

State, Oil, and Fragility of Bureaucracy in Iran (1961–1978)

Fatemeh Mirabbasi * 

PhD Student, Department of Political Science,
Islamic Azad University- Science and
Research Branch, Tehran, Iran

Ahmad Saie ** 

Associate Professor, Department of Political
Science, Islamic Azad University- Science and
Research Branch, Tehran, Iran

Abstract

This paper aims to understand the nature and causes of fragility of bureaucracy in Iran from the perspective of political economy. Starting from the presupposition that bureaucracy crisis is first and foremost the reflection of the nature of state and its structure of capital accumulation, the present research argues that the twofold nature of Sultanist–rentier state in the second Pahlavi period gradually caused the structure–role distortion of bureaucracy, a decline both in the quality of bureaucratic elites and in the relative autonomy of bureaucrats from politics, the predominance of prebendal spirit and morality, the growth of bureaucratic bourgeoisie, and finally the emergence of a fragile bureaucracy which, in Weberian terms, intermediated between the Sultan and society. Such an intermediary position of bureaucracy exacerbated the crisis of legitimacy of power elites since bureaucracy not only lost its modernist spirit but also later turned into an obstacle to modernization. This situation eventually led to the inability of bureaucracy in performing its intermediary role and making a compromise and balance between the interests of state and social classes on the one hand and to the function of bureaucracy as a factor contributing to the dialectic of state and society, a delay in political development in society, and the facilitation of revolution on the other hand.

Keywords: Fragile Bureaucracy, Sultanism, Rentier State, Administrative Corruption, Legitimacy Crisis, Revolution


* (Mirabasi.2009@yahoo.com)

** Corresponding Author (Saie@ut.ac.ir)


How to Cite: Mirabasi, F., Saie, A. (2021). State, Oil, and Fragility of Bureaucracy in Iran (1961–1978). *State Studies*, 7(27), 189-221. doi: 10.22054/tssq.2021.38298.611

دولت، نفت و شکنندگی دیوانسالاری در ایران (۱۳۴۰-۱۳۵۷)

دانش آموخته دکتری علوم سیاسی (مسائل ایران)، واحد علوم و تحقیقات
دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

* فاطمه میرعباسی 

دانشیار علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

** احمد ساعی 

چکیده

مقاله درصدد فهم ماهیت و علل شکنندگی دیوانسالاری در ایران از منظر اقتصاد سیاسی است. نویسندگان با این پیش فرض که «بحران دیوانسالاری در درجه نخست بازتاب ماهیت دولت و ساختار انباشت سرمایه آن است»؛ استدلال نموده‌اند که ماهیت دوگانه «سلطانیستی/رانتی» دولت در عصر پهلوی دوم بدریج باعث «اعوجاج ساختی/نقشی بوروکراسی»، «افول کیفیت نخبگان بوروکراتیک»، «زوال استقلال نسبی بوروکرات‌ها از سیاست»، «سیطره روح و اخلاق پربیندالیستی»، «رشد بورژوازی بوروکراتیک» و در نهایت، پیدایش نوعی «دیوانسالاری شکننده» در جامعه ایران گردید که به مثابه حایلی بین سلطان (به تعبیر وبر) و جامعه عمل می‌کرد. این موقعیت حائل‌شدگی دیوانسالاری، بیش از پیش بحران مشروعیت نخبگان قدرت پهلوی را تشدید نمود چراکه دیوانسالاری نه تنها روح نوسازانه خود را از دست داد بلکه در ادامه به مانعی در برابر نوسازی تبدیل شد. برآیند نهایی این وضعیت، ناتوانی دیوانسالاری در ایفای نقش وساطت و ایجاد سازش و تعادلی بین منافع دولت و طبقات اجتماعی از یکسو و عمل نمودن آن به مثابه یکی از عوامل تضاد دولت و ملت، تاخیر توسعه سیاسی در جامعه و تسهیل انقلاب از سوی دیگر بود.

واژگان کلیدی: دیوانسالاری شکننده، سلطانیسم، دولت رانتیر، فساد اداری، بحران مشروعیت، انقلاب

* (Mirabasi.2009@yahoo.com)

** نویسنده مسئول (Saie@ut.ac.ir)

مقدمه

با اشغال ایران (۱۳۲۰)، قدرت به پهلوی دوم انتقال یافت و در پی آن بر اثر ضعف زمینه اجتماعی پارادایم قدرت پهلوی، عدم تثبیت موقعیت نخبگان قدرت جدید در دوره پس از انتقال، تحولات بین‌المللی و استمرار مداخله خارجی در ایران، شرایط برای رشد نیروهای سنتی و جدید (که در دوره پهلوی اول تحت فشار بودند) فراهم گردید. نخبگان و نیروهای مزبور در قالب ائتلافی از نیروهای سنتی (با ترکیبی از زمینداران، روسای عشایر، بازاریان و روحانیون) و یک نیروی جدید (روشنفکران و تحصیلکردگان) بعد از کسب اکثریت در مجلس چهاردهم، از شرایط ضعف پارادایم قدرت پهلوی برای بسط نظم جدید در حوزه انباشت، هژمونی، هویت و مشروعیت استفاده نمودند. این یک وضعیت استثنائی در اقتصاد سیاسی ایران معاصر بود (ستاری، ۱۳۸۹: ۱۳۳-۱۳۷).

با این حال بویژه بعد از کودتای ۲۸ مرداد این وضعیت استثنائی فرو نشست چراکه احزاب طبقه متوسط شهری، اتحادیه‌ها و سندیکاها کارگری و سایر نیروها، سرکوب و تا حد امکان پراکنده شدند. دربار بار دیگر تسلط و کنترل متمرکز بر نیروهای نظامی را بدست آورد و همزمان با جلب کمک‌های خارجی به تقویت بیش از پیش ارتش و ایجاد ساختارهای جدید (ساواک در ۱۳۳۵) برای افزایش فشار بر نخبگان و نیروهای مستقل و مخالف ملی - مذهبی و چپ پرداخت. در عین حال بنیاد پهلوی مرکزیت اقتصادی سیاسی بیشتری یافت، اراضی سلطنتی دوباره به دربار بازگردانده شد و سران و امرای ارتش، املاک و اراضی گسترده‌ای از اشراف و علما تصرف نموده و در ادامه، سیاست خارجی معطوف به موازنه منفی به سیاست خارجی مبتنی بر ناسیونالیسم مثبت تبدیل و اقتصاد بدون نفت به اقتصادی نفت پایه استوار شد. بدین ترتیب بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ نوعی بازگشت به نظم پارادایمی یا نظم موردنظر پارادایم قدرت پهلوی در حوزه انباشت، هژمونی، هویت و مشروعیت آغاز گردید. مساله اصلی مقاله آن است که چگونه ماهیت و ساخت دوگانه قدرت در عصر پهلوی دوم باعث شکنندگی نظام دیوانسالاری و زایش بحران در آن شد؟

چارچوب نظری

نهاد دیوانسالاری؛ مهمترین و کلیدی‌ترین نقش را برای تحول و پیشرفت جوامع در حال توسعه دارد، به این دلیل که این دستگاه حاکمیتی ضمن ارتباط با بدنه مردمی کشور، بعنوان نماد و بخشی از تحقق اراده سیاسی کشور محسوب می‌شود. از این رو در ارتباط با نظام دیوانسالاری، نظریات مختلفی از سوی اندیشمندانی چون کارل مارکس، ماکس وبر و پیروانش و نیز رابرت میشل مطرح شده است که از دید کلی تاثیر بوروکراسی‌های وسیع را بر ساخت قدرت جامعه مدرن ارزیابی نموده‌اند. اما از میان آنها، بوروکراسی ایده‌آل وبر مبنای تئوری و چارچوب نظریه این نوشتار قرار گرفته است.

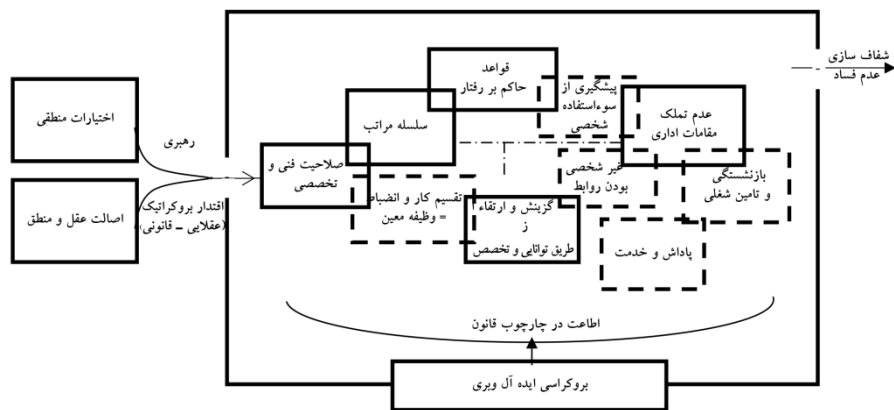
به‌زعم وبر، نوع ایده‌آل بوروکراسی نیز یک ساخت ذهنی از عناصر تجربی معین در یک قالب متشکل و دقیق منطقی، قالبی که هرگز در واقعیت عملی یافت نمی‌شود، می‌باشد (Webber, 1949: 90-3).

خصوصیات مشمول در نوع ایده‌آل اگر چه در راه‌های متعددی تغییر حالت داده و در مورد آنها اغراق شده است، اما همچنان کم و بیش با جنبه‌های علمی سازمان‌های موجود مطابقت می‌کند. مهمترین خصوصیات سازمان بوروکراتیک به شرح زیر می‌باشد (Webber, 1947: 311):

- درجه تخصص بالا؛
 - ساخت سلسله‌مراتب اختیار با زمینه‌های محدود فرماندهی و مسئولیت؛
 - غیر شخصی بودن روابط میان اعضا سازمانی؛
 - استخدام کارمندان بر اساس توانایی و معلومات فنی؛
 - اختلاف در درآمد و ثروت خصوصی و رسمی و مانند اینها.
- به عقیده ماکس وبر هر یک از این ویژگی‌ها عقلانیت و کارآیی سازمان را به حداکثر می‌رساند. مثلاً تقسیم کار و تخصص، افراد ماهر و خیره را بوجود می‌آورد و خبرگان با جهت‌گیری غیرشخصی، تصمیمات فنی صحیح و عقلانی را بر اساس واقعیت‌ها اتخاذ می‌کنند. وقتی تصمیمات عقلانی اتخاذ می‌شوند، قدرت مشروع سلسله‌مراتبی، اطاعت و اجابت توأم با انضباط و دستورات را با رعایت قواعد و مقررات تضمین می‌کند و بالاخره مسیر شغلی برای کارکنان انگیزه‌ای بوجود می‌آورد که نسبت به سازمان و اداره، وظیفه‌شناس و وفادار باشند و با تلاش بیشتر کار کنند.

عامل اصلی ارتباط میان این خصوصیات این است که در کلیه سازمان‌ها به طور مشترک و همه‌جانبه یک سیستم کنترل مبتنی بر قوانین عقلانی، قوانینی که سعی در تنظیم کلی ساخت سازمانی و کارکرد آن بر مبنای معلومات فنی، هدف و کارایی آن دارند، وجود دارد. به‌زعم وبر، عقلانی بودن؛ دلالت بر راه‌های مقتضی برای وصول به هدف دارد و در زمینه بوروکراتیک عقلانی بودن کارایی معنی می‌دهد (Gerth/Mili, 1961: 214- 16).

بنابراین سازمان سیاسی وقتی عقلانی است که موثرترین راه‌ها را برای وصول به هدف انتخاب کند، به این ترتیب فقط هدف‌های جمعی سازمان موردنظر بوده و هدف‌های فردی اعضا به حساب نخواهد آمد. اما زمانی که انجام تصمیمات سازمان بیش از حد شخصی می‌شود و بر مطلوبیت‌های گذار و ناپایداری مثل رانت نفتی تأکید دارد و بدون حمایت طبقاتی معطوف به درآمدهای نفتی می‌شود، قدرت سیاسی ناتوان و آسیب‌پذیر خواهد شد؛ چرا که نتوانسته یک دستگاه اداری موثر برای جمع‌آوری مالیات بوجود آورد و ممکن است در زمینه هر فعالیتی که مستلزم بصیرت و نوآوری گسترده سازمانی است ناکام بماند. از این‌رو ایجاد رفرمی اساسی بواسطه ارائه مصادیق و جزئیات کارا و سالم برای یک نظام دیوانسالاری مطابق قوانین نظام اداری و تشکیلاتی، ضرورت می‌یابد تا با محدود کردن ابتکار شخصی به حداقل ممکن، نظارت و هدایت شود.



نمودار شماره ۱: ویژگی‌ها و خصایص بوروکراسی عقلایی - قانونی

پیش‌درآمدی بر دیوانسالاری دوره پهلوی دوم

در سال‌هایی که رضاشاه حکومت می‌کرد، قدرت کاملاً در دست‌های او متمرکز بود. با خروج رضاشاه از صحنه سیاسی کشور و ایجاد فضای باز سیاسی در شهریور ۱۳۲۰، یکباره تمرکز قدرت از بین رفت و دور تازه تمرکززدایی در ساختار سیاسی - اداری کشور آغاز شد. اوج تمرکززدایی که نتیجه توسعه‌یافتگی سیاسی حاصل از زمان دکتر محمد مصدق بود، در دو سال آخر نخست‌وزیری او تبلور یافت.

پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و تثبیت و تحکیم رژیم شاه در پیوند با آمریکا، با رشد و اهمیت فزاینده درآمدهای نفتی، روند انحلال و ادغام اقتصاد ایران در سرمایه‌داری جهانی و تحریف روند طبیعی، داخلی و ملی تغییرات اجتماعی تسریع و تشدید شدند و دستگاه دولتی بویژه در بخش نظامی، انتظامی و امنیتی گسترش یافت و دولت رانتی با تکیه بر نفت و مستقل از جامعه شکل گرفت. اما تغییراتی که تا این دوره صورت گرفته بود، عمدتاً در مناطق شهری متمرکز بود که خود به بسط و گسترش طبقه متوسط جدید شهری و ظهور جنبش چپ‌گرایانه و نهضت ملی منجر شد و علی‌رغم شکست آنها در گسترش پایه‌های مشارکت سیاسی و به چالش کشیدن حکومت شاه، با کودتای ۲۸ مرداد این تغییرات به سادگی قابل برگشت نبود و اصلاحات اقتصادی - اجتماعی را گریزناپذیر می‌ساخت.

الف - توسعه اقتصادی - اجتماعی

پایان یافتن دعوای نفت با انگلیس برای محمدرضا شاه منفعت داشت. وی با کنار گذاشتن پافشاری مصدق درباره جزئیات ملی کردن صنعت نفت، اصل تقسیم بالمناصفه سود را پذیرفت و با کنسرسیومی متشکل از شرکت بریتیش پترولیوم انگلیس، مالک پیشین شرکت نفت و هشت شرکت نفتی اروپایی و آمریکایی قراردادی را منعقد کرد. در نتیجه این قرارداد جدید، درآمدهای نفتی ایران که در سال ۱۳۳۳، ۳۴ میلیون دلار بود، در سال ۱۳۴۱ به ۴۳۷ میلیون دلار رسید (Fesharaki, 1976 133). شاه با این درآمدهای هنگفت نفت و ۵۰۰ میلیون دلار کمک نظامی ایالات متحده بین سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ توانست شمار نیروهای مسلح را از ۱۲۰۰۰۰ به بیش از ۲۰۰۰۰۰ افزایش دهد و میزان بودجه نظامی را از ۸۰ میلیون دلار در سال ۱۳۳۳ به تقریباً ۱۸۳ میلیون دلار

در سال ۱۳۴۲ برساند (به قیمت‌ها و نرخ ارز سال ۱۹۶۰) (Stockholm International, 1972 86).

آمارها نشان می‌دهد در سال‌های بین ۱۳۵۳-۱۳۴۲ کل درآمدهای نفتی ۱۳ میلیارد دلار بود که از ۱۳۵۳ تا ۱۳۵۶ به ۳۸ میلیارد دلار رسید. مقادیر بسیاری از این درآمدها به بخش‌های مولد اقتصاد جامعه تزریق می‌شد. تزریق این پول‌ها به طور غیرمستقیم از طریق بانک توسعه و معدن ایران که دولت از آن پشتیبانی می‌کرد و وام‌های کم‌بهره‌ای که در اختیار سرمایه‌گذاران خصوصی قرار می‌داد، یا به صورت مستقیم و از طریق بودجه سالانه دولتی و برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۱-۱۳۴۶، چهارم ۱۳۴۶-۱۳۵۱ و پنجم ۱۳۵۱ به بعد به جامعه تزریق می‌شد (سازمان برنامه و بودجه ایران، ۱۳۵۵؛ بانک توسعه صنعت و معدن ایران، ۱۳۵۴؛ وزارت کشور، آمار عمومی، ۱۳۳۶).

پیرو درآمدهای روزافزون نفتی، صندوق تجدید ارزیابی ذخایر ارزی که در سال ۱۳۳۶ تاسیس شده بود، در سال ۱۳۳۸ به بخش خصوصی واگذار شد و به اعطای وام‌های بلندمدت به صنایع و کشاورزی خصوصی پرداخت. علاوه بر آن، دو بانک مالی صنعتی قدرتمند به نام بانک دولتی اعتبارات صنعتی در سال ۱۳۳۴ و بانک خصوصی توسعه صنایع و معادن ایران در سال ۱۳۳۸ در راستای سیاست کمک‌های مالی فراگیر دولت به صنایع خصوصی تاسیس شد که اولی به تخصیص وام‌های عمدتاً کوچک و متوسط می‌پرداخت و دومی که تاسیس آن «نقطه عطفی در توسعه سرمایه صنعتی در ایران» بود، مسئول تخصیص وام‌های یارانه‌ای دولتی به بخش صنایع تولیدی بزرگ بود و انحصاراً به شرکت‌های بزرگی محدود می‌شد که با فناوری نسبتاً پیچیده تری کار می‌کردند. سطح مداخله این بانک در تأمین مالی سرمایه‌های صنعتی بسیار زیاد بود، به حدی که طی سال‌های ۱۳۴۳ تا ۱۳۵۵، ۶۸ درصد از کل وام‌های صنعتی اعطایی نهادهای مالی صنعتی را فراهم کرد (۸۰ درصد کل وام‌ها بدون احتساب وام‌های مربوط به سرمایه تجاری) و توانست به تنهایی و مستقیماً بیش از ۵۵ درصد کل سرمایه‌گذاری ثابت خصوصی را در صنعت تهیه کند (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۴۵).

سهام‌داران خارجی این بانک شامل اتحادیه‌ای از ۲۰ شرکت چندملیتی آمریکایی و اروپایی بود و سهام داخلی آن هم متعلق به بیش از ۳ هزار سهامدار بود و بیش از ۴۹ درصد آن متعلق به ۱۰ نفر از بزرگترین سرمایه‌گذاران صنعتی و تجاری در کشور بود که

همراه با شرکای خارجی، کنترل موثری را بر سیاست‌های وام‌دهی بانک اعمال می‌کردند (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۴۹). به این ترتیب، این بانک نقش موثری در تنظیم سیاست‌های صنعتی دولت و در مرحله جدید صنعتی شدن کشور داشت. در حوزه کشاورزی نیز کمک و تأمین مالی دو بانک دولتی یعنی بانک تعاون کشاورزی و بانک توسعه کشاورزی ایران، قابل توجه بود. بانک تعاون طی سال‌های ۱۳۳۵ وام‌های کوچک از طریق شرکت‌های تعاونی روستایی می‌پرداخت و بانک توسعه کشاورزی از سال ۱۳۴۷ مخصوص نیازهای اعتباری واحدهای زراعی - تجاری بزرگ بود که در مرحله دوم اصلاحات ارضی پس از سال ۱۳۴۶ در سیاست کشاورزی دولت از اولویت برخوردار بودند.

ایران در سال‌های پس از ۱۳۳۲ و با گسترش تدریجی میزان درآمدهای نفتی و ورود سرمایه خارجی که به تجدید ساختارهای اقتصادی - اجتماعی انجامید، سه مرحله انباشت را طی نمود:

نخست، سال‌های ۱۳۳۸-۱۳۳۴ که دوره سازش بورژوازی تجاری و زمینداران با اتخاذ خط‌مشی اقتصادی نیمه‌آزاد توسط دولت بود و سرمایه‌گذاری‌های دولت عمدتاً در تأسیسات زیربنایی و صنایع تولیدی سبک صورت می‌گرفت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی هم به بخش ساختمان، حمل و نقل و تولیدات صنعتی سبک محدود می‌شد، با رشد ناهماهنگ سرمایه‌گذاری و درآمد و در نتیجه اختلاف عرضه و تقاضا، با بحران موازنه پرداخت‌ها در اوایل دهه ۱۳۳۹ روبرو شد.

دوم، در سال‌های ۱۳۴۱-۱۳۳۹ دوران بحران سیاسی رژیم است که با کاهش سریع سرمایه‌گذاری بویژه در بخش خصوصی همراه بود و با مداخله‌ی دولت، نوع جدیدی از انباشت برای دوره‌ی سوم شکل گرفت. اعمال محدودیت‌های اعتباری و تجاری گوناگون و نیز تأسیس بانک‌های تخصصی برای هدایت مجدد انباشت سرمایه و سرمایه‌ی خصوصی از فعالیت‌های تجاری، ساختمان، زمین و املاک به صنایع جایگزین واردات بود و در کنار آن اصلاحات ارضی هم برای حذف مناسبات نیمه‌فتودالی تولیدی در کشاورزی انجام شد. «استقلال دولت از طبقات با نفوذ جامعه یعنی زمینداران و بورژوازی تجاری، پیش شرط تجدد ساختار سرمایه به شمار می‌آید. یک طبقه جدید سرمایه‌دار که

با سرمایه خارجی ارتباط تنگاتنگ داشت، با روابط ضعیف اجتماعی، بوجود آمد که نقطه کانونی راهبرد صنعتی دولت را تشکیل داد» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۶۷-۸).

سوم، سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۴۲ به عنوان طولانی‌ترین دوره انباشت مستمر و پایدار در تاریخ اقتصادی ایران با متوسط رشد ۱۸/۹ درصد از سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص است که سهم سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص در تولید ناخالص داخلی بدون احتساب نفت از ۱۶/۹ درصد در سال‌های ۱۳۴۲-۱۳۴۱ به ۳۰/۹ درصد در سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۵۰ و در سال‌های رونق درآمد نفت پس از ۱۳۵۲ به رقم شگفت‌انگیز ۵۰/۷ درصد رسید (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۶۸). به خاطر افزایش مداوم درآمدهای نفتی، سهم بخش عمومی در مصرف و هزینه‌های سرمایه‌گذاری، کمابیش به صورت بی‌وقفه در طی این دوره افزایش یافت. این روند رو به افزایش به خصوص در مورد هزینه‌های سرمایه‌گذاری مشهود بود (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۸۱).

در چنین شرایطی، سهم بخش عمومی از ۴۱ درصد در سال ۱۳۴۲ به ۶۱ درصد در سال ۱۳۵۳ افزایش یافت و سپس به ۵۷ درصد در سال ۱۳۵۶ تنزل کرد. مسئله بسیار مهم دیگر، تغییر جهت‌های اساسی بود که بعد از افزایش قیمت نفت در اوایل دهه ۱۳۵۰ در برنامه‌های نوسازی داده شد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۸۲).

دهه ۱۳۵۰ وجه تولید سرمایه‌داری شامل صنعت، ساختمان، خدمات، دیوانسالاری دولتی و مشاغل طبقه متوسط به صورت بزرگترین وجه تولید در بخش شهری درآمد. در واقع در مرحله سوم، دولت در صنایع سنگین و اساسی نقش تولیدکننده را ایفا کرد و بخش خصوصی را به سمت تولید کالاهای نیمه‌ساخته و با دوام مصرفی سوق داد تا پاسخگوی تقاضای رو به گسترش بازار داخلی متشکل از طبقات متوسط شهری، دهقانان مرفه و بخش‌های طبقه کارگر شهری باشد. تلاش دولت برای تأمین مالی بخش خصوصی که البته ماهیتی جز یک الیگارشی وابسته به حکومت نداشت، به اندازه دو برابر هزینه‌ای بود که دولت به بخش کشاورزی حتی بعد از تجدیدنظر در برنامه اختصاصی داده بود (شهابی و لیتز، ۱۳۸۰: ۹۳).

با اجرای برنامه سوم و چهارم که بیش از ۹/۵ میلیارد دلار هزینه داشت، رشد سالانه تولید ناخالص ملی در سال‌های ۱۳۴۹-۱۳۴۱ به ۸ درصد، در سال ۱۳۵۱ به ۱۴ درصد و در سال ۱۳۵۲ به ۳۰ درصد رسید. در برنامه‌های عمرانی اول، طرح‌های زیربنایی از جمله

سیستم حمل و نقل و بخش کشاورزی بویژه اصلاحات ارضی و طرح‌های بزرگ آبرسانی مورد نظر بود. برنامه‌های عمرانی بعدی هم به صنعت، معدن و منابع انسانی تخصیص داده شد.

در سال ۱۳۴۲ با احداث اولین کارخانه کود شیمیایی در کشور، منابع پتروشیمی تولید یافت و این نقطه آغاز تاسیس سازمانی مستقل برای معرفی صنعتی نو در کشور به شمار رفت. از سال ۱۳۴۳ این سازمان نوپا تحت عنوان «شرکت ملی صنایع پتروشیمی» به فعالیت خود ادامه داد و به دلیل وجود منابع اولیه فراوان نفت و گاز و ارزش افزوده بالا و ... تولید مواد پتروشیمی در ایران مورد توجه و عنایت خاصی قرار گرفت (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵: ۲۵۹). پیرو آن در سال ۱۳۴۴، شرکت ملی گاز ایران «L.N.G»^۱ تأسیس شد. در برنامه‌های سوم و چهارم بیش از ۳/۹ میلیارد دلار صرف امور زیربنایی شد. بین سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۴۲ سدهای بزرگی در دزفول، کرج و منجیل ساخته شد که در نتیجه آن تولید برق از نیم میلیارد به ۱۵/۵ میلیارد کیلو وات ساعت افزایش یافت. با توسعه بنادر، حجم واردات ۴۰۰ درصد افزایش یافت؛ بندر انزلی، بندر شاهپور، بوشهر و خرمشهر نوسازی و کار احداث بندری جدید در چابهار آغاز شد. بیش از ۸۰۰ کیلومتر راه آهن ریل‌گذاری شد. بیش از ۲۰/۰۰۰ کیلومتر راه ساخته شد و تا اواسط دهه ۱۳۵۰ راه‌های آسفالت شده، شهرهای بزرگ را بهم متصل کرد و جاده‌های مناسب درجه دو، روستاهای بزرگتر را به بازارهای شهری محلی پیوند داد.

این توسعه، همراه با تجاری کردن کشاورزی و استقرار برخی عشایر و ایلات دو نتیجه متناقض داشت: در استان‌های مرکزی هنگامی که جمعیت روستایی از انزوای سنتی خود بیرون آمدند و با شهرها و حکومت مرکزی پیوند یافتند، هویت ملی نیز شکل گرفت. در استان‌های دورتر از مرکز که هویت قومی مبتنی بر روستا و طایفه جای خود را به هویت گسترده‌تر مبتنی بر زبان و فرهنگ داد، احساسات و هویت قومی نیز تقویت شد. روستاییان و ایلیاتی‌هایی که در گذشته خود را به جوامع کوچک محلی وابسته می‌دانستند اکنون خود را کرد، ترکمن، عرب، لر، بلوچ و یا آذری قلمداد می‌کردند.

در برنامه‌های سوم و چهارم حدود ۱/۲ میلیارد دلار نیز به بخش کشاورزی اختصاص یافت. این بودجه از دو راه هزینه می‌شد:

نخست، هزینه برای احیای اراضی و پرداخت یارانه برای استفاده از تراکتور، کودهای شیمیایی و از بین بردن آفت‌های زراعی. از سال ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۶، با اجرای طرح‌های آبیاری بیش از ۲۴۰ هزار هکتار از زمین‌های زیر کشت رفت، شمار تراکتورها ۱۶ برابر و توزیع کودهای شیمیایی بیست برابر افزایش یافت.

دوم، تامین هزینه برنامه اصلاحات ارضی بود. اگرچه طرح‌های ارسنجانی تعدیل یافته بود، مرحله اول اصلاحات ارضی - و مرحله سوم که در سال ۱۳۵۲ به منظور تبدیل اجاره دادن به مالکان خصوصی تدوین شده بود - زمین‌داران بزرگ قدیمی را از بین برد، کشت تجاری را تشویق کرد و در نتیجه ساختار طبقاتی روستایی را با قدرت گرفتن بوروکراسی دولتی اساساً دگرگون نمود.

در برنامه‌های دوم و سوم با تخصیص بیش از ۲/۵ میلیارد دلار به صنعت، دو هدف بلندپروازانه دنبال می‌شد: تولید کالاهای مصرفی مورد نیاز بازار داخلی مانند لباس، رادیو، تلفن، خودرو، مواد غذایی و نوشابه و تشویق رشد صنایع مادر و واسطه‌ای به ویژه نفت، گاز، زغال سنگ، مس، فولاد، پتروشیمی، آلومینیوم و ابزارهای ماشینی. بنابراین ایران به دنبال سرمایه‌گذاری‌های دولتی هنگفت در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۵ شاهد انقلاب صنعتی کوچکی بود.

سهام تولیدات صنعتی در تولید ناخالص ملی، شمار کارخانه‌های کوچک با ۱۰ تا ۴۹ کارگر از ۱/۵۰۲ به بیش از ۷/۰۰۰ و کارخانه‌های متوسط با ۵۰ تا ۵۰۰ کارگر از ۲۹۵ به ۸۳۰ و کارخانه‌های بزرگ با بیش از ۵۰۰ کارگر از ۱۰۵ به ۱۵۹ رسید. رقم مربوط به کارخانه‌های بزرگ علاوه بر کارخانه‌های بافندگی قدیمی و تاسیسات نفتی دهه ۱۳۱۰، مشمول کارخانه‌های نساجی جدید اصفهان، کاشان، تهران و کرمانشاه و نیز کارخانه‌های فولاد اصفهان و اهواز، پالایشگاه نفت شیراز، تبریز، قم و کارخانه‌های پتروشیمی آبادان، بندر شاهپور و جزیره خارک، ماشین‌سازی‌های تبریز، اراک و آبادان، آلومینیوم‌سازی‌های ساوه، اهواز و اراک، کارخانه‌های کود شیمیایی آبادان و مرو دشت و خودروسازی، تراکتورسازی و کامیون‌سازی ساوه، تهران، اراک، و تبریز می‌شود. حاصل این انقلاب صنعتی، تولید فزاینده برخی مواد و کالاهای مهم مثل تولید ذغال

سنگ، سنگ آهن، ورق‌های فولادی و آلومینیومی، سیمان، پارچه‌های پنبه‌ای و مصنوعی، کاغذ، اجاق گاز، تلفن، خودرو شامل سواری، اتوبوس و کامیون افزایش یافت. رژیم پهلوی در همان سال ۱۳۵۵ اعلام کرد که در پایان این دهه استاندارد زندگی در ایران از سطح زندگی در اروپایی غربی بالاتر خواهد رفت و در پایان سده کنونی، ایران یکی از پنج غول صنعتی جهان خواهد شد (Rouleau, 1976).

در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه ۱/۹ میلیارد دلار هم به بخش انسانی اختصاص داده شد. در نتیجه شمار تخت بیمارستانی، درمانگاه‌های بهداشتی، پرستاران و پزشکان افزایش یافت. این پیشرفت‌ها در کنار از بین بردن قحطی‌ها و بیماری‌های واگیردار، نرخ مرگ و میر کودکان را از ۲۰ درصد به کمتر از ۱۲ درصد کاهش داد و جمعیت ۲۵/۸۴۰/۰۰۰ نفری سال ۱۳۴۵ را در سال ۱۳۵۵ به ۳۳/۴۹۱/۰۰۰ نفر رساند.

افزایش بودجه در بخش منابع انسانی، باعث ارتقای وضعیت آموزش و پرورش کشور شد. از سال ۱۳۴۲ تا سال ۱۳۵۶، نظام آموزشی از لحاظ کمی بیش از سه برابر رشد پیدا کرد. میزان باسوادی از ۲۶ درصد به ۴۲ درصد رسید. مدارس جدید و کارخانه‌های صنعتی در شهرها متمرکز شدند، در نتیجه توسعه اقتصادی - اجتماعی سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۶ تاثیر بسیار زیادی بر جمعیت شهری گذاشت و جمعیت شهر به سرعت افزایش یافت.

در سال ۱۳۰۴ حدود بیست کارخانه مدرن وجود داشت که پنج مورد آن به نسبت بزرگ بودند و هر کدام پنجاه کارگر در استخدام خود داشتند. در سال ۱۳۲۰، تعداد کارخانه‌های مدرن به ۳۴۶ رسیده بود که ۱۴۶ مورد آن تأسیسات بزرگ بودند. تعدادی از کارخانه‌های بزرگ عبارت بودند از: ۳۷ کارخانه ریسندگی و بافندگی، ۸ تصفیه‌خانه شکر، ۱۱ کارخانه کبریت‌سازی، ۸ شرکت شیمیایی، دو کارخانه شیشه‌سازی، یک کارخانه تولید سیگار و ۵ کارخانه چای. بین سال‌های ۱۳۰۵ تا ۱۳۲۰، نیروی کار از ۲۰ هزار به ۳۱ هزار نفر افزایش یافت. تا سال ۱۳۲۰، در پالایشگاه نفت آبادان ۱۶ هزار کارگر و در مناطق حفاری خوزستان ۴۸۰۰ کارگر مشغول کار بودند. کارگران مزدبگیر همراه با نیروهای تولیدی مشغول در شرکت‌های صنعتی نوظهور در حدود ۱۷۰ هزار نفر بودند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۷۵).

برنامه نوسازی محمدرضا شاه بعد از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ ادامه یافت و سبب رشد هر چه بیشتر طبقه کارگر شد. طبقه کارگر ایران که در سال ۱۳۳۷، در مقیاس ۲۹/۶ درصد نیروی کار بود در سال ۱۳۵۵، با رشد نسبی روبرو شد و در حدود ۳۵/۵ درصد نیروی کار در ایران را تشکیل می‌داد. رشد سریع طبقه کارگر و کاهش تعداد شاغل در نیروی کار کشاورزی در سال‌های بعد از انقلاب سفید و اصلاحات ارضی حاکی از تشدید مهاجرت دهقانان از روستا به شهر و اشتغال آنها در بخش صنعتی است.

آمارهای منتشر شده نشان می‌دهد که بیشترین مقدار افزایش در اندازه طبقه کارگر، افزایش در تعداد کارگران ساختمانی، اپراتورها و کارگران ساده است که از ۳۷/۲ درصد نیروی کار به ۴۷/۵ درصد افزایش یافت. در حالیکه افزایش تعداد کارگران ماهر از ۳/۲ درصد نیروی کار به ۸/۳ درصد افزایش یافت. به عبارت دیگر، بیشتر این کارگران در بخش‌هایی مشغول بکار شدند که نیاز به مهارت و تخصص نداشت و دستمزد آن برابر با حداقل معیشت بود. به هر حال، در این دوره نیز گروه‌هایی بودند که همگی داعیه نمایندگی و رهبری بقیه کارگران را بر عهده داشتند (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۶۳-۱۶۴).

ناتوانی دولت در اعمال قدرت مطلقه در این دهه به شکل‌گیری نهادهای مختلف سیاسی از جمله احزاب و سندیکای کارگری کمک کرد. این تحول در سه دهه به خاطر استبداد حکومت مطلقه ناقص ماند. از آن زمان تا انقلاب ۱۳۵۷، دولت برنامه خود در قبال کارگران را بر پایه جلب رضایت از طریق بهبود زندگی و غیر سیاسی نگه داشتن آنها گذاشته بود. آمارهای ارائه شده نشان دهنده بهبود نسبی قدرت خرید کارگران در این دوره است. البته به این نکته نیز باید توجه داشت که بهبود در بین تمامی اقشار کارگران به چشم نمی‌خورد، برای مثال وضعیت کارگرانی که از مزایای کار در کارخانجات دولت یا مورد حمایت دولت برخوردار بودند (مثل شرکت نفت و ...) با وضعیت کارگران ساختمانی، اپراتوری و امثال آن بهتر بود (آبراهامیان، ۱۳۷۶: ۱۴۸).

ب - توسعه ارتش

ارتش و نیروهای نظامی یکی از ستون‌های قدرت محمدرضا شاه در کنار دربار و دیوانسالاری بود. از این رو با درآمدهای قابل ملاحظه نفتی و کمک‌های نظامی ایالات متحده، شمار نظامیان (نیروی زمینی، دریایی و هوایی، ژاندارمری و کمیته‌ها) را به عنوان

پشتیبان اصلی شاه بصورت تصاعدی افزایش داد. پیرو استخدام نیروهای ارتش، بودجه سالانه ارتش نیز افزایش پیدا کرد، از ۲۹۳ میلیون دلار در سال ۱۳۴۲ به ۷/۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۵ رسید. به گونه‌ای که ایران در سال ۱۳۵۵، بزرگترین نیروی دریایی خلیج فارس، پیشرفته‌ترین نیروی هوایی خاورمیانه و پنجمین نیروی بزرگ نظامی جهان را در اختیار داشت (Bayne, 1968: 186).

محمدرضا شاه به رفاه افسران، نظارت بر آموزش آنها، شرکت در مانورهای نظامی و پرداخت حقوق و پاداش، مزایای شغلی، امکانات درمانی پیشرفته، خانه‌های مرفه و فروشگاه‌های ویژه و ارزان‌قیمت برای آنها توجه داشت. وی مسئولیت اداره سپاه دانش و تأسیسات مهم دولتی بویژه موسسات بزرگ صنعتی را به افسران عالی‌رتبه واگذار کرد. سرنوشت شاه و ارتش آنچنان درهم تنیده بود که او در مصاحبه با یک محقق آمریکایی، خودش را نه مانند لویی چهاردهم بلکه همانند رضاشاه پهلوی یک ارتش می‌نامید (Bayne, 1968: 186).

محمدرضا شاه در کنار ارتش با همکاری فنی سازمان اطلاعاتی اسرائیل، سیا (CIA) و اف بی ای (F.B.I) پلیس مخفی جدیدی در سال ۱۳۳۶ با عنوان سازمان اطلاعاتی و امنیتی (ساواک) را تشکیل داد. همچنین برای تمرکز بیشتر قدرت با وجود آنکه دیوانسالاری، ارتش و حمایت مالی دربار سه ستون اصلی نگهدارنده رژیم بود، در ۱۱ اسفند سال ۱۳۵۳ مصمم شد تا نهادهای صنفی و اتحادیه‌های مستقل را بطور کامل تحت نفوذ خود درآورد. روندهای تمرکزگرا همواره بخش اجتناب‌ناپذیری از سازماندهی قدرت در ساختار سیاسی حکومت شاه را تشکیل می‌داد، بخصوص که دولت ماهیت فراطبقاتی یافته بود و زمینه برای شکل‌گیری فرایند تمرکزگرا در ساختار سیاسی فراهم بود. از این‌رو نهادهای آموزشی و مجموعه‌های بوروکراتیک وابسته به چنین مجموعه‌هایی به عنوان محور اصلی کارگزاری اجرایی محسوب می‌شدند.

دیوانسالاری در دوره پهلوی دوم

در طی ۱۴ سال اعضای دیوانسالاری دولتی از ۱۲ وزیر به ۱۹ وزیر و شمار کارمندان دولت از ۱۵۰۰۰۰ نفر به ۸۰۰۰۰۰ نفر تا سال ۱۳۵۶ افزایش یافت، البته بدون در نظر گرفتن دستگاه‌های نظامی که از ۴۰۰۰۰۰ نفر تشکیل شده بود. در طول این دوره وزارتخانه‌های جدید کار و امور اجتماعی، فرهنگ و هنر، مسکن و شهرسازی، اطلاعات

و جهانگردی، علوم و آموزش عالی، بهداشت و رفاه اجتماعی، تعاونی‌ها و امور روستایی شکل گرفتند. در واقع، تعداد وزارتخانه‌ها به ۲۰ وزارتخانه با ادارات و شعبات آن در سراسر کشور ایران رسید. همچنین سازمان‌های جدیدی به صورت سازمان‌های مستقل دولتی، سازمان منطقه‌ای، بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی وابسته به دولت در شهرداری‌ها ایجاد شد و توسعه یافت که با توجه به تغییرات و ادغام آنها، تعدادشان در سال‌های مختلف بسیار زیاد است. همزمان با گسترش بوروکراسی‌ها به منظور اداره بهتر مناطق استانی، در تقسیمات اداری نیز بازنگری شد. بنابراین شمار استان‌ها از ۱۰ استان به ۲۳ استان رسید.

گسترش فزاینده سازمان‌های اداری در دهه ۱۳۴۰ و ایجاد سازمان‌های جدید تا اندازه‌ای در پاسخ به انتظارات تحرک صعودی روشنفکران و تحصیلکردگان بود. از آنجا که بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی کوچک و ضعیف بود و قادر نبود فارغ‌التحصیلان نظام آموزشی را در مشاغل گوناگون اقتصادی، فنی و تخصصی جذب نماید، افراد تحصیلکرد نیز برای اشتغال به سمت بوروکراسی دولتی رفتند که این امر باعث افزایش مدرک‌گرایی شد.

از سال ۱۳۳۱ تا ۱۳۴۱، در برنامه طبقه‌بندی مشاغل، تغییراتی به شرح زیر صورت گرفت: طرح بهبود انتخاب و انتصاب پرسنل، طرح طبقه‌بندی مشاغل، سازمان طبقه‌بندی مشاغل، شورای معاونین اداری و در نهایت شوری عالی اداری (Kuklan, 1977: 43). شورای عالی اداری وابسته به دفتر نخست‌وزیری بود و بوسیله یکی از معاونین نخست‌وزیر نظارت می‌شد. مهمترین وظیفه این شورا آماده کردن قانون جدید خدمات کشوری و تاسیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور بود (Goodarzi, 1966: 2). بر اساس مطالعه این شورا در سال ۱۳۴۵، قانونی به منظور ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور از تصویب گذشت. با ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی، اصلاح خدمات کشوری وارد مرحله نوینی شد. بر اساس طرح طبقه‌بندی مشاغل، جدول حقوقی تنظیم شد، سازمان و روش‌های وزارتخانه‌های مختلف و موسسات دولتی، مورد بررسی دقیق قرار گرفت و دستورالعمل‌های سازمان و الگوهای انتصاب برای آنها تعریف شد و یک بانک اطلاعات پرسنل با توانایی پردازش الکترونیکی داده‌ها تاسیس گردید. علاوه بر آن، آزمون‌های رقابتی برای متقاضیان ورود به بخش دولتی متداول شد (Goodarzi, 1966: 2).

در سال ۱۳۴۷ مرکز آموزش مدیریت دولتی برای برنامه‌ریزی و اجرای آموزش قبل و حین خدمت کارکنان دولتی خصوصاً در سطوح مدیران میانی و ارشد تاسیس شد. قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵، با تعیین گروه‌های شغلی بر پایه مدرک تحصیلی و نقش مهمی که بویژه از نظر تعیین حقوق و پاداش به مدرک تحصیلی تخصیص داده شد گرایش به مدرک‌گرایی را افزایش داد. در نتیجه تحرک اجتماعی - شغلی در بوروکراسی بر پایه بدست آوردن مدرک تحصیلی دانشگاهی، عاملی برای آمدن افراد به موسسات آموزش عالی به امید ارتقای پایگاه اجتماعی‌شان بود. هجوم این افراد بیشتر از سوی خانواده‌هایی که امکانات مادی محدودی داشتند، صورت می‌گرفت. مطابق تحقیقات بدست آمده درصد فرزندان خانواده‌های کارگر و کاسب که به تحصیلات دانشگاهی روی آوردند در دهه ۱۳۵۰ خیلی بیشتر از قشرهای دیگر مانند خانواده‌های سرمایه‌دار تاجر و کارخانه‌دار بود. البته این احتمال وجود دارد که فرزندان خانواده‌های ثروتمند بیشتر در خارج از کشور به تحصیل اشتغال داشته‌اند. بیشترین درصد کسانی که به تحصیلات دانشگاهی اشتغال داشتند از خانواده‌های کارمندان دولت بودند. ۶۰ درصد دانشجویان سال اول دانشکده‌های ادبیات، علوم تربیتی، فنی و علوم که به طور نمونه انتخاب شده بودند پدران‌شان کارمند دولت بودند. در واقع خانواده‌های کارمند به تحصیلات عالی فرزندان‌شان بیشتر توجه نشان می‌دادند (سعیدی، ۱۳۵۱).

با توجه به رابطه‌ای که میان نظام آموزشی و بوروکراسی دولتی وجود داشت، هدف کلی نظام آموزشی، تربیت مدیران آینده کشور و کارکنان بوروکراسی بود. در دوره‌های بعد که دولت خدمات گوناگونی مانند بهداشت و درمان، بهزیستی و بسیاری خدمات دیگر را بر عهده گرفت و باید در همه این زمینه‌ها نیروی انسانی ماهر، کارآمد و متخصص تربیت می‌کرد، همچنان این ارتباط حفظ شد. محدود بودن بخش خصوصی و در نتیجه محدود بودن اشتغال در خارج از بوروکراسی دولتی باعث شد فارغ‌التحصیلان مدارس و دانشگاه‌ها برای اشتغال به بوروکراسی دولتی هجوم بیاورند و دولت به ناچار مجبور شد بوروکراسی و سازمان‌های آن را برای اشتغال و درآمد آنها گسترش دهد. این امر منجر به افزایش تورم و هزینه‌های آن شد هر چند که قشرهای پایین جامعه توانسته بودند با بدست آوردن مدرک تحصیلی و استخدام در بوروکراسی دولتی تحرک اجتماعی - شغلی صعودی را پیدا کنند.

با رشد بالای دیوانسالاری، دولت در مناطق شهری رشد پیدا کرد و توانست از هر دو کارمند تمام وقت یکی را در خدمت داشته باشد. در اواسط دهه ۱۳۵۰ رژیم می توانست به تنهایی به هزاران شهروند خود نه تنها حقوق و دستمزد بلکه خدمات بیمه درمانی، بیمه بیکاری، وام‌های تحصیلی، حقوق بازنشستگی و حتی مسکن ارزان قیمت بدهد.

آمارهای ارائه شده در سرشماری سال ۱۳۵۵ حاکی از آن است که یک سوم از شاغلان ایران (۲/۶۹۴/۷۷۸ نفر) در بخش خدمات کار می کردند (Milani, 1994: 61). البته این ارقام، دانشجویان مراکز آموزش عالی را در بر نمی گیرد و بیشتر معلمان، دبیران، استادان دانشگاه، نویسندگان، مغازه‌داران جدید، کارمندان متوسط، کارمندان بانک و کارمندان یقه سپید شرکت‌های خصوصی را در بر می گیرد. بطور مثال در سال ۱۳۵۵ تعداد ۴۳۷/۰۸۹ نفر در موسسات آموزش عالی تحصیل می کردند (Milani, 1994: 62). در سال ۱۳۵۶ حدود ۶۵۰/۰۰۰ دانش آموز برای ورود به دانشگاه در کنکور شرکت کردند. اگرچه آمار قابل اعتمادی برای تعداد و ظرفیت کارگران صنعتی ایران در دسترس نیست، اما آبراهامیان رقم ۲/۴۰۰/۰۰۰ را بدست می دهد که شامل کارگران صنعتی، رانندگان کامیون، کارگران مزدبگیر بانک‌ها و سایر شرکت‌ها بودند. همچنین در بخش خدمات بهداشتی، رقم تخمینی ۱/۹۲۴/۰۵۳ نفر فعالیت داشتند (Milani, 1994: 64).

در دوره محمدرضا شاه، برای نخستین بار دست خوانین محلی، کدخداهای و زمین‌داران از حکومت بر توده‌های روستایی کوتاه شد. سران ایالات نیز مانند مالکان بزرگ در نتیجه اصلاحات ارضی و یکجانشینی عشایر و ملی کردن کلیه مراتع کشور قدرت سیاسی و منزلت اجتماعی خود را از دست دادند، هرچند که برخی از آنها توانستند مانند زمینداران بزرگ قدرت اقتصادی خود را حفظ کنند و به صورت زمیندار، سوداگر، مقام اداری رده بالا یا فرمانده نظامی درآیند (فوران، ۱۳۸۰: ۴۸۲-۴۸۱). در مقابل گروه زیادی از مردم عادی عشایر بر اثر سیاست‌های دولتی با مشکلات اقتصادی یکجانشین شدند و عده کثیری از آنان به صورت دهقانان کم‌زمین یا کارگر کشاورزی درآمدند، در کارخانه‌ها به کار پرداختند یا به صورت عمده ساختمانی جزء طبقه‌های فقیر حاشیه شهری شدند. زندگی برای اغلب عشایرها دشوارتر شد و آمار و ارقام وضعیت

تغذیه در روستاها حاکی از سوء تغذیه شدید در کردستان، خوزستان، کرمان و بختیاری یعنی مناطقی است که جمعیت زیاد ایلی داشته‌اند (فوران، ۱۳۸۰: ۴۸۲).
اقتدارگرایی در دوره پس از ۱۳۳۲، فرآیند دیوانسالاری و تمرکز قدرت را تقویت نمود و دو تحول همزمان در این فرآیند تأثیرگذار بودند:

* نخست، گسترش مستمر دیوانسالاری دولت و قدرت رو به رشد در کنترل جامعه؛

* دوم، انتقال ثقل قدرت دولت از قوه مقننه به قوه مجریه بویژه به دربار و شاه.

حذف زمینداران منجر به گسترش دیوانسالاری دولت در اقصی نقاط کشور شد، ضمن آنکه دولت وظایف اقتصادی متعددی در بخش اراضی از قبیل تهیه اعتبار و دیگر نهادهای تولید مانند فروش و توزیع تولیدات کشاورزی و سازماندهی مجدد فرآیند تولید را خود به عهده گرفت.

در دیوانسالاری دوره محمدرضا شاه نه تنها امور مربوط به قیمت محصولات کشاورزی، توزیع آب، اندک مسیرهای کوچ باقی‌مانده اداره می‌شد بلکه مدیریت ۸۹ مزرعه دولتی و نظارت بر ۸۵۰۰ تعاونی دولتی دارای ۱/۷۰۰/۰۰۰ عضو را هم بر عهده داشت. دولت عملاً به نوعی در همه حوزه‌های زندگی روزمره دخالت می‌کرد. در مورد عشایر، زمین را دولت اجاره می‌داد و سم‌پاشی درختان میوه، کود دادن به زمین، پرورش دام، زنبورداری، فرش بافی، فروش کالا، کنترل جمعیت، سازماندهی زنان، آموزش مذهبی، درمان بیماری‌ها و زایمان زنان، همگی با کمک دولت انجام می‌گرفت (Loeffler, 1975: 21).

دیوانسالاری در میان جمعیت روستایی گسترش یافته بود به طوری که در سال ۱۳۵۳ دولت مجبور بود برای سازماندهی روستاها، جمعیت‌زدایی برخی مناطق و پر کردن مناطق دیگر را برنامه‌ریزی کند. به این دلیل که «روستاهای بسیار زیادی در ایران وجود داشت که بیشتر این روستاها غیر قابل دسترسی بودند و نمی‌توانستند به طور کامل به آنها رسیدگی کنند. بنابراین باید شماری از آنها را در مناطقی که قطب نامیده می‌شد، مستقر کنند (Fitzgerald, 1974: 74). از این رو قرار بود کشور از یک سو به بیست «قطب توسعه» و از سوی دیگر به نواحی توسعه‌یافته «حاشیه‌ای» تقسیم شود (Brun/Dumont, 1978: 18).

قطب‌های توسعه از حمایت دولت به صورت اعتبارات کشاورزی، طرح‌های آبیاری، جاده، کود شیمیایی، سموم دفع آفات گیاهی، تراکتور، مدرسه، مراکز درمانی رایگان و سوخت ارزان قیمت برخوردار می‌شدند. اما نواحی حاشیه‌ای چیزی دریافت نمی‌کردند و قطعاً جمعیت‌شان نیز کاهش می‌یافت. از نظر دیوانسالاری دولتی، این اقدام نوعی مهندسی اجتماعی در مقیاس گسترده‌ای بود، حال آنکه برای دهقانان بخش حاشیه‌ای، بیشتر طرح نابودی اجتماعی بزرگ قلمداد می‌شد. اگرچه دهقانان، یک گروه شغلی شهری نیستند اما به سبب مهاجرت گسترده روستایی به شهرها از ذخایر گروه‌های حاشیه شهری بودند. بنا به سرشماری جمعیت در سال ۱۳۵۵، از ۸/۶۹۸/۹۴۷ نفری که کل نیروی کار ایران را تشکیل می‌دادند، ۲/۹۹۱/۸۶۹ نفر در بخش کشاورزی به کار مشغول بودند. با این حال، دهقانان بزرگترین بخش جمعیت ایران را تشکیل می‌دادند. اما اصلاحات ارضی شاه و وام‌هایی که به دهقانان داده می‌شد استقلال کشاورزان را تضعیف کرد و به کاهش تولید کشاورزی منجر شد. بسیاری از کشاورزان که قادر به بازپرداخت وام‌های خود به بانک‌ها نبودند، فرصت‌های شغلی در شهر آنها را جذب می‌کرد. به این ترتیب، آنها قطعه زمین‌های خود را فروختند و راهی شهرها شدند. با مهاجرت روستائیان به شهرها، آنها بعنوان نیروهای اجتماعی حاشیه‌ای به تدریج جذب ساختار اقتصاد نیمه‌صنعتی و نیمه‌تجاری شدند.

در واقع، توسعه سریع و نامتوازن تولید بویژه بین بخش کشاورزی و صنعتی، به افزایش اساسی در نرخ مهاجرت از روستا به شهر منجر شد. تخمین زده می‌شود که مهاجران روستایی مسئول ۴۴ درصد افزایش جمعیت شهرنشین بین سال‌های ۱۳۳۶-۱۳۴۶ بودند، ولی این سهم در دهه ۱۳۵۶-۱۳۴۶ به بیش از ۵۰ درصد رسید (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۸۲). از این رو، رشد جمعیت سالانه با نرخی ۳/۲ درصد در اواخر دهه ۱۳۵۰ که جمعیت کشور را به ۳۳/۶ میلیون نفر در سال ۱۳۵۵ رسانده بود، حالت ناموزون داشت و بین بخش‌های اقتصادی یکسان توزیع نمی‌شد. افزایش جمعیت شهری از ۲۲ درصد در سال ۱۳۱۹، به ۴۷ درصد در سال ۱۳۵۵ و به ۴۹ درصد در سال ۱۳۵۷ رسیده بود که طی آن انبوه عظیمی از روستائیان دهقان به شهرها مهاجرت نمودند. در واقع، جمعیت بخش کشاورزی به سمت بخش‌های خدماتی و صنعتی (به ویژه در تهران) سرازیر شدند (فوران، ۱۳۸۰: ۴۷۱).

در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۶، با ورود جمعیت بیشتر و پیوستن استان‌های دوردست به حوزه اقتصاد کشور، میزان تولید ناخالص ملی بسیار افزایش پیدا کرد اما از این رشد همه مردم بهره یکسانی نبردند. طبقات ثروتمند بیشتر از طبقات متوسط، پایین و مناطق مرکزی به ویژه تهران از استان‌های پیرامونی از این رشد سود بردند. اگرچه در مورد توزیع درآمد آمار قابل اعتمادی وجود ندارد، به این دلیل که ثروتمندان می‌توانستند بخش اندکی از درآمدهای خود را خرج کنند، اما بررسی‌های سال ۱۳۳۸ نشان می‌دهد که ۳۵/۵ درصد از کل هزینه‌ها به ۱۰ درصد از ثروتمندترین افراد و ۵۱/۷ درصد از کل هزینه‌ها به ۲۰ درصد از ثروتمندترین افراد تعلق داشت. در سطح پایین هرم اجتماعی، ۱/۷ درصد از کل هزینه‌ها به ۱۰ درصد فقیرترین‌ها و ۷/۴ درصد کل هزینه‌ها به ۲۱ درصد فقیرترین‌ها مربوط می‌شد. همچنین ۲۷ درصد از کل هزینه‌ها به ۴۰ درصد افراد با درآمد متوسط مربوط می‌شد که منجر به نابرابری روز افزون می‌شد. این نابرابری در دهه ۱۳۴۰، بیشتر شد. بررسی‌های سال ۱۳۵۲، نشان می‌دهد که ۵۵/۵ درصد از کل هزینه‌ها به ۲۰ درصد ثروتمندترین‌ها، ۳/۷ درصد از کل هزینه‌ها به ۲۰ درصد فقیرترین‌ها و ۲۶ درصد از کل هزینه‌ها به ۳۰ درصد از جمعیت متوسط کشور تعلق داشت. خانه‌های لوکس، انواع خودروهای کوچک و مسافرت‌های سالانه به اروپا، دستاورد درآمدهای زیاد نفت برای طبقات متوسط بود (International Labor Office, 1972: 6). به طبع، سهم تجار ثروتمند از این درآمدها، امپراطوری‌های غیر قابل تصور برای سرمایه‌داران پیشین، قصرهایی مانند کاخ‌های پادشاهان قدیمی و رسوایی‌های بسیار مهمتر از رسوایی‌های نسل پیشین بود. یک مجله وابسته به پنتاگون در این باره می‌نویسد: در سال ۱۳۵۵ میزان واقعی فساد مالی به ارقام حیرت‌آوری رسیده بود. حتی آمارهای محافظه‌کارانه نیز گویای آن است که از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۵ میزان چنین فسادهای مالی و رشوه‌خواری‌ها دست کم بیش از یک میلیارد دلار بود (Mansur, 1979: 33-34).

دیوانسالاری گسترده، متکی بر شبکه حمایتی دارای امکانات مالی خوب، مدعی بود که برای در دست گرفتن اقتصاد و حتی بازسازی بنیادی جامعه، قدرت کافی دارد. درآمدهای بی‌حساب نفتی نیز وسیله‌ای برای راضی ساختن و خریدن مخالفان بالقوه و گسترده‌تر کردن ابزارهای نظارت اجتماعی شد. با توجه به این واقعیت‌ها به نظر می‌رسد پایه‌های رژیم بسیار استوار و ویران‌نشدنی باشد و نهادهای آن چنان قدرتمند باشد که در

برابر فشارهای ناشی از توسعه ناهمگون و نوسازی نامتوازن پایدار بماند. اما دو بحران غیر منتظره این محاسبات و پیش‌بینی‌ها را کاملاً بدون اعتبار ساخت. بحران اقتصادی به شکل تورم حاد و بحران نهادی ناشی از اعمال فشارهای خارجی بر شاه که هدف از آنها وادار ساختن رژیم به تعدیل کنترل پلیسی و رعایت حقوق بشر بویژه حقوق مخالفان سیاسی در ایران بود. تورم، که در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ تقریباً در اقتصاد ایران به صفر رسیده بود، دوباره در دهه ۱۳۵۰ پدیدار شد و شاخص هزینه زندگی از میزان ۱۰۰ در سال ۱۳۵۰ به ترتیب در سال‌های ۱۳۵۴ و ۱۳۵۵ به ۱۲۶، ۱۶۰ و ۱۹۰ رسید (سازمان برنامه و بودجه ایران، ۱۳۵۶). در اصل، این تورم نتیجه چندین عامل بود: کمبود مسکن و هجوم بیش از ۶۰/۰۰۰ تکنسین خارجی با حقوق و درآمد بالا، سرعت گرفتن میزان جمعیت نسبت به میزان رشد تولیدات کشاورزی، افزایش ناگهانی قیمت مواد غذایی در بازارهای جهانی، برنامه صنعتی کردن پرشتاب و رشد بی‌وقفه بخش نظامی که به کمبود نیروی کار، افزایش دستمزدها در مناطق روستایی، خالی شدن روستا از نیروی کار و بنابراین تشدید مشکلات کشاورزی منجر شد. مهمتر از همه تحرک شدید اقتصادی در نتیجه تزریق دلارهای نفتی از طریق برنامه بلندپروازانه توسعه به جامعه در سال ۱۳۵۳ دولت، سرمایه‌گذاری‌های توسعه را سه برابر کرد و حجم پول در گردش را بیش از ۶۰ درصد افزایش داد (Economist, 1975).

بنابراین برنامه‌های توسعه و پیشرفت بویژه پس از افزایش قیمت نفت در سال ۱۳۵۲ به تورم بالا و مصارف و هزینه‌های غیر مولد زیادی انجامید و مهاجرت گسترده به شهرها را دامن زده بود، وقتی با کاهش قیمت نفت پس از ۱۳۵۴ مواجه شد، اقتصاد ایران را از انجام تعهدات بیش از اندازه‌ای که بر عهده‌اش گذاشته شده بود ناتوان ساخت (Keddie, 1988: 305). در نتیجه، انقلاب زمانی رخ داد که به دنبال یک دوره چشمگیر رشد اقتصادی، دوره کوتاه‌تر ولی سریع و تند زوال و انقباض آغاز شد (Keddie, 1988: 306).

ویژگی‌های دیوانسالاری در دوره پهلوی دوم

الف - آمیختگی عناصر سنتی و مدرن در بوروکراسی دولتی که تلفیقی از پابندی به سنت‌ها و هنجارهای قدیمی (فرهنگ سنتی) یک جامعه با مجموعه‌ای از هنجارها، افکار

و روش‌های جدیدی که از یک الگوی ساختار بوروکراتیک عقلانی - قانونی اقتباس شده است، همچنان در نظام اداری وجود دارد. این درآمیختگی قطعاً بر رفتار بوروکرات‌ها تأثیرگذار خواهد بود. در نتیجه ممکن است برخی از بوروکرات‌ها در زمینه حل مسائل و تصمیم‌گیری‌های سازمان‌های اداری هنجارهای جدید را بپذیرند و برخی از هنجارهای قدیم پیروی کنند و یا گروهی نیز تلفیق عناصر سنتی و مدرن را بکار گیرند. بنابراین اینکه کدام یک از رفتارها بیشتر در بوروکراسی دولتی وجود دارد به نوع سازمان‌ها و یا در شرایط گوناگون متفاوت است.

ب - تأثیر عوامل سیاسی در روند بوروکراسی دولتی دارای دو ویژگی خاص است: نخست، تأثیر منفی عوامل سیاسی بر بوروکراسی در ارتباط با نظام سیاسی؛ در این دوره هیچ یک از بوروکرات‌های بلندپایه توانایی لازم را نداشتند که به تنها منبع ارائه خدمات یا اطلاعات در یک حوزه معینی تبدیل شوند و بتوانند پایگاه قدرتمندی برای خود ایجاد کنند. بنابراین مسئولیت گردآوری و تفسیر اطلاعات درباره مسائل مهم داخلی و خارجی به یک سازمان واگذار نمی‌شد بلکه این وظایف و مسئولیت‌ها میان چند سازمان مختلف توزیع می‌شد (Zonis, 1976: 85-86). در نتیجه این روش باعث تداخل وظایف سازمان‌ها می‌شد.

از سویی برخی مقامات اداری با برقراری ارتباطات نزدیک با نخبگان سیاسی و شخصیت‌های متنفذ و قدرتمند سیاسی و انجام خدماتی برای آنها می‌توانستند به مقامات بالای سیاسی برسند (فوران، ۱۳۸۰: ۱۸۸). همچنین آنها از طریق عضویت در شوراهای عالی در وزارتخانه‌ها، عضویت در هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها یا جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران و غیره می‌توانستند همزمان دو یا چند شغل داشته و حقوق و پاداش‌های بیشتری را دریافت نمایند (فوران، ۱۳۸۰: ۱۸۹-۱۸۸).

دوم، منافع نظام سیاسی در ارتباط با مشارکت بوروکراسی در فرایند سیاسی و تصمیم‌گیری‌های سیاسی که این ویژگی در چند زمینه قابل مشاهده است:

- بوروکراسی به عنوان یکی از ابزارهای اصلی تنظیم رفتار سیاسی و یکی از کانال‌های اصلی مبارزه برای قدرت که منافع مختلف در آن و از طریق آن تنظیم و ترکیب می‌شد، مانند رفتارهایی که در ارتباط با انجام انتخابات فرمایشی، توزیع منابع درآمد دولتی، کنترل سیاسی و غیره است تبدیل شد.

- در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ قشر بالای بوروکراسی به یک گروه ذینفع و همدست با دیگر گروه‌های متنفذ تبدیل شد. بوروکراسی دیگر صرفاً بازوی اجرایی یا اداری نبود که زیر نظر دستگاه قانونگذاری عمل کند بلکه خود در برقراری، تعیین و اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها نقش مهمی بازی می‌کرد.

پ - بوروکراسی دولتی در این دوره به عنوان ابزار عمده دگرگونی اجتماعی و اجتماعی شدن سیاسی در قالب اجرای برنامه‌های «اصلاحات ارضی» و برنامه‌های معروف به «انقلاب سفید» عمل می‌کرد. از این رو، با توسعه نوسازی و هدف‌های جدید سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، دامنه فعالیت‌های بوروکراسی گسترش یافت. در نتیجه کارکنان جدید و بیشتری استخدام شدند. پیرو افزایش نیرو، سازمان‌های جدیدی ایجاد شدند و کارایی بوروکراسی تا اندازه‌ای افزایش یافت. اما پس از مدتی برخی سازمان‌ها به طور مستثنی پاداش‌ها و حقوق‌های اعضای خود را افزایش دادند. این امر باعث شد تا هماهنگی در زمینه امور استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای کارمندان ایجاد نشود.

در جامعه‌ای که همچنان روابط مربوط به نقش شخص در چارچوب گروه‌های سنتی تعیین می‌شوند و حقوق و تکالیف بر حسب روابط شخصی تعریف می‌شوند، نمی‌توان انتظار داشت که بوروکراسی کاملاً عقلانی - قانونی و یا با کارایی زیاد که کاملاً مبتنی بر روابط غیر شخصی باشد، صورت بپذیرد. چرا که در کنار رفتارها و شیوه‌های عمل بوروکراتیک، رفتارها و شیوه‌های عمل نیمه‌سنتی و نیمه‌بوروکراتیک نیز در سازمان‌های اداری ما همچنان وجود دارند. می‌توان تاثیر این رفتارها و عملکردها را در گزینش و استخدام مقامات بوروکراسی و کارمندان دولتی در موارد زیر مشاهده کرد:

- گزینش و استخدام کارکنان بدون توجه به توانایی و صلاحیت اشخاص، بر اساس معیارهای غیربوروکراتیک مانند وفاداری و تعهد سیاسی، روابط شخصی و خویشاوندی در استخدام کارکنان بوروکراسی انجام می‌شد.

- وفاداری سیاسی و ارتباط با مراکز قدرت، در گزینش و استخدام کارکنان سطوح بالایی و حتی میانی بوروکراسی نقش مهمی داشت.

در گذشته عواملی مانند علایق و پیوندهای قومی و محلی (مانند هم‌ولایتی بودن، هم‌زبان بودن و غیره) در وفاداری اداری و قائل شدن امتیاز برای اعضای درون گروه و حمایت در مقابل افراد خارج از گروه نقش قابل ملاحظه‌ای داشته است. اگرچه نقش

این عوامل پس از استقرار بوروکراسی دولتی مدرن کاهش یافته بود، اما اواخر این دوره تا اندازه‌ای دوباره دیده می‌شد. در برخی دوره‌ها نیز به دلایل سیاسی، مقامات بوروکراسی را به اعضای یک حزب سیاسی بخصوص داده یا کارمندان اداری را با دادن امتیاز پُست و مقام‌های اداری به عضویت در یک حزب سیاسی خاص ترغیب می‌کردند. این امر باعث می‌شد تا همیشه عوامل سیاسی بیش از دیگر عوامل باعث کاهش کارایی سازمان شود.

- نابرابری در فرصت‌های آموزشی و شغلی، به این صورت که افرادی در رأس سلسله‌مراتب بوروکراسی رئیس‌ان اداری (وزیران، معاونان وزارتخانه‌ها، استانداران، روسای موسسات عمومی و شرکت‌های دولتی و نظائر آن) قرار می‌گرفتند که تقریباً همگی از خانواده‌های سطح بالا و یا متوسط و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های خارج و به میزان کمتری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در داخل کشور بودند.

رشد فزاینده بوروکراسی در این دوره تا اندازه‌ای در ارتباط با افزایش کارایی بوروکراسی بویژه در زمینه توسعه اقتصادی و صنعتی شدن و گسترش خدمات بوروکراسی به علت افزایش جمعیت، توسعه شهرها و گسترش خدمات آموزشی، بهداشتی و رفاهی بوده است، نه در ارتباط با گسترش هدف‌ها، کارکردها و خدمات آن. البته در بعضی موارد رشد بوروکراسی در ارتباط با هدف‌های سیاسی یا منافع سیاسی حاکم بوده که باعث افزایش بسیار زیاد هزینه‌های بوروکراسی شده و پیامدهای منفی نیز به همراه داشته است. در نتیجه عوامل سیاسی و ارزش‌های کلی فرهنگی و محیط اجتماعی بوروکراسی در این دوره بر ماهیت ساختار اداری و بر رفتارهای اداری تاثیرگذار بوده است.

برخی از مهمترین عواملی که باعث شد بوروکراسی دولتی در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ تا حدی به صورت وسیله تحریک اجتماعی و اقتصادی در بیاید به شرح زیر است:

- نقش مهم دولت در قلمرو اقتصادی؛ اقتصاد کشور به نفت وابسته بود از این رو درآمدهای هنگفت نفت توسط دولت صرف اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و تهیه نیازمندی‌های وارداتی و تامین هزینه‌های ارتش و بوروکراسی اداری می‌شد. در واقع، توسعه صنعتی و نوسازی در فاصله سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ تا حدود زیادی مرهون نقش مسلط دولت بوده است (فوران، ۱۳۸۰: ۴۸۷).

- شأن و اعتبار اجتماعی؛ پیرو تحولات سیاسی و افزایش اهمیت نخبگان اداری و سیاسی، کار در سازمان‌های اداری دولتی یا بوروکراسی دولتی باعث افزایش اعتبار اجتماعی کارمندان می‌شد. در نتیجه افراد تمایل به اشتغال در سازمان‌های دولتی داشتند.
 - تمایل رو به رشد جوانان تحصیلکرده به پیشرفت‌های شغلی و تحرک اجتماعی؛ ارضای آرزوهای تحرک اجتماعی - شغلی جوانان که تحت تأثیر نوسازی و توسعه اقتصادی بوجود آمده بود، ضروری بود تا از بی‌اعتنایی و پیشامد پیامدهای نامطلوب آن در راستای بی‌ثباتی نظام جلوگیری شود. در نتیجه اقداماتی در زمینه ایجاد و توسعه سازمان‌ها و ادارات غیر لازم با افزایش پُست‌های اداری برای مشغول به کار کردن ظاهری افراد تحصیلکرده در این مرحله به عمل آمد و سبب گسترش بیش از حد و غیر ضروری بوروکراسی و افزایش هزینه‌های آن شد.
 - ساختار نظام آموزشی به گونه‌ای بود که افراد را بیشتر برای خدمت در بوروکراسی دولتی آماده می‌کرد. در واقع هدف آموزش و پرورش، تربیت نخبگان اداری یا مدیران سطوح مختلف بوروکراسی بود. از این رو، بیشتر فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در بخش‌های گوناگون بوروکراسی دولتی جذب می‌شدند.
 - استخدام در دستگاه‌های دولتی به نوعی تأمین شغلی و امنیت آن محسوب می‌شد، حتی هنگامی که در بوروکراسی دولتی حقوق‌ها و درآمدها کمتر بود، استمرار و ثبات و منظم بودن درآمد و وجود حقوق بازنشستگی امنیت شغلی را تأمین می‌کرد. در نتیجه هر فردی که می‌توانست در دستگاه اداری استخدام شود خاطرش همه‌جانبه آسوده بود.
 - کمبود فرصت‌های استخدام و اشتغال در خارج از بوروکراسی دولتی برای افراد تحصیلکرده که باعث هجوم آنها به بوروکراسی دولتی می‌شد.
- با وجود آنکه در این دهه، تلاش‌های بسیاری در زمینه افزایش کارایی بوروکراسی از طریق ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تهیه و تصویب یک قانون جدید استخدام کشوری و همچنین کمیته‌های هماهنگی که معاونان تمام وزارتخانه‌ها در آن عضویت داشتند صورت گرفت، اما همچنان نظام سیاسی و عوامل سیاسی بر کارایی بوروکراسی تأثیر منفی داشت.

آسیب‌شناسی دیوانسالاری در دوره پهلوی دوم

تحولات در نظام دیوانسالاری ایران دوره پهلوی دوم، ادامه اقدامات پهلوی اول بود. روند تحول در ایران بعد از خروج نیروهای اتحاد شوروی شتاب بیشتری به خود گرفت. اما ضرورت شکل‌گیری دولت اقتدارگرا بیش از هر زمان دیگری بعد از کودتای مرداد ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ مشاهده شد. در نتیجه، روند دولت‌سازی در ایران بعد از کودتا بر اساس نشانه‌هایی از اقتدارگرایی و ماهیت ساختاری شکل گرفت.

محمدرضا شاه فکر می‌کرد اگر متحدان دیروز خود را در ساختار سیاسی کشور کم‌اثر و بی‌اثر کند، در آن شرایط زمینه برای تثبیت اقتدارش فراهم می‌شود. ساختار دولت در ایران به گونه‌ای است که اغلب رهبران اقتدارگرا فکر می‌کنند اگر متحدان خود را بی‌اثر سازند، مطلوبیت سازمانی و اقتدار سیاسی بیشتری به دست می‌آورند. در چنین شرایطی بود که شاه با اجرای برنامه انقلاب سفید، در روند توسعه اقتصادی غرب‌محور قرار گرفت (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۴۹). اما نتوانست در ارتباط با برنامه توسعه، پیوندهای لازم دولت را با بخش‌های مختلف جامعه به وجود آورد و در نهایت به فروپاشی پیوندهای باقیمانده اقتصادی و سیاسی کمک کرد.

از سال ۱۳۴۱ که محمدرضا شاه مبادرت به حذف تدریجی طبقات اقتصادی و اجتماعی سنتی کرد، زمینه برای فعالیت گروهی در ساختار دولت ایجاد شد که زیربنای حزب رستاخیز و نظام سیاسی تک‌حزبی را بوجود آورد (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۹۲). تلاش وی برای کنترل لایه‌های اجتماعی سنتی، تضادهای ساخت اقتصادی را به ساحت سیاسی کشاند. با توجه به هدف شاه در ادامه یک برنامه توسعه اجتماعی و اقتصادی، سبب شد نیروهای قدرتمند سنتی (مالکان، بازاریان و روحانیون) تضعیف شوند. در این شرایط نظام سیاسی توانست به واسطه درآمدهای سرشار حاصل از فروش نفت، زیرساخت‌های اجتماعی و امنیتی خود را سازماندهی کند و طبقه جدیدی از سرمایه‌داران وابسته به اقتصاد جهانی و نظام سیاسی دربارمحور را بوجود آورد اما بعد از پدید آمدن اقتصاد نامتوازن، دولت دچار تناقض در انجام کارویژه‌های خود در هدایت کشور به سمت یک نظام سرمایه‌داری صنعتی شد.

وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و نه درآمدهای بدست آمده از حمایت طبقاتی، باعث شد تا شاه بدون توجه به کسب حمایت گروه‌های اجتماعی و طبقات اقتصادی

ماهیتی فراطبقاتی بیابد و از طریق پیوند با ساختار اقتصاد سرمایه‌داری به حیات سیاسی خود ادامه دهد.

برنامه نوسازی محمدرضا شاه بیشتر متأثر از ساخت قدرت سنتی سلطانی بود که موجب بوجود آمدن توسعه نامتوازن در کشور شد. این ناموزونی نتوانست برنامه توسعه یکپارچه‌ای را در سطح تحول و دگرگونی ساخت سیاسی و اقتصادی کشور بوجود بیاورد. چنین دولتی در زمانی که به کمک درآمدهای نفتی؛ سرمایه‌گذاری تولیدی صنعتی را گسترش داد، با ماهیت استبدادی و پاتریمونیالی در کشور دچار تناقض شد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۵۲). شاه نتوانست تغییرات سیاسی متناسب با تغییرات اقتصادی و اجتماعی در جامعه ایران را سازماندهی کند (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۵۲).

در واقع انحصار نفت در دست دولت، اقتصاد کشور را در وضعیت بحران ناشی از تورم و رکود قرار داد و از سویی منجر به ظهور دولت فراطبقاتی شد که مستلزم کنترل ساختار اجتماعی از طریق تخصیص بودجه برای بخش دفاعی، تضمین کنندگان استقلال حکومت و همچنین برتری دولت بر بورژوازی کمپرادور بود. در نتیجه اقتصاد کشور بر اساس شاخص‌های دولت رانتی و جهت‌گیری سیاسی دولت معنا پیدا کرد. در چنین شرایطی، وابستگی روزافزون ایران به صادرات نفت در دهه ۱۳۵۰ احتمال ایجاد بحران و شکنندگی دولت رانتیر را افزایش داد.

فرایندهای بحران در ساختار اقتصادی و اجتماعی ایران زمانی مشاهده شد که ناکارآمدی اجرایی با جلوه‌هایی از بحران اقتصادی پیوند یافت. بحران ناکارآمدی و بحران ناشی از رکود اقتصادی در سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۵۰، مشکلات اقتصادی دولت را به گونه مشهودی افزایش داد. این امر منجر به افزایش نفوذ مستقیم سرمایه‌های خارجی در بازار اقتصادی ایران شد (اشرف، ۱۳۵۹: ۲۷).

با افزایش درآمدهای اقتصادی ایران، طبقات اجتماعی جدید در کشور رشد و توسعه یافت. در نتیجه شرایط ظهور بورژوازی کمپرادور فراهم شد. در این دوران دولت و ساختار قدرت، تحت کنترل نخبگان نظام سیاسی حکومت پهلوی بودند. این امر بیانگر شرایطی بود که به موجب آن نخبگان اقتصادی و سیاسی توانستند کنترل درآمدهای نفتی را بر عهده گیرند و از این طریق، سهم قابل توجهی برای خود اختصاص دهند. با شکل‌گیری و کسب قدرت توسط دولت رانتیر، نظام سیاسی و نخبگان حکومتی در خدمت بورژوازی کمپرادور

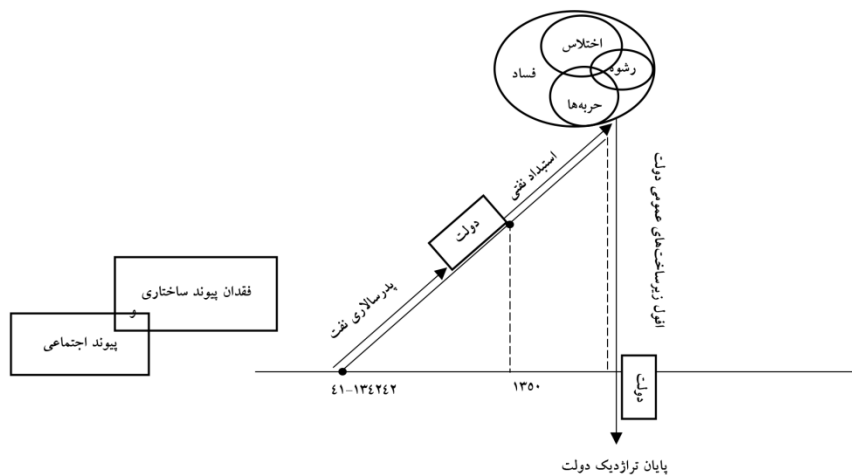
قرار گرفتند. دولت، پشتیبان و تکیه‌گاه اقتصادی گروه‌ها و طبقات مسلط شد و ارتباط خود با گروه‌های اجتماعی فرو دست را از دست داد. این امر اصلی‌ترین عامل شکل‌گیری انقلاب اجتماعی در نظام سیاسی اقتدارگرا بود (Muller, 1983: 81).

با شکاف سیاسی در بین نخبگان و حکومت، زمینه شکل‌گیری تضادهای امنیتی نیز بوجود آمد که باعث سازماندهی قدرت در قالب نوسازی اقتدارگرایانه و گسترش تضادهای اجتماعی و سیاسی در کشور شد. طیف گسترده‌ای از گروه‌های اجتماعی با ایدئولوژی‌های سیاسی متفاوت شکل گرفتند. اقتدارگرایی ساختار سیاسی ایران در دوره پهلوی دوم به گونه‌ای بود که نشانه‌های مختلف بحران نوسازی را می‌توان در سال‌های ۱۳۵۴ به بعد مشاهده کرد. اصلی‌ترین نشانه این بحران در عدم توازن توسعه اقتصادی و نهادمندی سیاسی که نشانه ناکارآمدی ساختاری و شکست نسبی بود، دیده می‌شد. این شکست در سال‌های نیمه دوم دهه ۱۳۵۰ به فروپاشی روابط و پیوندهای اجتماعی و سیاسی سنتی در جامعه منجر شد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۵۳). در چنین فرایندی بازارهای شهری، طبقه متوسط جدید (که به لحاظ فکری از آرمان‌های دموکراتیک پیروی می‌کرد) و روحانیون علیه آن وارد صحنه شدند (عظیمی، ۱۳۷۴: ۱۵).

مساله دیگر که به بحران‌های موجود دامن می‌زد، فسادهای اداری بود. با وجود آنکه در آغاز دهه ۱۳۳۰، قانونی برای مبارزه با فساد اداری به تصویب رسیده بود، اما متأسفانه این قانون و حتی قوانین بعدی تاثیری در مبارزه با فساد اداری کشور نداشت و همچنان فساد اداری با افزایش درآمد نفت و رشد اقتصادی در دهه ۱۳۴۰، در شکل‌های اختلاس و رشوه‌خواری افزایش یافت. سرانجام با درآمدهای عظیم نفتی در دهه ۱۳۵۰ و اوج‌گیری تسلط شخصی شاه، باعث شد تا فساد اداری به میزانی بدون سابقه افزایش بیابد (صبوری، ۱۳۸۰: ۲۵۴-۲۵۵).

استمپل به نقل از یک مقام وزارت دارایی در مورد گسترش فساد اداری می‌نویسد: «افزایش بیش از حد پول به معنای سرازیر شدن پول بیشتر به جیب مأمورین بود ... با این همه و با وجود فساد باز می‌شد دستگاه را گرداند، منتها آنهایی که در رأس بودند کم‌کم حرص بیشتری نشان دادند و گل سر کیک را برای خود می‌خواستند» (استمپل، ۱۳۸۷: ۱۹). این فسادها شامل اختلاس و رشوه‌خواری در سطح گسترده‌ای می‌شد که عمدتاً

توسط بالاترین افراد از سطوح نظام سیاسی و اداری و گروه‌هایی که در لایه‌های بالایی جامعه بودند نظیر ثابت، خیامی، طوفانیان و... صورت می‌گرفت. بنابراین عدم توازن توسعه اقتصادی و نهادمندی سیاسی، زمینه لازم برای بحران مشروعیت شاه را فراهم کرد. طیف گسترده‌ای از گروه‌های اجتماعی با ایدئولوژی‌های سیاسی (بازار، روحانیون و طبقه متوسط) متفاوت در مقابله با اقتدارگرایی سیاسی محمدرضا شاه بسیج شدند و در ائتلاف و اتحاد با هم زمینه سقوط رژیم را فراهم ساختند.



نمودار ۲. مطلوبیت گذار و ناپایدار دولت رانتیر

نتیجه‌گیری

نفت به خودی خود علت ناکارآمدی هیچ دولتی نیست. این نحوه هزینه کردن نفت است که می‌تواند آثار زیانباری به دنبال آورد. درآمد نفت زمانیکه صرف سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌ها می‌شود، می‌تواند به رشد اقتصادی بینجامد. اما اگر صرف هزینه‌های جاری و غیرضروری شود، علاوه بر انبساط تقاضا، آثار زیانبار بسیاری از جمله تورم مزمن به دنبال می‌آورد. البته درآمدهای نفتی زیان‌انپوهی از ناکارآمدی‌ها و تدابیر نادرست را پوشش می‌دهند. به اینگونه که درآمدهای نفتی، درد ناکارآمدی سیستماتیک

را موقتاً تخفیف داده و راه‌های حکومت را در یکه‌تازی هموار می‌سازد. اگرچه در دوره محمدرضا شاه بوروکراسی مدرن رشد فزاینده‌ای پیدا کرد و نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصادی و صنعتی، آموزشی و بهداشتی داشت. اما با افزایش درآمدهای نفتی و دستکاری سیستماتیک و همه‌جانبه حکومت، فضا برای رانت و فساد سیستماتیک مساعد شد. تفوق محمدرضا شاه بر رأس سلسله‌مراتب اداری، همزیستی دشواری را با گرایش‌ها و الزامات اساسی جامعه صنعتی و رو به رشد پدید آورد. وی به جای آنکه داور و ناظر فعل و انفعالات بخش خصوصی و بازار باشد خود به بازیگر قدرتمند اقتصادی و به تبع آن بازیگر مهم سیاسی تبدیل شده بود. در نتیجه تلاش بیهوده برای به خدمت گرفتن همه چیز و همه کس نتیجه‌ای جز آشفتنگی اقتصادی و اجتماعی نداشت. هر تلاشی برای مهار این آشفتنگی غلطیدن در راهی بود که «فردریش فون هایک» آن را بردگی می‌داند. به هر حال، ماهیت دوگانه «سلطانیستی/رانتی» دولت، بتدریج باعث «اعوجاج ساختی/نقشی بوروکراسی»، «افول کیفیت نخبگان بوروکراتیک»، «سیطره روح و اخلاق پریندالیستی»، «رشد بورژوازی بوروکراتیک» و در نهایت، تکوین نوعی «دیوانسالاری شکننده» در جامعه ایران گردید، بوروکراسی از مفهوم ایده‌آل وبری بسیار دور شد و بیشتر به سوی الیگارشی و مفهوم سلطه و قدرت سوق یافت تا به تأمین هدف‌های سیاسی پردازد. این امر در کوتاه‌مدت به تداوم و بقای رژیم کمک کرد. اما در بلندمدت منجر به ناکارآمدی نظام اداری و کاهش مشروعیت سیاسی او شد. برآیند نهایی این وضعیت، ناتوانی دیوانسالاری در ایجاد سازش و تعادل بین منافع دولت و طبقات اجتماعی و عمل نمودن تاریخی آن به مثابه یکی از عوامل تاخیر توسعه سیاسی و تسهیل انقلاب در ایران بود.

منابع

الف) فارسی

- آبراهامیان، یرواند، (۱۳۷۶)، *مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ترجمه سهیلا ترابی، تهران: انتشارات شیرازه.
- استمپل، جان. دی، (۱۳۸۷)، *درون انقلاب ایران*، ترجمه منوچهر شجاعی، چاپ دوم، تهران: موسسه خدماتی فرهنگی رسا.
- اشرف، احمد، (۱۳۵۹)، *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران*، تهران: انتشارات زمینه.
- بانک توسعه صنعت و معدن ایران، (۱۳۵۴)، *پانزدهمین گزارش سالانه*، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه ایران، (۱۳۵۵)، *سالنامه آماری کشور*، تهران.
- سازمان برنامه و بودجه ایران، (۱۳۸۵)، *سالنامه آماری کشور*، تهران.
- ستاری، سجاد، (۱۳۸۹)، *اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در ایران معاصر*، رساله دکتری علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- سعیدی، هایده، (۱۳۵۱)، *آموزش و پرورش و تحرک اجتماعی*، تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
- شهابی، هوشنگ و لینز خوان، (۱۳۸۰)، *نظام‌های سلطنتی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر شیرازه.
- صبوری، منوچهر، (۱۳۸۰)، *جامعه‌شناسی سازمان‌ها: بوروکراسی مدرن ایران*، تهران: نشر سخن.
- عظیمی، فخرالدین، (۱۳۷۴)، *بحران دموکراسی در ایران*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و بیژن نودزری، تهران: البرز.
- فوران، جان، (۱۳۸۰)، *مقاومت شکننده*، ترجمه احمد تدین، چاپ سوم، تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کاتوزیان، محمد علی، (همایون) (۱۳۹۰)، *اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ هفدهم، تهران: نشر مرکز.
- کارشناس، مسعود، (۱۳۸۲)، *نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران*، مترجمان: علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب. تهران: گام نو.
- مصلی‌نژاد، عباس، (۱۳۹۳)، *سیاستگذاری ساختار قدرت در ایران*، چاپ سوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

وزارت کشور، (۱۳۳۶)، *آمار عمومی*، جلد دوم، تهران.

هالیدی، فرد، (۱۳۵۸)، *دیکتاتوری و توسعه*، ترجمه محسن یلفانی و علی طلوع، تهران: انتشارات علم.

ب) انگلیسی

- Bayne, B, (1968), *Persian Kingship in Transition*, New York: University Fidd Staff, Inc January 1. .
- Fersharaki, F, (1976), *Developmeant of the Iranan Oil Industry*, New York:
- Goodarzi, Manuchehr, (1966), *A Brief Account of Adminstrative Reform in Iran*, Seminar on Administrative Reform and Innovations, Kuala Lumpor, .. .
- Cf.H. H. Gerth and G. Wright Milis (eds.), (1961), *Frome Max Webber: Essays in Sociology. London.* <https://doi.org/10.4324/9780203759240>
- Keddi, Nikki R, (1988), *Iranian Revolution in Comparative Perspective in Islam, Politics, and Social Movements*, Edited by Edmund Burke and M. Lapidus, London: I.B.Tauris& Coltd.
- Milani, Mohsen M, (1994), *The Making of Iran's Istamic Revolution*, Colorado: Westview Press.
- Webber, Max, (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Translated by A. Henderson and T. Parsons., New York, Oxford University Press.
- Stockholm International Peace Resarch Institute, World Annamrnts and Disannament: Year Book for1972 (Cambridge, Mass., 1972).
- Zonis, Marvin, (1976), *The Political Elites of Iran*, Princetion, Princeon: University Press.
- Magazines
- Brun. T and R. Dumont, (1978), "Iran Imperial Pretensions and Agricultural Dependence", *Middle East Research and Information Project*, No. 71.
- Fitzgerald, F, (1974), "Giving the shah what He wants", Harper's, November 1974., Page 74
- International Labor Office, "Employment and Income Policies for Iran", *Unpublished Report, Geneva, 1972, Appendix C*, P.6 .
- Cf. M. Webber, (1949), *On the Methodology of Social Sciences*, Glencoe: Glencoe, Ill.
- Kuklan, H, (1977), "Civil Service Reform in Iran: Myth and Reality", *International Review of Administrative Sciences*, V. 4, No. 43.
- Mansur (Pseudonym), "The Crisis in Iran", *Armedd Forces Journal International*, Janury 1979 . pp. 34-33
- Newspaper
- Economist, "*Trans Miracle that Was*", 20 December 1975.
- Loeffler, (1975), "From Tribal Order to Bureaucracy: The Political Transformation of the Boil Ahmad", *Unpublished Paper, Western Michigan University*.
- Rouleau, E, (1976), "Iran: Myth and Reality", *The Gurardian*, 24 October 1976
- Abrahamian, E. (1997). *Maqālāt-i dar jāme'ešenāsi siyāsi-ye Irān* [Articles on political sociology of Iran: From the book Iran between two revolutions] (S. Torabi, Trans.). Shirazeh. (Original work published in 1982)
- Ashraf, A. (1980). *Mavāne-e tārixi-ye rošd-e sarmāye dāri dar Irān (dowre-ye Qājār)* [Historical obstacles to the development of a bourgeoisie in Iran: The Qajar period]. Zamineh.

- Azimi, F. (1995). *Bohrān-e demokrāsi dar Irān* [Iran: The crisis of democracy] (A. Houshang-Mahdavi & B. Nozari, Trans.). Alborz. (Original work published in 1989)
- Chehabi, H. E., & Linz, J. J. (2001). *Nezām-hāye saltanati* [Sultanistic regimes] (M. Sabouri, Trans.). Shirazeh. (Original work published in 1998)
- Foran, J. (2001). *Moqāvemāt-e šekanande: Tārix-e tahavvolāt-e ejtemāi-ye Irān z sāl-e 1500 milādi motābeq bā 879 šamsi tā enqelāb* [Fragile resistance: Social transformation in Iran from 1500 to the Revolution] (A. Tadayyon, Trans.). Rasa. (Original work published in 1993)
- Halliday, F. (1979). *Irān: Diktātori va towse'e* [Iran: Dictatorship and development] (M. Yalfani & A. Tolou, Trans.). Elm. (Original work published in 1979)
- Industry and Mining Development Bank. (1975). *Pānzdahomin gozāreš-e sālāne* [The 15th annual report]. Industry and Mining Development Bank.
- Karshenas, M. (2003). *Naft, dowlat va san'ati šodan dar Irān* [Oil, state and industrialization in Iran] (A. A. Saeidi & Y. Haji-Abdolvahhab, Trans.). Gam-e No. (Original work published in 1990)
- Katouzian, H. (2011). *Eqtēsād-e siyāsi-ye Irān az mašrutiyat tā pāyān-e selsele-ye Pahlavi* [The political economy of modern Iran: Despotism and pseudo-modernism, 1926–1979] (M. R. Nafisi & K. Azizi, Trans.). Nashr-e Markaz. (Original work published in 1981)
- Mossalanejad, A. (2014). *Siyāsatgozāri-ye sāxtār-e qodrat dar Irān* [Policymaking of power structure in Iran]. University of Tehran Press.
- Plan and Budget Organization of Iran. (1976). *Sālnām-e-ye āmāri-ye kešvar* [Iran statistical yearbook]. Plan and Budget Organization of Iran.
- Plan and Budget Organization of Iran. (2006). *Sālnām-e-ye āmāri-ye kešvar* [Iran statistical yearbook]. Plan and Budget Organization of Iran.
- Sabouri, M. (2001). *Jāme'ešenāsi-ye sāzmān-yehā: Burokerāsi-ye modern-e Irān* [Sociology of organization: The modern bureaucracy of Iran]. Sokhan.
- Saeidi, H. (1972). *Āmuzeš va parvareš va taharrok-e ejtemāi* [Education and social dynamism]. Institute of Social Studies and Research.
- Sattari, S. (2010). *Eqtēsād-e siyāsi xosusisāzi dar Irān-e moāser* [Political economy of privatization in contemporary Iran] [Unpublished doctoral dissertation]. The University of Tehran.
- Stempel, J. D. (2008). *Mavāne-e tārixī-ye rošd-e sarmāye dāri dar Irān* [Inside the Iranian Revolution] (M. Shojaei, Trans.). Rasa. (Original work published in 1981)
- The Ministry of Interior of Iran. (1957). *Āmār-e omumi, jeld-e dovvom* [Public statistics: Volume two]. The Ministry of Interior of Iran.

استناد به این مقاله: میرعباسی, فاطمه, ساعی, احمد. (۱۴۰۰). دولت, نفت و شکنندگی دیوانسالاری در ایران, 7(27), 189-221. doi: 10.22054/tssq.2021.38298.611



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.