

فصلنامه علمی - پژوهشی تاریخ اسلام

سال بیست و چهارم، شماره نود و چهارم

تابستان ۱۴۰۲

آسیب‌شناسی شورای اقتصاد عصر پهلوی دوم در مسیر توسعه اقتصادی؛

یک بررسی تاریخی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۹

تاریخ تأیید: ۱۴۰۲/۷/۲۴

۱ رحیم عابدینی

۲ ابوالحسن فیاض انوش

۳ مرتضی دهقان‌نژاد

یکی از نهادهایی که در دوره پهلوی دوم، برای دست یافتن به توسعه اقتصادی ایجاد شد، شورای اقتصاد بود که روزهای دوشنبه در پیشگاه پادشاه پهلوی با حضور تیم اقتصادی دولت تشکیل می‌شد. مقاله حاضر، با تمرکز بر «مسئله توسعه اقتصادی ایران» به بررسی صورت‌جلسات شورای اقتصاد می‌پردازد. این بررسی، بر اساس «نظریه رشد متعادل اقتصادی» روزن اشتاین رودن، موضوعات مطرح در صورت‌جلسات را برای رسیدن به پاسخ این پرسش، بررسی کرده است که شورای اقتصاد چه تأثیری در روند توسعه اقتصادی ایران داشت؟ از خاطرات کارگزارانی که در طول دو دهه

۱. دانشجو دکترای تاریخ انقلاب اسلامی، گروه تاریخ و ایران‌شناسی، دانشگاه اصفهان
(rahimabedini@yahoo.com).

۲. دانشیار گروه تاریخ و ایران‌شناسی، دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)
(amir.anush2016@gmail.com).

۳. استاد گروه تاریخ و ایران‌شناسی، دانشگاه اصفهان (mdehqannejad@yahoo.com).

در جلسات حضور داشته‌اند نیز به عنوان منبعی دیگر بهره گرفته شده است. همچنین، گزارش ارزیابی‌های دوائر مختلف سازمان برنامه و بودجه در باره برنامه‌های عمرانی نیز برای تأیید تحلیل‌ها مورد توجه و استفاده قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش، نشان می‌دهد که به علت عدم پیوستگی و نبود یک دید کلی در تصمیم‌های اقتصادی، ناهمسانی در پرداختن به بخش‌های مختلف اقتصادی و چگونگی تصمیم‌گیری در این شورا، نتایج آن نمی‌توانست توسعه متوازن و پایدار ایران را به دنبال داشته باشد.

کلیدواژگان: تاریخ اقتصادی ایران، شورای اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه، توسعه ایران.

مقدمه

سابقه لزوم ایجاد نهادی تخصصی برای بررسی مسائل اقتصادی، به دوران پهلوی اول برمی‌گردد که در این چارچوب و به موجب فکر ابوالحسن ابتهاج و بر حسب پیشنهاد اداره کل تجارت در جلسه یازدهم فروردین ۱۳۱۶، پیشنهاد ۵۹۵، دایر بر ضرورت شورای اقتصاد به منظور سیاست‌گذاری مطلوب جهت توسعه هماهنگ اقتصادی متناسب با ضرورت‌ها و اجبارهای موجود، تصویب شد و برای اولین بار در تاریخ اقتصادی ایران، شورایی به نام «شورای اقتصاد» به وجود آمد و ابوالحسن ابتهاج به ریاست دبیرخانه شورای مزبور انتخاب شد.^۱

وظیفه اصلی شورای اقتصاد، تهیه برنامه عمرانی بود که در این مرحله، به علت عدم اعتقاد رضاشاه به تمرکز کارهای عمرانی، فکر تهیه برنامه هم از میان رفت و شورای اقتصاد نیز دیگر تشکیل نشد. بعد از سقوط رضاشاه (۱۳۲۰ش) و در دوره نخست‌وزیری

۱. ابتهاج، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، ص ۲۹۸.

قوام السلطنه (۱۳۲۴-۱۳۲۵ش) بود که تنظیم برنامه توسعه اقتصادی از مجرای شورای اقتصاد قوت گرفت که در این راستا، اولین کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی، در ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ به تصویب هیئت وزیران رسید. سپس، هیئتی به ریاست حسن مشرف نفیسی بر اساس طرح‌های وزارتخانه‌ها، برنامه‌ای برای مدت هفت سال برای توسعه اقتصادی ایران تهیه و تنظیم کرد که فرجام این تصمیمات، به ایجاد سازمان برنامه منجر شد.

علاوه بر سازمان برنامه که فکر تشکیل آن در زمان رضاشاه شکل گرفت و پس از سقوط مصدق (۱۳۳۲ش)، ابوالحسن ابتهاج به عنوان فردی پُر قدرت و غیرقابل نفوذ، ریاست آن را بر عهده گرفت و به کار تهیه برنامه‌های عمرانی در جهت توسعه اقتصادی ایران اقدام کرد. نهادی دیگر به موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران، در تاریخ ۱۳۳۴/۹/۲۲ به منظور تمرکز امور اقتصادی کشور و نیز ایجاد هماهنگی در امور مالی و اقتصادی و اتخاذ سیاست‌های صحیح اقتصادی به وجود آمد که «شورای عالی اقتصاد» نام‌گذاری شد و مصطفی تجدد که در فروردین ۱۳۳۶ به وزارت بازرگانی رسیده بود، هم‌زمان به عنوان اولین دبیر کل شورای عالی اقتصاد انتخاب شد. پس از کنار رفتن تجدد، در آذر ۱۳۳۶ احمد مقبل با حفظ سمت وزیر مشاور در کابینه حسین علاء، به دبیر کلی شورای اقتصاد رسید.

اما نخستین دبیر کل مستقل شورای اقتصاد، حسنعلی منصور بود که توسط وی، دبیرخانه‌ای برای شورای عالی اقتصاد به وجود آمد و عده‌ای از جوانان تحصیل‌کرده را برای مشاوره در امور اقتصادی در این شورا گرد آورد و به این ترتیب، شورای اقتصاد به صورت رسمی تشکیل شد.^۱ به موجب ماده ۵ اساسنامه، دبیرخانه شورای عالی اقتصاد به تعداد کافی متخصص و کارشناس در اختیار خواهد داشت و همچنین، در صورت احتیاج به کارشناسان خارجی، بنا به پیشنهاد دبیر کل و تأیید شورای عالی، طبق مقررات، استخدام

1. Nahavandi, interview recorded by Shahrokh Maksob, p.10-11.

خواهند شد. افزون‌براین، دبیرکل شورای عالی اقتصاد حق خواهد داشت با اجازه شورای عالی و در مقابل پرداخت حق‌الزحمه، از نظر متخصصان داخلی و خارجی استفاده نماید. به موجب همین ماده و در زمان دبیرکلی حسنعلی منصور، عده‌ای از جوانان تحصیل‌کرده، مانند: هوشنگ نهاوندی، محمدعلی مولوی، عبدالعلی جهانشاهی، هادی هدایتی، نصرت‌الله ایقانی، احمد رفیعی، مسعود اهری و شمار دیگری بودند که به صورت تمام‌وقت در شورا کار می‌کردند و عده دیگری، برای مشاوره در امور اقتصادی به صورت پاره‌وقت دعوت می‌شدند.^۱ در آن سال‌های اولیه، این افراد هسته اصلی شورای عالی اقتصاد بودند که گزارش‌های اقتصادی را می‌نوشتند و اعضای شورای اقتصاد، مرکب از نخست‌وزیر و وزیران دارایی، اقتصاد، کار و امور اجتماعی، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و افراد دیگری به تشخیص نخست‌وزیر که به لحاظ قانونی رئیس شورا بود، در این جلسات شرکت می‌کردند. به روایت هوشنگ نهاوندی، در همان سال‌های اول بعد از تشکیل شورای اقتصاد، از طریق دفتر مخصوص یا وزیر دربار، مصوبه‌ای در مجلس گذراندند که به موجب این قانون، گزارش‌های شورای اقتصاد، به شخص پادشاه پهلوی هم داده شود و به این طریق، اختیار قانونی شاه در جهت دخالت و مدیریت شورای اقتصاد به وی داده شد.^۲

شاه که اواخر دهه سی شمسی با مهندسی فضای سیاسی کشور در صدد قبضه تمام قدرت در دست خود بود، با سوء استفاده از مصوبه مجلس مبنی بر تحویل گزارش‌های شورای اقتصاد به شاه، این نهاد را در دست گرفت و از این به بعد، جلسات شورای اقتصاد، روزهای دوشنبه و زمان حضور پادشاه پهلوی در تهران تشکیل می‌شد. این جلسات، تا زمان دولت شریف امامی در سال ۱۳۵۷ ادامه یافت. اگرچه تمام صورت‌جلسات این شورا

1. Ibid, sesion10, p.11.

2. Ibid.

از بدو تشکیل، ثبت و ضبط می‌شد و اکنون در منابع آرشیوی می‌توان آنها را پیدا کرد، اما بخش مهمی از این صورت‌جلسات به صورت یک‌جا و به همت غلامرضا نیک‌پی که در مقاطعی دبیری شورای اقتصاد و نیز سمت وزارت را به عهده داشته است، در سه جلد گردآوری شده است؛ جلد اول آن، از شهریور ۱۳۴۳ تا شهریور ۱۳۴۵ را شامل می‌شود و جلد دوم آن، از شهریور ۱۳۴۵ تا شهریور ۱۳۴۷ را در برمی‌گیرد و جلد سوم آن، از شهریور ۱۳۴۷ تا مرداد ۱۳۴۸ را شامل می‌شود. پژوهش حاضر که نتیجه این صورت‌جلسات را در مسیر توسعه اقتصادی ایران به استناد این منابع به عنوان نمونه شیوه تصمیم‌گیری و نگاه به مسائل اقتصادی بررسی می‌کند و از خاطرات کارشناسان حاضر در آن جلسات به عنوان مکمل این منابع، نه تنها در آن چند سال، بلکه برای کل دوران پهلوی بهره می‌برد، در صدد پاسخ به این سؤال است که شورای اقتصاد، چه تأثیری در روند اقتصادی ایران داشت؟ بر اساس فرضیه پژوهش، تصمیمات این نهاد اقتصادی، به علت کنترل گسترده شاه روی این نهاد تخصصی و نیز اولویت وارونه وی، و نیز عدم جامعیت در تصمیمات اقتصادی در این نهاد، نمی‌توانست به توسعه اقتصادی متوازن منجر شود.

در خصوص شورای اقتصاد تاکنون تحقیق خاصی صورت نگرفته است؛ هرچند کتبی مانند: *برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۱۶-۱۳۵۶)* نوشته مسعود نیلی و محسن کریمی، با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه، به بررسی سیر برنامه‌ریزی و سپس به بررسی عملکرد این نهاد برنامه‌ریز پرداخته است. کتاب *بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران قبل از انقلاب اسلامی* نوشته بهروز هادی زنوز نیز به بررسی سیر نهاد برنامه‌ریزی در ایران از زمانی که به پیشنهاد ابتهاج شورای اقتصاد شکل گرفته، پرداخته است و سپس، پیگیری این طرز تفکر که به سازمان برنامه منجر شده و در ادامه، به عملکرد سازمان برنامه و بررسی عملکرد برنامه‌های عمرانی بر اساس آمار و ارقام پرداخته است؛ اما پژوهش حاضر در نوع خود، از چند جهت با دیگر پژوهش‌ها در این زمینه تفاوت دارد:

- اول، به لحاظ موضوع مورد بررسی (شورای اقتصاد)؛
- دوم، به جهت روش تحقیق (استناد به منابع آرشیوی)؛
- سوم، به لحاظ استفاده از خاطرات کارگزاران دوران پهلوی.

چهار چوب نظری

تاکنون نظریه‌های متعددی در مورد چگونگی حصول به رشد و توسعه اقتصادی بیان شده است. یکی از نظریه‌های که در این خصوص عرضه گردیده، «نظریه رشد متعادل اقتصادی» است که از سوی روزن اشتاین رودن^۱ (۱۹۸۵-۱۹۰۲م) ارائه شده است. مقاله حاضر، بر بنیاد این نظریه و بر اساس مندرجات کتاب صورت‌جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر یا مجموعه‌ای از اسناد تاریخ معاصر ایران، به آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری‌های این شورا می‌پردازد. همچنین، در کتاب فوق، از خاطرات کارگزاران آن رژیم در جهت نشان دادن این شیوه تصمیم‌گیری در کل دوران پهلوی، بهره می‌گیرد.

نظریه رشد متعادل اقتصادی نخستین بار در سال ۱۹۵۰ مطرح شد. اساس نظریه رشد متعادل، بر دو محور اصلی قرار دارد: اول اینکه اعتقاد به وجود صرفه‌های خارجی، حاصل از ایجاد یا تقویت یک فعالیت اقتصادی است.^۲ دوم آنکه اعتقاد به وابستگی متقابل بین بخش‌ها و زیربخش‌ها، در ایجاد بازار برای یکدیگر است.^۳ این وابستگی متقابل بخش‌های اقتصادی، باعث ایجاد تعادل اقتصادی می‌شود که نتیجه آن، از بین رفتن کمبود تقاضا

۱. Paul Rosenstein Rodan در سال ۱۹۰۲م، در لهستان به دنیا آمد و در سال ۱۹۴۳م مقاله‌ای ارائه داد که بعدها پایه نظریه معروف وی، یعنی «مدل فشار بزرگ» شد. در این نظریه، استدلال می‌کند برای حرکت به سوی توسعه‌یافتگی، حتی با وجود محدودیت منابع، هم‌زمان باید برای تمام بخش‌های اقتصادی برنامه‌ریزی کرد.

۲. منظور از صرفه خارجی، منفعی است که بر اثر عمل دیگری نصیب فرد یا گروهی دیگر می‌شود. ابتدایی‌ترین مثال در این مورد، احداث اتوبان توسط دولت در نزدیکی یک کارخانه است.

۳. روزبهان، مبانی توسعه اقتصادی، ص ۱۸۲.

برای کالاهای تولیدی و کالاهای سرمایه‌ای بدون اتکا به بازار خارجی است. نظریه رشد متعادل اقتصادی، به معنای تعادل بین صنعت، کشاورزی، آموزش و پرورش از جهت تربیت نیروی ماهر برای بخش صنعت، کشاورزی و بهداشت در جهت سالم نگه داشتن نیروی کار به منظور ارتقا بهره‌وری و دیگر بخش‌های اقتصادی می‌باشد. به طور خلاصه، رشد متعادل اقتصادی، به مفهوم سرمایه‌گذاری هم‌زمان و هماهنگ در بخش مختلف اقتصادی به منظور رشد توأمان تمام بخش‌هاست که خود باعث تعادل در عرضه و تقاضای بخش‌های اقتصادی است.^۱ این نظریه، با سرمایه‌گذاری منفصل و پراکنده در اقتصاد، مخالف است و اعتقاد دارد این شیوه سرمایه‌گذاری، به رشد اقتصادی متعادل منتهی نمی‌شود و باید شرایطی فراهم شود که حداقل سرمایه‌گذاری در تمام فعالیت‌های اقتصادی و بخش‌های مختلف تولیدی برای حمایت این بخش‌ها از یکدیگر صورت گیرد. بخش‌های اقتصادی، با یکدیگر مرتبط هستند و به همدیگر کالا عرضه و تقاضا می‌کنند و موجب افزایش هم می‌شوند.

این مقاله، اعتقاد دارد که اقتصاد ایران از یک اقتصاد سنتی دهه ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰ به یک اقتصاد نیمه‌مدرن دهه ۱۳۵۰ تبدیل شد؛ اما در دل خود، بی‌قوراگی‌ها و بی‌تعادلی‌هایی داشت که محصول عوامل مختلفی بود. یکی از این عوامل، نهاد شورای اقتصاد بود. در این مقاله، مهم‌ترین اقدامات این شورا که روند توسعه اقتصادی را نامتعادل کرد، بازگو می‌شود.

ترکیب محدود شورای اقتصاد

بررسی کتب صورت‌جلسات شورای اقتصاد که اسناد آن توسط غلامرضا نیک‌پی گردآوری شده، نشان می‌دهد که در طول جلسات برگزار شده، نخست‌وزیر و وزیران کار، دارائی،

۱. قره باغیان، اقتصاد رشد و توسعه، ج ۲، ص ۲۹۱.

اقتصاد، کشاورزی، آب و برق، آبادانی و مسکن، وزیر مشاور و معاون اجرایی نخست‌وزیر، مدیر عامل سازمان برنامه و رئیس یا قائم‌مقام بانک مرکزی، به عنوان ترکیب ثابت در حضور پادشاه بوده‌اند. فقط به مناسبت شرح برخی گزارش‌ها، بعضی افراد دیگر مانند مدیران عامل بانک‌ها یا افراد دیگر، به برخی از جلسات دعوت شده‌اند؛ در حالی که بعضی موضوعات، به صدها جلسه، کمیسیون برای بحث و بررسی نیاز داشت، تا بتوان زمینه یک تصمیم منطقی و علمی را فراهم کرد. ویژگی اقتصاد دولتی ایران که تحت کنترل گسترده شاه بود، باعث می‌شد تصمیمات اقتصادی بیشتر منعکس‌کننده اولویت جاه‌طلبانه شاه باشد.^۱ این ویژگی ساختار سیاسی، باعث می‌شد که مسائل مهم و زیربنایی را به جای حل در کمیسیون‌های تخصصی، به حضور شاه در شورای اقتصاد ببرند و در آنجا مسائل فوق‌العاده مهم، ولی مترکم در ساعت‌هایی اندک و با ترکیب محدود، روی آنها تصمیم‌گیری بشود و طبعاً با چنین رویکردی، وقت کافی برای بررسی جوانب مسائل وجود نداشت.

روش بررسی مسائل در شورای اقتصاد، به این طریق بود که در روزهای شنبه، موضوعات مهم اقتصادی را در هیئت دولت مطرح می‌کردند؛ صرف‌نظر از اینکه به جمع‌بندی رسیده باشند یا نه. روز دوشنبه هر هفته نیز این موضوعات را در شورای اقتصاد در حضور شاه مطرح می‌کردند. مطالعه تمام صورت‌جلسات، نشان می‌دهد که ویژگی ساختار سیاسی، بر دولت تحمیل می‌کرد که بیشتر از آنچه ظرفیت یک فرد بود، مسائل را به شورای اقتصاد بکشاند.^۲ در این جلسات، به ندرت می‌توان موضوعی را سراغ گرفت که از پایین توسط کارشناسان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس سنجیده شده باشد^۳ و آنگاه در

۱. آموزگار، فراز و فرود دودمان پهلوی، ص ۳۹۲.

2. Sepehri, interview recorded by Mahnaz Afkhami, p.17.

3. Lajevardi, interview recorded by Habib Lajevardi, p.12.

هیئت دولت و سپس شورای اقتصاد، بررسی شده باشد. تدقیق در متن صورت‌جلسات، نشان می‌دهد که بیشتر جلسات، برای گزارش نتیجه دستورات شاه بوده است. بدیهی است که با چنین رویکردی نمی‌توان به تصمیمی منطقی رسید؛ ولی در جلسات تصمیم‌گیری، فرصت طرح دیدگاه‌های متعارض وجود نداشت یا اعضای جلسه نمی‌توانستند دیدگاه‌های انتقادی خود را مطرح کنند.

خاطرات افرادی که در این جلسات حضور داشته‌اند، بیانگر این است که در بعضی موارد که گزارشی واقعی مطابق با اوضاع اقتصادی و اجتماعی برای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در مورد مسائل کشور، توسط کارشناسان آماده شده بود، شاه تاب تحمل گزارش انتقادی و البته صحیح را نداشته و جلسه را ترک کرده است. روایت غلامرضا مقدم، از کارشناسان خبره سازمان برنامه در مورد گزارشی که وی مسئول ارائه آن در شورای اقتصاد بود، چنین است:

در اواخر سال ۱۳۵۰ که بودجه سال آینده کل کشور تهیه می‌شد، یک گزارش مقدماتی توسط کارشناسان سازمان برنامه از دورنمای وضع اقتصادی، مالی و اجتماعی کشور برای دوره عمرانی پنجم که مستند به آمار و ارقام بود، تهیه شد و در این گزارش، تأکید شده بود که در صورت ادامه روند فعلی، اوضاع اقتصادی و اجتماعی کشور در سال‌های آینده، وضعیت بدی خواهد داشت. در این گزارش، برای اولین بار قید شده بود که اگر روندها و نابرابری‌ها و عدم تعادل‌های چند سال گذشته ادامه پیدا کند، در چند سال دیگر، مسلماً یک انفجار اجتماعی و سیاسی در ایران به وجود خواهد آمد. در این گزارش، از اینکه طی دوران برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) و چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، به مسائل اجتماعی، آموزش و پرورش، بهداشت، درمان و رفاه روستایی توجه کافی مبذول نشده، سخت انتقاد شده بود.^۱ مقدم می‌گوید: وقتی گزارش را که لحنی انتقادی داشت، در هیئت

1. Moghadam, interview recorded by Habib Lajevardi, 26 January, p.4.

عالی برنامه در حضور نخست‌وزیر مطرح کردیم، هویدا از لحن انتقادی گزارش خوشش نیامد و گفت:

«گزارش را اصلاً قبول ندارد؛ چون همه‌اش جنبه منفی و انتقادی دارد... و گزارش بایستی بکلی اصلاح شود. من در آن جلسه، چیزی نگفتم؛ ولی بعد از جلسه، به آقای هویدا گفتم که شما ایراداتان به این گزارش چیست؟... گفت: شما این گزارش را بینداز دور و خودت یک گزارش خوبی که بشود به اعلی‌حضرت ارائه داد، تهیه کن... بهر حال، هر قدر آقای هویدا اصرار کرد که من گزارش را تغییر بدهم، قبول نکردم. گفتم اگر ایرادهای مشخصی هست، اگر آمار و ارقام گزارش غلط است، بفرمایید اصلاح می‌کنم.

بالأخره، آقای هویدا اوقاتش تلخ شد و گزارش را پس داد و گفت: من که این را در شورای اقتصاد مطرح نمی‌کنم. اگر می‌خواهی تو خودت بیا مطرح کن حضور اعلی‌حضرت. گفتم: من می‌آیم مانعی ندارد. من رفتم در جلسه‌ای که با حضور شاه مطرح می‌شد، شاه پرسید: دستور جلسه امروز چیست؟ آقای هویدا گفت: گزارش مقدماتی برنامه پنجم و بودجه ۱۳۵۱ کل کشور مطرح است و اگر اجازه می‌فرمایید، مقدم این گزارش را مطرح کند؟ من شروع کردم به خواندن گزارش. پس از اینکه یکی دو صفحه را خواندم و رسیدم به قسمت‌های انتقادی گزارش، یک دفعه شاه گفت: اینها چیست؟ این حرف‌ها چیست؟ این مطالب چیست؟ باز این اکونومیست‌های ما نشسته‌اند و این مطالب مزخرف را می‌گویند... اصولاً کی به شما گفته این چیزها را بنویسید؟... من مجدداً شروع کردم به خواندن گزارش؛ ولی یکی دو صفحه دیگر که خواندم، شاه مجدداً گفت: اینها چیست؟ من که به شما گفتم که کمبودهای مالی شما را تأمین می‌کنم. شما لازم نیست نگران باشید. من دیدم ایشان به نکات اصلی گزارش توجه نمی‌کند. می‌گوئیم عدم تعادل در وضع

اقتصادی و اجتماعی مملکت دارد بوجود دارد می‌آید؛ ولی ایشان همه‌اش فقط صحبت از پول و درآمد بیشتر می‌کند.^۱

عاقبت در این جلسه شورای اقتصاد، شاه به خاطر ارائه گزارشی انتقادی، ولی درست که زمان، صحت آن را به اثبات رساند، بلند شد و با گفتن اینکه این مهملات و تئوری‌ها را قبول ندارد، جلسه را ترک کرد و جلسه شورا ختم شد.

به جهت این گونه بی‌توجهی‌ها به آرای صاحب‌نظران اقتصادی بود که محمد یگانه، کارشناس برجسته اقتصادی که خود سال‌ها با سمت وزارت و معاونت وزارت در این جلسات شرکت داشته است، آن را نه شورای اقتصاد، بلکه شورای ابلاغ اوامر می‌داند که افراد شرکت‌کننده مجبور به پیگیری دستورات غیرکارشناسی شاه بودند.^۲ به هر حال، این شیوه تصمیم‌گیری به همراه اولویت وارونه پادشاه، از چند جهت توسعه کشور را نامتعادل کرد: یکی از جهت اینکه در شورای اقتصاد، قلیل افرادی که حضور داشتند، به علت اینکه دسترسی به پادشاه داشتند، با چانه‌زنی و بیان ادله می‌توانستند بودجه بیشتری تحصیل کنند. این روند، باعث شد که تعادل بین بخش‌های مختلف اقتصاد به هم بخورد که در ادامه، تحت عنوان «عدم توازن میان بخشی اقتصاد» به آن پرداخته می‌شود. افزون بر آن و از جهتی دیگر، به علت اینکه ترکیب محدود اعضای شورای اقتصاد، در بیرون از تهران شناختی نداشتند و سیستم برنامه‌ریزی ایران هم از بالا به پایین بود و نه از پایین به بالا، تمام تصمیمات در حوزه شناخت آنان انجام می‌شد. به همین دلیل، عدم توازن دیگری در اقتصاد پیدا شد و آن، ناهمگنی فضایی بود که در ادامه، تحت عنوان «عدم توازن فضایی - جغرافیایی» به آن پرداخته می‌شود.

1. Ibid, p.5.

۲. یگانه، خاطرات محمد یگانه، ص ۳۳۲.

الف. عدم توازن میان بخشی اقتصاد

نظریه روزن اشتاین، اشاره دارد که با سرمایه‌گذاری زیاد در یک بخش، اقتصاد رشد و توسعه پیدا نمی‌کند و باید در تمام بخش‌ها سرمایه‌گذاری کلان و کافی انجام شود. طبق فرض مدل نظریه روزن اشتاین، دولت در اقتصاد دخالت دارد و مکانیزم بازار قادر به تأمین امکانات لازم برای توسعه نیست. بنابراین، تربیت نیروی انسانی ماهر و متخصص برای توسعه را باید دولت بر عهده بگیرد؛ چون برای بخش خصوصی، هم هزینه‌بر است و هم دیربازده. به نظر وی، وقتی نیروی انسانی تربیت شود، صرف‌جویی‌های خارجی بسیاری دارد؛ زیرا سایر بخش‌ها که در تربیت نیروی انسانی دخالتی نداشته‌اند، از تخصص وی بهره می‌برند.^۱

به موجب این نظریه، برای صنعتی شدن به یک زیرساخت آموزشی قوی نیاز است؛ اما در دوران پهلوی، از همان برنامه دوم، یکی از مشکلات اصلی ایران در حوزه اقتصاد و اجتماع، فقدان نیروی کار ماهر و ضعف تربیت آن بوده است. در آسیب‌شناسی برنامه دوم عمرانی، تأکید شده است که تربیت و آماده‌سازی نیروی انسانی، باید با کمک وزارت فرهنگ حل شود و در دوره برنامه سوم، پیش‌بینی می‌شود ۱۲۶۵۰۰ کارگر ماهر نیاز باشد؛ درحالی‌که فعلاً ۳۷۷۱۰ نفر کارگر ماهر مشغول به کار هستند و ۸۸۶۹۰ نفر کمبود داریم. در رشته علوم اجتماعی، ۳۹۷۷۵ نفر کمبود داریم. در مشاغل شهری و صنعتی، ۲۸۷۷۰ نفر و در مشاغل دفتری ۸۰۰۰ نفر، در علوم دفتری ۱۰۰ نفر، در مهندسی ۳۹۰۵ نفر، در ارتباطات و مخابرات ۱۲۳۰ نفر، علاوه بر تعداد فعلی، مورد نیاز است.^۲

با آنکه در آسیب‌شناسی برنامه دوم و نیز پیش‌بینی برنامه سوم، بر نیاز به نیروی کار برای توسعه اقتصادی تأکید شده، اما در جلسات شورای اقتصاد، این موضوع مورد توجه

۱. لشکری، توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، ص ۱۷۵-۱۷۷.

۲. برنامه سوم و احتیاجات کشور، ص ۳۱-۳۲.

جدی قرار نگرفته است و از کل جلسات برگزار شده، فقط در چند مورد در خلال مسائل دیگر، به موضوع مورد بحث پرداخته شده است. یک مورد آن، مربوط به احضار وزیر آموزش و پرورش به جلسه شورای اقتصاد در ۵ دی ماه ۱۳۴۵ در جهت تکلیف استفاده از کارمندان اضافی دستگاه‌های دولتی برای تدریس در آموزش و پرورش و مبارزه با بی‌سوادی است^۱ و در دو جلسه دیگر، در تاریخ ۲۹ مهرماه ۱۳۴۷ و نیز دیگری در تاریخ ۲۵ اردیبهشت ۱۳۴۶، در مورد لزوم ایجاد مدارس حرفه‌ای در جوار کارخانجات است. در این مورد، وزیر اقتصاد می‌گوید:

حسب‌الأمر مبارک ملوکانه، موضوع تأسیس مدارس حرفه‌ای موقعی مقرون بصرفه است که تعداد کارآموز در هر رشته، کافی برای تشکیل یک کلاس در تمام سال باشد؛ و إلا با تنوع رشته‌ها و نبودن کادر کافی متخصص و معلم، ممکن است علاقه صاحبان کارخانجات برای تأسیس کلاس‌های حرفه‌ای کم شود و از زیر بار مسئولیت، بعنوان مختلف، شانه خالی نمایند. لذا پیشنهاد شده، موضوع در شورای عالی نیروی انسانی با توجه به اصول زیر بررسی گردد.

تحصیل مجوز جهت موظف نمودن صاحبان صنایع تا معادل چند درصد از حقوق و دستمزد پرداختی به کارکنان را از بودجه کارخانه به صندوق تعلیمات حرفه‌ای پرداخت نمایند.

صندوق در اطاق صنایع و معادن تمرکز یابد و هیئتی از صاحبان صنایع به عنوان هیئت امانت آن را به عهده گیرند.

در مقابل تعلیم فنی کارگران یا کارمندان، وجوهی از صندوق به صاحبان

۱. نیک‌پی، صورت‌جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر، ص ۵۲.

صنایعی که در امر تعلیمات اقدام نموده‌اند، پرداخت شود.

دولت کسر بودجه صندوق را تضمین، و از محل اعتبارات سازمان برنامه

پرداخت نماید.

شاهنشاه فرمودند دو راه حل دیگر هم وجود دارد؛ یکی آنکه کارخانه‌های

بزرگ با همکاری یکدیگر مدارس حرفه‌ای ایجاد نمایند و دولت از طریق تأمین

مربیان مجانی، به آنها کمک کند. دیگر آنکه روش تعلیم در حسین کار متداول

شود؛ به این معنی که کارگر ضمن انجام کار، تعلیم لازم را هم فرا بگیرد.^۱

در جلسه دیگر که در تاریخ ۱۱ دی ماه ۱۳۴۶ برگزار شد، باز در لابه‌لای مباحث دیگر،

مدیر عامل سازمان برنامه می‌گوید:

در طول برنامه چهارم، در حدود ۱۷۰۰۰۰ نفر کارگر صنعتی مورد نیاز

کشور است. برای آماده کردن این عده، طرحی تهیه و از جمله پیش‌بینی شده

است. در آینده، همراه کارخانجات بزرگ، مدارس حرفه‌ای هم ایجاد شود...^۲

اما ارزیابی برنامه چهارم نشان می‌دهد که این‌گونه بررسی مسائل، مشکلات را حل

نکرده است و در ارزیابی برنامه چهارم، عدم تقارن در بین بخش‌های مختلف اقتصاد،

همچنان وجود داشته است. صنعت و بخش‌های مدرن اقتصاد، به موجب آمار، رشد بالایی

را در تمام سال‌های دهه ۱۳۴۰ شاهد بودند؛ ولی کمبود نیروی کار ماهر، نشان‌دهنده

عقب‌ماندگی شدید آموزش و پرورش بوده است. در این گزارش، تأکید شده است که طی

سال‌های اخیر، بر اثر سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده، تقاضا برای نیروی انسانی نسبت به

عرضه آن فزونی داشته و در نتیجه، دستمزدها ترقی نموده است. جدول زیر، وضع عرضه

۱. همان، ص ۷۹.

۲. همان، ص ۱۳۹.

و تقاضای تربیت نیروی کار و ایجاد اشتغال و دستمزد نیروی انسانی در طی متوسط سه سال اول برنامه چهارم را این گونه نشان می‌دهد:^۱

متوسط سه سال اول برنامه چهارم	وضعیت عرضه و تقاضای نیروی کار
۲۰۱	امکانات اشتغال جدید در اثر سرمایه‌گذاری (هزار نفر)
۸۱	امکانات اشتغال در اثر مرگ و میر (هزار نفر)
۲۸۲	جمع (هزار نفر)
۲۴۱	عرضه نیروی انسانی (هزار نفر)
-۴۱	تعادل بین عرضه و تقاضا

رضا نیازمند، معاون صنایع وزارت اقتصاد که خود بارها در شورای اقتصاد حضور داشته است، می‌گوید: همه مشکلات مربوط به اقتصاد کشور، به این خاطر پیدا شد که بخش‌های مختلف، یکسان رشد نکردند. اقتصاد و بخش‌های فیزیکی آن، به سرعت رشد می‌کردند؛ اما وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت و بعضی دیگر وزارتخانه‌ها به علت اینکه نماینده‌ای در شورای اقتصاد نداشتند، به اندازه وزارت اقتصاد و طرح‌های فیزیکی، مورد توجه واقع نشدند. همین باعث شد که روند توسعه، ناهمگن بشود؛ مثل بادکنکی که در عوض اینکه به صورت گردی بزرگ شود، یک‌طرفش بیشتر باد می‌شود و می‌ترکد.^۲

تحرک بی‌سابقه کشور در آغاز دوره برنامه پنجم، همراه با چند برابر شدن درآمدهای نفتی، باعث توسعه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و طرح‌های ساختمانی شد که موجب رشد سریع فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را فراهم می‌آورد و از طرف دیگر، به علت محدودیت منابع غیرمالی و کمبودهای نیروی انسانی و مواد اولیه باعث تنگناها و نارسایی‌هایی در اقتصاد کشور شد. همان زمان مرکز مطالعات مدیریت ایران وابسته به دانشکده بازرگانی دانشگاه هاروارد، تحقیقی در مورد ایران انجام داد و نشان داد که مشکل

۱. گزارش ارزیابی برنامه چهارم و دورنمای بیست‌ساله و چهارچوب برنامه پنجم، ص ۵.

2. Niamand, interview recorded b Vali Reza nasr, 24 September, p.47.

اقتصاد ایران علاوه بر نیروی کار ماهر و متخصص، فقدان مدیران متوسط و سطح بالا بود. سازمان گسترش و نوسازی صنایع کشور در زمینه کارمندان سطوح متوسط و بالا ۱۲٪ کمبود داشت. در سال ۱۳۵۶ (۱۹۷۷) علی‌رغم استخدام مدیران اجرایی داخلی و خارجی این کمبود به ۳۸٪ افزایش یافت.^۱

تجهیز منابع انسانی کشور برای حداکثر بهره‌برداری از نیروی کار در راه تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی، یکی از عوامل اساسی موفقیت محسوب می‌شد و نظام آموزشی کشور، مسئولیت و وظایف مهم برای ایجاد دگرگونی در سطوح مختلف مهارت‌ها در کلیه بخش‌های فعالیت اقتصادی را بر عهده داشت؛ اما به موازات افزایش سرمایه‌گذاری در برنامه پنجم تجدیدنظرشده، در ساخت شغلی دگرگونی‌هایی به وجود آمد و نیاز به کارکنان فنی و حرفه‌ای در راه اجرای برنامه‌های توسعه را به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش داد؛ اما نظام آموزشی به موازات آن رشد نکرد؛ به طوری که در بیشتر تخصص‌ها و مهارت‌ها، کمبود وجود داشت.

جدول وضع کلی عرضه و تقاضا و کمبود نیروی انسانی طی برنامه پنجم به هزار نفر

مشاغل عمده	تقاضا	رضه	کمبود
مهندسان	۳۶/۴	۲۰/۳	۱۶/۱
کادر پزشکی	۴۴/۱	۲۱/۵	۲۲/۶
کادر آموزشی	۲۸۷/۴	۲۳۰	۵۷۵/۴
سایر کارکنان	۲۷۹/۵	۲۶۶	۱۳/۵
تکنسین‌ها	۱۱۶/۵	۷۵	۴۱/۶
کارگران ماهر و نیمه‌ماهر	۸۱۰	۲۵۰	۵۶۰
کارگران ساده	۵۳۸	۵۲۸	۱۰
جمع	۲۱۱۲	۱۳۹۰/۸	۷۲۱/۲

۱. استمپل، درون انقلاب ایران، ص ۱۱۲.

وضع تقاضا و عرضه و کمبود نیروی انسانی طی برنامه پنجم بر حسب مشاغل به هزار نفر

(برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظرشده، ۱۳۵۳: ۲۸)

مشاغل	تقاضا	عرضه	کمبود
مهندسان معمار، شهرسازی، راه و ساختمان	۷/۸	۴/۰	۳/۸
مهندسان برق و الکترونیک	۵/۵	۲/۸	۲/۷
مهندسان مکانیک	۶/۹	۴/۲	۲/۷
مهندسان شیمی، معدن، و استخراج و ذوب فلزات	۲/۰	۱/۰	۱/۰
سایر مهندسان	۱۴/۲	۸/۳	۵/۹
رسته عالی پزشکی	۸/۵	۷/۲	۱/۳
سایر کارکنان پزشکی	۳۵/۶	۱۴/۳	۲۱/۳
کارکنان آموزشی	۲۸۷/۴	۲۳۰/۰	۵۷/۴
کارکنان سطح عالی	۲۲/۵	۲۱/۰	۱/۵
تکنیسین‌ها	۱۱۶/۶	۷۵/۰	۴۱/۶
سایر کارکنان فنی و حرفه‌ای	۸/۰	۴/۰	۴/۰
کارکنان اداری و دفتری و فروش	۱۸۵/۰	۱۸۵/۰	--
معدن‌چیان و کارگران حفاری و استخراج	۲۳/۰	۱۵/۰	۸/۰
کارکنان حمل و نقل	۴۱/۰	۴۱/۰	--
کارگران ماهر و نیمه‌ماهر صنعتی	۵۲۰/۰	۲۳۰/۰	۲۹۰/۰
کارگران ماهر ساختمانی	۲۹۰/۰	۲۰/۰	۲۷۰/۰
کارگران ساده	۵۳۸/۰	۵۲۸/۰	۱۰/۰
جمع	۲۱۱۲/۰	۱۳۹۰/۸	۷۲۱/۲

به‌طور کلی، برنامه پنجم از دیدگاه پیشرفت و توسعه اقتصادی، دستاوردهای مهمی را برای اقتصاد ایران به همراه داشت؛ اما به‌وضوح نشان داد که برای نیل به رشد و توسعه

اقتصادی متعادل، نمی‌توان صرفاً به عامل منابع مالی و ارزی متکی بود؛ بلکه حفظ توازن بین عوامل مالی و غیرمالی، شرط اصلی دستیابی به حداکثر رشد ممکن و مطلوب می‌باشد.

عدم جامعیت در سیاست‌های کلان اقتصادی که در شورای اقتصاد، هم تصمیم‌سازی و هم تصمیم‌گیری می‌شد، باعث شد که توسعه بخش‌های اقتصادی و زیربنایی، همپای یکدیگر پیش نرود و کمبودهایی در بخش‌هایی از اقتصاد خودنمایی کند. در گزارشی که برای برنامه ششم و دورنمای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران نوشته شده است، به مثابه ارزیابی برنامه‌های قبلی، آورده شده است که اقتصاد ایران در دوران برنامه ششم، برای اجرای برنامه‌های عمرانی، با کمبود گسترده نیروی انسانی ماهر و متخصص که حدود ۶۵۰ هزار نفر برآورد می‌شود، مواجه خواهد شد. برای تأمین این کمبود نیروی انسانی ماهر و متخصص، در سال ۱۳۵۷، شورای عالی توسعه نیروی انسانی با شرکت اعضای همچون: وزیر صنایع و معادن ایران، وزیر کار و امور اجتماعی، وزیر آموزش و پرورش و رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران تشکیل می‌شود و گزارش فعالیت خود را به شورای اقتصاد ارائه خواهد داد.^۱

ب. عدم توازن فضایی - جغرافیایی

نظریه رشد متعادل، مستلزم باقی ماندن تعادل بین بخش‌های مختلف اقتصادی در فرایند رشد اقتصادی است. همچنین، بین سرمایه‌گذاری در کشاورزی و صنعت، باید تعادل وجود داشته باشد؛ به عبارت دیگر، اجرای فرایند توسعه می‌باید آن‌چنان به‌هم‌پیوسته باشد که شهرنشینی، موجب توسعه روستاها شود و پیشرفت روستاها، پشتیبان توسعه شهرها شود؛ اما مسئله روستائیان و کشاورزی

۱. برنامه ششم و دورنمای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران، ص ۱۸.

مربوط به آنها، یکی از دشواری‌های اصلی حکومت پهلوی بود. بررسی صورت جلسات شورای اقتصاد، نشان می‌دهد که در خصوص مسائل اقتصادی، تقریباً دو موضوع کشاورزی که در خدمت عمران روستایی است و صنعت که در خدمت پیشرفت شهری و مدنی است، به نسبت متوازن و متناسبی در جلسات مورد بحث قرار گرفته‌اند و حتی در قانون بودجه‌های عمرانی، به‌ویژه برنامه دوم، سوم و چهارم، این تعادل رعایت شده است. محمدرضا پهلوی، چه در سخنان خود در جلسات شورای اقتصاد و چه در سخنرانی‌های عمومی، به توجه کامل به روستاییان تأکید کرده است. وی در یکی از جلسات شورای اقتصاد، در مورد اهمیت و توجه به بخش کشاورزی می‌گوید: نه تنها باید مسئله کشاورزی ایران حل بشود، بلکه وظیفه اخلاقی در مقابل دنیا است که خطر گرسنگی و کمبود مواد غذایی را مرتفع سازیم. برای رسیدن به این هدف، باید کشاورزی ایران را به بالاترین سطح ممکن برسانیم.^۱

اما در عمل، کشاورزی و مسئله توجه به معیشت روستاییان، همواره یکی از دشواری‌های بزرگ حکومت پهلوی بود. در این بخش از اقتصاد، همیشه بین عرضه و تولید داخلی شکاف وجود داشت. حکومت پهلوی می‌بایست تشخیص می‌داد که کوشش‌های ناظر بر صنعتی کردن و تأمین استقلال اقتصادی کشور، بدون درجه‌ای از خودکفایی در بخش کشاورزی میسر نیست. به موجب آمار و ارقام و از نظر توزیع درآمد بین شهر و روستا و نیز در میان طبقات مختلف مردم، در هر دو بخش، عدم تعادل و تساوی وجود داشت.^۲

۱. نیک‌پی، صورت‌جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر، ص ۳.

۲. آموزگار، فراز و فرود دودمان پهلوی، ص ۱۵۰.

جدول مقایسه درآمد سرانه شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۴۸^۱

سال	درآمد سرانه شهری ریال	درآمد سرانه روستایی ریال	نسبت درآمد سرانه شهری به روستایی
۱۳۳۸	۲۷/۸۶۲	۶/۰۳۱	۴/۶
۱۳۳۹	۲۹/۴۸۵	۶/۳۱۴	۴/۶
۱۳۴۰	۳۰/۰۹۲	۶/۳۳۳	۴/۷
۱۳۴۱	۳۰/۶۴۱	۶/۵۴۶	۴/۷
۱۳۴۲	۳۱/۳۳۴	۶/۵۶۴	۴/۸
۱۳۴۳	۳۳/۳۶۶	۷/۲۵۱	۴/۶
۱۳۴۴	۳۶/۱۰۶	۷/۸۱۶	۴/۶
۱۳۴۵	۳۷/۹۷۴	۷/۹۷۰	۴/۸
۱۳۴۶	۴۱/۰۰۳	۸/۲۷۲	۴/۹
۱۳۴۷	۴۴/۱۶۸	۸/۴۶۴	۵/۲
۱۳۴۸	۴۹/۵۰۶	۸/۶۹۵	۵/۷

این سیر صعودی، تا پایان برنامه پنجم نیز بیشتر شده است؛ به طوری که آمار گزارش دورنمای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران و برنامه ششم، نشان می‌دهد که در سال ۱۳۵۶ درآمد ناخالص سرانه روستایی، حدود ۴۴/۲ هزار ریال است که ۶۱ درصد آن، از کشاورزی و بقیه آن، ۳۹ درصد از فعالیت‌های جنبی فراهم می‌شود و نسبت درآمد سرانه شهری به روستایی، برابر با ۱: ۶/۶ است.^۲

۱. گزارش ارزیابی برنامه چهارم بخش کشاورزی و دورنمای بیست‌ساله و چهارچوب برنامه پنجم، ص ۴۸.

۲. برنامه ششم و دورنمای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران، ص ۶۳.

در تبیین چرایی این شکاف، با وجود تأکید بر توجه به توازن رشد بخش‌های کشاورزی و صنعت، باید گفت، نقش مسلط شاه و اولویت‌های وی که به دنبال سطح زندگی نسبتاً بالا برای طبقه متوسط و بالای جامعه بود، سیاست‌های وی را در زمینه کمک به روستاییان، اغلب به نتیجه مطلوب منجر نساخت؛ به عنوان مثال، در یکی از جلسات شورای اقتصاد در تاریخ ۱۰ مهرماه ۱۳۴۶ تصمیم گرفته شد که وزارت کشاورزی در جهت خدمت به توسعه روستایی و کشاورزی، به ۴ وزارتخانه تقسیم شود. در این صورت جلسه آمده است که نخست وزیر به عرض رساند:

حسب الأمر مبارک ملوکانه، بررسی‌های لازم در باره تفکیک وظایف

وزارت کشاورزی به عمل آمد و چندین طرح تنظیم شده که هر کدام را اجازه

فرمایند، به همان ترتیب اقدام شود.^۱

از این تقسیم وزارت کشاورزی، چهار وزارت به وجود آمد: وزارت کشاورزی، وزارت منابع طبیعی، وزارت تولیدات کشاورزی و وزارت تعاون و امور روستاها. وظیفه وزارت کشاورزی، تهیه مواد کشاورزی و ترویج تعلیمات بود و وزارت منابع طبیعی نیز صیانت از جنگل‌ها و جنگل‌بانی را بر عهده داشت. وزارت تولیدات کشاورزی نیز توزیع تولیدات را عهده‌دار بود و وزارت تعاون و امور روستاها نیز امور مربوط به تعاونی و روستایی را به انجام می‌رساند؛ اما در عمل، آنچه اتفاق افتاد، بخش بزرگی از بودجه در سازمان‌های مرکزی و پرداخت‌های وزارتی و حقوق پرسنل و فعالیت‌هایی غیر از امورات مربوط به کشاورزی صرف شد. در این مورد، با عدد و رقم، به جنبه کمی این مشکل پرداخته می‌شود:

۶۷,۵٪ بودجه جاری وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و ۴۱٪ بودجه جاری وزارت تعاون و امور روستاها، برای ادارات مرکزی بود. توزیع اعتبارات بعضی از سازمان‌های

۱. نیک‌پی، صورت‌جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر، ص ۱۰۹.

وابسته به وزارت کشاورزی نیز بر همین سیاق بود؛ به طوری که بودجه جاری سازمان دامپروری ۲۱٪، دامپزشکی ۳۶٫۵٪، حفظ نباتات ۴۸٫۱٪، گسترش کشاورزی ۴۹٫۴٪ و بودجه جنگل‌ها و مراتع پنبه و دانه‌های روغنی نیز ۳۱٫۵٪، در ادارات مرکزی تهران مصرف می‌شد. در همایشی که در تاریخ ششم خرداد ۱۳۵۵ برگزار شده، آمده است که نباید این توهم پیش آید که این عدم تعادل‌ها، مربوط به خرید کلی مورد نیاز استان‌هاست که در تهران به صورت جمعی خرید شده است و به این صورت، بودجه مرکز متورم شده است. برای احراز این مشکل، هزینه‌های پرسنلی مورد محاسبه قرار گرفت و بر طبق محاسبات مشخص شد که هزینه چند سازمان وابسته به وزارت کشاورزی چنین است که ۵۲ درصد هزینه‌ها در سازمان افزایش تولیدات کشاورزی، مربوط به هزینه‌های پرسنلی است. در مورد سازمان ترویج کشاورزی، این رقم برای هزینه‌های پرسنلی، به ۷۲ درصد و ۶۰ درصد اعتبار برنامه خدمات اداری وزارت کشاورزی برای ادارات مرکزی مستقر در تهران، در نظر گرفته شده است.^۱

اقدامات شورای اقتصاد، اگرچه به لحاظ نظری تأکید بسیاری بر تعادل در سطح کشور داشت، اما عملاً موجبات تمرکز بیشتر را در مرکز فراهم می‌کرد. این برنامه‌ریزی از بالا که با عدم شناخت دقیق از وضعیت کشور همراه بود، به تمرکز بیش از اندازه امور اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کشور منجر شد. در ذیل سیطره چنین دیدگاهی بود که اقدام به بحث در مورد برنامه‌های عمرانی می‌شد و این امر، عملاً به تمرکز بیشتر امکانات در پایتخت می‌انجامید. استان تهران و به‌ویژه کلان‌شهر تهران، با یک رشد سریع در دو دهه واپسین حکومت پهلوی، سهم عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور را به ضرر سایر استان‌ها در انحصار خود داشت. طبق آمار موجود، سهم ناحیه مرکزی از تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۵۱ش، به قرار زیر بود:

۱. مهاجرانی، مروری بر تحولات اقتصاد کشاورزی ایران در مقایسه با چند کشور جهان، ص ۴۸۰.

۴۳٪ کل تولید ناخالص ملی (بدون نفت)، ۶۷٪ ارزش افزوده صنایع غیرفلزی، ۶۴٪ ارزش افزوده صنایع فلزی، ۶۰٪ ارزش افزوده ساختمان، ۵٪ ارزش افزوده صنایع غذایی، ۷۰٪ کلیه وسایل نقلیه کشور و ۷۶٪ کلیه اتومبیل‌های شخصی در سراسر کشور.^۱

این شکاف در مورد کالاهای لوکس، مانند: مبل، یخچال و اتومبیل و غیره، بسیار وسیع‌تر می‌شود. بدیهی است که بخش خصوصی برای آنکه به مصرف‌کننده نزدیک‌تر باشد، تمایل دارد که در محدوده یک چنین بازارهایی به فعالیت بپردازد. همین امر، به نوبه خود باعث می‌شود که در اثر پیدایش این امکانات جدید، اشتغال افزایش یابد و در اثر درآمدهای توزیع‌شده بیشتر در این مناطق، تمرکز هم شدت بگیرد.^۲ در یک توالی بسته، این تمرکز امور، موجب تمرکز نیروی انسانی متخصص و آزموده در تهران شده بود. نزدیک به ۹۶٪/۴ از شاغلان تحصیل کرده، در مناطق شهری اشتغال داشتند؛ درحالی‌که مناطق روستایی که حدود ۶۱٪/۳ از جمعیت کل کشور را دارا بود، حدود ۳٪/۴ از تحصیل کرده‌ها را به خود جذب کرده بود. به علاوه، جمعیت شاغل تحصیل کرده، در سطح مناطق شهری نیز به طور ناهمگن توزیع شده بود؛ مثلاً حدود ۴۹٪ کل شاغلان تحصیل کرده، در تهران فعالیت داشتند.^۳

همچنین، از لحاظ دسترسی به خدمات بهداشتی، از ۱۰۰۰۰ پزشک ایران، ۵۰۰۰ نفر در تهران، بیش از ۳۰۰۰ نفر در سایر شهرها و فقط ۱۵۰۰ نفر در نواحی روستایی بودند. ۴۰۰۰۰ تخت بیمارستانی در کشور وجود داشت که همگی در تهران یا شهرهای بزرگ دیگر بود. اکثریت مردم ایران، فقط از خدمات ۱۰۰۰ درمانگاه فاقد تجهیزات برخوردار

۱. عظیمی، ارزشیابی برنامه پنجم در رابطه با هدف‌های عمران منطقه‌ای، ص ۲۸.

۲. اسناد قابل استفاده در برنامه عمرانی ششم، ص ۱.

۳. گزارش ارزیابی برنامه چهارم بخش ارتباطات و دورنمای بیست‌ساله و چهارچوب برنامه پنجم، ص ۳.

بودند. در نتیجه، کادر و تجهیزات در تهران متمرکز شده بود؛ درحالی که ۱۸ میلیون ایرانی به هیچ‌یک از خدمات پیشرفته پزشکی دسترسی نداشتند.^۱

شاید این روایت داریوش همایون، بهتر به تجسم این نابرابری فضایی - جغرافیایی می‌پردازد که در خاطراتش می‌آورد: مرکز پزشکی شاهنشاهی، نیم‌میلیارد تومان بودجه‌اش بود و یکی از بهترین مراکز پزشکی جهان بود؛ درحالی که نود درصد مردم در روستاهای ایران، به دلیل عدم دسترسی به پزشک، از یک اسهال ساده می‌مردند.^۲

عدم پیوستگی طرح‌ها

شورای اقتصاد که به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصاد کلان در بالاترین سطح مدیریت کشوری برگزار می‌شد، باید به سیاست‌گذاری کلان اقتصادی بپردازد و پیوستگی ابعاد گوناگون اقتصاد کلان را در جلسات مدنظر داشته باشد؛ اما در جلسات شورای اقتصاد، بدون در نظر گرفتن وابستگی متقابل بین بخش‌ها و زیربخش‌ها که یکی از اصول نظریه رشد متعادل اقتصادی است، موضوعات اقتصادی به صورت جدا از هم مورد بررسی قرار می‌گرفت. بررسی صورت جلسات، حاکی از آن است که موضوعات جزئی که هیچ ارتباط کلی با هم نداشتند، در این جلسات مورد بررسی قرار می‌گرفت. چند گزیده زیر، از چند جلسه شورای اقتصاد، بیشتر به تصویرپردازی بحث کمک می‌کند:

گزیده اول:

شهردار پایتخت (غلامرضا نیک‌پی) به عرض رساند: با توجه به تأکیدی که در مورد ایجاد آپارتمان‌های یک‌اطاقه فرمودند، باید سطح زیربنای آنها نیز مشخص گردد. شاهنشاه

۱. هالیدی، ایران: دیکتاتوری و توسعه، ص ۱۱۱.

۲. دهباشی، گفت‌وگو با داریوش همایون، ص ۳۲۹.

فرمودند: مساحت آپارتمان‌های یک‌طاقه باید در حد ۴۰ تا ۵۰ متر باشد و مساحت آپارتمان‌های چند طاقه نیز نباید کمتر از ۹۰ متر باشد.^۱

گزیده دوم:

در جلسه ۹ اردیبهشت ۱۳۴۷، پادشاه می‌گوید: «بذر چغندر در ایران خوب نیست و به طور متوسط، بیش از سیزده یا چهارده درصد نمی‌توان از چغندرها قند گرفت؛ در صورتی که اگر ما بذر صحیح داشته باشیم، بازده محصول خیلی بالاتر خواهد رفت... این موضوع را بررسی و نتیجه را گزارش نمایید.»^۲

گزیده سوم:

در جلسه ۲۵ شهریور ۱۳۴۷، وزیر آبادانی و مسکن و دبیر شورای اقتصاد «به عرض رساندند: با همکاری وزارت کشاورزی، علل افزایش قیمت کاه بررسی شد. مهم‌ترین علت، استفاده از وسایل مکانیکی در درو کردن گندم است که سبب شده کاه کمتری تولید شود... شاهنشاه فرمودند: وقتی که محصول بیشتر است، چرا باید قیمت گران‌تر باشد. باید دید چرا مبادرت به جمع‌آوری نمی‌کنند. ممکن است دولت به یکی از واحدها دستور دهد کاه را جمع‌آوری و در شهرها عرضه کند.»^۳

گزیده چهارم:

«شاهنشاه فرمودند: چندی قبل دستور دادم که آیا می‌توان در اتوبوس‌های تهران دستگاه‌هایی نصب کرد که به جای نفت گاز، گاز مایع مصرف نمایند. این قضیه به کجا انجامیده؟ وزیر مشاور و معاون اجرایی نخست‌وزیر به عرض رساندند: اوامر مبارک ملوکانه، به شرکت ملی نفت ایران ابلاغ گردید. بررسی‌های لازم انجام شد و وسایل مورد نیاز روی

۱. دبیرخانه شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه، به نقل از وبلاگ:

sariolghalam.com/2017/11/28

۲. نیک‌پی، صورت جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر، ص ۱۷۰.

۳. همان، ج ۳، ص ۱۲.

چند دستگاه اتوبوس نصب گردید... شاهنشاه فرمودند: بگویید یک گزارش قطعی از نتیجه کار به من بدهند.^۱

از آنجا که در جلسات شورای اقتصاد، پادشاه پهلوی حرف آخر را می‌زد و به موجب خاطرات اکثر کارگزاران، و نیز بر طبق گزیده‌های بالا، پادشاه پهلوی هیچ‌گاه یک توجه فلسفی به اداره مملکت نداشت، هیچ‌وقت در بیانات محمدرضا پهلوی و دستورعمل‌هایی که صادر می‌کرد، یک عمق فلسفی وجود نداشت. همیشه آرزومند بود که در ایران ساختمان‌های بلند باشد، خیابان‌های عریض و شیک ساخته شود، ارقام رشد اقتصادی بالا باشند؛ اما هیچ‌وقت تأملی در مبانی یا تفکری که جنبه کلیت داشته باشد، نداشت؛ حتی گاهی اوقات به هماهنگی هم توجه نداشت.^۲ یا تصمیمات وی، متناقض و فاقد انسجام برای اقتصاد کلان بود^۳ و یا تصمیمات وی، فاقد بعد تحقیقی و استدلالی بود.^۴ یا به روایت محمد یگانه، تصمیمات شاه فاقد ضوابط و دیسیپلین و بنیاد علمی بود.^۵ یا به گفته طنزآمیز یکی از کارشناسان آمریکایی، در آن روزها تصمیمات شاه دقیقه‌ای بود.^۶ شاه تصمیماتی می‌گرفت و تصور می‌کرد که به مسائل وارد است؛ درحالی‌که این طور نبود.^۷ بنابراین، در جلسات شورای اقتصاد، رفع محدودیت‌ها با ورود محدودیت‌های جدید همراه بوده است؛ مانند اینکه برای رفع تنگناهای مربوط به حمل و نقل، ورود کامیون لازم تشخیص گردید؛ اما هنگامی که دو هزار کامیون سفارش و وارد گردید، کمبود راننده

۱. همان، ص ۲۲۹.

2. Baheri, interview recorded by Habib Lajevardi, 7 August, p.11.

۳. دهباشی، گفت‌وگو با علینقی عالیخانی، ص ۱۱۴.

۴. نیازمند، تکنوکراسی و سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران، ص ۱۷۷.

۵. یگانه، خاطرات محمد یگانه، ص ۲۵۹.

۶. دهباشی، گفت‌وگو با داریوش همایون، ص ۱۷۹.

7. Sepehri, interview recorded by Mahnaz Afkhami, p.17.

مشهود بود و زمانی که راننده کامیون وارد شد، کمبود تعمیرگاه و وسایل یدکی بروز کرد. سرانجام، همه آن کامیون‌ها در زیر آفتاب سوزان پوسیده شدند.^۱

دقت در مباحث مطروحه در شورای اقتصاد، از جهتی دیگر، ضعف‌های این شورا را نشان می‌دهد و آن اینکه در هر جلسه شورای اقتصاد، مباحث غیرمرتبط با هم مطرح می‌شد که نمی‌توانست به توسعه هم‌نواخت و متوازن بینجامد؛ به عنوان مثال، در جلسه ۲۸ آذرماه ۱۳۴۵، موضوعات مشکلات اعتباری بانک اعتبارات کشاورزی، بیمه کشاورزان علیه بیماری، تعیین حداقل دستمزد، مشکلات ایرانیان مقیم کویت، وضع قالی‌بافان، ایجاد فروشگاه‌های زنجیره‌ای و تأسیس سازمان تعاونی کشور مطرح شده‌اند.^۲ این موضوعات غیرپیوسته و غیرمرتبط با هم، در مدت یک ساعت‌ونیم بررسی شده‌اند که طبعاً سیاست‌هایی که به مورد اجرا گذاشته می‌شد، دارای دید کوتاه‌مدت بوده و آثار بلندمدت آنها نادیده گرفته می‌شد و نمی‌توانست به طور پایدار در حل مشکلات اقتصادی مؤثر باشند؛ برای مثال، سیاست مبارزه با گران‌فروشی و نظارت بر قیمت‌ها، برای کنترل تورم تدوین و تهیه شد؛ اما نتیجه آنها طبعاً تأثیر نامطلوب در تخصیص منابع، فرار سرمایه‌ها و ایجاد خطر برای سرمایه‌گذاری و کارفرمایان داخلی بود؛ مثال دیگر، کمک‌های مالی دولت بود که هدف آن، کاهش فشارهای ناشی از رشد سریع بر گروه‌های کم‌درآمد شهری بود؛ ولی عملاً باعث افزایش هزینه‌های دولتی و در نتیجه، باعث بروز آثار تورمی گردید.

تصمیم‌سازی سریع

شیوه تصمیم‌گیری که در صورت‌جلسات شورای اقتصاد مشهود است، این است که تصمیمات در کوتاه‌ترین مدت گرفته می‌شد؛ ولی زمان اجرای آن، بسیار طولانی می‌شد و چند برابر استاندارد لازم برای تکمیل پروژه‌ها و طرح‌ها وقت گذاشته می‌شد و گاهی هم

۱. دهباشی، گفت‌وگو با داریوش همایون، ص ۲۵۷.

۲. نیک‌پی، صورت‌جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر، ج ۳، ص ۲۳۴.

اصلاً اجرا نمی‌شد؛ درحالی‌که در کشورهای پیشرفته، زمان بیشتری صرف تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌شد و سپس، فرایند اجرایی آن کوتاه می‌شد تا در هزینه و وقت آن، اتلافی صورت نگیرد؛ چون از قبل، همه پیش‌بینی‌های لازم در مورد آن انجام شده بود؛ به عنوان نمونه، جهت درک منطقی‌تر از سرعت عمل این شورا، یک مورد از صورت‌جلسات ذکر می‌شود:

در جلسه ۱۴ آذر ۱۳۴۵، در مورد مشکل اعتباری بانک اعتبارات کشاورزی، پادشاه دستور لازم را صادر می‌کند تا در جلسه بعد رسیدگی شود. در جلسه بعد که ۲۸ آذر ۱۳۴۵ برگزار می‌شود، به موجب یادداشت کتاب صورت‌جلسات غلامرضا نیک‌پی، وزیر مشاور و معاون اجرایی نخست‌وزیر، به عرض می‌رساند که مشکلات اعتباری بانک کشاورزی، در کمیسیونی با حضور اعضای شورای اقتصاد به دقت بررسی شد؛ ولی چون هنوز علل و میزان احتیاج بانک مزبور به داشتن اعتبار بیشتر برای بانک مرکزی روشن نبود، موافقت گردید که با ارائه آمار و ارقام، بررسی دقیق‌تری صورت گیرد؛ اما پادشاه پهلوی بدون توجه به موازین علمی می‌گوید: برای رفع مشکلات بانک اعتبارات کشاورزی، هر مطالعه‌ای لازم است در ظرف یک هفته انجام شود و نتیجه در این جلسه گزارش شود. دستوری که من می‌دهم، باید اجرا شود. یک مرتبه دیگر اگر دستوری که می‌دهم، اجرا نشود، مسئولان مربوطه بروند منزلشان برنگردند.^۱ به جهت این‌گونه تصمیم‌سازی سریع است که محمد یگانه که مناصب گوناگونی را در آن زمان بر عهده داشت، می‌گوید: اگرچه جلسه شورا به اسم شورای اقتصاد برگزار می‌شد، ولی در عمل، بیشتر جنبه ابلاغ امر و دستور داشت که باید در اسرع وقت، اطاعت امر می‌شد.^۲

۱. همان، ص ۴۳.

۲. یگانه، خاطرات محمد یگانه، ص ۳۳۳.

نتیجه

اگر هدف بلندمدت توسعه ایران، استفاده از منابع مالی حاصل از نفت و منابع زیرزمینی به نحو کاراتری بود، در آن صورت، شورای اقتصاد که به منظور سیاست‌گذاری مطلوب جهت رشد اقتصادی کلان و همچنین تعیین سیاست‌های هماهنگ، متناسب با ضرورت‌ها و وضعیت موجود برای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به وجود آمده بود، می‌بایست از ظرفیت کارشناسان و اهل فن بهره کافی می‌گرفت؛ اما در شورای اقتصاد به دلیل اینکه استراتژی توسعه را گروه محدودی طراحی می‌کردند و یک نفر تصمیم نهایی را می‌گرفت، این شورا فاقد نگاه جامع به مسائل اقتصادی بود. به همین جهت، توسعه را نامتوازن کرد. مطابق بررسی صورت‌جلسات، اخذ تصمیمات اقتصادی، فاقد پیوستگی و جوانب‌سنجی لازم برای توسعه متعادل اقتصادی بود. این عدم پیوستگی، باعث شد که شکافی در بین بخش‌های مختلف اقتصادی به وجود آید. صنعت و سرمایه‌گذاری در صنعت و بخش‌های مرتبط با آن، پیشتاز بود؛ اما کمبود نیروی کار ماهر و استخدام نیروی خارجی، نشان از ضعف در آموزش و پرورش که یکی از بخش‌های زیربنایی برای توسعه اقتصادی است، داشت. این آسیب، از ترکیب شورای اقتصاد ناشی می‌شد که در بخش‌های اقتصادی که وزیران آنها در شورای اقتصاد حضور داشتند، می‌توانستند با چانه‌زنی اعتباراتی در جهت پیشبرد وزارتخانه خود به دست بیاورند. این بخش‌ها، به موجب آمار و ارقام، رشد خوبی را تجربه کردند؛ اما بخش‌های اصلی و مهم دیگر، به موازات بقیه، رشد نداشتند.

از طرف دیگر، تمرکز مصوبات این شورا، بر استان تهران و چند شهر دیگر بود. این امر، باعث تفاوت درآمدی در بین شهر و روستا شد که به موجب آمار و ارقام، این تفاوت در طول دو دهه سیر صعودی داشت. این نسبت درآمد سرانه شهری به روستایی در سال ۱۳۳۸، عدد ۴/۶ بود که در سال ۱۳۵۶، این تفاوت به ۱: ۶/۶ بود. در مجموع، باید گفت که شورای اقتصاد با چنین سازوکار تصمیم‌گیری، نمی‌توانست در خدمت اقتصاد کشور باشد.

منابع

۱. آموزگار، جهانگیر، ۱۳۷۵، فراز و فرود دودمان پهلوی، ترجمه: اردشیر لطفعلیان، تهران، مرکز ترجمه و نشر کتاب.
۲. ابتهاج، ابوالحسن، ۱۳۷۱، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، تهران، انتشارات علمی.
۳. استمپل، جان.دی، ۱۳۷۷، درون انقلاب ایران، ترجمه: منوچهر شجاعی، چاپ اول، تهران، نشر نگارش.
۴. اسناد قابل استفاده جهت تهیه برنامه ششم، بی‌جا، بی‌نا، بی‌تا.
۵. «برنامه سوم و احتیاجات کشور»، ۱۳۴۱، نامه اتاق بازرگانی، شماره ۱۲۴ و ۱۲۵: ۲۷-۳۳.
۶. برنامه ششم و دورنمای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران، ۱۳۵۶، بی‌جا، بی‌نا.
۷. پهلوی، محمدرضا، ۱۳۴۵، انقلاب سفید، چاپ اول، تهران، چاپخانه بانک ملی ایران.
۸. دهباشی، حسین، ۱۳۹۴، گفت‌وگو با علینقی عالیخانی، اقتصاد و امنیت، تهران، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
۹. —، ۱۳۹۴، گفت‌وگو با داریوش همایون، آیندگان و روندگان، تهران، سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
۱۰. روزبهان، محمود، ۱۳۸۷، مبانی توسعه اقتصادی، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات تابان.
۱۱. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۳، برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظرشده (۱۳۵۲-۱۳۵۶).
۱۲. —، ۱۳۵۱، گزارش ارزیابی برنامه چهارم و دورنمای بیست‌ساله و چهارچوب برنامه پنجم، بی‌نا.
۱۳. عظیمی، احمد، ۱۳۵۳، ارزشیابی برنامه پنجم در رابطه با هدف‌های عمران منطقه‌ای، بی‌جا، بی‌نا.
۱۴. قره‌باغیان، مرتضی، ۱۳۷۱، اقتصاد رشد و توسعه، نشر نی.
۱۵. لشکری، محمد، ۱۳۸۸، توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، تهران، پیام نور.
۱۶. مهاجرانی، مصطفی، ۱۳۸۷، مروری بر تحولات اقتصاد کشاورزی ایران در مقایسه با چند کشور جهان، مجموعه مقالات، تهران، چاپ نگارش.
۱۷. نیازمند، رضا، ۱۳۹۴، تکنوکراسی و سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران، به کوشش: علی اصغر سعیدی، تهران، لوح فکر.
۱۸. نیک‌پی، غلامرضا، بی‌تا، صورت جلسات شورای اقتصاد در پیشگاه شاهنشاه آریامهر یا مجموعه‌ای از اسناد تاریخ معاصر ایران، تهران، چاپخانه وزارت فرهنگ.
۱۹. هالیدی، فرد، ۱۳۵۸، ایران: دیکتاتوری و توسعه، ترجمه: محسن یلفانی و علی طلوع، چاپ اول، تهران، انتشارات علم.

۲۰. یگانه، محمد، ۱۳۹۵، خاطرات محمد یگانه، به کوشش: حبیب لاجوردی، طرح تاریخ شفاهی مرکز مطالعات دانشگاه هاروارد، تهران، نشر ثالث.

21. Baheri, Mohammad, 1982, *Iranian Oral History Collection*, Harvard University-Middle Eastern Division, Interview recorded by Habib, Lajevardi, 7,8,10,11,13,14, August, Cannes, France.

22. Lajevardi, Ghasem, 1983, *Iranian Oral History Collection*, Harvard University-Middle Eastern Division, Interview recorded by Habib, Lajevardi, 29 January, Los Angeles.

23. Moghadam, Golamreza, 1983, *Iranian Oral History Collection*, Harvard University-Middle Eastern Division, Interview recorded by Habib, Lajevardi, 26 January, Hills Beverly, California.

24. Nahavandi, Hoshang, 1985, *Iranian Oral History Collection*, Harvard University-Middle Eastern Division, Interview recorded by shahrokh, maksob 20, May, Paris, France.

25. Niazmand, Reza, 1988, *Fondation For Iranian Studies Program of Oral History*, interview recorded by Vali Reza, Nasr, 24 September, Massachusetts.

26. Sepehri, Hossein, 1988, *Fondation For Iranian Studies Program of Oral History*, interview recorded by Mahnaz, Afkhami, August, Bethesda, Maryland.

