

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.335473.3345>

**The Analysis of the Compliance of Socio-Economic Development Programs with Triple  
Policy-Making Models in the Pahlavi II**

**Abstract**

In line with examining the development plans in the Pahlavi II, it should be noted that none of the pre-revolutionary development plans had a comprehensive and indigenous view of development. It can be said the Iranian government in the 1350s - the years of implementation of the five programs - the government has been completely dependent. The present article examines and analyzes the three models of the Pahlavi II by asking the main question, "socio-economic development programs in the Pahlavi II were compatible with which of the methods of institutional policy-making, public choice, and group model?" During this period, development was based on Western progress and modernization. Additionally, the element of religion has not played a role in progress, development, and generally, in the system of planning and development plans; a development quantitatively considered only economic growth without considering the qualitative factors and localization of development. In five programs, the economic and social development of the Pahlavi II has been accompanied by achievements and, of course, shortcomings, each of these Five are consistent with one of the triple policy-making models. The present article examines the compatibility of economic and social development programs of the Pahlavi II with triple policy-making models.

**Keywords:** Policy-Making, Socio-Economic Development, Pahlavi II

## تحلیل انطباق برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی با الگوهای سیاست‌گذاری سه‌گانه در دوران پهلوی دوم

سهیلا شاه‌ویسی<sup>۱</sup>اصغر پرتوی<sup>۲</sup>مهدی خوش‌خطی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت :

1401/4/10

تاریخ پذیرش: 1401/6/7

## چکیده

در راستای بررسی برنامه‌های توسعه در دوران پهلوی دوم باید بیان داشت که هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب نگاه جامع و بومی به توسعه نداشتند. می‌توان گفت که دولت ایران در دهه ۱۳۵۰ یعنی سال‌های اجرای برنامه‌های پنج‌گانه، دولتی کاملاً وابسته بوده است. با طرح این سؤال اصلی که «برنامه‌های توسعه اقتصادی- اجتماعی در دوره پهلوی دوم با کدام یک از روش‌های سیاست‌گذاری نهادی، انتخاب عمومی و مدل گروهی سازگاری داشته است؟»، مقاله حاضر به بررسی و تحلیل الگوهای سه‌گانه عصر پهلوی دوم پرداخته است. توسعه این دوره مبتنی بر ترقی و مدرنیزاسیون غربی بوده است. افزون بر این، عنصر دین در پیشرفت، آبادانی و در کل در نظام برنامه‌ریزی و طرح‌های توسعه نقش نداشته است؛ توسعه‌ای که به لحاظ کمی، فقط رشد اقتصادی را بدون در نظر گرفتن عوامل کیفی و بومی‌سازی توسعه مدنظر داشته است. توسعه اقتصادی و اجتماعی دوره پهلوی دوم در پنج برنامه، با دستاوردها و البته کاستی‌هایی همراه بوده است و هر یک از این پنج برنامه با یکی از الگوهای سه‌گانه سیاست‌گذاری سازگاری داشته است. مقاله حاضر، به بررسی انطباق برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی دوره پهلوی دوم با الگوهای سیاست‌گذاری سه‌گانه پرداخته است.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، توسعه اجتماعی- اقتصادی، دوره پهلوی دوم

<sup>۱</sup> دانشجوی دکترای رشته علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان[shahvisi@vatanmail.ir](mailto:shahvisi@vatanmail.ir)<sup>۲</sup> استادیار رشته علوم سیاسی؛ عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان (نویسنده مسئول)[Asgpar@yahoo.com](mailto:Asgpar@yahoo.com)<sup>۳</sup> استادیار رشته علوم سیاسی؛ عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد زنجان[m.khoshkhatti@yahoo.com](mailto:m.khoshkhatti@yahoo.com)

بسیاری از دانشمندان توسعه را بر حسب پیشرفت به سوی اهداف رفاهی، مانند کاهش فقر، بیکاری و نابرابری تعریف می‌کنند و از نظر آنها توسعه افزون بر اینکه به بهبود میزان تولید و درآمد منجر می‌شود، شامل دگرگونی‌های اساسی در ساخت‌های نهادی، اجتماعی اداری و همچنین دیدگاه‌های عمومی مردم است. توسعه در بسیاری از موارد، حتی عادات و رسوم و عقاید مردم را نیز در بر می‌گیرد. در همین راستا توسعه به شکل‌های متعددی در بین نخبگان تعریف و شاخص سازی شده است و حتی می‌توان گفت که برداشت افراد از مفهوم توسعه، فرآیندی همه‌جانبه است که معطوف به بهبود تمامی ابعاد زندگی مردم یک جامعه می‌شود.

در بررسی روند تحولات و توسعه جوامع بر ابعاد اجتماعی و اقتصادی آن تأکید می‌شود. عوامل متعددی همچون پذیرش اجتماعی، نظم اجتماعی، همبستگی، اخلاق عمومی، جامعه مدنی و اعتماد اجتماعی در یک جامعه، دست به دست هم می‌دهند تا توسعه اجتماعی محقق شود. به طور کلی، توسعه اجتماعی دارای شاخص‌های کمی و کیفی است. دومین و آخرین پادشاه دودمان پهلوی و آخرین پادشاه ایران از ۲۵ شهریور ۱۳۲۰ تا ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ بر مسند قدرت بود. محمدرضا شاه طی مدت ۳۷ سال پنج برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی را پایه‌ریزی کرد که هر یک از این پنج برنامه ویژگی‌ها و نکات مثبت و منفی منحصر به فردی داشت. استراتژی‌های خاصی برای رسیدن به این اهداف انتخاب شده بود.

برنامه‌های اول تا پنجم توسعه و عمرانی دستاوردها و نارسایی‌هایی داشت. در خلال اجرای این سلسله از برنامه‌ها تحولات اداری و اجرایی رخ داد. برخی از این برنامه‌ها دنبال کننده یک ایدئولوژی خاص بود و عملکرد خاصی را می‌طلبید. اجرای این برنامه‌ها مستلزم ایجاد زیرساخت‌هایی بودند که در برنامه چهارم وسیع‌ترین بخش از توسعه را به خود اختصاص دادند. این پژوهش به تحلیل برنامه‌های اقتصادی-اجتماعی در دوره پهلوی دوم (محمدرضا شاه) و چگونگی انطباق این برنامه‌ها با مدل‌های سیاست‌گذاری سه‌گانه (نهادی، انتخاب عمومی و مدل گروهی) پرداخته است، با این هدف که دریابد، کدام برنامه با کدام یک از این سه الگو سازگار بوده است.

### پرسش پژوهش

پرسش مطرح شده در این پژوهش به دنبال پاسخی است مبنی بر اینکه، «برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی در دوره پهلوی دوم با کدام یک از روش‌های سیاست‌گذاری سه‌گانه (نهادی، انتخاب عمومی و مدل گروهی) انطباق و یا سازگاری داشته است؟» و در صورتی که با هر یک از این روش‌ها سازگار بوده، «علت آن چه بوده است؟»

در مورد تاریخ تحولات پهلوی دوم و مسئله توسعه در این مقاطع تاریخی کتاب‌ها و مقالات زیادی نگاشته شده است، اما در مورد بررسی طرح‌های توسعه و دلایل ناکامی و موفقیت‌های این طرح‌ها تاکنون تحقیق علمی انجام نشده است. بنابراین، در ادامه به بعضی از منابع که به این موضوع نزدیک هستند اشاره می‌کنیم.

مسعود نیلی و محسن کریمی (1396) در کتاب برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶ به بررسی تحولات تاریخی برنامه‌ریزی در ایران و بررسی نقش سازمان برنامه و بودجه در روند برنامه‌ریزی برای توسعه در ایران می‌پردازند. کتاب موج دوم تجدد آمرانه نوشته سعید لیلاز به توضیح طرح‌های عمرانی قبل از انقلاب به تفکیک هر برنامه و مقایسه هر یک از آنها با یکدیگر پرداخته است. خاندوزی (1389) در تحقیق خود با عنوان «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران»، پیرامون موضوع این پژوهش، به مطالعه پرداخته است. ابراهیم بای سلامی (1388) در تحقیق خود با عنوان «بررسی الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی»، در رابطه با موضوع این پژوهش مطلب نگاشته است. لشکری (1387) در تحقیقی جهت بررسی شاخص‌های کمی و کیفی توسعه اجتماعی به این نتیجه رسیده که برای مقایسه سطح توسعه‌یافتگی کشورها باید شاخص‌هایی در نظر گرفته شود. غفاری و همکاران (1387) تحقیقی با عنوان «کیفیت زندگی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران دوران پهلوی دوم» انجام داده‌اند. رضایی (1386) در تحقیق با عنوان «توسعه اجتماعی در ایران: شاخص‌ها و موانع»، پیش‌تر در ارتباط با موضوع این پژوهش کار کرده است. حسینی (1384) در تحقیق خود با عنوان «کاستی‌های توسعه‌نیافتگی برنامه‌ریزی در دوران پهلوی دوم»، علت شکست الگوهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران را بررسی کرده است. جوادی یگانه (1382) در تحقیق خود با عنوان «تناقض ایدئولوژیک در دو برنامه اول و دوم توسعه در ایران» پیرامون موضوع این پژوهش به نتایجی دست یافته است. پژوهش حاضر از نظر کنترل شرایط پژوهشی یک تحقیق پیمایشی و از نظر زمانی مطالعه تلفیقی از داده‌های مقطعی و سیری-زمانی است. روش جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات اسنادی و کتابخانه‌ای است در این تحقیق از منابع کتابخانه‌ای کتاب‌ها پایان‌نامه‌ها مقالات پایگاه‌های اطلاعاتی و شبکه اینترنت و سالنامه‌های آماری ایران استفاده شده است.

### چارچوب نظری

#### مدل انتخاب عمومی

از زمانی که سیاست‌گذاری عمومی به‌عنوان علمی دانشگاهی در جهان مطرح شده، تقریباً چهار دهه می‌گذرد. تئوری سیاست‌گذاری مرتبط با عواملی است که در چرخه سیاست‌گذاری دخیل هستند. در قلمرو سیاستی چندین نوع از علوم و فناوری مورد بحث واقع می‌شود که هرکدام از این سیاست‌ها بخشی از زنجیره دانش را تشکیل می‌دهد. اگرچه این حوزه‌ها با هم همپوشانی دارند و مرز مشخصی را نمی‌توان برای آنها مشخص کرد. سیاست، به‌ویژه در ابعاد نهادی، فرایندی و هنجاری، پیوندهای مفهومی عمیقی با مؤلفه‌های جامعه سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی دارد. در نظام‌های اقتدارگرا، عموم مردم در انتخاب رهبران یا کنار زدن آنها

از قدرت تأثیر بسزا ندارند؛ بنابراین، رهبران سیاسی در این‌گونه نظام‌ها، آزادی عمل بسیار بیشتری در حوزه سیاست‌گذاری‌های عمومی و پایه‌ریزی سیاست‌هایی دارند که به مردم «دیکته» می‌کنند (اونیل، ۱۳۸۹).

فرضیه اصلی این نظریه ناظر بر آن است که عاملان سیاسی، مانند عاملان اقتصادی هستند که برای به حداکثر رساندن سودمندی (رضایت) عقلایی عمل می‌کنند. فرض بر آن است که هدایت‌کننده عوامل سیاسی در انتخاب راهکار برای دستیابی به بهترین مزیت، منافع فردی آنهاست. رأی‌دهندگان، به احزاب و افرادی رأی می‌دهند که منافع آنان را به بهترین شکل برآورده می‌کنند. سیاستمداران، احزاب سیاسی و دیوانسالاران نیز اغلب در جهت منافع خود حرکت می‌کنند. نتیجه این کار افزایش مستمر مداخله دولت در اقتصاد و جامعه است که اغلب در قالب «چرخه سیاسی - تجاری» صورت می‌گیرد. به این معنا که دولت‌های دموکراتیک دائماً در مبارزهای انتخاباتی قرار دارند که نوع تصمیمات بر اساس زمان چرخه انتخاباتی تغییر می‌کند و تصمیمات مردمی پیش از انتخابات و تصمیمات غیرمردمی پس از آن گرفته می‌شوند.

مدل انتخاب عمومی با برداشتی از انسان به‌عنوان یک تصمیم‌گیرنده، توضیح می‌دهد که این انسان چگونه در مورد مصرف و تولید کالاها و خدمات عمومی، تحت قوانین و ساختارهای مختلف تصمیم‌گیری انتخاب خود را انجام می‌دهد. طراحان این الگو معتقدند که برآوردن نیازهای شهروندان و ارائه خدمات عمومی کالاها نباید تنها توسط سازمان‌های عمومی و کارکنان بخش خدمات دولتی صورت گیرد.

نظریه انتخاب عمومی با بهره‌گیری از نظریات اقتصاد خرد، استفاده از سبک‌های رایج در بازار و بخش خصوصی و توجه به منافع فردی تک‌تک افراد جامعه حرکت می‌کند. توسعه قوانین اساسی و سایر قوانین، میثاق‌هایی است که از طریق تأمین منافع جزء افراد توسعه می‌یابند. تئوری انتخاب عمومی، تأکید می‌کند که اگر قانونی نتواند منافع شخصی افراد را تأمین کند، قطعاً از پشتیبانی لازم در نظر و عمل برخوردار نخواهد بود.

### مدل نهادی

نهادها مجموعه‌ای از عرف، عادات مشترک، هنجارها، رویه‌های جاافتاده، قوانین و مقررات و قواعدی هستند که رفتار کنشگران و تعاملات میان آنها را تنظیم می‌کنند. دقت بیشتر در مفهوم اصلاح «نهادها» در معنای خاص خود عبارت‌اند از مجموعه‌ای از عادات مشترک، هنجارها، روتین‌ها، رویه‌های جاافتاده، قوانین و مقررات و قواعدی که روابط و تعاملات بین اشخاص، گروه‌ها و سازمان‌ها را تنظیم می‌کنند. در حقیقت آنها «قواعد بازی» هستند. این تعریف بین «قواعد بازی» و «بازیگران» تمایز قائل شده است، اما نهادها در معنای عام خود افزون بر موارد بالا شامل بازیگران این عرصه می‌شوند. در این تعریف سازمان‌ها (اعم از شرکت‌ها، دانشگاه‌ها و وزارتخانه‌ها و غیره) نوعی نهاد محسوب می‌شوند (قاضی نوری، 1387). یکی از الگوهای نظری رایج برای فهم ریشه‌های تاریخی توسعه‌نیافتگی جوامع گوناگون، نظریه نهادگرایان جدید درباره بهبود کیفیت نهادی است که بر سرچشمه‌های بنیادین رشد اقتصادی تأکید دارد. بر اساس این نظریه، جوامع دارای نهادهای فراگیر با ایجاد فرآیند تخریب خلاق و توزیع رانت مولد با حرکت به سوی چرخه‌های تکاملی، رشد و توسعه اقتصادی پایدار را تجربه خواهند کرد، اما جوامع دارای نهادهای بهره‌کش به دلیل سیطره مناسبات رانتی و توزیع رانت به‌صورت نامولد با حرکت به سوی چرخه‌های شوم در بلندمدت دچار عقب‌افتادگی و افول

می‌شوند. در نهادگرایی جدید تکیه بر مفهوم ارتباطات و روش تنظیم آن زمینه‌ای برای گذار از مفهوم رسمی نهاد به‌مثابه سازمان به مفهوم شبکه‌های ارتباطی است. همچنین این امر زمینه را فراهم می‌کند تا در سیاست‌گذاری عمومی به نقش قواعد و هنجارهای غیررسمی یا غیرملموس در تعیین سیاست‌ها توجه نماییم. بدین‌سان، سیاست و سیاست‌گذاری نه تنها تحت تأثیر چگونگی ساخت رسمی و تفکیک قوا قرار دارد بلکه شبکه‌ای از رفتارها و هنجارها و قواعد غیررسمی نیز به‌عنوان متغیری تبیینی بازشناسی و تصدیق می‌شود. نهادها در سیاست‌گذاری مهم هستند اما در مطالعات مربوط به شبکه‌ها بر این نکته تأکید می‌شود که در هر بخش از نظارت عمومی و در متن هر مسئله عمومی و مراحل مربوط به آن منافع مشترکی نهفته است که باید مناسبات و الگوهای مربوط به این منافع مشترک را بررسی کرد.

این مدل بیان می‌دارد که رابطه بین سیاست عمومی و نهادهای دولتی بسیار نزدیک است و یک سیاست تا زمانی که بعضی نهادهای دولتی اتخاذ، اجرا و به‌پیش نبرند تبدیل به سیاست عمومی نمی‌شود. نهادهای دولتی به سیاست عمومی سه ویژگی می‌دهند: (1) به سیاست‌ها مشروعیت می‌بخشند؛ (2) سیاست‌های دولت فراگیر<sup>1</sup> است و به همه مردم جامعه اشاعه می‌یابد؛ (3) دولت اعمال اجبار را در جامعه به انحصار خود دارد و قادر است ناقضان سیاست‌ها را به جزای خود برساند، از این‌رو، این توانایی دولت است که برای اداره کل جامعه سیاست‌هایی را تصویب می‌کند و با استفاده از زور و اجبار، اشخاص و گروه‌ها را به تصویب ترجیحاتشان تشویق می‌کند.

### مدل گروهی

نظریه سیاست‌گذاری گروهی بر این فرض مبتنی است که «تعامل بین گروه‌ها، عامل اصلی تعیین خط‌مشی است». افرادی که به‌طور رسمی و یا غیررسمی شکل می‌یابند، خواستار برآورده شدن نیازهای خود از طریق دولت هستند. نقش افراد زمانی مؤثر خواهد بود که فقط به‌منزله بخشی از یک گروه یا به‌مثابه نماینده آن، برای کسب منافع گروه مذکور اقدام کنند. گروه به‌منزله یک حلقه ارتباطی بین افراد و دولت عمل می‌کند. در واقع مقصود از تلاش و کشمکش گروه‌ها، نفوذ در فرایند سیاست‌گذاری عمومی است. قانون‌گذار، داور این مبارزه گروهی است و با داوری خود، تلاش‌های موفقیت‌آمیز گروه‌های پیروز را تأیید می‌کند و شرایط تسلیم شوندگان و مصالحه‌جویان را ثبت می‌نماید و آن را از طریق قوانین موضوعه، اعلام می‌دارد. قدرت هر گروه، در مقایسه با قدرت گروه‌های رقیب ارزیابی می‌شود. مراکز کنترل قدرت نیز به‌منزله سازوکاری برای بررسی نفوذ هر گروه و حمایت از افراد در برابر سوءاستفاده‌های قدرت‌های متخاصم عمل می‌کنند. در این مدل، تعامل میان گروه‌ها واقعیت موجود سیاست‌های دولتی است. افراد با منافع مشترک به‌طور رسمی یا غیررسمی با یکدیگر توافق می‌کنند که تقاضایشان را بر دولت اعمال کنند.

### مختصات توسعه در دوره پهلوی دوم

تجربه نظام برنامه‌ریزی در دوران پهلوی دوم نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی به دلایل مختلف اجتماعی و سازمانی، پیامدی جز نابسامانی و ایجاد تضادهای چندگانه در لایه‌های مختلف زندگی اجتماعی مردم نداشته است.

<sup>1</sup> Universality

آشفته‌نگی ناشی از آزاد شدن یک‌باره نیروهای سیاسی و فکری در کنار مشکلات روزافزون اقتصادی جامعه و حکومت، ایران را دچار نوعی ورشکستگی ساخته بود. روند نوسازی فرهنگی و اقتصادی پهلوی دوم به این دلیل که در یک نظام اقتدارگرای پاتریمونیالیستی<sup>1</sup> اعمال می‌شد و نوسازی خود را بدون اعمال در ابعاد سیاسی و جامعه مدنی اعمال نموده بود، موجب برهم خوردن تعادل روانی و اجتماعی اقشار متوسط و پایین جامعه گردید (بشیریه، ۱۳۸۷: ۹۵).

سیاست‌های اصلاحی پهلوی دوم به این دلیل که ابعاد آنها فقط تقویت‌کننده پایگاه مشروعیت بخش و نیروهای حامی رژیم بود، در بین طبقات اجتماعی و حکومت شکاف‌های اساسی ایجاد کرد و باعث بسیج نیروهای مخالف در جهت فروپاشی رژیم گردید.

استراتژی توسعه شاه که منشأ تنش‌های متعدد گردید، خود دچار نقصان‌های چندی بود: نخست اینکه به واسطه ناکامی در انطباق سنت و مدرنیته جامعه را با نوعی دوگانگی در عرصه اقتصاد، فرهنگ و قالب‌های فکری را مواجه ساخت. استراتژی مذکور توان بخش‌های جدید اقتصادی را بدون نابودی کامل قدرت بازار افزایش داد. دوم اینکه به توسعه نامتوازن نظام اقتصادی و سیاسی از طریق نوسازی اولی بدون تغییر ماهیت دومی منجر شد. همه این موارد باعث پیدایش نوعی خط ایدئولوژیک و احساس سردرگمی میان توده‌ها شد. مهم‌تر از همه اینکه شاه با سرکوب طبقه متوسط جدید خود را از یک منبع حمایتی عمده محروم کرد که قادر به تدوین یک پشتوانه عقیدتی برای توسعه و نیز ایفای نقش بازدارنده در مقابل تندروی چپ‌گرایان و تعصب دست راستی‌ها بود. با فاصله گرفتن گروه‌های بیشتری از رژیم، دولت در انزوا قرار گرفت و یک جرقه برای برافروختن آتشفشان انقلاب فراهم شد (میلانی، 1383: 145-143).

#### تحلیلی بر برنامه‌های توسعه در دوره پهلوی دوم (محمدرضا شاه)

تجربه نظام برنامه‌ریزی در عصر پهلوی دوم نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی دولتی توسعه به دلایل مختلف اجتماعی و سازمانی، پیامدی جز نابسامانی و ایجاد تضادهای چندگانه در لایه‌های زندگی اجتماعی مردم نداشته است. برنامه‌ریزی در دوره پهلوی دوم به‌عنوان مکانیسم و روشی نسبتاً مطمئن مورد توجه قرار گرفت اما به دلایل مختلف، علیرغم تلاش‌ها و هزینه‌های زیادی که پیرو ساماندهی جدید انجام شد، این فعالیت‌ها ناموفق تلقی شده است. در خصوص اولین نهاد برنامه‌ریزی در ایران، باید گفت که اولین فعالیت‌های معطوف به برنامه‌ریزی اقتصادی اجتماعی در کشور با تأسیس شورای اقتصاد و با هدف سیاست‌گذاری امور اقتصادی انجام شد؛ بنابراین، در نظام جدید برنامه‌ریزی توسعه عصر پهلوی دوم، پنج برنامه عمرانی با مشخصات ویژه طراحی و به اجرا درآمد.

دوران اجرای برنامه اول، هم‌زمان با تحول‌ها و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران است. این برنامه دارای الگوی رشد کمی نبود. برنامه اول در زمینه بسط توسعه انسانی، حرکت‌هایی کرد؛ اما در زمینه خودکفایی و استقلال اقتصادی به خاطر ساختار وابسته سیاسی اقتصادی نتوانست دستاوردهایی داشته باشد (دادگر، ۱۳۸۵: ۵۹).

<sup>1</sup> پاتریمونیالیسم شکلی از حکومت است که در آن تمام قدرت مستقیماً از رهبر سرچشمه می‌گیرد. این رژیم‌ها خودکامه یا الیگارشی هستند و طبقات پایین، متوسط و بالا را از قدرت طرد می‌کنند (Patrimonialism).

این برنامه که به مدت ۷ سال (1327-1333) به طول انجامید، سیاست افزایش تولید، صادرات و تأمین مایحتاج مردم در حوزه کشاورزی در نظر گرفته شده بود، بنابراین، با اختصاص درصد از بودجه به امورات اجتماعی و کشاورزی در این بخش‌ها تحولات مهمی باید صورت می‌گرفت. الگوی توسعه مورد نظر دولت، توسعه کشاورزی با تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در این بخش بوده است. دولت موظف شده بود تا اجرای برنامه بخش کشاورزی را با بهره‌مندی از کمک‌های مردمی در اولویت قرار دهد ضمن اینکه نظارت در اجرای برنامه اول عمرانی به‌ویژه در بخش کشاورزی بر عهده این برنامه سپرده شده بود.

بنابراین، باید گفت که یکی از اهداف خاص این برنامه، اصلاح و ترقی کشاورزی بود که عمدتاً متوجه منابع آب، ایجاد سد و شبکه آبیاری بود. در واقع از اهداف عمده تهیه برنامه اول توسعه، پاسخگویی به نیازهای کارخانجات دولتی که در دوران جنگ جهانی دوم دچار نابسامانی شده بودند و همچنین تنظیم یک برنامه اقتصادی برای کشور بود. اگرچه به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، برنامه اول ویژگی‌های یک برنامه جامع و هماهنگ را نداشت، در مجموع می‌توان گفت که این برنامه با طرح‌های متفرقه و مجزا از یکدیگر آغاز شد. پیوستگی بین طرح‌ها لزوماً مدنظر نبوده و در نتیجه محتوای آن با مکانیسم دستیابی به توسعه به ذهن متبادر نمی‌شود. به‌طور کلی این برنامه به دلیل درگیری‌های سیاسی و قطع کمک‌های آمریکا و عدم صدور نفت، برنامه موفق نبود.

برنامه عمرانی اول اگرچه کاملاً اجرا نشد اما منجر به ایجاد یک شالوده و زیربنای اداری برای ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی منظم در کشور شد و سبب گردید تا نطفه برنامه‌ریزی در ایران شکل گیرد و با وجود مشکلات فراوان و گوناگون، سازمان برنامه، به‌عنوان نخستین دستگاه برنامه‌ریزی کشور پایه‌گذاری شود.

### برنامه دوم عمرانی

این برنامه به مدت 7 سال به طول انجامید؛ بعد از کودتای 28 مرداد، از سال 1334 از تصویب مجلس گذشت و به دلیل فروش مجدد نفت و دستیابی دولت به توأم مالی بیشتر برای اجرای برنامه‌های عمرانی، مدنظر قرار گرفت. در برنامه دوم توسعه نیز سهم بخش کشاورزی نسبت به کل اعتبارات افزایش یافت. هزینه‌های بخش کشاورزی همانند سایر بخش‌های برنامه عمرانی دوم، در ابتدا بیشتر از درآمد نفت و سپس از دریافت وام‌های خارجی تأمین می‌شد. هزینه‌های برنامه دوم توسعه در بخش کشاورزی، ارتباطات، مخابرات، صنایع و معادن و امور اجتماعی، ابتدا بیشتر از درآمد نفت و سپس از دریافت وام‌های خارجی تأمین می‌شد. به یک معنا، باید گفت که برنامه دوم توسعه (1334-1341) از نظر تکنیکی، پیچیده‌تر و از نظر دامنه فعالیت، وسیع‌تر بود. اختلاف میان سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌ها در انجام پروژه‌ها موجب تأخیر و عدم به‌کارگیری کامل نیروها در اجرای این برنامه بود. از طرف دیگر، سوء مدیریت و فساد، عایدات نفتی را از سازمان برنامه به سمت مخارج عمومی منحرف کرد. از نتایج عملکرد دولت در طول این برنامه برای کشور در سطح خارجی، افزایش میزان وابستگی و در سطح داخلی، بحران اقتصادی بود.



این برنامه از سال 1341 آغاز شده بود و به مدت پنج سال به طول انجامید. اجرای برنامه سوم عمرانی هم‌زمان با سال‌های اجرای مرحله اول و دوم اصلاحات ارضی بوده، بدین دلیل اجرای برنامه کشاورزی دولت، به علت فرار سرمایه از بخش کشاورزی به بخش خدمات و صنعت شهری با مشکلات زیادی مواجه شد. همچنین دگرگونی در نظام کشاورزی و معیشتی روستاییان، نیازمندی روستاییان را به اعتبارات مالی بخش دولتی و خصوصی بیشتر می‌کرد، در حالی که بر خلاف انتظار، اعتبارات پرداختی به شدت با کاهش همراه بود و پاسخگوی نیاز روستاییان نبود. پایین بودن میزان سودآوری سرمایه‌گذاری در بخش‌های کشاورزی و عدم وجود شرایط مناسب سرمایه‌گذاری از عوامل مهمی بودند که بخش خصوصی را از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی باز می‌داشت. به دلیل حرکت سریع ایران برای همانند شدن با کشورهای غربی و استفاده از الگوهای جاری در برنامه‌ریزی، از طریق دعوت از مشاوران خارجی، زمینه‌های آشنایی نظام برنامه‌ریزی ایران با الگوهای غربی فراهم شد. به‌طور کلی، برنامه سوم به دنبال برنامه دوم و تمهیداتی که در آن برنامه به وجود آمد، زمینه وابستگی و ورود به چارچوب تقسیم بین‌المللی کار را برای ایران فراهم نمود و صنایع مونتاژی، کالاهای بادوام و بی‌دوام را زیر پوشش راهبرد جانشینی واردات پایه‌ریزی کرد. برنامه سوم به دلیل هم‌زمانی با سال‌های اجرای مرحله اول و دوم اصلاحات ارضی در زمینه اهداف موجود در عرصه کشاورزی به فرار سرمایه از بخش کشاورزی به بخش خدمات و صنعت شهری، با مشکلات بسیار زیادی مواجه شد. شاید بتوان گفت که مهم‌ترین رخداد در طول برنامه سوم، آغاز انقلاب سفید با اصول چندگانه بود که تحولات گسترده‌ای ایجاد کرد. از طرفی بر نحوه اجرای فعالیت‌ها در حوزه این برنامه نیز تأثیر منفی گذاشت.

برنامه سوم توسعه در عمل موفق نبوده و در راستای اهداف مندرج در آن، به تغییرات کیفی ساختار تولید صنعتی توجه کافی معطوف نگردید و بخش اعظم اعتبارات صرف ایجاد و زیربنای صنایع سرمایه‌بر شد.

#### برنامه چهارم

در برنامه چهارم، رشد اقتصادی با تأکید بر توسعه صنعتی مورد توجه دولت قرار گرفت و سهم بخش کشاورزی نسبت به سه برنامه عمرانی گذشته کاهش داشت. با توجه به برنامه چهارم تا پایان سال ۱۳۵۰ می‌بایست بر شمار شاغلان بخش کشاورزی افزوده می‌شد و تولید محصولات هم‌چون گندم، جو، پنبه، نیشکر و برنج افزایش می‌یافت؛ بنابراین، در برنامه چهارم، رشد اقتصادی با تأکید بر توسعه صنعتی مورد توجه دولت قرار گرفته و سهم بخش کشاورزی نسبت به سه برنامه قبلی کاهش چشمگیری داشت.

الگوی توسعه مورد نظر برنامه چهارم، صنعتی کردن ایران و رها کردن کشاورزی بود. این الگو در چارچوب سیاست توسعه پیشنهادی کشورهای صنعتی قرار داشت و با هدف رشد بازارهای خارجی متعلق به انحصارات امپریالیستی و امکان‌پذیر شدن تولیدات صنایع و در نتیجه رشد صنایع تولیدی جایگزین واردات در داخل دنبال می‌شد. این برنامه با اهداف تسریع در رشد اقتصادی و افزایش درآمد ملی با اتکای بیشتر به توسعه صنعتی و بالا بردن بازده سرمایه، توزیع عادلانه‌تر درآمد، کاهش نیازمندی‌ها به خارج و تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور تنظیم شده بود.

آخرین برنامه عمرانی که از اوایل دهه پنجاه آغاز شد با اعتبارات مالی فراوان به تصویب رسید. در برنامه پنجم (1352-1356) همانند برنامه چهارم، تأکید بر صنعتی شدن کشور و با نگرشی قوی‌تر، سیاست عمران شهری و روستایی بود. از اهداف برنامه پنجم توسعه می‌توان به ارتقاء هر چه بیشتر دانش، فرهنگ، بهداشت و رفاه اجتماعی و توزیع عادلانه‌تر درآمدهای نفتی و حفظ رشد سریع و مداوم اقتصادی توأم با ثبات نسبی قیمت‌ها اشاره کرد؛ اما در خصوص پیامدهای اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی و عمرانی و پیرامون آسیب‌شناسی این برنامه باید گفت که فقدان برنامه‌های اقتصادی منسجم و مبتنی بر منافع مردم، تعارضات و چندگانگی در برنامه‌ریزی‌ها، ناهماهنگی و تداخل وظایف دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی، توزیع ناموزون اعتبارات بانکی، پایین نگه‌داشتن سطح قیمت محصولات کشاورزی به نفع محصولات وارداتی، بی‌توجهی به وضعیت معیشتی روستاییان و جلوگیری از مداخله مردم در روند تصمیم‌گیری‌ها و سایر عوامل سبب شدند تا سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی طی برنامه‌های عمرانی، به تدریج کاهش یابد و کشاورزی به وضعیت اسفباری دچار گردد که مشخص‌ترین نمونه آن، وابستگی و اتکای بیش از حد کشور به خارج و مهاجرت قشر وسیعی از دهقانان بی‌زمین و کم‌زمین به شهرها بوده است. به عبارتی باید گفت که برنامه‌های پنج‌گانه توسعه دارای تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم بر روی طبقات اجتماعی بوده است.

#### تحلیل برنامه‌های توسعه دروان پهلوی دوم در انطباق با الگوهای سه‌گانه

در ساختار حکومت پهلوی دوم، بین ماهیت جامعه و فرایند سیاست و اجرای سیاست‌گذاری عمومی نوعی تعامل ارتباطی وجود داشت. از منظر متفکران علوم سیاسی، سیاست‌گذاری توجه خاص خود را به فرایندهای سیاسی در درون دولت و نهادهای سیاسی معطوف می‌دارد.

از نکات بسیار مهم و جالب توجه چنین نظامی این است که به موازات تجمع قدرت نزد شاه، دستگاه حکومتی از بر عهده گرفتن نقش دآوری میان طبقات جامعه پرهیز می‌کند. طبیعی است که چنین برخورد منفعلانه با جامعه و مردم منجر به بروز یک رشته از کارویژه‌ها و کارکردهای اجتماعی و سیاسی می‌شود که حکومت را با منافع طبقاتی ساختار اجتماعی در تقابل قرار می‌دهد. در چنین وضعیتی نمی‌تواند رابطه مسالمت‌آمیزی بین مردم و حکومت وجود داشته باشد، بلکه حکومت به مثابه یک طبقه مسلط بر روند قدرت طبقات دیگر تأثیر می‌گذارد که هدفی جز حفظ و تثبیت موقعیت خود ندارد.

اگر در زمان پهلوی دوم تبیین و ترتیبات نهادی را مبتنی بر عقلانیت و بروکراسی داشتیم، قدرت از شخص محمدرضا شاه به دستگاه دولت و نهادهای اجرایی بیشتر تعدیل می‌شد، در حالی که در فرایند سیاست‌گذاری این تعدیل قدرت مبنای واقعی کمتری داشت؛ یکی از تجلی‌های ظهور فرایند سیاست‌گذاری که نظام سیاسی مبتنی بر طبقات نوظهور از نظام اجتماعی فاصله گرفته بود؛ بنابراین، تمرکز قدرت سیاسی در نزد شخص پادشاه مانع عمده نهادگرایی در عرصه سیاست‌گذاری عمومی در دوره پهلوی دوم بود که به این مؤلفه خصلت و ماهیتی فردگرایانه و انحصارگرایانه داده بود.

در نظام سیاسی محمدرضا شاهی، ساخت قدرت از نهادینگی گریزان است و تصمیم‌گیری‌ها غیرشفاف و از نوع پشت پرده است. در چنین جوی، روابط مبتنی بر وابستگی و حمایت خانوادگی اهمیت می‌یابد و نهادهای رسمی و قانونی مانند مجلس، احزاب، اتحادیه‌ها و مطبوعات نقش اصلی خود را از دست می‌دهند و به

سازمان‌های فرمایشی تبدیل می‌شوند. به‌موجب ارزیابی‌های انجام گرفته در دوره 37 ساله سلطنت محمدرضا شاه، همچون پیش از آن، قشربندی اجتماعی از طبقات ممتاز یا غالب، اقشار متوسط سنتی و جدید، همچنین کارگران، اعم از کارگران شهری و روستایی تشکیل می‌شده است.

با توجه به طرح مباحث مدل‌های سیاست‌گذاران در دوران نظام اقتدارگرایی عصر پهلوی دوم می‌توان گفت که در این نظام، حکومت به‌مثابه تنها نهاد اشتغال‌زا و سرمایه‌گذار بر کلیه شئون فرهنگی، سیاسی و اجتماعی سیطره دارد، به صورتی که تمام قوای جامعه در راه هدف‌های نظام سلطنتی تجهیز می‌شود و در مقابل ملت هیچ تعهد و مسئولیتی ندارد؛ یعنی نه محدود به قانون است و نه وابسته به طبقه‌ای خاص، زیرا شاه مافوق قانون و طبقه است. از این‌رو، می‌توان گفت که در اجرای سیاست‌گذاری عمومی در دوران محمدرضا شاه پهلوی نوعی مدل سیاست‌گذاری بالا به پایین قابل تبیین است چراکه مسئله محوری بالا به پایین این است که اجرای سیاست با تصمیمات اتخاذشده توسط دولت مرکزی و شخص شاه آغاز می‌شود.

### جدول تعیین فرایند سیاست‌گذاری در سطح نهادها و افراد طبقات در دوران پهلوی دوم

<ul style="list-style-type: none"> <li>- شخص شاه: در نظام اقتدارگرایی، شخص محمدرضا شاه از عناصر اصلی سیاست‌گذاری و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام سیاسی بود.</li> <li>- خانواده سلطنتی: از جمله ملکه و اعضای خانواده در سیاست‌گذاری نظام تأثیرگذار بودند.</li> <li>- درباریان: تأثیر بسزایی در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های برنامه‌های نظام داشتند.</li> <li>- نخست وزیران، اعضای مجلس سنا، اعضای مجلس شورای ملی، اعضای محفل درونی شاه: تأثیر مهم در طراحی و تصویب سیاست‌های کلان و اجرای آنها داشتند.</li> </ul>	<b>سطح سیاست‌گذاری کلان</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- دیوانسالاران اداری و سیاسی، هیئت دولت: اعضای کابینه و کارمندان، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها در اجرای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نقش اصلی را بر عهده داشتند، چراکه در دوران حاکمیت سیاسی محمدرضا شاه، ماشین دولتی رو به گسترش بود و به‌عنوان یکی از پایگاه‌های بسیار مهم و اساسی نظام حکومت محسوب می‌شد.</li> </ul>	<b>سطح سیاست‌گذاری اجرایی</b>

#### منبع: نگارنده

رویکرد بالا به پایین را به خاطر تأکید آن بر تصمیمات اتخاذشده از سوی سیاست‌گذاران اصلی معنا می‌کنند؛ به عبارت دیگر، تجلی این نوع از سیاست‌گذاری‌ها در بستر نظام‌های اقتدارگرا معنا دارند.

در تحلیل پیرامون انطباق برنامه‌های توسعه و مدل تحلیل محتوای سیاست‌گذاری عمومی که در زیر آورده شده، دست کم 10 دلیل وجود دارد که بر اساس آنها می‌توان دریافت که برنامه‌های توسعه در دوره پهلوی دوم با مدل سیاست‌گذاری انتخاب عمومی سازگار بوده است و صرفاً بر اساس این دلایل که در زیر به آنها اشاره شده، فقط گاهی اوقات به مدل‌های نهادگرایی، نخبگان و نظریه سیستم (نظام) نزدیک شده و سپس از آن فاصله گرفته و در نهایت، مدل سیاست‌گذاری انتخاب عمومی را تا انتها دنبال کرده است؛

1. ارتباط بین سیاست‌گذاری عمومی و نهادهای حکومتی بسیار نزدیک است، سیاست‌گذاری‌ها توسط نهادها تعیین و پیاده‌سازی و اجرا می‌شود؛
2. هر سیاست زمانی تبدیل به سیاست‌گذاری عمومی می‌شود که تصویب شود، عملیاتی گردد و چند نهاد حکومتی آن را به اجرا درآورند؛
3. نهادهای حکومتی الگوهای رفتاری افراد و گروه‌ها را سامان می‌بخشد؛
4. چارچوب مدل نهادی رویکردهای جدیدی را به ساختارهای نهادی و حکومتی برای مدیریتی یکپارچه ارائه می‌دهد؛
5. سیاست‌گذاری عمومی، اغلب به‌عنوان ترجیحات و ارزش‌های نخبگان حاکم در نظر گرفته می‌شود؛
6. سیاست‌گذاری عمومی، انعکاس تقاضای توده‌ها نیست، بلکه غلبه ارزش‌های نخبگان است؛
7. سیاست‌گذاری عمومی تقاضاهای مردم را منعکس نمی‌سازد و تا حد زیادی منافع و ارزش‌های نخبگان را مدنظر دارد،
8. سیاست به‌مثابه خروجی نظام، پاسخی به نظام سیاسی در قبال فشارهایی است که از محیط دریافت می‌کنند؛
9. فشارهایی که در محیط تولید می‌شود و بر نظام تأثیر می‌گذارد، ورودی نامیده می‌شود؛
10. نظریه نظام‌ها، سیاست‌گذاری عمومی را خروجی نظام سیاسی می‌داند.

#### جدول مدل تحلیل محتوای سیاست‌گذاری عمومی

سیاست به‌مثابه تصمیم‌سازی جمعی توسط افراد ذینفع؛ حکومت باید کارکردهای خاصی را انجام بدهد؛ مطالعه اقتصادی در حوزه‌هایی غیر از بازار، فرایند و عمل تدوین و اخذ سیاست‌ها، تصمیمات و خط‌مشی‌ها و اجرای آنها در جامعه، سیاست‌گذاری عمومی مطالعه دولت در عمل	مدل انتخاب عمومی
ارتباط بین سیاست‌گذاری عمومی و نهادهای حکومتی بسیار نزدیک است، سیاست‌گذاری‌ها توسط نهادها تعیین و پیاده‌سازی و اجرا می‌شود. هر سیاست زمانی تبدیل به سیاست‌گذاری عمومی می‌شود که تصویب شود، عملیاتی گردد و چند نهاد حکومتی آن را به اجرا درآورند. نهادهای حکومتی الگوهای رفتاری افراد و گروه‌ها را سامان می‌بخشد.	مدل نهادگرایی
تعامل بین گروه‌های سیاسی و اجتماعی؛ اتحاد گروه‌ها در راستای اهداف خود؛ وظایف نظام سیاسی؛ مدیریت اختلاف گروه‌ها؛ ایجاد تعادل در گروه‌ها. احزاب به‌مثابه ائتلاف گروه‌ها محسوب می‌شوند؛ نظارت و	مدل گروهی

موازنه ناشی از رقابت گروهی به حفظ تعادل در نظام سیاسی کمک می‌کند.	
سیاست‌گذاری عمومی، اغلب به‌عنوان ترجیحات و ارزش‌های نخبگان حاکم در نظر گرفته می‌شود؛ سیاست‌گذاری عمومی، انعکاس تقاضای توده‌ها نیست، بلکه غلبه ارزش‌های نخبگان است. سیاست‌گذاری عمومی تقاضاهای مردم را منعکس نمی‌سازد و تا حد زیادی منافع و ارزش‌های نخبگان را مدنظر دارد.	مدل نخبگان
سیاست‌گذاری عمومی درصدد دست‌یابی به حداکثر فایده اجتماعی است. سیاست‌گذاران در گزینش سیاست عقلانی باید از تمام ترجیحات ارزشی جامعه مطلع باشند، سیاست‌گذاری عقلانی نیازمند نظام تصمیم‌سازی است که عقلانیت را در شکل‌دهی سیاسی تسهیل نماید.	مدل عقلانیت‌گرایی
سیاست به‌مثابه خروجی نظام، پاسخی به نظام سیاسی در قبال فشارهایی است که از محیط دریافت می‌کنند. فشارهایی که در محیط تولید می‌شود و بر نظام تأثیر می‌گذارد، ورودی نامیده می‌شود. نظریه نظام‌ها، سیاست‌گذاری عمومی را خروجی نظام سیاسی می‌داند.	مدل یا نظریه نظام (سیستم)

منبع: نگارنده

## نتیجه‌گیری

در حقوق مزایا و فایده‌های سیاست‌گذاری‌های عمومی از منظر ارائه مدل‌های سیاست‌گذاری باید گفت که این مدل به‌نوعی ساده‌سازی واقعیت بوده و می‌تواند فهم ما را از واقعیت بهتر تبیین نماید. هر مدلی می‌تواند، ابعاد واقعاً مهمی از سیاست‌گذاری را برای جامعه مشخص نماید. بر این اساس سیاست‌گذاری‌های عمومی اگر هر چه بیشتر با واقعیت موجود در جامعه تناسب داشته باشند، بیشتر تأثیرگذار خواهند بود. سیاست‌گذاری عمومی از منظر برخی مدل‌ها نظیر مدل‌های نهادی، فرایندی، گروهی، نخبگان، عقلانی، فزاینده، بازی‌ها، انتخاب عمومی و سیستم‌ها شکل گرفته است. در حوزه سیاست‌گذاری عمومی، مشکلاتی نظیر عدم اجماع سیاسی و ضعف بینشی در شناخت و تشخیص صحیح مشکلات و مسائل عمومی جامعه، مانع از گزینش عقلانی الگوها و استراتژی‌های مناسب توسعه گردید. خصلت استبدادی و شخص‌محورانه ساخت سیاسی و شیوه‌های تنازعی در عرصه سیاست، فرایند توسعه را به ابعاد اقتصادی و اجتماعی تقلیل داده و آن را به جریانی نامتوازن و ناهمگون تبدیل کرد. ممانعت حکومت از مشارکت نخبگان فکری و گروه‌های سیاسی، به چرخه سیاست‌گذاری عمومی جنبه‌ای تحمیلی و دستوری داد. پیامد این شرایط، ناکارآمدی و ظرفیت پایین نظام سیاسی در استفاده بهینه از منابع و امکانات در دسترس و در نتیجه، تبدیل فرصت‌ها به تهدیدات بود. در راستای بررسی برنامه‌های توسعه در دوران پهلوی دوم باید بیان داشت که هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب نگاه جامع و بومی به توسعه نداشتند. شاید بتوان گفت که دولت ایران در دهه ۱۳۵۰ یعنی سال‌های اجرای برنامه‌های پنج‌گانه، دولتی کاملاً وابسته بوده است. مرور برنامه‌های توسعه‌ای در ایران نشان می‌دهد که مسائل اقتصادی بیش از ابعاد اجتماعی فرهنگی و سیاسی مورد توجه قرار گرفته است و این امر به تدریج به

فاصله گرفتن هرچه بیشتر توسعه اقتصادی و توسعه در وجوه دیگر انجامید و زمینه‌ساز بروز برخی بحران‌ها و تعارض‌های اجتماعی و سیاسی در جامعه گردیده است. تا آنجا که گفته می‌شود توسعه در ایران عمدتاً بیش از اینکه تحول ساز باشد بحران‌ساز بوده است. یافته‌های تحقیق نشان داد که برنامه‌های توسعه در دوره پهلوی دوم با مدل سیاست‌گذاری انتخاب عمومی سازگار بوده است و صرفاً گاهی اوقات به مدل‌های نهادگرایی، نخبگان و نظریه سیستم (نظام) نزدیک شده و سپس از آن فاصله گرفته و در نهایت، مدل سیاست‌گذاری انتخاب عمومی را تا انتها دنبال کرده است. دلیل سازگاری و انطباق برنامه‌های توسعه با الگوی سیاست‌گذاری «انتخاب عمومی» شخص‌گرایانه بودن ساخت قدرت، استفاده نکردن از عقلانیت و خرد جمعی، ضعیف بودن جامعه مدنی و عدم شکل‌گیری طبقات مستقل از دولت بود. همین امر فرایند سیاست‌گذاری عمومی را ناکارآمد کرده و به تعمیق شکاف دیرینه دولت، ملت و شکنندگی بیش‌تر جامعه سیاسی انجامید. از این‌رو، در حوزه سیاست‌گذاری عمومی، مشکلاتی نظیر عدم اجماع سیاسی و ضعف بینشی در شناخت و تشخیص صحیح مشکلات و مسائل عمومی جامعه، مانع از گزینش عقلانی الگوها و استراتژی‌های مناسب توسعه شد. به علت شخصی بودن قدرت و کاهش سطح نهادمندی سیاسی در سال‌های سلطنت محمدرضا شاه، سیاست‌های انحصاری و مسدود داشت. به این معنا که تصمیم‌گیری سیاسی تنها محدود به نزدیکان و وابستگان شاه بود. در ساختار حکومت پهلوی دوم، بین ماهیت جامعه و فرایند سیاست و اجرای سیاست‌گذاری عمومی نوعی تعامل ارتباطی وجود داشت.

#### منابع

1. ابراهیم بای، غلام حیدر (1385)، «فرهنگ و سیاست‌گذاری در ایران»، مطالعات فرهنگی و ارتباطات 5، 213.
2. ازغندی، علیرضا (1376)، «ناکارآمدی نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب»، تهران: نشر قومس.
3. ازغندی، علیرضا (1379)، «تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران»، جلد اول و دوم، تهران: انتشارات سمت.
4. ازغندی، علیرضا (۱۳۷۹)، «تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی»، جلد اول، تحولات اجتماعی ۱۳۵۷ - ۱۳۲۰، تهران: نشر سمت.
5. ازکیا، مصطفی و غفاری، غلامرضا (1387)، «جامعه‌شناسی توسعه»، تهران: کیهان، چاپ هفتم.
6. ازکیا، مصطفی و غلامرضا غفاری (1383)، «جامعه‌شناسی توسعه»، تهران: کیهان.
7. اشتریان، کیومرث (1376)، «علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره 32.
8. افخمی، غلامرضا (۱۳۸۱)، «توسعه در ایران»، ۱۳۵۷-۱۳۲۰، خاطرات منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمائی، عبدالمجید مجیدی، تهران: گام نو.
9. اونیل، پاتریک (۱۳۸۹)، «مبانی سیاست تطبیقی»، سعید میرترابی، چاپ اول، تهران: قومس.
10. ایمان، محمدتقی. غفاری نسب، اسفندیار (1391)، «بررسی فردگرایی روش‌شناختی و چالش‌های آن در علوم اجتماعی»، فصلنامه جامعه‌شناسی کاربردی، سال بیست و سوم، شماره 1 (شماره پیاپی 45).
11. بابایی، سحر. توکلی، غلامرضا (1395)، «تدوین مدل فرایندی سیاست‌گذاری در سازمان‌های دولتی»، سیاست‌گذاری عمومی، 29-53.
12. بشیریه، حسین (۱۳۷۸)، «جامعه مدنی و توسعه سیاسی در ایران»، تهران: مؤسسه نشر علوم نوین.

13. پیت، ریچارد. هارت ویک، الین (1384)، «نظریه‌های توسعه»، ترجمه مصطفی ازکیا، رضا صفری شالی و اسماعیل رحمان پور، تهران: نشر لویه.
14. تصدیقی، بهروز (۱۳۶۸)، «الگوهای برنامه‌ریزی به کارگرفته شده در برنامه‌های توسعه»، جلد اول برنامه‌های اول تا ششم، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
15. جنسن، مایکل. مک‌لینگ، ویلیام (1384)، «طبیعت انسان»، در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی: (دیدگاه نهادی به سیاست‌گذاری عمومی) ترجمه و تدوین: یوسف جمسی، محمد قاسمی، علی یوسفیان (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).
16. جوادی یگانه، محمدرضا (1382) «تناقض ایدئولوژیک در دو برنامه اول و دوم توسعه»، رفاه اجتماعی (8)، تابستان 1382: 89-120.
17. خاندوزی، سید احسان. مقیسه، محسن (1397)، «نقد برنامه‌های توسعه ایران از منظر ارتباط بخش مالی و واقعی»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، 18(9)، 115-138.
18. دادگر، حسن (۱۳۸۵)، «اقتصاد ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی»، تهران: کانون اندیشه جوان.
19. دانشنامه سیاست‌گذاری عمومی آکسفورد (1393)، ویراست مایکل مورن، مارتین رین و روبرت گودوین، ترجمه محمد صفار، به سفارش مرکز مطالعات سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران: انتشارات میزان.
20. دای، تامس (1387)، «مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی»، ترجمه سویل ماکویی، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، ش اول.
21. رازقی، نادر و قوام، فاطمه، 1398، سیاست‌گذاری عمومی، مدل نهادی، کنش جمعی، دومین کنفرانس ملی و اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم سیاسی، اردیبهشت، <https://civilica.com/doc/1018798>.
22. رضایی، محمدجواد و موحدی بک نظر، مهدی (1396)، «تبیین و ارزیابی نظریه انتخاب عمومی»، دوفصلنامه اقتصاد تطبیقی، سال چهارم، شماره 1 (شماره پیاپی 7).
23. ساسانی، شهرام و داودی، رسول، 1397، مدل‌های سیاست‌گذاری، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، حسابداری و حسابرسی پویا، تهران، <https://civilica.com/doc/826263>.
24. غفاری، غلامرضا (1389)، «توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران»، چاپ سوم، نشر نی، تهران.
25. قاضی نوری، سید سپهر، قاضی نوری، سید سروش. (1387). استخراج راهکارهای اصلاح نظام ملی نوآوری ایران با تکیه بر مطالعه تطبیقی کشورهای منتخب. سیاست علم و فناوری (1) 53-64.
26. لشکری، محمد (1391)، «شاخص‌های کمی و کیفی توسعه اجتماعی»، قابل دسترس در اینترنت به آدرس: [modiry.com](http://modiry.com).
27. نیلی، مسعود. کریمی، محسن (۱۳۹۶)، برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶، تهران: نشر نی.