

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال چهاردهم، شماره ۵۲، پاییز ۱۳۹۹

صفحه ۲۴۵ تا ۲۶۴

بررسی تاثیر تحولات نفت بر توسعه نیافتگی سیاسی در ایران عصر پهلوی دوم، بر اساس رهیافت نهادگرایی جدید

حسین حسین زاده / دانشجوی دکتری علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران
hosseinhossein380@gmail.com

فریدون اکبرزاده / استادیار گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران
(نویسنده مسئول) Drferedoun.akbarzadeh@yahoo.com

لنا عبدالخانی / استادیار گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران
with.policy@gmail.com

حامد محقق نیا / استادیار گروه علوم سیاسی، واحد اهواز، دانشگاه آزاد اسلامی، اهواز، ایران:
h.mohagheghnia@iaua.ac.ir

چکیده

در این مقاله تلاش شده است بر اساس دیدگاه نهادگرایی جدید به این سوال پاسخ داده شود که چرا و چگونه ایران در عصر پهلوی دوم با وجود ثروت هنگفتی که از درآمدهای نفتی به دست آورد، در عرصه سیاسی دچار توسعه نیافتگی شد. یافته‌ها حاکی از آن است ویژگی‌های نهادی ایران در دوران پهلوی دوم از جمله وابستگی به بیگانگان، فرمایشی بودن و مردمی نبودن، انحصارگرایی و سرکوب تشکلهای مردمی از جمله دلایل اصلی توسعه نیافتگی ایران است که از طرفی با شاخصه‌های توسعه سیاسی از قبیل دموکراسی، حاکمیت قانون، عدم ذهنیت فساد، آزادی رسانه و فعال بودن جامعه مدنی و از طرف دیگر با مفروضه‌های نهادگرایی از قبیل شفافیت، تجزیه تحلیل پذیری، عقلانی بودن و عملی بودن در تضاد هستند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که دسترسی حکومت پهلوی به رانت‌های نفتی و جدایی دولت از ملت و اقدامات خودسرانه شاه در ایجاد نهاد های مدنی کشور را از مسیر توسعه سیاسی دور نگه می‌داشت. مقاله حاضر، با روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و منابع اینترنتی است.

کلیدواژه: توسعه نیافتگی سیاسی، نفت، نهادگرایی جدید، پهلوی دوم، ایران

تاریخ تأیید ۱۳۹۹/۰۶/۲۳

تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۳/۲۰

این مقاله برگرفته از رساله دکتری آقای حسین حسین زاده می باشد

۱. مقدمه

توسعه مفهومی پیچیده، حساس و تأثیرگذار بر روند اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جوامع است. اینکه توسعه را چگونه تعریف کنیم، بر تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه تأثیرگذار است (افقه، ۱۳۹۷). توسعه مفهومی چند بعدی است و به تغییر از وضع کم مطلوب به وضع مطلوب اشاره دارد (ازکیا، ۱۳۸۷: ۶). زمانی که کشوری در مسیر توسعه گام برمیدارد ظرفیت‌های تولیدی اعم از ظرفیت‌های فیزیکی، انسانی و اجتماعی در کشور افزایش میابد. در این شرایط علاوه بر رشد کمی، تولید نهادهای اجتماعی نیز متحول میشوند، نگرش‌ها تغییر می‌کنند، توان بهره‌برداری از منابع موجود به صورت مستمر و پویا افزایش می‌یابد، هر روز نوآوری جدیدی انجام میشود و ترکیب تولید و سهم نسبی نهادها نیز در فرآیند تولید تغییر می‌کند. بنابراین توسعه امری همه جانبه در یک جامعه است که نمی‌تواند تنها در یک بخش خاص آن رخ دهد. کشوری که تنها به توسعه اقتصادی توجه دارد و از سایر جنبه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... غافل میشود به ناچار محکوم به زوال است.

در عصر پهلوی دوم، شاه با اتکا به برنامه‌های پیشنهادی خارجی، سعی کرد به کمک تاسیس نهادهای جدید در زمینه توسعه و برنامه‌ریزی، درآمدهای کلان نفتی و واردات متعدد، برنامه‌های توسعه را با هدف توجه و تمرکز بر رشد اقتصادی، طرح‌ریزی نماید. با این حال در برنامه‌های توسعه اقتصادی دوران پهلوی دوم، جنبه‌های فرهنگ بومی و سیاسی، از چرخه توسعه عقب ماندند و این سوال مهم و چالش برانگیز را به وجود آوردند که چرا و چگونه ایران در عصر پهلوی دوم با وجود ثروت هنگفتی که از درآمدهای نفتی به دست می‌آورد، در عرصه سیاسی دچار توسعه نیافتگی قابل توجهی شد؟

در جهت پاسخ به این سوال می‌توان جنبه‌های مختلف توسعه در ایران در عصر دوم پهلوی را با تکیه بر نظریه نهادگرایی جدید مورد بررسی و تجزیه تحلیل قرار داد. نهادگرایی جدید رویکردی در مطالعه نهادها است که بر تأثیرات و امکانات قوانین رسمی و غیررسمی بر رفتار افراد و گروه‌ها متمرکز است. در جامعه شناسی و مطالعات سازمانی، نظریه نهادگرایی، نظریه‌ای در مورد جنبه‌های عمیق تر و مقاوم تر ساختار اجتماعی است که توسعه و زوال نهادها و جوامع را به صورت جامع مورد ارزیابی قرار می‌دهد (رمضانی باصری و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۴۱)

¹ Development

² New institutionalism or neo-institutionalism

آنچه در این مقاله با توجه به نظریه نهادگرایی جدید مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد این است که توسعه نیافتگی سیاسی ایران در دوران پهلوی دوم، چگونه قابل تبیین است؟ و چگونه استخراج و فروش نفت نقش تاثیر گذاری بر جنبه‌های مختلف این توسعه نیافتگی داشته است؟

فرضیه محوری در این مقاله این است که ویژگی‌هایی همچون وابستگی به بیگانگان، انحصاری بودن، غیر مردمی بودن و سرکوب تشکل‌های مردمی و وابستگی به شخص شاه در نهادهای دوران حکومت محمد رضا شاه پهلوی از دلایل اصلی توسعه نیافتگی سیاسی ایران پیش از انقلاب بوده است. از آنجا که از منظر نهادگرایی جدید، یک نهاد برای حرکت در مسیر توسعه، نیازمند رعایت یک سری مفروضه‌ها و پیش شرط‌ها است به نظر می‌رسد ویژگی‌های نهادی عصر پهلوی دوم در مسیر متضاد مفروضه‌های مذکور حرکت می‌کرد و از شاخص‌های توسعه سیاسی فاصله میگرفت. در این میان نفت به عنوان مهمترین منبع درآمد کشور، نقش حیاتی در تصمیمات و اقدامات حکومت پهلوی و نهادسازی‌های دوران ایفا می‌کرد که لازم است به دقت مورد کاوش و واکاوی قرار گیرد. بر اساس مطالعه انجام شده، تا کنون پژوهشی که در ایران به صورت نظام مند و جامع از منظر نهادگرایی جدید، نقش درآمدهای نفتی را بر توسعه سیاسی ایران عصر پهلوی مورد سنجش قرار دهد و در این میان مفروضه‌های نهادگرایی و شاخص‌های اصلی توسعه سیاسی را در تحلیل این مسئله مد نظر داشته باشد انجام نشده است. بنابر این پژوهش حاضر قصد دارد با نگاهی کل نگر و جامع و با روش توصیفی و تحلیلی این مسئله را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد در این راستا، در این نوشتار با تمرکز بر نقش نفت و نحوه مدیریت منابع و درآمدهای نفتی، از زاویه سیاست داخلی به نقش آن در توسعه نیافتگی سیاسی در دوره پهلوی دوم پرداخته شده است. این مقاله از نظر هدف (بنیادی) از نظر ماهیت (مطالعه اکتشافی) و از دیدگاه پارادایمی (کیفی) است و گردآوری داده‌ها در آن به شکل کتابخانه‌ای از منابع مختلف اینترنتی و غیر اینترنتی و به روش فیش برداری انجام شده است.

۲. پیشینه پژوهش

در مورد ابعاد مختلف نقش نفت بر نظام اقتصادی و سیاسی ایران و آسیب شناسی آن بر فرایند توسعه تحقیقات گسترده‌ای صورت گرفته و کتاب‌ها و مقالات ارزنده‌ای نوشته شده

است. در مقاله شامبیاتی (۱۹۹۴) مساله اصلی، مکانیزم‌های شکل‌گیری گروه‌های ذینفع رانت‌جو در اقتصادهای رانتي است. شامبیاتی با رویکردی تحلیلی-تاریخی، اعمال سیاست‌های حامی پروری و تشکیل گروه‌های حامی-پیرو را عامل اصلی رشد و تقویت گروه‌های ذینفع دانسته و به بیان ساز و کارهای شکل‌گیری این گروه‌ها در اقتصادهای رانتي و به ویژه در مواجهه با شوک‌های نفتی می‌پردازد. خیرخواهان (۱۳۸۲) در پژوهشی با رویکردی تاریخی و بر اساس آموزه‌های مکتب نهادگرایی به مقایسه و تبیین روندهای فوق در دو کشور نفتی ایران و نروژ پرداخته و اهمیت وجود نهادهای قدرتمند را در جلوگیری از انحراف منابع نشان می‌دهد. مساله اساسی در پایان نامه کارشناسی ارشد خانم فطرس (۱۳۸۸) با استفاده از رویکردی تحلیلی-تاریخی و بر مبنای الگویی نظری بر اساس آموزه‌های مکتب نهادگرایی برای تبیین رابطه رانت نفتی و دموکراسی، به ارائه چارچوبی برای تبیین رابطه دموکراسی و سرمایه اجتماعی می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که در صورت فقدان نهادهای قدرتمند توسعه‌ای، رانت نفتی از طریق تخریب سرمایه اجتماعی به تضعیف و نهایتاً تخریب دموکراسی منجر می‌شود. الگوهای متفاوتی از پیامدهای ضد توسعه و به ویژه ضد تولید رانت نفتی و ساز و کارهای تاثیر رانت نفتی بر تشکیل گروه‌های حامی-پیرو در پژوهش‌های حاجی یوسفی (۱۳۸۳)، مشتاق (۱۳۸۶)، خضری (۱۳۸۴)، رنانی (۱۳۸۷)، دهقانی (۱۳۸۸) و علوی (۱۳۸۷) تبیین شده است. میرزایی (۱۳۹۲) در پژوهشی به بررسی نقش نفت در توسعه سیاسی پرداخته است. برای این منظور از رویکرد اقتصاد سیاسی و با استفاده از نظریه دولت رانتی بهره گرفته شده است. نهایتاً این فرضیه را مطرح نمود که اتکا به درآمدهای نفتی یکی از موانع دستیابی به توسعه می‌باشد.

۳. نظریه نهادگرایی جدید

نهادگرایی جدید، رویکرد روش‌شناختی در مطالعه علوم سیاسی، اقتصاد، رفتار سازمانی و جامعه‌شناسی در ایالات متحده است که به چگونگی محدود کردن ساختارها، قواعد، هنجارها و فرهنگ‌ها در نهادها و اقدامات افراد به عنوان بخشی از یک نهاد سیاسی می‌پردازد. چنین متدولوژی در دهه ۱۹۸۰ در میان محققان علوم سیاسی ایالات متحده به وجود آمد. نهادگرایی جدید رویکرد دانشمندان سنت‌گرا را که متمرکز بر مطالعه قوانین و ساختارهای رسمی نهادی بودند با رویکرد رفتارگرایی، که عملکردهای بازیگران سیاسی منفرد را بررسی

¹ Shambayati

می‌کردند، ترکیب کرد. این مکتب حوزه ارزیابی‌هایی خود را از مفاهیم مرسوم اقتصادی جدا کرده و فراتر از آن مفاهیم به مقوله‌های دیگری نیز توجه می‌نماید. از جمله این مقوله‌ها می‌توان به، دولت‌ها، مقررات و ایدئولوژی اشاره نمود. (رمضانی باصری و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۲۲). در دنیای معاصر فرصت‌ها، کامیابی‌ها و توسعه کشورها به نهادهایی که در جامعه وجود دارند و نحوه عمل آنها بستگی دارد. نهادها نقشی پررنگی در ایجاد تفاوت در موفقیت اصلاحات بازار دارند. توسعه اقتصادی و پیشرفت بازار یک کشور تنها زمانی موفق به تخصیص منابع و دستیابی به اهداف اقتصادی جامعه خواهد بود که نهادهای پشتیبان مناسب، پیشاپیش شکل گرفته باشند. نظریه نهادگرایی جدید که در اعتراض به مبانی کلاسیسم و فردگرایی حاکم بر آن بنیان نهاده شد همانگونه که از نامش نیز پیداست اصالت را به وجود نهادها می‌دهد. نهادها قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شرح می‌دهند. بازیگران عرصه‌های گوناگون از عرصه اجتماعی گرفته تا عرصه سیاسی، ماهیت و ساختار نهادها را ایجاد می‌کنند؛ خود نهادها نیز رفتار بازیگران این عرصه‌ها را از طریق مشوق‌ها و منافی‌ها که به آن‌ها ارائه می‌دهند، ساخت می‌بخشند نهادها قوانین و قیود بازی هستند که بشر آن‌ها را با هدف تنظیم روابط متقابل انسان‌ها وضع کرده است و منجر به ساختارمندی انگیزه‌های مبادلات سیاسی و اقتصادی میشوند (رمضانی باصری و میرفردی، ۱۳۹۳: ۱۳۹). نهاد به معنی یکسانی در بین محققان این حوزه تعریف نشده است. در واقع هر محققى مطابق سبک و سلیقه خویش تلاش نموده تا تعریفی مستقل از این مفهوم ارائه دهد. لین و ناجنت^۵ نهاد را مجموعه قواعد رفتاری ایجاد شده توسط انسان می‌دانند که به منظور اداره و شکل دهی به تعاملات انسان‌ها تاسیس می‌گردد تا حدود زیادی بتواند به انسان کمک کند (متوسلی، ۱۳۸۲).

در نهادگرایی جدید سیاسی، توجه به شیوه‌ای که قواعد و رویه‌ها و معیارها و هنجارهای نهادینه شده بر رفتار تاثیر می‌گذارند و تأکید بر اینکه عمل سیاسی را نمی‌توان نتیجه رفتار اشخاص محاسبه‌گر دانست، لازم و ضروری است (March and Olsen, 2005: 7). نهادگرایی جدید تأکید دارد که برای درک فعالیت‌های اقتصادی هر گروه انسانی، آزمون تجربی و نظری آن فرآیند اجتماعی‌ای که از طریق آن این تغییرات رخ می‌دهد، ضرورت دارد. تغییرات خواسته‌ها و منابع و فرآیندهای اجتماعی موجب این تغییرات، بخشی از

⁵ Lin & Nnanjint

متغیرهای تحلیل نهادی را تشکیل می‌دهند و این برخلاف وضعیت پارامتریک و برون‌زای آنها در تحلیل‌های اقتصاد مرسوم است. بنابراین دغدغه نهادگرایان، آزمون و مطالعه این تغییرات با عنایت به تأثیر آنها بر جریان درآمد حقیقی است. به همین خاطر آیرس معتقد است که «اگر ارزش اقتصادی در کل معنایی داشته باشد، معنایش تحقق پیوسته و تدریجی سازمان موثرتری از فرآیند زندگی است.» (مشهدی احمد، ۱۳۹۴: ۲۲۸) نهادگرایی جدید از ایده هزینه مبادلات برای توضیح ظهور نهادها یا تغییر آنها استفاده می‌کند. همچنین برای درک اینکه چگونه نهادها تکامل می‌یابند تا مشکلات ناشی از هزینه‌های اطلاعات، ناطمینانی و رفتار فرصت طلبانه را حل کنند از ایده مذکور بهره می‌گیرد (Chen and Webster, 2012, 70).

بر مبنای این نظریه، علت ایجاد عدم توسعه یافتگی کشورهای جهان سوم، وجود مدیرانی است که در این کشورها بیشتر بر فرصت‌هایی تأکید دارند که مشوق توزیع درآمد هستند تا تولید بیشتر درآمدها. این نوع تفکر به معنای گسترش فعالیت‌های توزیعی و بازتوزیعی است تا تشویق‌کننده فعالیت‌های تولیدی و مولد. نهادهای فعال عموماً در کشورهای توسعه نیافته انحصاری عمل می‌کنند و این سازمان‌ها و نهادها عملاً دارای کارآمدی مطلوبی هستند اما هدف خود را در جهت افزایش سود خود و ناکارآمد کردن سایر نهادهای هم‌ارز تبیین کرده‌اند. بنابراین، نهادهای ناقص در این کشورها موجب بروز ناکارآمدی و عملکرد ضعیف اقتصادی و سیاسی کل جامعه می‌شوند. در مجموع می‌توان ادعا نمود نهادگرایان معتقداند رسیدن به توسعه نهادی در جهت کاهش مخاطرات و هزینه‌های مبادلاتی ضرورت داشته و این دو به صورت دو طرفه موجبات تقویت و یا تضعیف یکدیگر می‌شوند (Sorensen, 2017: 18).

به طور کلی تبیین نحوه کارکرد نهادها در جهت توسعه جوامع بر مفروضه‌های اصلی زیر استوار هستند. بنابر این با در نظر گرفتن مفروضات نهادگرایی در یک جامعه می‌توان توسعه یافتگی یک کشور را بر مبنای شاخص‌های توسعه مورد کاوش قرار داد: (متوسلی و فتح‌الهی، ۱۳۸۹: ۳۱-۳۲)

۳-۱- نهادها کنترل قدرت منابع در جامعه را بر عهده دارند

مهم‌ترین اصل در مکتب نهادگرایی بر این حقیقت استوار است که، بازار نمی‌تواند به تنهایی تنظیم‌کننده بهینه منابع در جامعه باشد. بلکه این ساختار سازمان نهادی و قدرت در

جامعه است که تخصیص منابع را انجام می‌دهد نهادها نرم‌ها و الگوی عمل حاکم بر فعالیت بازار و سازمان‌ها هستند (8: March and Olsen, 2005).

۲-۳ کارکرد نهادها قابل بررسی و تجزیه تحلیل است

نهادها مهم و مستعد تجزیه و تحلیل هستند و بنابراین در برنامه‌های توسعه باید مورد توجه قرار بگیرند. به عبارت دیگر، در برنامه توسعه هر کشور باید اولاً، نهادهای موجود آن مورد شناسایی قرار گیرد، ویژگی‌ها و مختصات آنها استخراج و بر اساس این ویژگی‌ها، نهادهای پیش برنده و مختل کننده جریان توسعه از همدیگر تفکیک شود. بدیهی است برنامه توسعه باید حاوی راهکارها برای تقویت و تشویق نهادهای پیش برنده و تضعیف و حذف نهادهای مختل کننده توسعه باشد (Immergut, 1998: 17).

۳-۳ برنامه‌ها و رویه‌های نهادی باید به دقت و با جزئیات شریح گردند

اقدامات عملی در اجرای برنامه‌های توسعه باید به جزئیات و تفصیل بیان گردد. بنابراین صرف بیان یک سری کلیات به آن صورتی که در نسخه‌های بانک جهانی دیده می‌شود، نمی‌تواند موفقیت اجرای برنامه را تضمین کند. این توصیه ویلیامسون با رویه‌های اقتصاد نهادگرای جدید که اصولاً دارای دیدگاهی «جزئی نگر» و عملیاتی است، سازگاری دارد (Powell and DiMaggio, 2012: 76).

۴-۳ قوانین نهادی باید واقع نگر و عملیاتی باشند

بیشترین توجه اقتصاد نهادگرای جدید به تحلیل‌های «واقع نگر» در مقابل «ارزش نگر» است. منظور از تحلیل‌های «واقع نگر» (تحقیقی) در اینجا «نظم خصوصی» و ساماندهی نگرشی غیررسمی است و در مقابل «ارزش نگر» (دستوری) که شامل نظمی است که از طریق قوانین رسمی و دادگاه‌های ایجاد می‌شود، قرار می‌گیرد به بیان دیگر، بیشتر نهادهای پیش برنده توسعه باید از طریق اصلاحات فرهنگی ایجاد گردد. وی رویکردی «فراز نگر» به مسائل توسعه دارد و قوانین را که از سطوح پایین یعنی از دل فرهنگ مردم بر نیامده باشد، به «نوشته‌ها سیاه» تشبیه می‌کند. (متوسلی و فتح‌الهی، ۱۳۸۹: ۳۱-۳۲)

۴. توسعه سیاسی

در مورد توسعه سیاسی^۱ تا کنون تعریف واحدی بین دانشمندان علوم سیاسی ارائه نشده است. با این حال اغلب اندیشمندان این حوزه، افزایش ظرفیت و کارایی یک نظام سیاسی در

¹ political development

جهت حل و فصل اختلافات فردی، جمعی، مقبولیت اجتماعی، ارتقای آزادی و تغییرات اساسی در یک جامعه را به عنوان اهداف توسعه سیاسی در نظر می‌گیرند (Pye and Verba, 2015:26). شاید بتوان توسعه سیاسی را با رشد دموکراسی مترادف دانست و در واقع هرچه یک بنیاد سیاسی به سمت انعطاف پذیری، پیچیدگی، خودمختاری و یگانگی و وحدت گام بردارد به همان میزان در روند توسعه سیاسی قدم برداشته است. متخصصین علوم سیاسی سه عامل سازمان، کارایی، تعقل عملی و همبستگی ایدئولوژیک رهبران و پیروان را از ملزومات توسعه سیاسی برشمرده اند (Pye and Verba, 2015:27)

کشورها برای رسیدن به یک توسعه همه جانبه نیازمند توسعه در ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هستند. با این حال برخلاف شاخص‌های توسعه اقتصادی که کمیت پذیر و قابل سنجش و اندازه گیری هستند مانند تولید ناخالص ملی، درآمد سرانه، افزایش یا کاهش قدرت خرید، میزان اشتغال و... ملاک‌ها و شاخص‌های توسعه سیاسی چندان قابل سنجش نبوده و در بین دانشمندان در مورد آنها تفوق نظری وجود ندارد؛ در واقع به سبب کمیت ناپذیری عناصر کیفی توسعه سیاسی نمی‌توان شاخص‌های آن را به دقت مورد سنجش قرار داد. در مفهوم توسعه سیاسی متغیرهای نسبتاً زیاد با ارتباطات پیچیده متقابل برقرار است که امکان شناسایی روابط علت و معلولی را با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد. بنابر این اگر چه شاخص‌های توسعه سیاسی در متون و نظریات مختلف متفاوت عنوان شده اند، مهمترین آنها به شرح زیر است: (Binder and Palombara, 2015:78-83)

دموکراسی: دموکراسی یا مردم سالاری به معنی حکومت مردم و یک روش حکومتی است که در آن مردم بتوانند حاکم خود را انتخاب کنند و در امور حکومتی دست داشته باشند. در یک جامعه دموکرات شهروندان می‌توانند از طریق انتخابات آزاد حاکمین و مسئولان را برگزینند.

آزادی رسانه: در کشورهایی که از نظر سیاسی توسعه یافته هستند، دولت‌ها به رسانه‌های عمومی آزادی بیان اعطا می‌کنند و رسانه‌ها میتوانند در مقابل مواجهه با روندهای محدودکننده نظرات و نقد خود را ابراز کنند. چنین حق و حقوقی در این کشورها به صورت قانونی و در چهارچوب قوانین اساسی آن کشور تعیین شده و قابل ردیابی و پیگیری است

حکومت قانون! در کشورهای توسعه یافته، تصمیمات حکومتی و اداره کشور بر اساس قوانین مدون حقوقی گرفته می‌شوند. بنابر این هیچ رفتاری از جانب دولت مردان سر نمی‌زند مگر اینکه در قانون تشریح شده باشد. این موضوع باعث می‌شود میزان مشروعیت نظام و اهتمام مردم به دولتمردان چندین برابر گردد. در این جوامع حکومت قانون و نه حکومت فرد به شکل استبدادی و دیکتاتوری برقرار است و نظام سیاسی متعلق به شخص یا اشخاصی خاص نیست

عدم ذهنیت فساد: منظور از فساد سیاسی^۱ استفاده مقامات دولتی و حکومتی از قدرت به منظور کسب منافع نامشروع خصوصی (فردی یا گروهی) است. فساد سیاسی می‌تواند موجبات فساد اقتصادی، فساد علمی و غیره را شکل دهد. کشورهایی که مردم آن معتقدند دولتمردان و سیاستمداران غرق در فساد هستند نمره پایینی از منظر توسعه سیاسی اخذ می‌کنند فعال بودن جامعه مدنی: در جامعه‌ای که مشارکت مدنی بالا است، مردم از طریق نهادهای اجتماعی، سیاسی نظیر انتخابات مجلس احزاب و نهادهای سیاسی غیردولتی و مطبوعات در امور مملکتی فعالیت بیشتری دارند و می‌توانند گروه‌ها و تشکل‌های مدنی فعالی برای رسیدن به خواسته‌های جمعی شکل دهند (Binder and Palombara, 2015: 78-83)

۵. تحلیل رابطه توسعه نیافتگی سیاسی در عصر پهلوی دوم با رویکرد نهادگرایی جدید

در رویکرد نهادگرایی جدید، نظام سیاسی و نظام اقتصادی به عنوان ابعادی جدا از هم ادراک نمی‌گردند، بنابر این حتی در شرایطی که کشوری توسعه اقتصادی بالایی داشته باشد ولی از نظر توسعه سیاسی عقب مانده تلقی گردد، نمی‌تواند در مسیر توسعه واقعی گام بردارد و از درون متلاشی می‌گردد. در ادبیات نهادگرایی جدید از این اثر متقابل تحت عنوان «توازن دوگانه» یاد می‌شود. (نورث و دیگران، ۱۳۸۵: ۹۵). نمونه بارز این ارتباط تنگاتنگ و اثرگذار به صورت تعامل دوجانبه بخوبی در عصر پهلوی دوم قابل مشاهده و تبیین است. در حالیکه در فاصله سال‌های ۱۹۶۳-۱۹۷۷ ایران بالاترین روند رشد در آمد سرانه را در تاریخ خود داشته است، از نظر توسعه سیاسی نه تنها پیشرفتی نداشت بلکه به سبب مشکلات سیاسی

¹ Rule of Law

² Political corruption

و حکومتی تا ورطه نابودی و ظهور انقلاب اسلامی ایران کشانده شد. در این دوران نهادهای ناکارآمد ایجاد شده دارای خصیصه‌های ذیل بودند:

۵-۱ وابستگی به بیگانگان

نهادهای ایجاد شده در این دوره عموماً بر گرفته از الگوهای غربی بودند که با شاخص‌ها و ارزش‌های جامعه سنتی ایران همخوانی و تطابق نداشت. شاه پس از تثبیت حکومت خود در دوران پهلوی دوم به ظاهر تلاش کرد با تکیه بر برنامه‌های خارجی و غربی، توسعه اقتصادی را در کشور گسترش دهد، با این حال در برنامه‌های توسعه، به رشد و ارتقای فرهنگ بومی و توسعه سیاسی توجهی نشده بود. توسعه و رشد اقتصادی رژیم پهلوی دوم به کمک درآمدهای کلان نفتی حاصل شده بود و از درآمدهای نفتی ناشی می‌شد ولی عدم توسعه سیاسی و فرهنگی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، رژیم پهلوی را با مشکلات اساسی روبرو ساخت. در دوران پهلوی دوم با اینکه برنامه‌های توسعه و عمران کشور تکنیک‌های پیچیده تر و فعالیت‌های گسترده تری نسبت به دوره‌های قبل از خود داشتند، به صورت همه جانبه و با در نظر گرفتن همه عوامل موفق تلقی نمی‌شدند، زیرا به دنبال برنامه‌های چندگانه توسعه در کشور، میزان وابستگی کشور به بیگانگان به شدت افزایش یافت و در سطوح داخلی منجر به افزایش افت و خیز و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی شدند. با توجه به اینکه در عصر پهلوی دوم الگوی توسعه سیاسی بر گرفته از الگوهای غربی به ویژه الگوی آمریکایی بود، سه گام اصلی برداشته شده توسعه اقتصادی نیز که پیش زمینه توسعه سیاسی بود هیچ‌گاه نتوانست کارکرد درست خویش را اجزایی و محقق سازد. این سه گام عبارتند از، تاسیس نهادهایی مانند سازمان برنامه، اصلاحات ارضی و گام‌های مبتنی بر گران شدن قیمت نفت در سال ۱۳۵۰. (غفاری و رادمرد، ۱۳۹۶: ۹۷۱)

سرازیر شدن درآمدهای نفتی ایران را به چهارمین تولید کننده نفت و دومین صادر کننده آن تبدیل نمود و بر اساس موافقت نامه ۱۳۳۳ کنسرسیوم نفتی به ۵۰ درصد رسید. (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۲۶). چنین ثروت باد آورده‌ای بر اساس الگوبردازی از آمریکا، شاه را به فکر اجرای برنامه جامع و بنای تمدن بزرگ انداخت که سازمان برنامه را با چالش‌های اساسی مواجه می‌ساخت. بر اساس مفروضه‌های نهادی، قوانین نهادی میبایست عملیاتی، واقع نگر و عقلانی باشند. با این حال توهم "برگزیده بودن ملت ایران که باید به سرپرستی شخص شاه بر تارک قرن بیستم بنشیند" کاملاً در تضاد با این مفروضه در حرکت بود. این موضوع ایران را نه تنها در زمینه سیاسی و فرهنگی، بلکه در زمینه اقتصادی نیز با بحران مواجه

می‌ساخت که نهادگرایان از آن تحت عنوان توازن دوگامه یاد کرده اند. در واقع توسعه نامتوازن که ناشی از تقلیدهای کورکورانه از برنامه‌های توسعه خارجی بود حکومت پهلوی را به ورطه نابودی می‌کشاند. این شیوه حکومتی به دلیل عدم مشروعیت سیاسی و متکی نبودن بر طبقات اجتماعی جامعه با توجه به عدم شکل‌گیری طبقات مستقل در جامعه همواره توجه خویش را به نیروهای خارجی معطوف می‌نمود و به همین خاطر از توسعه و گشایش در فضای سیاسی هراس شدید داشت. مگر در موارد معدودی که آن هم با فضای نیم بند گروه‌های مخالف و برای جلب رضایت همان حکام خارجی حمایت‌کننده یکسری اقدامات به ظاهر توسعه‌ای با هدف ایجاد فضای باز سیاسی در ایران شکل گرفت و انجام شد که هیچ‌گاه به علت واقعی نبودن کارکرد مهم و اثرگذاری در جهت تحول در فضای جامعه ایجاد نمود. با وجود اینکه در عصر پهلوی دوم شاه تلاش کرد تا با اتخاذ رویکردها و اندیشه‌هایی نوگرایانه و ملی‌گرایانه، همچنین پشتیبانی از گروه‌های خاص، هویت قابل قبولی برای خویش بسازد، به سبب وابستگی عمیقی که به غربی‌ها داشت هرگز موفق نشد. تاکید بیش از حد بر باستان‌گرایی و آرمان‌زدگی (ازغندی، ۱۳۸۳، ۱۰۳)؛ توجیه مذهبی سلطنت، تاکید بیش از حد بر نژاد آریایی (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ۶۶)، ایجاد تحولات شبه مدرنیسم، نهادگرایی و نهادسازی در ایران با معیارهای کاملاً غربی مانند هیات دولت، مجلس، احزاب و مطبوعات و ... بدون پذیرش کارکردهای دموکراتیک آن‌ها، نمایشی دروغین از توسعه یافتگی را در ایران به اجرا گذاشتند. رژیم پهلوی هنگامی مورد چالش و پرسش اساسی قرار گرفت که نتوانست سیاست‌های خود را در اعمال قدرت و کنترل سیاسی به کرسی بنشاند؛ فلذا مشروعیت آن زیر سوال رفت. در واقع رژیم به دلیل اتکای محض بر ارزش‌های غربی، هرگز نتوانست منافع گروه‌های اجتماعی در ایران را تامین کند، جامعه مدنی ایرانی را در ایران ایجاد کند و فرهنگ و ارزش‌های مرتبط با آن را در جامعه ترویج کند. (بشیری، ۱۳۸۲، ۵۳۸)

۲-۵ خودسرانه، فرمایشی و غیر مردمی

در چارچوب نظریه نهادگرایی جدید، به منظور دستیابی و تحقق توسعه در ابعاد و حوزه‌های مختلف من جمله حوزه سیاسی همواره بر نقش دولت و رابطه این نهاد مهم و اثرگذار با گروه‌های اجتماعی و جامعه مدنی تاکید می‌شود. (Peters, 2019:57) در دوره پهلوی دوم، نهادهای تاسیس شده به دلیل عدم ایجاد زیرساخت‌های مود نیاز همچنین عدم آشنایی جمع کثیری از آحاد مردم، ناکارآمد و فرمایشی بودند و با توجه به این مفروضه که نهاد قائم

و حاکم بر تمام ارگان‌ها و سازمان‌ها است میتوان چنین استنباط کرد که این رویه در تمام دستگاه‌های کشور جریان داشت. در این دوران برنامه‌های اقتصادی دولت در دست عده محدودی از درباریان و بر مبنای نظرات آنها اداره می‌شد و عموم مردم و جامعه دخالتی در برنامه‌های اقتصادی رژیم پهلوی نداشتند (کاظمی و عطریان، ۱۳۹۸: ۱۲۹). در واقع هرگاه بخواهیم طی فرایند توسعه‌ای به موفقیت آن فرایند اطمینان بیشتری پیدا نماییم می‌بایستی از مطلوبیت آن طرح توسعه‌ای مبتنی بر توافقات و چانه زنی‌های انجام شده با جامعه مدنی و نهادهای اجتماعی که از شاخص‌های اصلی توسعه اقتصادی است، مطمئن شویم به گونه‌ای که تصمیمات اتخاذ شده از تصمیم یکجانبه فراتر رود و مشمول تصمیمات جمعی گردد. موضوعی که به خوبی خلاف این روند در عصر پهلوی دوم نشان داده شده است. نبود جامعه مدنی و اخذ تصمیمات توسعه‌ای کاملاً انفرادی وابسته به نظریات شخص شاه مولفه‌هایی برای تایید این دیدگاه عرضه شده دارند. نمونه بارز قطع ارتباط میان نهادهای ایجاد شده با بخش حاکمیت و دولت را می‌توان در اصلاحات ارضی محمدرضا شاه پهلوی به خوبی مشاهده نمود. حذف طبقه زمین‌دار و طیف‌های هم پیمان آنان از یک سو و تلاش برای جذب کشاورزان در این به اصطلاح اصلاحات ارضی بسیار معنادار بود. انجام به اصطلاح اصلاحات ارضی نشان داد که توجه نیم‌بند به گروه‌های اجتماعی (جامعه مدنی)، بواسطه تقویت ارتش و اتحاد آنان با گروه‌های ذی‌نفوذ به فراموشی سپرده شده بود. حذف زمین داران و رویارویی خشونت‌آمیز با این گروه‌ها به منزله خاتمه اتحاد سیاسی رژیم با گروه‌های اجتماعی همچون؛ بازاریان سنتی و روحانیون تعبیر می‌شود. بنابر این در کل اجرایی شدن سیاست‌های توسعه‌ای (توسعه ارضی، قانون ملی کردن جنگل‌ها و مراتع) سبب متضرر شدن طبقات مختلف جامعه ایران منجمله عشایر، زمین داران و دهقانان مستقل شده بود. طبقه متوسط مدرن اعم از روشنفکران و کارمندان و حتی صنعت گران با وجود گسترش نوسازی و صنعتی سازی و تحولات اقتصادی به دلیل وجود خصمت محافظه کاری و وابستگی مالی، نداشتن سازمان سیاسی، کنترل و جذب از سمت دولت و کنترل از طریق احزاب قدرت ساخته هیچ گاه نتوانستند نقش موثر خود را در توسعه سیاسی ایفا نمایند (بشیری، ۱۳۸۲، ۱۴، اکبری، ۱۳۵۸، ۱۳۶).

شاید بتوان عمده‌ترین دلیل جدایی حکومت از مردم را در این دوران وفور رانت‌های نفتی دانست. در عصر پهلوی دوم، فوران رانت‌های نفتی در دست شاه و دولت، آنها را از تولیدات مردم و مالیات‌های آنان بی‌نیاز مینمود بنابر این شاه لزومی برای جلب نظر و موافقت

آرای مردمی در تصمیمات حکومتی نمیدید. بر اساس تئوری‌ها و شواهد موجود، رانت‌های نفتی میتوانند منجر به ایجاد تفرقه بین دولت و مردم و برقراری سلطه دولت بر مردم شده و یک دولت رانت خوار نظیر پهلوی دوم به وجود بیاورند. در کشورهای رانت خوار که بخش اعظمی از درآمد دولت به جای افزایش تولید از فروش نفت حاصل میگردد، نیاز دولت به مردم کاهش یافته و نیاز مردم به دولت چندین برابر می‌گردد. همین موضوع مسبب اصلی تسلط دولت و حکومت بر مردم است. در چنین شرایطی حکومت توان تحمیل خواسته‌های خود به مردم را پیدا می‌کند و مداخله دولت در امور اقتصادی و گسترش ابزارهای سرکوب بیشتر میشود. این موضوع باعث میشود حکومت از توزیع رانت نفت برای جلب حمایت سیاسی بهره برداری کند. در واقع از منظر سیاسی وابستگی به نفت و ایجاد فرهنگ رانت‌خواری، منجر به ایجاد مشکلات اقتصادی و سیاسی نفت محور میگردد که مقابله با آن بسیار دشوار است. نظریه پردازان معتقدند، هرچه اقتصاد یک کشور نفت خیز غنی تر باشد به احتمال بیشتری درگیر رفتارهای رانت جویی میشود. در این حکومت‌ها معمولاً سیاست ملی درصدد است رانت مشتق از منابع طبیعی را به دست آورد. در واقع تجربه جهانی نشان داده است وفور منابع طبیعی فرصت‌هایی برای رانت جویی ایجاد می‌کند که یکی از برجسته ترین عوامل در ایجاد و تعیین سطح فساد بر شمرده میشود. در این شرایط ثروت بادآورده نفتی مانع از تلاش دولت برای سرمایه گذاری در امور غیر نفتی و افزایش تولید کالا و خدمات میشود که از موانع اصلی توسعه به شمار میرود. (Beblawi, H. and G. Luciani, 2015:75)

۳-۵ سرکوب گر تشکل‌های مدنی

طیف سنتی و حتی قشرهایی از روشنفکران با گرایش‌های دینی و مذهبی با ترویج نهادهای تازه ایجاد شده در جامعه مخالفت می‌کردند ولی به هیچ وجه مورد اعتنا قرار نمی‌گرفتند. در یک کشور توسعه یافته، نهادها بر مبنای نظرات اکثریت مردم بنا میگرددند و قابل به روز رسانی و تغییر و تحول میباشند. با توجه به اینکه اساس و ساختار حکومت در سلسله پهلوی، «سلطه مطلق» بود، قطعاً هیچگاه نمی‌توانست با شاخص‌های توسعه یافتگی سیاسی سازگار باشد. نهادها و قوانین حکومتی هرگز شفافیت نداشتند و برای مردم تشریح نمی‌گردیدند، امری که کاملاً در تضاد با مفروضه قابل بررسی و تجزیه تحلیل بودن قوانین نهادی است.

¹ Rentier state

بررسی‌های محققان ذی ربط نشان داده که، نظام پهلوی در ایران از سال‌های ۱۹۴۱-۱۹۳۳ و ۱۹۶۳-۱۹۷۹، نمود بارز و از مصادیق نمایان نظام‌های یکجانبه گرا با ماهیتی سلطنتی بود و نظرات مردم، روشنفکران و روحانیون تغییری در سبک و سیاق حکومت داری شاه ایجاد نمی‌کرد. در این دوره، مطبوعات و روزنامه‌ها به شدت مورد کنترل و نظارت دولتی و حکومتی قرار داشتند، وزارت اطلاعات و ساواک نیز دو نهادی بودند که به صورت مدام بر فعالیت مطبوعات کنترل داشته و نظارت نمودند تا جایی که حتی تیرها و مطالب روزنامه‌ها، به صورت مستقیم یا از طریق تلفن توسط این دو نهاد دولتی بررسی و کنترل می‌شدند. کنترل ساواک بر رسانه‌ها در این دوران به حدی بود که تنها ساواک مجاز به تایید امتیاز به افراد به تاسیس رسانه بود. رشد نکردن مطبوعات از نظر تعدد و تکرار نسبت به دهه ۱۳۲۰ گواهی بر عدم فعالیت آزاد رسانه‌ها در این دوران بود. (کشاورز شکری و عابدینی نجف آبادی، ۱۳۹۳: ۱)

همانطور که پیشتر ذکر شد آزادی رسانه‌ها از شاخص‌های توسعه سیاسی محسوب می‌گردد که در دوران پهلوی دوم به شدت با آن مقابله میشد. تجربه جهانی نیز نشان داده است درآمد لایتناهی و بی‌رحمت از منابع طبیعی نظیر نفت برای دولت‌ها و حکومت‌ها باعث کاهش توجه به توسعه آموزش و ارتقای آگاهی جمعی می‌گردد زیرا این حکومتها نیازی به ارتقای سطح آگاهی و آموزش برای دسترسی به تولیدات مدرن و به روز نمیبیند. علاوه بر این افزایش دانش منجر به افزایش آگاهی مردم و ظهور جنبش‌های سیاسی و اجتماعی می‌گردد که در این جوامع، دولت‌ها به شدت سعی در سرکوب آنها دارند که در دوران پهلوی دوم نمودهای آن به وضوح دیده شد. زمانی که دولت از رانت حاصل شده از منابع طبیعی بهره بالایی برده باشد تلاش می‌کند از شکل‌گیری گروه‌های اجتماعی مستقل که امکان دارد به دنبال حقوق سیاسی مستقل باشند جلوگیری کند. (Moritz, 2019: 22)

۵-۴ انحصار

انحصار گرایی در نهادها و تبعیض سازمان یافته از دیگر دلایل عدم کارایی نهادهای ایجاد شده در جامعه دوران پهلوی دوم بودند. در عصر پهلوی دوم (اساساً در تمامی کشورهای جهان سوم)، منافع فردی در تشکیل نهادهای مهم نقشی محوری داشتند. به بیان دیگر، شکلی که در نهادسازی در این دوره انجام شد، کاملاً منطبق بر ایجاد نهادهای انحصاری بود. انحصاری که مبین توزیع نابرابر و محدود کننده قدرت و ثروت ناشی از توسعه اقتصادی در کشور بود که به تبع اینگونه رویه‌ها فرایند توسعه سیاسی را دچار اختلال

و چالش‌های اساسی می‌کند. نکته مهم در این دوره این است که؛ طی گذشت زمان هر چقدر که رو به جلو رفته شد، نهادهای انحصارگر کم و به تدریج در گذشت زمان مبدل به نیروهای مقاومت کننده‌ای میشدند که جلوی هرگونه نیرو و نهاد کارآمدی را در توسعه سیاسی می‌گرفتند. در این سالها، رژیم به ظاهر در صدد بود با اجرای برنامه توسعه اقتصادی خود به رشد اقتصادی مورد نظر برسد ولی به طور مشخصی شکاف بین طبقات اجتماعی دارا و ندار را وسعت بخشید. شاه با استراتژی‌های خاص خود رانت‌های نفتی را به سمت نخبگان وابسته به دربار سرازیر کرد و بی‌نیازی دولت به طبقات اجتماعی سبب افزایش خودکامگی دولت شده بود. (آبراهامیان، ۱۳۸۶: ۵۲۸) اقدامات فوق رشد اقتصادی و اجتماعی در رده‌های پایین تر نردبان اجتماعی را غیر ممکن و بسیار نامحتمل میساخت. برنامه‌های اصلاحات ارضی دولت نیز نتوانسته بود جامعه ایران را از مشکلات اقتصادی و اجتماعی نجات دهد زیرا با اینکه تعداد روستاییان صاحب زمین افزایش یافته بود، میزان زمینی که در اختیار هر کس قرار داشت به حد کافی نبود و بنابراین کشاورزان نمی‌توانستند استقلال کافی را به دست بیاورند. در دوران پهلوی دوم اگرچه نقدینگی ایران بخاطر درآمدهای کلان نفتی به طرز شگفت‌انگیزی افزایش یافته بود، به سبب اتکا به درآمدهای نفتی و عدم ارتقای تولیدات و صادرات اجناس به خارج از کشور از طرفی بنبیه مالی درباریان و فساد مالی اداری در دستگاه‌های ایران بسیار افزایش یافته بود و از طرف دیگر نابرابری قابل توجهی بین مردم و درباریان به وجود آمده بود. نابسامانی‌های اقتصادی از موانع مهم عدم توسعه یافتگی سیاسی در عصر پهلوی دوم محسوب می‌شود. از سال ۱۳۵۲-۱۳۵۷ دولت با رشد اقتصادی مناسب و رشد صنعتی خوبی مواجه شده بود اما به دلیل نوسانات قیمت نفت و اتکای بیش از حد به اقتصاد نفتی و رانتی، همچنین نبود بخش خصوصی کارآمد نتوانست دستاوردهای اقتصادی خود را حفظ کند (فوران، ۱۳۷۸، ۵۴۹). در واقع انقلاب سفید و به دنبال آن رونق درآمد نفت به جای اینکه به انتظارات مردم پاسخ دهد، منجر به ایجاد نارضایتی گسترده در سراسر ایران شده بود و ذهنیت فساد را که از شرایط اصلی توسعه نیافتگی سیاسی است در بین مردم رواج داد.

در دوران پهلوی دوم اهداف و منطق کارکردی نهادهای تازه تاسیس با خواست جمعی و جامعه مدنی جامعه مطابقت نداشتند. ایجاد احزاب نمایشی انحصاری در عصر پهلوی دوم به خوبی این مسئله را روشن می‌سازد که اساساً دغدغه دولتمردان در آن زمان، ایجاد تحولات ظاهری در راستای ایجاد فضای باز سیاسی بود که بتواند خود را دولتی دموکراتیک و مردمی

نشان دهد. سرکوب شدید روشنفکران و منتقدان، سرکوب شدید مطبوعات و اصحاب جراید، عدم رقابتی بودن و انتصابی بودن پست‌های دولتی با توجه به گرایشات سیاسی افراد، ایجاد مجلس نمایندگان فرمایشی، عدم برابری یکسان افراد در منظر قانون و غیره ابعادی هستند که عدم توسعه نیافتگی سیاسی را در ایران در این دوره نشان می‌دهند. این احزاب نهادهای مشخصی برای اراده فرمان‌های شاه در عرصه سیاسی بودند که هیچ کدام نتوانستند گامی در توسعه سیاسی در ایران برداشته و کمکی به تثبیت اوضاع سیاسی در ایران عصر پهلوی دوم کنند. احزابی مانند ایران نوین و مردم و سپس حزب رستاخیز، نمایان‌گر بی‌تدبیری و بی‌ثباتی در اوضاع سیاسی‌ای بود که با ثبات می‌نمود، اما نهادهایی این چنینی با تکیه بر درآمدهای سرشار نفتی، خود به مانعی بزرگ برای توسعه نیافتگی سیاسی مبدل شده بودند. (نادری باب اناری، ۱۳۸۸: ۳۴)

دولت پهلوی برای پیشبرد توسعه سیاسی در عین حال برای اینکه رویه خودگردان و خودمدار خویش را پیش گیرد، روابط خود را با گروه‌های اجتماعی و جامعه مدنی قطع کرده بود. حتی ایجاد احزاب سیاسی فرمایشی هم نتوانست این خلاء را به صورت بلندمدت پر نماید. انجام همزمان این ارتباط دو سویه به زیرمولفه‌هایی نیاز داشت که برنامه‌های خودکامه شاه قادر به اجرای آن نبود

نخست آنکه، دولت توسعه‌گرا در هر بعدی منجمله توسعه سیاسی، می‌بایست با گروه‌های اجتماعی خارج از حیطه قدرت خویش یکسری تعاملات و روابط وسیع ایجاد کند تا بتواند با توسل به همکاری با آن گروه‌ها پروژه توسعه‌ای خویش را رو به جلو برده و برای تحقق آن گام‌های موثری بردارند. روند توسعه سیاسی هیچگاه نمی‌تواند بدون ایجاد روابط گسترده با گروه‌های بیرونی، مقامات و مدیران دولتی و بدون اطلاعات و داده‌های مربوط به برنامه‌های قابل اجرا به موفقیت برسد و نه می‌تواند وظایف گسترده لازم برای دست یافتن به تحولات متناسب با توسعه سیاسی را به سرانجام برساند.

دوم اینکه، دولتی که به خواسته‌های گروه‌های مدنی توجه داشته باشد به نوعی به کارگزار آنها تبدیل میشود و منافع ویژه و بلافصل این گروه‌ها جزو اهداف اصلی این دولت‌ها می‌گردند که باید محور دستور کار درازمدت دولت باشد.

به طور کل در دوران محمد رضا شاه، عدم اجرای قانون، ایجاد انحصار مالی، سیاست زدگی و نبود قوانینی که تضمین‌کننده شئون طبقات، نیروها و احزاب سیاسی باشد سبب عدم انباشت سرمایه‌های اجتماعی شد. (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ۱۹۲-۱۹۵)

نتیجه گیری

در مقاله حاضر با کاربرد روش توصیفی تحلیلی و استفاده از شیوه گردآوری اسنادی، این موضوع محوری مورد بحث و بررسی قرار گرفته است که چرا و چگونه ایران در عصر پهلوی دوم با وجود ثروت هنگفتی که از درآمدهای نفتی به دست می آورد، در عرصه سیاسی دچار توسعه نیافتگی قابل توجهی شد؟ بر اساس نتایج مطالعه و تحلیل های حاصل شده، ویژگی های نهادی ذیل به صورت منظومه ای از علل و عوامل مهم در توسعه نیافتگی سیاسی ایران در عصر پهلوی دوم سهم دارند:

۱. وابسته بودن همه امور و تصمیمات به شخص شاه
 ۲. مداخله شخص شاه در امور حکومتی حتی در جزئی ترین موارد
 ۳. انحصاری بودن سیستم حکومتی در دست عده ای محدود
 ۴. برخورد شدید با مخالفین
 ۵. در اختیار گرفتن تمامی درآمدهای اقتصادی مانند درآمد نفت از سوی شخص شاه
 ۶. یکپارچگی سلطنت و حکومت در وجود شخص شاه
 ۷. فساد دولتی گسترده، اختلاس و رشوه در سیستم اداری، نظامی و سیاسی کشور
 ۸. تضعیف و نابودی رسانه ها، طبقات و احزاب و انجمن ها و حتی گروه های مخالف
 ۹. وابستگی به بیگانگان و غیر بومی بودن
 ۱۰. وابستگی شدید به رانت های نفتی و عدم نیاز به تولید کالا و خدمات
- یافته های مطالعه حاکی از این واقعیت است که در دوران پهلوی دوم ویژگی های نهادی که بر نهادهای ایران مسلط بودند از جمله وابستگی به بیگانگان و غیر بومی بودن، فرمایشی بودن و مردمی نبودن، انحصارگرایی و سرکوب تشکل های مردمی از جمله دلایل اصلی توسعه نیافتگی سیاسی در ایران شناخته میشوند. این ویژگی ها از طرفی با شاخصه های توسعه سیاسی از قبیل دموکراسی، حاکمیت قانون، عدم ذهنیت فساد، آزادی رسانه و فعال بودن جامعه مدنی در تضاد قرار داشتند و از طرف دیگر مفروضه های نهادگرایی از قبیل شفافیت، تجزیه تحلیل پذیری، عقلانی بودن و عملی بودن را نقض مینمودند. دسترسی بی حد و حصر حکومت پهلوی به رانت های نفتی نیز جدایی عظیمی بین دولت و ملت به راه انداخته بود و منجر به اقدامات خودسرانه محمد رضا شاه در امور سیاستی و حکومت داری میشد که کشور را از مسیر توسعه سیاسی دور نگه میداشت

در این دوران علت اصلی عدم موفقیت مراحل توسعه‌ای و عدم توسعه یافتگی سیاسی را با در نظر گرفتن رویکرد نهادگرایی جدید و مولفه‌های بیان شده مرتبط با آن، می‌توان به شکل خلاصه عدم تطابق هنجارها و ارزش‌های توسعه‌ای انجام شده با واقعیت‌های موجود در جامعه سنتی ایران تبیین نمود. اثرات گام‌های برداشته شده در سیاستگذاری‌های توسعه‌ای در بعد سیاسی نیز نتیجه‌ای جز هم‌افزایی و انباشت معضلات توسعه‌ای نداشت.

منابع و مآخذ:

- آبراهامیان، پرواندا، (۱۳۸۶)، **ایران بین دو انقلاب**، ترجمه گل محمدی و فتاحی، تهران، نشر نی.
- ازکیا، مصطفی و غفاری، غلامرضا (۱۳۸۷)، **جامعه شناسی توسعه**، تهران: انتشارات کیهان.
- افقه، مرتضی، (۱۳۹۷)، مفهوم توسعه و تاثیر آن بر پیشرفت جوامع، وبگاه علمی و آموزشی میانی مدیریتی و علوم اجتماعی، **تجارت نیوز**، <https://tejaratnews.com/>، کد مطلب: ۲۷۱۵۸۳.
- اکبری، علی اکبر (۱۳۵۸)، **سرمایه داری دولتی و مسئله دولت**، تهران، سپهر.
- ازغندی، علیرضا، (۱۳۸۴)، **تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۱۳۵۷)**، تهران: انتشارات سمت.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، **دیباچه‌ای بر جامعه شناسی ایران**، تهران، نگاه معاصر.
- حاجی یوسفی، امیر محمد، ۱۳۸۳، دولت رانتیر و بی ثباتی در ایران، **مجله فرهنگ اندیشه**، سال سوم، شماره یازدهم، پاییز ۱۳۸۳.
- مشتاق حسین خان، ۱۳۸۶، **رانتها، رانت‌جویی و توسعه اقتصادی**، ترجمه محمد خضری، پژوهشکده مطالعات راهبردی. خضری، محمد (۱۳۸۴)، تحلیل نهادی فساد اداری، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال هشتم، شماره ۳ (پیاپی ۲۹)، پاییز.
- خیرخواهان، جعفر، ۱۳۸۲، **رونق نفتی، افزونه جویی و نقش نهادها: بررسی موردی ایران و نروژ**، پایان نامه دکتری، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۲.
- دهقانی، خسرو (۱۳۸۸) **سرمایه اجتماعی، دولت اسلامی و پلورالیسم اجتماعی، دو ماهنامه چشم‌انداز ایران**، شماره ۵۵، اردیبهشت و خرداد.
- زنانی، محسن (۱۳۸۷)، **نفت، سرمایه اجتماعی و امتناع توسعه، روزنامه سرمایه**، ویژه نامه همایش ضرب آهنگهای صد ساله نفت ایران، شماره ۸۶۸، ۱۹ آبان ۱۳۸۷.
- رضائی بصری و میرفردی، ۱۳۹۳ تبیین نهادگرایی و گرایش آن به توسعه، **مجله اقتصادی**، ۱۳۸-۱۲۱ صفحات، ۱۳۹۳ خرداد و تیر، ۳ و ۴.
- غفاری، مسعود و رادمد، محمد (۱۳۹۶). نهادگرایی در توسعه و چرایی سقوط نظام پهلوی. **سیاست - مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**. زمستان ۱۳۹۶، دوره ۷، شماره ۴؛ از صفحه ۹۶۹ تا صفحه ۹۸۸.
- فوران، جان، (۱۳۸۸)، **مقاومت شکننده**، ترجمه احمد تدین، تهران: نشر رسا.
- کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲)، **اقتصاد سیاسی ایران**، مترجمین: محمدرضا نفیسی و کامیاب عزیزی، تهران، نشر مرکز.
- کاظمی، حجت و عطریان، مهدی (۱۳۹۸). نهادهای اقتصادی دربار و حامی پروری در رژیم پهلوی. **پژوهش‌نامه علوم سیاسی**، سال چهاردهم شماره ۳ (پیاپی ۵۵، تابستان ۱۳۹۸)، صص ۱۲۷-۱۵۸.
- کشاورز شکر، عباس و عابدینی نجف آبادی، الهه (۱۳۹۳). ویژگی‌های دولت پهلوی دوم و آسیب پذیری آن در مقابل بسیج انقلابی **نشریه جامعه شناسی تاریخی**، سال ششم شماره ۲ (پاییز و زمستان ۱۳۹۳)، ص ۱.
- علوی، احمد (۱۳۸۷)، **اقتصاد رانتی و معماری دموکراسی، دو ماهنامه چشم‌انداز ایران**، شماره ۵۴، اسفند ۱۳۸۷ و فروردین ۱۳۸۸.
- فطرس، مستوره (۱۳۸۸)، **تجزیه و تحلیل تاثیر رانت نفتی بر سرمایه اجتماعی**، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی.
- متوسلی، محمود، ۱۳۸۲، **توسعه اقتصادی، مفاهیم، مبانی نظری، نهادگرایی و روش‌شناسی**؛ انتشارات سمت.
- متوسلی، محمود و جمال فتح‌اللهی (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر نظریات ویلیامسون و کاربرد آن در تحلیل مسایل توسعه ایران، **پژوهشهای اقتصادی**، سال دهم، شماره سوم، پاییز.
- ممشهدی احمد، محمود (۱۳۹۴). نهادگرایی قدیم و اقتصاد مرسوم؛ یک جدال فکری، **پژوهشنامه اقتصادی**، دوره ۱۵، شماره ۵۷، شماره پیاپی ۲، تابستان.
- میرزایی، سنان (۱۳۹۲)، **بررسی نقش نفت در توسعه سیاسی**، رساله دکتری دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- نورث، داگلاس و دیگران، (۱۳۸۵)، چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری، **مجله اقتصاد سیاسی**، شماره ۳، تبادری باب اناری، مهدی (۱۳۸۸). پارادوکس احزاب سیاسی در دوران پهلوی دوم **ره آورد سیاسی** تابستان و پاییز ۱۳۸۸ شماره ۲۴ و ۲۵.
- Beblawi, H. and G. Luciani (2015). **The rentier state**, Routledge.
- Binder, L. and J. La Palombara (2015). **Crises and Sequences in Political Development**. (SPD-7), Princeton University Press.
- Chen, Scy and Webster C. (2012). **Institutional Economics: New, Approaches**, Elsevier Ltd
- Immergut, E. M. (1998). "The theoretical core of the new institutionalism." **Politics & society** 26(1): 5-34.
- March, James G. & Johan P. Olsen (2005) **Elaborating the New Institutionalism**", in: **The Oxford Handbook of Political Institutions**, Edited by Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman.
- Moritz, J. (2019). **Oil and societal quiescence: Rethinking causal mechanisms in rentier state theory**. *The Politics of Rentier States in*

the Gulf, The Project on Middle East Political Science (POEMPS).

-Pye, L. W. and S. Verba (2015). **Political culture and political development**, Princeton University Press.

-Powell, W. W. and P. J. DiMaggio (2012). **The new institutionalism in organizational analysis**, University of Chicago press.

-Peters, B. G. (2019). **Institutional theory in political science: The new institutionalism**, Edward Elgar Publishing.

-Shambayati, Hootan, 1994, "The Rentier State , Interest Groups and The Paradox of Autonomy, State and Business in Turkey and Iran", **Comparative Politics**, No26, 1994, pp:307-333.

-Sorensen, A. (2017). "New institutionalism and planning theory." **The Routledge Handbook of Planning Theory**, London, New York: Routledge.