی‌هایی ناشی از پیامدهایی که افزایش قیمت نفت و تولید ثروت بیشتر نسبت به صنعتی شدن بخش خصوصی می‌توانست در پی داشته باشد). از این رو، او هیچ نیازی به محافظت از استقلال خود و یا یکپارچگی فرایند سیاستگذاری خود ندید. گوش دادن به زمان و بار دیگر به علی‌خانی، مقدمات رشد^{۷۴} را توضیح می‌دهد - و حتی به طور ضمنی مورد سرزنش قرار گرفتن برای عدم محافظت از پایه‌های نهادی آن را - این امر بدون شک در نگرش‌های بعدی شاه در مورد رشد و معضلات و نیازهایش نقش مهمی ایفا کرد.

در سال‌های ۱۹۶۶ تا ۱۹۶۸، شاه هنوز مطمئن نبود که چه کسی را می‌تواند منصوب کند که برای مدیریت رشد ایران بهتر باشد. اما او تصمیمی گرفته بود که در آن رشد اقتصادی، نیازی به وزارت اقتصاد یا علی‌خانی نداشت و این نهاد و سیاستگذاری آن مخارج بیشتری نسبت به گروه‌های اجتماعی و سیاسی‌ای داشت که مخالف این وزارت بودند. در واقع، دوره ۶۹-۱۹۶۳ با ادراکات شاه نخست‌نشان از اهمیت و سپس از بی‌توجهی او به رشد اقتصادی - ایجاد شده از طریق برنامه‌ریزی صنعتی - برای بقای رژیم او داشت که به نوبه خود نگرش او را نسبت به پایه‌های نهادی رشد تعیین کرد. او با این دیدگاه به منافع سیاسی خود خدمت و از موقعیت پادشاهی دفاع کرد. در ایران تاثیر اولیه و شاید هم ماندگارتر رانت نفت، اقتصادی نبود بلکه سیاسی و نهادی بود. این وضعیت پیشرفت صنعتی را از طریق بیماری هلندی^{۷۵} تضعیف نکرد، بلکه مانع از رقابت شد، زیرا با متقاعد ساختن رهبری سیاسی که این رقابت می‌تواند منجر به به خطر انداختن اقتدار آن شود، در واقع پایه‌های نهادی را محکوم به بازماندن از رشد می‌کند و در واقع می‌تواند منجر به رشد اقتصادی بدون رشد پایه‌های نهادی آن شود. رانت نفتی به شاه اجازه داد تا از حمایت از موسسات بوروکراتیک صرف‌نظر کند که نسبتاً راحت با توسعه هم پیوند بودند، دلارهای نفتی به او این گمان را داد که می‌تواند منافع سیاسی خود را بدون تغییرات نهادی برگزیند و اینکه می‌تواند مبنای موروثی قدرت خود را حفظ کند بدون آنکه در مقابل آن، بر سرعت و روند توسعه تاثیر بگذارد.^{۷۶}

پایان بازی

با کاهش حمایت شاه و افزایش فشارهای ناشی از برخورداران از منافع واگذار شده بر رشد این وزارتخانه، سرنوشت وزارت اقتصاد به زیر سوال رفت. در سال‌های ۱۹۶۹-۱۹۶۸، ایران با کسری بودجه مواجه شد. هویدا به دفاع از بالا بردن تعرفه برای تولید درآمد برخاست. وزارت اقتصاد در مقابل بر این باور بود که افزایش تعرفه‌ها به تورم منجر می‌شود و به جای آن افزایش مالیات شرکت‌ها را مطرح کرد. در نهایت هویدا به راه خود رفت. انتظار تعرفه‌های بالاتر منجر به افزایش قیمت کالاهای اولیه شد. در عین حال، قیمت فولاد در بازارهای جهانی به طور چشمگیری افزایش یافت. قیمت‌های بین‌المللی بالاتر بلافاصله در بازار داخلی بازتاب یافت. افزایش قیمت فولاد به دلیل استفاده گسترده آن در ساخت‌وساز، بلافاصله تاثیر فوری و قابل توجهی داشت. دولت و بسیاری از مخالفان علی‌خانی افزایش قیمت فولاد را با افزایش کلی قیمت‌ها به دنبال قوانین جدید تعرفه مرتبط می‌دانستند و آنها را به عنوان قیمت‌گذاری توسط بخش خصوصی حریص که از سوی وزارتخانه محافظت



سیاست در دوران پهلوی دوم

می‌شد، توصیف کردند. اتحاد مخالف وزارتخانه از این فرصت استفاده کرد تا تلاش هماهنگی را برای بی‌اعتبار ساختن وزارتخانه انجام دهد. تعدادی از مقامات دربار وابسته به گروه‌های ذی‌نفع مختلف، افزایش قیمت را به عنوان نشانه‌ای از سیاست‌های پیشنهادی وزارتخانه و خصوصیات بخش خصوصی تصویر کردند. هویدا که معمولاً هیچ فرصتی را برای انتقاد از بخش خصوصی از دست نمی‌داد، بیشتر تلاش کرد تا افزایش قیمت‌ها را موجب نارضایتی نشان دهد و وزارت اقتصاد را مسئول تبلور مشکل نه به عنوان یک نگرانی اقتصادی، بلکه به عنوان یک مشکل سیاسی جدی مطرح کند.^{۷۷} او از کنترل قیمت دفاع می‌کرد که از نظر سیاسی توده‌پسند بود؛ اگرچه از نظر اقتصادی غیرقابل دفاع بود. هویدا کمپینی را در رسانه‌ها برای تشدید دلهره عمومی و نشان دادن درستی نظر خود هدایت کرد و کوشید تا زمینه حمایت عمومی به طرفداری از پیشنهادش را فراهم آورد.

در نگاه اول، این داستان هنوز حلقه دیگری در زنجیره مبارزات بین وزارت اقتصاد و مخالفانش بود. با این حال، دامنه این کمپین علیه وزارتخانه و بخش خصوصی برای سرزنش آن‌ها در ارتباط با افزایش قیمت‌ها نشان داد این چالش به نقطه عطفی رسیده و مدت طولانی بود که دیگر حمایت سیاسی از استقلال وزارتخانه وجود نداشت.

بزودی پس از آن، شاه به وزارتخانه فشار آورد تا مجوز یک کارخانه سیمان نزدیک تهران را به بنیاد پهلوی بدهد. پایتخت ایران دارای ظرفیت بیش از حد در تولید سیمان بود؛ این وزارتخانه سیاستی را برای تشویق صنایع جدید به دور از شهر گذاشته بود و در برابر استئنا در این مورد مقاومت کرد. بنیاد و نماینده آن، جعفر بهبهانیان اصرار بر انتخاب تهران به عنوان محل کارخانه داشتند. شاه سرانجام به وزارت اقتصاد دستور داد مجوز مربوطه را صادر کند؛ چیزی که او تا آن زمان انجام نداده بود.^{۷۸} شاه که حاضر نبود در این مورد به صحبت‌های علیخانی گوش دهد، تصمیم گرفت که باید یک استئنا در یک سیاست عملاً موجود ایجاد شود و کوشید تا علیخانی متقاعد شود که رهبری سیاسی بیش از این متعهد به استقلال این وزارتخانه نیست. شاه حوزه سیاستگذاری خود را در همان ابتدا به نفع حمایت از ذی‌نفعان خاص گشود. تحقق این واقعیت منجر به استعفای علیخانی شد.^{۷۹}

این احتمال وجود دارد پس از چالش‌هایی که سازمان برنامه در دهه ۱۹۵۰ ارائه داد، شاه هرگز بر آن نبود که وزارت اقتصاد به طور واقعی مستقل عمل کند. شاید به همین دلیل بود که او یک تکنوکرات جوان را به عنوان رئیس آن انتخاب کرد. با این حال، از آنجا که علیخانی و مدیران وزارتخانه تحت این پنداشت عمل می‌کردند که خودمختاری واقعی دارند، این خودمختاری را ایجاد کردند و «آقای خود و سرنوشت ایران بودند.»^{۸۰} آنها ممکن است ساده‌لوحانه عمل کرده باشند، اما این اعتقاد و نحوه تصمیم‌گیری‌شان منجر به تبدیل شدن به یک حرکت سیاسی معین شد.

علیخانی با هوشنگ انصاری جایگزین شد. تحت وزارت انصاری، نفوذ وزارت اقتصاد بر سایر ادارات دولتی و وزارتخانه‌ها بسیار کاهش یافت. عدم تمایل انصاری برای دفاع از یکپارچگی سیاستگذاری وزارتخانه قبل از فشار بیرونی، انسجام داخلی وزارتخانه را مختل کرد.^{۸۱} در دهه ۱۹۷۰، عناصر نزدیک به دربار- بنیاد پهلوی، اعضای خانواده سلطنتی و دوستان شاه - در بخش خصوصی فعال شدند و به طور مستقیم سیاست‌های صنعتی را تحت تاثیر قرار دادند. در حالی که وزارت اقتصاد همچنان باید به ادامه اداره قدرت در عرصه اقتصادی



سیاست در دوران پهلوی دوم

می پرداخت و کادر مدیریتی آن تاثیر قابل توجهی بر اقتصاد و بوروکراسی ایران می گذاشت، این وزارتخانه اهمیت خود و مهمتر از همه، نقش نمادین خود در بوروکراسی را از دست داد. در واقع، وجود آن در نهایت به چیزی پوچ تبدیل شد و در سال ۱۹۷۴، زمانی که رانت نفتی به طور کامل بر برنامه ریزی و رشد تسلط یافت، به وزارتخانه های مختلف تقسیم شد. از آن به بعد، سازمان برنامه - و به مفهومی سرمایه گذاری بخش دولتی - بار دیگر بر صحنه اقتصادی ایران غالب شد.^{۸۲}

در سرتاسر دهه ۱۹۷۰، ایران برای افزایش قیمت نفت و افزایش وابستگی خود به رانت نفت در این روند فشار آورد. در حالی که بعضی از تحلیلگران این تمایل ذاتی را در کشورهای تولیدکننده نفت ذکر کرده اند^{۸۳}، پیامد مبارزات سلطه جویی در دهه ۱۹۶۰ نیز در این زمینه مهم بوده است. تا سال ۱۹۶۹، رهبری سیاسی تصمیمی گرفته بود که به نفع سازماندهی مجدد و توانمندسازی نهادهای اقتصادی دولت که توسعه مبتنی بر بخش خصوصی نیاز داشت، نبود. افزون بر این، نتیجه کشمکش سیاسی بر سر وزارت اقتصاد، موجب تضعیف بخش خصوصی^{۸۴} و تقویت گروه های برخوردار از منافع رانتی شد که این تمایل به وابستگی به نفت و جریان منابع مالی آن، همه کشورهای برخوردار از ثروت نفت را دربر می گیرد. علاوه بر این، حمله به بخش خصوصی، دولت را به سوی پروژه های با جهت گیری سیاست دولتی هدایت کرد که موجب شد تا در جست و جوی منابع مالی بیشتری باشد. این نتایج، ایران را به یکی از قویترین طرفداران افزایش قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰ تبدیل کرد.

مفاهیم مربوط به بخش خصوصی و بوروکراسی

سرنوشت وزارت اقتصاد به طور مستقیم به آینده بخش خصوصی و تغییرات نهادی نه تنها در سازمان های اقتصادی دولت، بلکه در کل بوروکراسی ایران مربوط بود. هر دو بخش، متعاقب ظهور این وزارتخانه برای سیاستمداران ایرانی از اهمیت برخوردار شده بودند. بنابراین مسیر توسعه آنها نمی توانست با از بین رفتن آن (وزارت اقتصاد)، بدون تغییر باقی بماند.

بخش خصوصی به عنوان یک نهاد سیاسی مستقل در دهه ۱۹۶۰ در حال ظهور بود و ادعا می کرد که موتور رشد اقتصادی و تولید ثروت ایران خواهد بود. پارک چانگ هی (Park Chung Hee) که در سال های ۱۹۶۱ و ۱۹۷۹ صنعتی سازی کره را تحت بررسی قرار داد، از اهمیت «میلیونرهایی که اصلاحات را ترویج کردند» نوشت، مدعی شد که ورود آنها به صحنه مرکزی، ضروری بود؛ «بنابراین سرمایه داری ملی را تشویق می کردند.»^{۸۵}

دیدگاه منفی شاه و هویدا نسبت به بخش خصوصی، بخصوص اعتقاد شاه به اینکه رانت نفت، بخش خصوصی را غیرضروری ساخته، بیان دیگری از سخن پارک بود (هراس حاکمیت پاتریمونیال از شکل گیری یک نیروی اجتماعی که خواهان سهم در «صحنه مرکزی» سیاسی کشور بود - مترجم). بخش خصوصی در ایران از سال ۱۹۶۹ به بعد از یک طبقه اجتماعی مستقل، هدایت شد به طبقه ای که به عنوان موتور رشد برای خدمت به یک مشتری وابسته به ثروت دولت (نفت) تبدیل شده بود. اندک اندک دولت به اهمیت بخش خصوصی فکر می کند که در موارد متناوبی در اقدام دولت به جست و جوی استفاده از آن برای ساکت کردن دیگر نیروهای اجتماعی در دهه ۱۹۷۰ بازتاب می یابد. دولت قیمت سوخت، برق و مهمتر از همه، نیروی کار را افزایش می دهد تا آنجا که وعده می دهد ۴۹ درصد از سهام کارخانه ها را به کارگران بدهد. پس از سال ۱۹۷۵، مبارزات ضدفساد و سوءاستفاده



سیاست در دوران پهلوی دوم

که منجر به دستگیری و تحقیر اجتماعی بسیاری از رهبران بخش خصوصی شد، این طبقه اقتصادی را بیشتر به حاشیه راند.^{۸۶} دولت با ایجاد محرومیت از حقوق اجتماعی و در نهایت سیاست‌زدایی از بخش خصوصی، یک زمینه مهم اجتماعی-سیاسی را انکار کرد.^{۸۷} این دولت رانتهی مستقل پس از اینکه در سال ۱۹۶۹ از ترویج یک مبنای حمایت از بورژوازی صنعتی دست کشید، به طور جدی ظهور کرد.

بخش خصوصی در دهه ۱۹۷۰ به موفقیت ادامه داد و سرمایه‌گذاری صنعتی بیشتری کرد و به عنوان یادآور تغییرات اجتماعی که سیاست‌های وزارت اقتصاد در دهه ۱۹۶۰ به وجود آورده بود، خدمت کرد. با این حال، وابستگی آن به دولت افزایش یافت و عمیقاً از سوی گروه‌های ذی‌نفع به منظور استفاده از آن‌ها و فساد برای افزایش منافع مالی خود مورد نفوذ قرار گرفت. به طور مشخص، بخش خصوصی متمایل به تکیه بر اتحاد با دربار و خانواده سلطنتی برای اداره سیاست‌های صنعتی به نفع خود بود. ثروت‌های بخش خصوصی به این ترتیب با اشخاص متعلق به سلطنت موروثی گره خورد و بدین ترتیب کارکرد تاریخی‌ای را که با این طبقه هم پیوند است، از دست داد.^{۸۸}

به طریقی مشابه، از بین بردن وزارت اقتصاد به طور کلی تأثیر معکوسی بر اصلاحات بوروکراتیک و توسعه داشت. ظهور وزارتخانه برای افزایش صلاحیت و خودمختاری در میان بوروکراسی ایران حرکت ایجاد کرد. با این وجود، با کنار گذاشتن حمایت از این وزارتخانه، رهبری سیاسی این حرکت را کند کرد. بوروکراسی ایران همچنان برای نفوذ - معامله در جست‌وجوی دستیابی به رانت با پیامدهای روشن برای سیاست‌گذاری گشوده ماند. بنابراین رهبری سیاسی‌ای که اهداف مطلوب او نیازمند سرمایه‌گذاری در جهت گسترش ظرفیت دولت است، خفه کردن پتانسیل نهادهای بوروکراتیکی که از این ظرفیت برخوردار هستند را انتخاب می‌کند. دولت آخر پهلوی اگرچه متعهد به پیشرفت بود، اما در نهایت دامنه تغییرات نهادی را برای حفظ و جاودانه‌کردن اقتدار سلطنتی موروثی، محدود کرد.

نتیجه‌گیری

با وجود بسیاری از تغییرات در اقتصاد و جامعه ایران و گسترش قابل ملاحظه در قدرت و دسترسی موسسات بوروکراتیک، دولت پهلوی آخر در شخصیت، یک دولت اقتدارگرا-سلطنتی-موروثی (پاتریمونیال) باقی ماند. اقتدار سیاسی عمدتاً منحصر به شاه بود که او آن را به صورت ارادی و با توجه به منافع سلطنت اعمال می‌کرد. سلطنت موروثی، سیاستمداران صریح را خنثی؛ در عوض، رژیم حاکم، دیدگاهی غیرسیاسی و مدیریتی از حاکمیت را ترویج کرد. این چشم‌انداز سیاسی به صورت نزدیکی به هدف توسعه منسوب شده بود که شاه شخصاً متعهد شده بود و انگیزه اصلی اصلاحات بوروکراتیک بود. ناهنجاری‌های ظاهری بین سلطنت موروثی و تغییرات نهادی که مستلزم مسیر توسعه هستند و اراده برای سیاست‌گذاری قانونی-عقلایی و اعمال اقتدار^{۸۹} بیشتر، مبارزات سلطه‌جویانه را پرورش داد. این مبارزات به نوبه خود به شدت بر گسترش ظرفیت دولت تأثیر گذاشت - در این مورد محدود کردن دامنه تغییرات نهادی و باز نگه داشتن سیاست‌گذاری برای نفوذ و تبعیض - تا حدی که منافع عقلانی توانست بر کار اقتصاد، تغییر اجتماعی و سیاست‌گذاری دولتی حکمفرما شود. بنابراین سیاست در دولت آخر پهلوی به طور عمده توسط تنش‌هایی که در توازن نیازهای توسعه با الزامات سلطنت موروثی بود، اساساً سرزنده بود.



سیاست در دوران پهلوی دوم

هدف اصلی بازیگران سیاسی درگیر این بود که شاه را به حرکت درآورده و از موضع مسلط سلطنت برای حمایت از آن ایده‌ها، ارزش‌ها و سیاست‌هایی که به نفع جایگاه قدرت آن‌ها یا دسترسی به رانت و منافع بود، استفاده کنند. برای رسیدن به این هدف، بعضی تعهد شاه به توسعه را خواستار شدند، در حالی‌که دیگران منافع سلطنتی خود را با مهارت دنبال کردند. در نتیجه، به‌رغم متمرکز شدن قدرت در سلطنت، مراکز قدرت و بازیگران سیاسی در جهت پیگیری منافع و پروژه‌های قدرت به اندازه کافی گسترده بودند. پاتریمونالیسم سیاست را در داخل کشور تقویت کرد، اما سیاست‌هایی که از طریق سلطنت کار می‌کرد و به‌شدت وابسته به آن بود.

مبارزه برای قدرت که با ظهور وزارت اقتصاد همراه بود، سرشت دولت - صرف‌نظر از تاکید بر تعادل بلندمدت آن - این موضوع جهت سیاست ایران را نیز تغییر نداد. با این حال، این امر منجر به در معرض دید قرار گرفتن تناقضات اساسی‌ای شد که به تشریح محدودیت‌های توانایی دولت آخر پهلوی برای اداره موفقیت‌آمیز بازار و تسلط بر جامعه ایران در دهه ۱۹۷۰ کمک می‌کند.

یادداشت‌ها:

یادداشت نویسنده: از «استفان هاگارد»، «جوال میگدال»، «مهرناز تیموریان» و «جان واتر بری» برای یادداشت‌های‌شان و کمک به یافتن منابع مرتبط و از «سعید آ. ارجمند»، «اچ. ای. چهایی»، «سیروس غنی»، «علی قیصری»، «فرهاد کاظمی»، «تیمور کران»، «حبیب لاجوردی»، «حسنعلی مهران» و بازیبن‌های مستقل (IJMES) برای مطالعه دقیق و یادداشت‌های‌شان بر پیش‌نویس اولیه این مقاله سپاسگزارم. مسئولیت حقوقی تمام تفسیرها با من است. یافته‌های این مقاله بر اساس مصاحبه‌های گسترده با تعداد زیادی از بازیگران سیاسی و اقتصادی در دهه ۱۹۶۰ و همچنین استفاده گسترده از مجموعه‌های تاریخ شفاهی دانشگاه هاروارد و بنیاد مطالعات ایرانی و منابع بایگانی در آرشیو ملی ایالات متحده و دفتر اسناد رسمی بریتانیاست. به دلیل محدودیت فضا، مراجع این منابع تنها برای حمایت از حقایق خاص ارائه شده‌اند.

* (استادیار، گروه علوم سیاسی، دانشگاه سن‌دیوگو - کالیفرنیا)

منبع: مجله بین‌المللی مطالعات خاورمیانه، جلد ۳۲، شماره ۱ (فوریه ۲۰۰۰)، صفحات ۹۷-۱۲۲

منتشر شده توسط انتشارات دانشگاه کمبریج

برگرفته از ماهنامه قلمرو رفاه شماره: ۴۶-۴۷

۱- این مقاله به هیچ‌وجه ادعا نمی‌کند که سیاست‌های اقتصادی وزارت اقتصاد به‌طور کامل موفق بوده است یا اینکه صنعتی‌سازی جایگزینی واردات

import-substitution industrialization (ISI) یک مسیر قابل قبول یا مطلوب برای تحول و رشد صنعتی بود. تمرکز این مقاله به‌طور کامل بر مسائل سیاسی است که ظهور، کار و سقوط این وزارت را احاطه کرده بود. تنها ارتباطی که این مقاله با مسائل اقتصادی دارد، ادراک عملکرد وزارت (و صنعتی‌سازی جایگزینی واردات) است، آنگونه که در دوره ۶۹ - ۱۹۶۳ دیده می‌شود و تا آنجا که این



سیاست در دوران پهلوی دوم

موضوع پاسخ‌های سیاسی به کار وزارتخانه را تعیین کرد. علاوه بر این، این مقاله ادعا نمی‌کند که نظارت بوروکراتیک برای توسعه ضروری است - گرچه مطالعات متعددی در علوم اجتماعی در مورد رشد و بازسازی این ادعا را مطرح کرده‌اند (نگاه کنید به شماره ۹). آنچه در اینجا مهم است، این است که این رهبری سیاسی به این باور رسید که تغییر نهادی برای صنعتی شدن و رشد مهم بود و به همین دلیل میزان حمایت از آن تغییرات باید در این زمینه بررسی شود.

۲- عباس امانت، محورجهان: «ناصرالدین شاه قاجار و سلطنت ایران، ۱۸۹۶-۱۸۳۱» (برکلی: انتشارات دانشگاه کالیفرنیا، ۱۹۹۷)؛ علیرضا عروسی، ویراستار، خاطرات ابوالحسن ابتهاج (بیوگرافی ابوالحسن ابتهاج) (لندن، ۱۹۹۱)، جلد ۱، ۱۹۶-۵۶؛ و سعید آ. ارجمند، عامه در مقابل تاج: انقلاب اسلامی ایران (نیویورک: انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۱۹۸۸)، ۷۴-۵۹

۳- اصطلاح «پدرشاهی» متعلق به جامعه‌شناسی وبری است. وبر بین پدرسالاری و پدرشاهی که در دومی نهادهای اداری و نظامی به عنوان واسطه‌ای بین حاکم و مردم به کار گرفته می‌شوند، تمایز قائل است، اما آن‌ها ویژگی‌های سنتی قدرت سیاسی را تغییر نمی‌دهند یا مرکزیت ارتباطات حامی - موکل با فعالیت آن است. وبر یک مورد شدید از پدرشاهی را به عنوان «سلطانیسم» طبقه‌بندی کرده است. در این طبقه‌بندی (نگاه کنید به ماکس وبر، اقتصاد و جامعه، ویرایش جی. راث و سی. ویتچ (G. Roth and C. Wittich)، (برکلی: انتشارات دانشگاه کالیفرنیا، ۱۹۸۷) ۲۳۱-۳۲: ۱. این مفهوم در تحلیل رژیم‌های غیردموکراتیک و اغلب دولت‌های جهان سوم تحت عنوان «نئوپاتریمونالیسم» یا پدرشاهی نو یا «سلطانیسم» برای تاکید بر ویژگی شخصی مقامات قدرت و وابستگی آن به روابط حامی- موکل به رغم اصلاحات اداری قابل توجه مورد استفاده بوده است. این رژیم‌ها از دیگر اشکال اقتدارگرایی متمایز هستند؛ در اینجا، هنجارها و نهادهای بوروکراتیک ضعیف‌تر و وابسته به روابط بسیار قدرتمند شخصی با مقام دارای قدرت حاکم هستند. در این رابطه نگاه کنید به اچ. ای. چهابی و خوان جی. لینز، «یک نظریه سلطانیسم ۱: نوعی از حکومت غیردموکراتیک (H. E. Chehabi and Juan J. Linz). در رژیم‌های سلطانیستی (تمامیت‌خواه و اقتدارگرا) ویرایش اچ. ای. چهابی و خوان جی. لینز (بالتیمور: انتشارات دانشگاه جان هاپکینز، ۱۹۹۸)، ۲۵-۳؛ خوان جی. لینز (Juan J. Linz)، «رژیم‌های تمامیت‌خواه و اقتدارگرا» در کتاب راهنمای علوم سیاسی، ویرایش فرد ال. گرینشتاین و نلسون دبلیو. در پالسی (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975, 3:260)، (and Juan J. Linz and Alfred Stepan) مشکلات انتقال و تثبیت دموکراتیک (بالتیمور: انتشارات دانشگاه جان هاپکینز، ۱۹۹۶، ۶۵-۳۸).

۴- برای یک بحث نظری از نقش منافع سیاسی در حمایت از اصلاحات بوروکراتیک به آمریکای لاتین، باربارا گدس (Barbara Geddes)، «معمای سیاستمداران: ایجاد ظرفیت دولتی در آمریکای لاتین»، مراجعه کنید: (برکلی: دانشگاه کالیفرنیا، ۱۹۹۴)، ۱۸-۱.

۵- تعداد روزافزونی از پژوهش‌های اجتماعی-علمی اکنون برای توضیح پیامدهای سیاسی به جای عوامل ساختاری، به سیاستمداران درون دولت نگاه می‌کنند. به عنوان مثال، بن راس اشنايدر (Ben Ross Schneider)، «سیاست درون دولت: نخبگان بوروکرات و سیاست صنعتی در برزیل استبدادی» (پیتسبورگ: انتشارات دانشگاه پیتسبورگ، ۱۹۹۱)؛ رابرت ویتالیس (Robert Vitalis)، «پایان جهان سوم‌گرایی در مطالعات مصر»، مطالعات عربی ۴، ۱ (بهار ۱۹۹۶): ۳۳-۱۳؛ تیموتی میچل (Timothy Mitchell)، «محدودیت‌های دولت: فراتر از رویکردهای دولتی و منتقدان آنها»، نظرسنجی علوم سیاسی آمریکا ۸۵، ۱ (مارس ۱۹۹۱): ۹۶-۷۷

۶- تعدادی از آثار به‌ویژه خوان جی. لینز (Juan J. Linz) در رژیم‌های غیردموکراتیک به دنبال نظریه‌سازی و کار طراحی دقیق روی اقتدارگرایی هستند. لینز، قابل توجه‌ترین آن‌هاست، «یک رژیم اقتدارگرا: مورد اسپانیا»، در شکاف‌ها، ایدئولوژی‌ها و سیستم‌های حزبی، اریک آلارد و... (Erik Allard) و (Littunen) (هلسینکی: معاملات انجمن وسترمک، سال ۱۹۶۴)، ۳۴۲-۲۹۱

۷- برای بررسی در مورد برخی از این مسائل، نگاه کنید به (Fernando Uriceochea)، «پایه‌های موروثی دولت بوروکراتیک برزیل» (برکلی: دانشگاه کالیفرنیا، سال ۱۹۸۰).

۸- (Chehabi and Linz)، یک نظریه درباره سلطانیسم (Linz)، «رژیم‌های تمامیت‌خواه و اقتدارگرا».



سیاست در دوران پهلوی دوم

۹- تعدادی از مطالعات اخیر در مورد رشد، اهمیت بوروکراسی مستقل و شایسته را برجسته کرده است. در این رابطه مراجعه کنید به (Ziya Oni)، «منطق دولت‌های توسعه‌گرا»، «سیاست تطبیقی» ۲۴، ۱ (اکتبر سال ۱۹۹۱): ۱۰۹-۲۶؛ استفان هگارد (Stephan Haggard)، «مسیرهایی از پیرامون: سیاست رشد در کشورهای جدید صنعتی» (ایتاکا، نیویورک: انتشارات دانشگاه کورنل، سال ۱۹۹۰)؛ و پیتر ایوانز (Peter Evans)، «استقلال جاسازی‌شده: دولت‌ها و دگرگونی صنعتی» (پرینستون، نیویورک: انتشارات دانشگاه پرینستون، سال ۱۹۹۵).

۱۰- جوئل میگدل (Joel Migdal) استدلال کرده است که تصمیمات غیرعادی رهبران دولتی، قبل از حاکمیت و مقاومت اجتماعی که با آن مواجه می‌شوند، باید به عنوان امر آنها درک شود. (Joel S. Migdal) «مقدمه: توسعه چشم‌انداز دولت در جامعه، در نیروهای دولتی و نیروهای اجتماعی»: «سلطه و دگرگونی در جهان سوم»، ویرایش. جوئل (Atul Kohli, S. Migdal) و (Vivienne Shue) (نیویورک: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۱۹۹۴)، ۸؛ و (Idem)، «کشورهای قوی، کشورهای ضعیف: قدرت و تطابق»، درباره درک توسعه سیاسی، ویرایش. میرون وینر و ساموئل پی. هانتینگتون (Myron Weiner and Samuel P. Huntington) (نیویورک: هارپر کالینز، ۱۹۸۷)، ۳۹۱-۴۳۴.

۱۱- مسعود کارشناس، نفت، دولت و صنعتی‌سازی در ایران (کمبریج: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۱۹۹۰)، ۱۱۰.

۱۲- خداداد فرمان فرمایان، «مجموعه تاریخچه شفاهی ایران» (از اینجا به بعد IOHC)، دانشگاه هاروارد، ضبط نوار. شماره ۷، ۷-۲.

۱۳- جهانگیر آموزگر، «دینامیک انقلاب ایران»: پیروزی و تراژدی پهلوی (آلبانی: انتشارات دانشگاه ایالتی نیویورک، ۱۹۹۱)، ۱۸۱؛ کارشناس، نفت، ۱۳۱.

۱۴- در سال‌های ۱۹۵۹ - ۱۹۵۸ ژنرال محمد ولی قرنی یک کودتای نظامی را برنامه‌ریزی کرد و سپس در اوایل دهه ۱۹۶۰، رئیس قدرتمند ساواک، ژنرال تیمور بختیار، پس از آشکار شدن جاه‌طلبی‌اش، از پست خود اخراج شد. او در تلاش خود برای کاهش نارضایتی در نیروهای مسلح، تعدادی از ژنرال‌ها از جمله حاج علی کیا، محمدعلی علوی مقدم، و عبدالله هدایت را از پست‌شان برکنار کرد. نگاه کنید به (Gasiorowski Mark J.)، «مساله قرنی و سیاستمداران ایران»، مجله بین‌المللی مطالعات خاورمیانه ۲۵، ۴ (نوامبر ۱۹۹۳): ۶۲۵-۴۴ همچنین مصاحبه‌هایی با علی امینی و حاج علی کیا، و علی‌اکبر مهدی، آقاخان بختیار و علی امینی، مصاحبه‌های بنیاد مطالعات ایران، مصاحبه‌های تاریخ شفاهی ایران.

۱۵- برای مثال نگاه کنید به حبیب لاجوردی، «خاطرات شاپور بختیار» (کمبریج، ماساچوست: مرکز مطالعات خاورمیانه، دانشگاه هاروارد، ۱۹۹۶)، ۷۴-۷۰.

۱۶- استپان دی. کرسنر (Stephen D. Krasner)، «رویکردها به دولت: مفاهیم جایگزین و پوشش تاریخی»، سیاست مقایسه‌ای ۱۶، ۲ (ژانویه ۱۹۸۴): ۲۲۳-۴۶.

۱۷- هر دو وزیر دارایی (عبدالحسین بهنیا) و وزیر کشاورزی (حسن ارسنجانی) از فواید مالی و پروژه‌های توسعه‌ای ویژه اداره شده در ادارات مختلف برخوردار طرفداری کردند: سفارت آمریکا، تهران، «ارزیابی سیاسی و اقتصادی»، ۲۹ سپتامبر سال ۱۹۶۲؛ مدارک عمومی وزارت امور خارجه، آرشیو ملی، واشنگتن، D. C.، جعبه ۲۸۳۲، فایل ۸۸۸.۰۰ / ۹-۲۹۶۲.

۱۸- مصاحبه با منوچهر گودرزی، خداداد فرمان فرمایان و عبدالمجید مجیدی در غلامرضا افخمی، برنامه‌ریزی عمرانی و تصمیم‌گیری سیاسی (برنامه‌ریزی توسعه و تصمیم‌گیری سیاسی) (Bethesda, Md): بنیاد مطالعات ایران، ۱۹۹۹، ۱۰۰-۹۶، ۱۵۹-۷۴، ۲۵۵-۶۸.



سیاست در دوران پهلوی دوم

۱۹- سفارت آمریکا، تهران، «بازنگری اقتصادی هفته‌ای دوبار»، ۲۵-۱۲ اوت سال ۱۹۶۲؛ اسناد عمومی وزارت امور خارجه، صندوق ۲۸۳۲، فایل ۸۸۸. ۰۰ / ۸-۲۹۶۲

۲۰- عبدالمجید مجیدی (مدیر سازمان برنامه و بودجه، ۷۷-۱۹۷۳) یادآور می‌شود که در این زمان، شاه هیچ مفهوم روشنی از نیازهای برنامه‌ریزی منسجم و الزامات نهادی آن نداشت و تکنوکرات‌های جوان ایزاری برای تشویق پادشاه و رهبری سیاسی پیرامون اهمیت آن‌ها بودند: حبیب لاجوردی، خاطرات عبدالمجید مجیدی (کمبریج، مرکز مطالعات خاورمیانه، دانشگاه هاروارد، ۱۹۹۶)، ۹۴-۹۳

۲۱- رضا نیازمند، تاریخ شفاهی ایران، ۴۰

۲۲- کابینه در ۶ سپتامبر سال ۱۹۶۲ سومین برنامه را با ۱۴۰ میلیارد ریال هزینه‌های توسعه (در مقایسه با تقاضای اصلی ۱۹۰ میلیارد ریال) طی پنج سال و نیم به تصویب رساند: سفارت آمریکا، تهران، ۹ سپتامبر ۱۹۶۲؛ مدارک عمومی وزارت امور خارجه، صندوق ۲۸۳۲، فایل ۸۸۸. ۰۰ / ۹-۹۶۲

۲۳- کارشناس، نفت، ۱۶۷

۲۴- برای یک مرور کلی از بحث‌های مربوط به این موضوع مراجعه کنید به غلامرضا افخمی، «مقدمه توسعه خوزستان»، غلامرضا افخمی (واشنگتن دی‌سی: بنیاد مطالعات ایران، ۱۹۹۴)، ۱۶-۱۱

۲۵- عروزی، «خاطرات ابتهاج»، ۲: ۲۹۷-۳۳۲؛ فرانسیس بوستک (Francis Bostock) و جفری جونز (Geoffrey Jones)، «برنامه‌ریزی و قدرت در ایران: ابتهاج و توسعه اقتصادی تحت حاکمیت شاه (لندن: فرانک کاس، ۱۹۸۹)، ۸-۵؛ نیازمند، «تاریخ شفاهی ایران»، ۱۳-۱۲، ۸۹-۸۸؛ و فرمانفرمایان، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره: ۳، ۱۴

۲۶- نگاه کنید به خاطرات گودرزی، فرمانفرمایان و مجیدی در افخمی، برنامه‌ریزی.

۲۷- عروزی، «خاطرات ابتهاج»، ۲: ۴۳۰-۹۰

۲۸- یک نمونه روشن از مخالفت با ابتهاج را فرمان فرمایان (که تحت مدیریت ابتهاج مشغول به کار بوده و بعدها سازمان برنامه را رهبری می‌کرد)، روایت کرد. او به یاد می‌آورد که در یک زمان، ژنرال فضل‌الله زاهدی (رهبر کودتای سال ۱۹۵۳ و پس از آن نخست‌وزیر)، که در حال همراهی با ابتهاج بود، با عدم پاسخگویی سازمان برنامه به کابینه ناامید شد و یک تانک را با سربازان به دفتر ابتهاج فرستاد. با پادرمیانی مستقیم شاه تانک بازگردانده شد: فرمان فرمایان، نوار شماره: ۳، ۲۸-۲۷

۲۹- بوستوک و جونز (Bostock and Jones)، «برنامه‌ریزی و قدرت»، (۱۰۹). ابطحیان حتی از دور انداختن کتاب‌های برنامه‌ریزی توسط نمایندگان پارلمانی که از دفتر او برای دریافت پروژه جهت مناطق خود بازدید کردند، باخبر شد. نیازمند، «تاریخ شفاهی ایران»، ۱۶

۳۰- ریچارد کاتام (Richard Cottam)، «ناسیونالیسم در ایران»، چاپ دوم. (پیتسبورگ: انتشارات دانشگاه پیتسبورگ، ۱۹۷۹)، ۲۹۰

۳۱- سفارت آمریکا در تهران، «بازبینی اقتصادی دو هفته یکبار»، ۳۰-۱۷ نوامبر سال ۱۹۶۲؛ مدارک عمومی وزارت امور خارجه، صندوق ۲۸۳۲، فایل (۸۸۸). ۰۰ / ۱۲-۴۶۲

۳۲- واتربری (John Waterbury) «تیم‌های تغییر» را به عنوان تکنوکرات‌هایی که پیوسته یا ارتباط اندکی یا بدون ارتباط با عرصه سیاسی هستند و به عنوان «اعتماد ذهنی رهبری سیاسی» به‌ویژه در مراحل ابتدایی پروژه‌های (Import-substitution industrialization (ISI خدمت می‌کنند، توصیف می‌کند: جان واتربری، «جوهر موضوع؟» «شرکت‌های دولتی و فرایند تعدیل» در



سیاست در دوران پهلوی دوم

اقتصاد سیاسی تعدیل، چاپ. تیفان هاگارد (Tephan Haggard) و رابرت کافمن (Robert Kaufman) پرنستون، نیویورک: انتشارات دانشگاه پرنستون، سال ۱۹۹۲، ۹۲-۱۹۱

۳۳- معاونان وزیران محمد یگانه (امور اقتصادی)، رضا نیازمند (صنایع؛ او در سال ۱۹۶۴ پیوست و پیش از آن امیر علی شعبانی بود و در سال ۱۹۶۷ توسط فرخ نجم‌آبادی جایگزین شد)؛ غلامرضا کیان‌پور (گمرک)، احمد ضیایی (اجرا و به طور خلاصه تجارت) و رکن‌الدین سادات‌تهرانی (تجارت و بازرگانی؛ به طور مختصر توسط احمد ضیایی). علیخانی و نجم‌آبادی از شرکت ملی نفت ایران به وزارت اقتصاد آمدند (نجم‌آبادی نیز برای اوپک کار می‌کرد)؛ نیازمند و کیان‌پور از سازمان برنامه؛ ضیایی از بانک اعتبار صنعتی؛ سادات‌تهرانی از شورای عالی اقتصادی؛ و یگانه از برنامه توسعه (U.N). ابوالقاسم خیرادجو که به عنوان مدیر عامل بانک توسعه صنعتی با وزارت اقتصاد همکاری نزدیکی داشت و در مرکز برنامه‌ریزی صنعتی آن قرار داشت، از بانک جهانی، جایی که به عنوان مدیر عالی‌رتبه و به طور گسترده در ژاپن کار می‌کرد. سایر مدیران از بهترین کارکنان در سایر ادارات دولتی، به‌ویژه وزارت بازرگانی، و همچنین از فارغ‌التحصیلان دانشگاه جدید، استخدام شدند.

۳۴- نخست‌وزیر دقیقاً از جهانگیر تفضلی سرپرست دانشجویان ایرانی در اروپا پرسید: آیا او کسی را برای این منظور می‌شناسد و تفضلی علیخانی را توصیه می‌کند: مصاحبه علیخانی با نویسنده.

۳۵- احمد اشرف، «از انقلاب سفید تا انقلاب اسلامی»، در ایران بعد از انقلاب: بحران یک دولت اسلامی، سعید رهنما و سهراب بهداد (لندن: I. B. Tauris، ۱۹۹۵)، ۴۴-۲۱

۳۶- برای اطلاعات بیشتر در باره (ISI)، منطق اصلی و کاستی‌های بعدی آن نگاه کنید به (Haggard)، (Pathways) و (John Waterbury) در معرض پندارهای بیهوده بی‌شمار: شرکت‌های دولتی و دولت در مصر، هند، مکزیک و ترکیه (نیویورک: دانشگاه کمبریج، ۱۹۹۳). همچنین قابل توجه است که تاکنون، (ISI) تا حدی به عنوان یک استراتژی توسعه بازسازی شده است: نگاه کنید به (Wil Hout)، «استراتژی‌های توسعه و عملکرد اقتصادی در کشورهای جهان سوم، ۱۹۹۲-۱۹۶۵»، فصل سوم جهان ۱۷، ۴ (۱۹۹۷): ۶۰۳-۲۴

۳۷- برای آمار اقتصادی در آن زمان نگاه کنید به: چارلز ایساوی (Charles Issawi)، «اقتصاد ایران ۱۹۷۵-۱۹۲۵: پنجاه سال توسعه اقتصادی در ایران، تحت حکومت پهلوی»، جورج لنزووسکی (George Lenczowsk) (استنفورد، کالیفرنیا: انتشارات موسسه هوور (Hoover)، ۱۹۷۸)، ۱۳۳-۶۶

۳۸- انتقادات جدی در مورد سیاست‌های اقتصادی ایران در طول این دوره از دیدگاه‌های نئوکلاسیک و ساختارگرایی (به‌ویژه روش طرح آن‌ها در بنیان سیاست‌گذاری اقتصادی در دهه ۱۹۷۰) وجود دارد. نگاه کنید به آموزگار، پویش‌ها (Dynamics)، ۱۸۱-۸۲؛ رابرت لونی (Looney Robert)، ریشه‌های اقتصادی انقلاب ایران (نیویورک: انتشارات Pergamon، ۱۹۸۲)؛ (M. H. Pesaran)، «برنامه‌ریزی اقتصادی و تحولات انقلاب در ایران»، در ایران: انقلابی در بی‌نظمی، هاله افشار (آلبانی: انتشارات دانشگاه ایالتی نیویورک، ۱۹۸۵)، ۱۸؛ جان فوران (John Foran)، مقاومت شکننده: تحول اجتماعی در ایران از سال ۱۵۰۰ تا انقلاب (بولدر (Boulder)، کولو (Colo). انتشارات (Westview)، ۱۹۹۳، ۳۰۹-۵۸؛ فرد هالییدی (Fred Halliday)، ایران: دیکتاتوری و توسعه (لندن: انتشارات پنگوئن، ۱۹۷۹)؛ و هما کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران مدرن، ۱۹۷۹-۱۹۲۶ (نیویورک: دانشگاه نیویورک، ۱۹۸۱)، ۳۳۱-۲۱۳



۴۰- تولید ناخالص داخلی (GDP) واقعی برای این دوره به ۹/۲ درصد و تولید ناخالص ملی (GNP) واقعی ۸/۸ درصد در سال افزایش یافت و نرخ رشد صنعتی به طور متوسط ۱۵ درصد در میان بالاترین‌ها در کشورهای جهان سوم و دو برابر و سه برابر میانگین نرخ‌های رشد کشورهای در حال توسعه بود: (Issawi)، «اقتصاد ایران»، ۱۴۳-۱۴۲، ۱۵۰. به کشور ایران در اغلب موارد در گزارش بانک جهانی در این دوره به عنوان یک الگو برای توسعه اقتصادی در جهان سوم اشاره شده است.

۴۱- چهابی و لینز (Chehabi and Linz)، «یک نظریه درباره سلطانیسم»

۴۲- سادات‌تهرانی و نیازمند، مصاحبه توسط نویسنده.

۴۳- همان منبع.

۴۴- مصاحبه با نیازمند، علیخانی و فریدون مهدوی. مهدوی که در دهه ۱۹۷۰ وزیر بازرگانی بود، یادآور می‌شود که یاتسویچ (Yatsevich) و برادران رشیدی همچنان به کنترل انحصاری واردات کالاهای مهم به ایران در سال‌های ۱۹۷۰ ادامه دادند.

۴۵- اینها کلمات شخصی خود علیخانی در مصاحبه با نویسنده بود.

۴۶- این امر منجر به یک تلاش هماهنگ از سوی وزارتخانه برای یافتن کارآفرینانی شد که مایل به سرمایه‌گذاری در تولید خودرو بودند و طلایه‌دار فروشگاه‌های ابزار و تجهیزات و ماشین‌آلات کوچک در حومه تهران (دروازه قزوین) برای نشان دادن وجود مهارت‌های اولیه کار مورد نیاز برای بر عهده گرفتن این تعهد بودند: نیازمند، تاریخ شفاهی ایران، ۵۶-۵۲

۴۷- استدلال شده است به طور کلی بعید است که یک سازمان قدرتمند دولتی به دنبال رانت بتواند دارای مصونیت قانونی باقی بماند: آن. ا. کروگر (Anne o. Krueger) «اقتصاد سیاسی جامعه رانتجو»، «بازنگری اقتصاد آمریکا»، ۶۴ (ژوئن ۱۹۷۴)، ۳۰۳-۲۹۱؛ مانکور اولسون (Mancur Olson)، «ظهور و انحطاط ملل» نیویورک، کان (New Haven, Conn): انتشارات دانشگاه ییل، ۱۹۸۲؛ (James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock)، «به سوی یک نظریه جامعه رانتجو» (دانشگاه کالج: تگزاس (A & M)، ۱۹۸۰)، و چارلز کری رولی و رابرت دی. تالیسون (Charles K. Rowley and Robert D. Tollison)، «اقتصاد سیاسی رانت» (بوستون: Kluwer، ۱۹۸۸).

۴۸- علیخانی به شکلی منحصر به فرد برای درخواست تجدیدنظر در جهت بخش خصوصی واجد شرایط بود. قبل از تبدیل شدن به وزیر، درآمد خود را به طور منظم به عنوان یک مشاور برای اتاق بازرگانی به دست می‌آورد. در آن هنگام اتاق شامل کارآفرینان، تولیدکنندگان کوچک و تجار و رهبران بازار بود. علیخانی با طومار خود، برنامه‌ریزی استراتژیک و تهیه گزارش‌ها به حکومت کمک کرد. علیخانی در این اتاق درک از مسائل مربوط به بخش خصوصی را توسعه داد و ناکارآمدی بخش دولتی و پیامدهای سیاست‌گذاری دولت مستبد را دید. این مسائل او را به مشارکت صنعتی‌سازی و همکاری با بخش خصوصی متقاعد ساخت. او همچنین ارتباطات شخصی نزدیک با رهبران جامعه کسب‌وکار در آن زمان برقرار کرد. علاوه بر این، یکی از معاونانش در وزارتخانه، رکن‌الدین سادات‌تهرانی، از یک خانواده برجسته در بازار بود: مصاحبه با علیخانی،



سیاست در دوران پهلوی دوم

نیازمند و سادات‌تهرانی. احمد اشرف، دایره‌المعارف ایرانیکا، ویرایش: احسان یراشاطر (Boston: Routledge and Kegan) Mazda: s. v.1984 (Paul; Costa Mesa, Calif) «اتاق بازرگانی».

۴۹- نیازمند، کاظم خسروشاهی و مصطفی اخوان، «تاریخ شفاهی ایران»؛ قاسم لاجوردی و اکبر لاجوردیان، «مجموعه تاریخ شفاهی ایرانی». همچنین نگاه کنید به حبیب لاجوردی، «اتحادیه‌های کارگری و خودکامگی در ایران» سیراکوس (Syracuse)، نیویورک: انتشارات دانشگاه سیراکیوز، ۱۹۸۵، ۲۳۴-۳۵.

۵۰- لاجوردی می‌نویسد که در طی دوران ریاست علیخانی، تلاش‌های آگاهانه‌ای برای بازداشتن نخبگان صنعتی جدید از رفتار متظاهرانه صورت گرفته: «صنعتگرانی که می‌خواستند در بهترین حالت دیده شوند، می‌دانستند که هرگونه رفتار متظاهرانه از جانب آنها می‌تواند درخواست بعدی آن‌ها برای حفاظت از تعرفه و دیگر تصمیمات مطلوب توسط وزارت اقتصاد را به خطر اندازد.» لاجوردی بر این عقیده است که بیشترین خودخواهی رژیم حاکم در طول دهه ۱۹۷۰ بود که بخش خصوصی را تشویق به خودنمایی آشکارتر ثروتش کرد، همان منبع.

۵۱- ابوالقاسم خیرادجو، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره ۲، ۱۸-۱۷، و علیخانی، نیازمند و سادات‌تهرانی، مصاحبه‌ها توسط نویسنده.

۵۲- یگانه، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره ۱۴، ۱۰-۹.

۵۳- لیست شکایت‌ها از وزارت اقتصاد در اینجا به نقل از علی اکرمی نقل شده است که از طریق علیخانی، نجم‌آبادی، نیازمند و سادات‌تهرانی به من مرتبط بودند. منبع واقعی اتهامات و شکایات هرگز مشخص نشده است، اما محتویات آنها به طور مداوم با مدیران وزارتخانه در جلسات کابینه یا در جریان ملاقات‌های رسمی علیخانی با شاه ارتباط داشت.

۵۴- برای بحث در مورد پیامدهای سیاسی افزایش ظرفیت دولت برای حاکمان، نگاه کنید به (Geddes)، «معضل سیاستمداران» (Politician's Dilemma)، ۱۳۱-۸۱.

۵۵- گراهام تجزیه و تحلیل شیوه‌ای را ارائه می‌دهد که در آن حمایت از قدرت در سلطنت در دوران پهلوی بعدا موجب تسهیل در اعمال قدرت می‌شد (هرچند او تعریف محدودی از (patronage) به معنای فساد ارائه می‌دهد.)؛ نگاه کنید به رابرت گراهام، ایران: توهم قدرت (نیویورک: انتشارات سنت مارتین، ۱۹۷۸)، ۱۵۲-۵۳.

۵۶- برای بحث در مورد پیامدهای سیاسی افزایش ظرفیت دولت برای حاکمان، نگاه کنید به (Geddes)، معضل سیاستمداران، ۱۳۱-۸۱.

۵۷- مقدم، تاریخ شفاهی ایران، نوار شماره ۱، ۶.

۵۸- یگانه، تاریخ شفاهی ایران، نوار شماره ۲، ۸.

۵۹- همان منبع، ۱۰، ۱۴ همان منبع. نوار شماره ۶، ۱۰-۹.



سیاست در دوران پهلوی دوم

۶۰- در آن هنگام ماهیت و دامنه مخالفت آمریکا با وزارتخانه نیز توسط علیخانی و سادات‌تهرانی که هر دوی آن‌ها جزییات سیاست‌های آمریکا را نسبت به وزارت تفسیر کرده بودند، برای نویسنده نقل شده است.

۶۱- یگانه، تاریخ شفاهی ایران، نوار شماره. ۱۴، ۱۷-۱۶

۶۲- اسدالله علم و حسنعلی منصور بین سال‌های ۱۹۶۳ و ۱۹۶۵ به عنوان نخست‌وزیر خدمت کردند.

۶۳- مصاحبه با علیخانی و فرخ نجم‌آبادی (که در سال ۱۹۷۰ به عنوان وزیر صنایع و معادن در کابینه هویدا خدمت کرد). این موضوع همچنین در جلسات بحث در کابینه در مورد اختیار سازمان گسترش و نوسازی صنایع مشهود است که برای کمک به راه‌اندازی پروژه‌های صنعتی جدید و اصلاح ناکامی‌ها به وجود آمده بود: رضا نیازمند، (اولین رییس سازمان)، مصاحبه.

۶۴- سادات‌تهرانی مصاحبه با نویسنده.

۶۵- ایوانز، استقلال جاسازی شده، ۱۴-۱۳

۶۶- چالمرز جانسون (Chalmers Johnson)، (MITI و معجزه ژاپنی‌ها) (MITI and the Japanese Miracle) (استنفورد، کالیفرنیا: انتشارات دانشگاه استنفورد، ۱۹۸۲)، ۲۶. ایوانز به چنین بوروکراسی‌ای به عنوان «پاکت بازده» (pocket of efficiency) اشاره می‌کند، که در ایالت‌هایی که بوروکراسی به طور کلی تقریباً ایده‌آل و بری نزدیک نبود، با این وجود، می‌تواند پیشگام توسعه واقعی باشد: ایوانز (Evans)، خودمختاری جاسازی‌شده، ۶۵-۶۴

۶۷- این واژه سازمان رهبری‌کننده (pilot agency) متعلق به جانسون است: (MITI)، ۲۸-۲۷

۶۸- لاجوردی می‌نویسد که شخصیت علیخانی با رویکردهایش برخلاف بسیاری از شخصیت‌های دولتی به عنوان شخصیتی فروتن و غیرفاسد دیده می‌شد. «او ماشین جدید دولتی که به دیگر وزیران داده شده بود را رد کرد. در عوض در سرتاسر دوران وزارت از خودروی مورد استفاده سلف خود استفاده کرد و همچنان به زندگی در یک خانه بی‌تکلف ادامه داد. این سبک رهبری، موثر بود» لاجوردی، اتحادیه‌های کارگری، ۲۳۴

۶۹- خود علیخانی معتقد است که شاه مداخله در سیاستگذاری وزارتخانه را به عنوان حمایت از فساد در نظر نگرفت (که به نظر وی محدود به اختلاس است). در واقع، شاه بخشش مزایا را به عنوان امتیاز و جنبه ضروری از تصویر شاهنشاهی خود می‌دید. بنابراین شاه به مقاومت علیخانی در برابر مداخله در سیاستگذاری به عنوان تجاوز به حق ویژه سلطنتی خود نگاه می‌کرد.

۷۰- گراهام از نگرش‌های رسمی وزارتخانه‌ای به مقامات سلطنتی در زمانی که «اجتناب‌ناپذیر بود که مردان مایل به خدمت به عنوان وزیر انتخاب شوند، چنانکه اگر آنها می‌خواستند در پست‌هایشان زنده بمانند، خود را اخته می‌کردند» می‌گوید: گراهام، ایران، ۱۳۳. در این زمینه بایستی موضع علیخانی را درک کنید.

۷۱- ماروین زونیس (Marvin Zonis)، نخبگان سیاسی ایران (پرینستون، نیویورک: انتشارات دانشگاه پرینستون، ۱۹۷۱)، ۸۳، ۹۱؛ خسرو فاطمی، «رهبری با بی‌اعتمادی: شیوه خاص عملیات شاه»، مجله خاورمیانه ۳۶، شماره ۱ (زمستان



سیاست در دوران پهلوی دوم

۱۹۸۲): ۴۹ همچنین نظر خود علیخانی در مورد حکومت شاه در مقدمه‌ای بر اسدالله علم، شاه و من: «خاطره محرمانه دادگاه سلطنتی ایران» (نیویورک: انتشارات سنت مارتین، ۱۹۹۱)، ۲۲-۷

۷۲- سادات تهرانی از سوی ساواک برای جزییات برخی از مذاکراتش در مسکو مورد پرسش قرار گرفت و یادآور شد که پس از سال ۱۹۶۶، سایر مدیران این وزارتخانه مورد بازخواست مشابه قرار گرفته‌اند: سادات تهرانی مصاحبه.

۷۳- مارک جی گارسیوروسکی (Mark J. Gasiorowski) «سیاست‌گذاری در یک دولت بسیار مستقل: ایران تحت شاه، سال ۱۹۶۳

۷۴- به گفته علیخانی از سال ۱۹۶۶، جلسات او با شاه دربردارنده میزان فزاینده‌ای توضیحات درباره نیازمندی‌های رشد و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در پاسخ به اظهار عقیده سلطنت برای همساز کردن درخواست‌های مختلف بود.

۷۵- برای بحث درباره «بیماری هلندی» (تاثیر رانت بر نرخ مبادله، صادرات و تولید)، به تری ال. کارل (Terry L. Karl) (The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States) (برکلی: انتشارات دانشگاه کالیفرنیا، ۱۹۹۷)، ۶-۵، ۳۲-۲۵

۷۶- کارل معتقد است در «کشورهای نفتی»، تاثیر اصلی رانت نفت بر توسعه، از طریق تغییراتی است که این رانت سبب شکل‌گیری آن در ساختار نهادی دولت می‌شود: همان منبع، ۱۲-۶

۷۷- یگانه، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره ۶، ۴۲، همچنین سادات تهرانی، مصاحبه.

۷۸- یگانه، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره ۶، ۴-۲؛ همچنین علیخانی و نیازمند، مصاحبه.

۷۹- یگانه، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره ۶، ۵؛ همچنین علیخانی، مصاحبه. بعد از آن علیخانی رییس دانشگاه تهران شد، جایی که او برخی از مهمترین اصلاحات در تاریخ این نهاد را انجام داد. بعدها او به بخش خصوصی پیوست. امروز او یک مشاور در بانک جهانی است.

۸۰- سعادت، تهرانی، مصاحبه.

۸۱- یگانه، «تاریخ شفاهی ایران»، نوار شماره ۷، ۱۷-۱۶

۸۲- گراهام، ایران، ۸۰-۷۸

۸۳- کارل، پارادوکس فراوانی، ۴۹-۴۶

۸۴- بخش خصوصی پس از سال ۱۹۶۹ و به‌ویژه پس از سال ۱۹۷۴ ثروتمندتر شد. با این وجود، از طریق وابستگی بیشتر به دولت و از این رو، از نظر اجتماعی و سیاسی ضعیف‌تر شد.

۸۵- ذکر شده در (Alice H. Amsden)، غول بعدی آسیا (Asia's Next Giant): کره جنوبی و صنعتی‌سازی اخیر (نیویورک: انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۱۹۸۹)، ۱۴



سیاست در دوران پهلوی دوم

۸۶- خسروشاهی و اخوان، مصاحبه‌ها، تاریخ شفاهی ایران.

۸۷- در جهان سوم، ترقی بخش خصوصی مستقل به ثبات رژیم‌ها منجر شده است. به عنوان مثال قدرت استراتژیک دولت‌های آسیای شرقی در طول سال‌های بحرانی با رشد بالا، بر مبنای ائتلاف سیاسی این دولت‌ها با نخبگان صنعتی بخش خصوصی در محدود کردن چپ، سایر مخالفان و گروه‌های عمومی و نیروی کار سازمان‌یافته توضیح داده شده است. برای مثال نگاه کنید به (Frederic C. Deyo)، «ائتلاف‌ها، موسسات و توالی پیوستگی: به سوی یک مدل ظرفیت استراتژیک توسعه شرق آسیا» و هاگن کوو (Hagen Koo)، «اثر متقابل دولت، طبقه اجتماعی و نظام جهانی در توسعه شرق آسیا: موارد کره جنوبی و تایوان»، در اقتصاد سیاسی صنعتگرایی نوین آسیایی، نوشته: (Frederic C. Deyo) (ایتاکا، نیویورک: انتشارات دانشگاه کرنل، ۱۹۸۷).

۸۸- درباره نقش بخش خصوصی در توسعه و روابط آنها با بوروکراسی و رهبری سیاسی، نگاه کنید به مقالات مختلف در سیلویا ماکسفیلد (Sylvia Maxfield and Benn Ross Schneider) و بن راس اشنايدر (Benn Ross Schneider)، «کسب‌وکار و دولت در کشورهای در حال توسعه» (ایتاکا، نیویورک: انتشارات دانشگاه کورنل، ۱۹۹۷).

۸۹- چهایی و لینز (Chehabi and Linz)، «یک نظریه درباره سلطانیسم»، ۱۱-۱۲

