

تأثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت ایران بر اجرای برنامه عمرانی اول و دوم (۱۳۲۸-۱۳۴۱ش)

چکیده

تدوین و اجرای برنامه‌های اول و دوم عمرانی را می‌توان دوره شکل‌گیری تفکر توسعه‌برنامه‌محور و ایجاد نهاد برنامه‌ریزی در ایران به شمار آورد که با شرایط ناپایدار سیاسی و اجتماعی در ایران همراه بود. روند ملی شدن صنعت نفت قبل از برنامه عمرانی اول آغاز و در طول این برنامه، قانون آن به تصویب رسید. هرچند تبعات ملی شدن صنعت نفت برای سال‌های متمادی ادامه داشت اما بیشترین تأثیر مستقیم آن بواسطه همزمانی در دوران اجرای برنامه‌های عمرانی اول و دوم بوده است. با توجه به نوسانات دسترسی به درآمدهای نفتی و وجود دو تجربه کاملاً متفاوت تحریم (در برنامه اول) و رفع تحریم (در برنامه دوم) هدف این پژوهش بررسی تأثیر تصویب این قانون و تبعات آن بر اجرای برنامه‌های اول و دوم عمرانی است. این پژوهش کیفی بوده و به روش توصیفی-تحلیلی انجام گرفته و برای جمع‌آوری اطلاعات از مدارک و آمارهای رسمی استفاده شده است. نتایج نشان داد ۱. ملی شدن صنعت نفت باعث تحریم و عدم دسترسی به منابع تأمین مالی برنامه اول شد که این امر به عدم اجرای کامل برنامه عمرانی اول انجامید، ۲. رفع تحریم و بهبود درآمدهای نفتی در طول اجرای برنامه عمرانی دوم از عوامل اصلی توفیق نسبی این برنامه بوده است.

واژگان کلیدی: ملی شدن صنعت نفت، برنامه عمرانی اول، برنامه عمرانی دوم، نفت، توسعه.

مقدمه

ایران یکی از پیشروترین کشورهای است که حتی بعد از جنگ جهانی اول به لزوم وجود برنامه‌ریزی توسعه ملی و همچنین ایجاد یک ساختار متمرکز برای مدیریت و اجرای برنامه، رسیده بود. پیشنهاد تدوین برنامه و ایجاد سازمان اجرای برنامه توسط دکتر ابوالحسن ابتهج در سال ۱۳۱۶ش به رضاشاه ارائه و مورد موافقت قرار گرفت. بعد از جنگ جهانی دوم و مطرح شدن بحث برنامه ریزی توسعه ملی در سطح جهانی، ایران در شمار نخستین کشورهایی بود که به سمت تدوین برنامه توسعه (عمرانی) حرکت کرد و در سال ۱۳۲۷ش اولین برنامه عمرانی برای اجرا در یک دوره هفت ساله به تصویب رسید. نفت و درآمدهای مربوط به آن، بخصوص بعد از امتیازنامه داری به یکی از منابع اصلی تامین مالی حاکمیت تبدیل شد و با شروع دوره پهلوی به مهمترین منبع برنامه مدرن سازی ایران تبدیل شد. شروع نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران با فضای متشنج سیاسی داخلی و خارجی همراه بود که مهمترین آن بحث تحولات مربوط به ملی شدن صنعت نفت و تبعات بعدی آن بود. تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت (۲۹ اسفند ۱۳۲۹) بعد از تصویب و اجرای برنامه عمرانی اول و در طول اجرای این برنامه به وقوع پیوست. اولین برنامه توسعه در ایران (برنامه عمرانی اول) در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. دو تجربه کاملاً متفاوت؛ تحریم در برنامه اول و رفع تدریجی آن در برنامه دوم، شرایط تطبیقی مناسبی را ایجاد می‌کند که بتوان تاثیر نوسانات درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت و وابستگی کشور به این درآمدها را در برنامه‌های عمرانی بررسی کرد. و این مسئله بواسطه اولین تجارب برنامه ریزی توسعه در ایران (برنامه اول و دوم عمرانی) حائز اهمیت است. در این پژوهش بررسی تاثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت بر روی دو برنامه (اول و دوم عمرانی) به این دلیل است که عدم دسترسی دولت به منابع ارزی و تحریم شدید، باعث چالش درآمدی برای برنامه اول شد و عملاً ۷۰ درصد از منابع مالی پیش بینی شده برای اجرای برنامه عمرانی اول با مشکل مواجه گردید بطوریکه در سال ۱۳۳۴ش دکتر ابتهج رئیس وقت سازمان برنامه کشور، برنامه اول عمرانی را پیش از موعد مقرر متوقف کرد و حدود ۸۰٪ از برنامه اول معطل ماند و به برنامه عمرانی دوم تسری یافت. برنامه عمرانی اول اگرچه کاملاً اجرا نشد اما منجر به ایجاد یک شالوده و زیربنای اداری برای انجام برنامه ریزی منظم در کشور شد و سبب گردید تا نطفه برنامه‌ریزی در ایران شکل گیرد و با وجود مشکلات فراوان سازمان برنامه پایه گذاری شود. با کاهش سطح تحریم ها از سال ۱۳۳۳ش به بعد، و توافق جدید کنسرسیوم و دولت موقت، دسترسی مجدد ایران به درآمدهای نفتی ایجاد شد که با توفیق نسبی نتایج برنامه عمرانی دوم، نقش قانون و جریان ملی شدن صنعت نفت بر نتایج برنامه اول و دوم عمرانی نمود بیشتری می‌یابد.

پیشینه تحقیق

اکثر مطالعات صورت گرفته در زمینه ملی شدن صنعت نفت بیشتر به بررسی نحوه شکل‌گیری جنبش ملی کردن صنعت نفت، علل و عوامل تاثیرگذار در شکل‌گیری و ادامه جریان مذاکرات مربوط به بحث نفت، روند تاریخی،

نقش افراد، مسئولان، ساختار، نهادها، عوامل داخلی و بین المللی پرداخته‌اند. با توجه به بررسی‌های انجام گرفته مطالعه خاصی در زمینه تاثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت بر برنامه‌های عمرانی اول و دوم بصورت مستقل تاکنون انجام نگرفته است. تمرکز این پژوهش به بررسی تاثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت و تبعات آن (بخصوص در حوزه اقتصاد و مالی) بر اجرای برنامه اول و دوم عمرانی دوره پهلوی (۱۳۲۷-۱۳۴۱ش) است. در ادامه به برخی از مطالعات انجام شده که از جهاتی می‌تواند مرتبط با قسمتی از موضوع این پژوهش باشد ذکر شده است.

علی اکبری و وحیدی‌راد (۱۳۹۳) در پژوهشی به بررسی جایگاه نفت ایران در منافع نفتی آمریکا در خاور میانه در بازه زمانی ۱۳۲۰-۱۳۳۰ ش پرداخته و معتقدند سیاست آمریکا در این دوره، بر کسب منافع غیرمستقیم از صنعت نفت ایران استوار بود که با روی کار آمدن دکتر مصدق و ملی شدن صنعت نفت، به کسب منافع مستقیم گرایش یافت.

دوست‌محمدی و حکمت‌ش (۱۳۹۲) به زمینه‌های مالی اختلافات دولت ایران با شرکت نفت انگلیس و ایران پرداخته و معتقدند برخلاف تصور رایج، اختلافات ایران با کمپانی نفت انگلیس و ایران (AIOC) و در پی آن با دولت بریتانیا در خصوص مسئله نفت، به سال‌های منتهی به ملی شدن نفت و رویدادهای پس از آن بازمی‌گردد، بلکه سابقه آن تقریباً به همان آغاز و به مرحله تجاری شدن میدان‌های نفت ایران مربوط می‌شود. پژوهش آنان به بررسی اختلافات مالی دولت ایران با کمپانی نفت انگلیس و ایران قبل از ملی شدن صنعت نفت و راه‌حل‌های پیشنهادی طرفین و نتایج آنها می‌پردازد و نتیجه می‌گیرند شکست مطالبات ایران در خصوص اصلاح ساختار کمپانی نفت انگلیس و ایران و تعدیل چارچوب امتیاز ۱۹۳۳ م برای بهبود واقعی موقعیت دولت ایران در این قرارداد، زمینه عینی و ذهنی را برای ملی شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ ش فراهم ساخته است.

صابری و شیخ نوری (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان بازار و نهضت ملی شدن صنعت نفت بیان می‌کنند که بازار در نهضت ملی شدن صنعت نفت و نخست‌وزیری مصدق نقش سیاسی و اقتصادی را بر عهده داشت و از یکسو با نیروهای سیاسی همراه شد و از طرف دیگر کمک‌های مالی و اقتصادی خود را در تأمین دولت مصدق به کار گرفت.

سلیمانی و وحیدی‌راد (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان مذاکرات نفت ایران و انگلیس و تجدید نظر در قرارداد داری در دوره رضاشاه بیان می‌کنند نفت از جمله مسائل مهم بین ایران و انگلستان در دوره رضاشاه بود. دولت انگلستان قصد داشت مدت زمان قرارداد داری را به مدت شصت سال دیگر تمدید کند و دولت ایران نیز برای تأمین هزینه‌های نوسازی خود، نیاز شدیدی به درآمد حاصل از نفت داشت، و از این رو بر آن بود که تغییراتی به سود خود در قرارداد داری ایجاد کند.

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش کیفی و به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است. داده‌های این پژوهش از منابع کتابخانه‌ای، منابع و اسناد و آمارها و گزارش‌های رسمی باتکیه بر پیامدهای تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت بر اجرا و تحقق

اهداف برنامه های عمرانی اول و دوم و با تاکید بر قوانین مرتبط (قانون اجرای ملی شدن صنعت نفت، قانون برنامه عمرانی اول و دوم و نیز گزارشات رسمی عملکرد برنامه ها) مورد تحلیل قرار گرفته است.

روند تاریخی شکل گیری تفکر برنامه ریزی توسعه در دوران پهلوی

گرچه نظام برنامه ریزی در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی می باشد، اما تلاش ها برای برنامه پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه ریزی در ایران در شکل نوین آن از سال های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) و به پیشنهاد دکتر ابوالحسن ابتهاج آغاز شد. در سال ۱۳۰۳ ش کمیسیونی با مشارکت دولت و مجلس تحت عنوان کمیسیون اقتصادیات، با هدف برنامه ریزی اقتصادی با هدف هماهنگی در اجرای برنامه های عمرانی و اقتصادی تشکیل شد. در سال ۱۳۱۰ ش مهندس علی زاهدی در کتابی با عنوان لزوم پروگرام صنعتی تلاش های زیادی برای صنعتی شدن ایران بعمل آورد. در سال ۱۳۱۶ ش به پیشنهاد ابوالحسن ابتهاج (رئیس اداره نظارت بر شرکت های دولتی)، حسین اعلا (رئیس اداره کل تجارت) موضوع لزوم برنامه ریزی در ایران را با شاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۰). به دنبال آن، اساسنامه شورای اقتصاد با موافقت وزیر مالیه (علی اکبر داور) تهیه و برای تصویب به هیات دولت ارائه شد. و در فروردین سال ۱۳۱۶ ش به تصویب هیات دولت رسید. بعد از تشکیل شورای اقتصاد، ابتهاج بعنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدمات سندی به نام نقشه اقتصادی کشور می شود. اصطلاح نقشه اقتصادی کشور را ابتهاج خود مطرح کرده است. پس از آن شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ ش یک کمیسیون دائمی به نام کمیسیون تهیه برنامه برای محصولات تشکیل داد. این کمیسیون پیشنهادهایی برای اصلاح وضع کشاورزی و اسکان عشایر تهیه کرد و برنامه ای به نام برنامه هفت ساله کشاورزی به نخست وزیر ارائه نمود (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۱۷). آخرین تلاش ها برای تهیه یک برنامه اقتصادی قبل از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران به دست متفقین توسط ابتهاج صورت گرفت. در آبان ۱۳۱۸ ش احمد متین دفتری، که در کابینه محمد جم سمت وزیر دارایی را داشت، مامور تشکیل دولت شد. ابتهاج در آن زمان مدیرکل بانک ملی ایران بود (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۳۲). در نامه ای که ابتهاج در تاریخ ۲ آذر ۱۳۱۸ به متین دفتری ارسال می کند، آمده است: اگر بخواهیم علت مغشوش بودن وضع اقتصادی کشور را بطور اختصار بیان کنیم، به جرات می توان گفت که دلیل عمده، (۱) نداشتن برنامه اقتصادی و (۲) نبودن مرکزیت در کارهای اقتصادی است. در ادامه نامه با برشمردن مشکلات عدیده اقتصادی کشور، بهترین راه حل اصولی را برای کاهش این مشکلات، داشتن برنامه و یک سازمان هدایت کننده برنامه در هیات دولت ایران معرفی می کند. این اولین پیشنهاد برای تهیه یک برنامه اقتصادی و ایجاد سازمان برنامه در ایران است. نامه از طریق دفتر مخصوص به اطلاع رضاشاه می رسد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۶-۳۰۷)

در فروردین ۱۳۲۵ ش هیات وزیران تشکیل هیاتی به نام هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۱۱-۳۱۰). سپس هیات دولت در اول در اولین جلسه خود در ۲۵ فروردین ۱۳۲۵ تصمیم گرفت با کمک سازمان ها و وزارتخانه ها اقدام به تهیه برنامه مقدماتی کند. هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور توانست گزارش خود را در پایان خرداد ۱۳۲۵ با عنوان، برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور به هیات دولت ارائه کند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۵). در تاریخ ۲۷ مرداد

۱۳۲۵ هیات دولت تشکیل هیات عالی برنامه را تصویب کرد. پس از مطالعاتی که توسط هیأت عالی برنامه بعمل آمد، توانایی مالی کشور برای اجرای نقشه وسیعی که اصلاحات اجتماعی و اقتصادی را در برداشته باشد، ناکافی تشخیص داده شد و دولت به فکر افتاد که بخشی از اعتبارات مورد نیاز را از طریق گرفتن وام از خارج تأمین کند. این هیات، بانک ملی ایران (به سرپرستی ابتهاج) را مأمور مطالعه برای پیدا کردن راهکارهای تأمین اعتبارات برنامه کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۱۴). هیات دولت به پیشنهاد و تشویق ابوالحسن ابتهاج تقاضای وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار برای اجرای برنامه هفت ساله، تنظیم و در ۳ آبان ۱۳۲۵ از طریق سفارت ایران در آمریکا، تسلیم هیئت مدیره بانک بین المللی ترمیم و توسعه کرد. بانک جهانی (ترمیم و توسعه) پرداخت وام را منوط به ارائه گزارش دقیق و اعلام نحوه مصرف و شیوه استرداد وام دریافتی میکند (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۱). برای تهیه برنامه مورد درخواست هیات مدیره بانک بین المللی ترمیم و توسعه، هیات دولت ایران از طریق سفیر ایران در آمریکا با چند شرکت مشاوره مذاکراتی انجام داد. نهایتاً حسن مشرف نفیسی بعنوان نماینده ایران در بانک بین المللی ترمیم و توسعه با شرکت مهندسی مشاور موريسن نودسن وارد مذاکره و عقد قرارداد شد که آنها در تهیه برنامه اصلاحی نهایی به هیات عالی برنامه کمک کند. در آذر ۱۳۲۵ قراردادی میان دولت و شرکت مذکور بسته شد که به موجب آن هیاتی مرکب از ۱۰ نفر مهندس آمریکایی شرایط کشور را برای اجرای برنامه مورد مطالعه قرار دهند و پیشنهادهای عملیاتی خود را ارائه کنند. گروه نخست کارشناسان اعزامی در دی ماه ۱۳۲۵ به ایران آمدند. اعضای این هیات حدود چهار ماه در ایران بودند، و طی این مدت بانک ملی، محل استقرار و کار آنها بود. قرار بود هیات مشاورین فهرستی از پروژه های ارزشمندی را که مخارج آن حدود ۵۰۰ میلیون دلار یا بیشتر بود، ارائه نماید تا از میان آنها برنامه های جایگزین با هزینه ۲۵۰ یا ۵۰۰ میلیون دلار انتخاب شود (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۱۵۴). مشاوران موريسن نودسن پس از چندماه فعالیت در ایران و سفر به نقاط مختلف کشور در اردیبهشت ۱۳۲۶ کار خود را خاتمه دادند و با استفاده از آمارها و اطلاعاتی که هیات عالی برنامه گردآوری کرده بود در مردادماه ۱۳۲۶ گزارش خود را با عنوان «برنامه توسعه و عمران ایران» به دولت ارائه کرد. این گزارش به توسعه کشاورزی، احداث مراکز صنعتی مانند سیمان، نیشکر، چغندر و قند و زیر بناهای عمرانی همچون پلها، راهها و سدها تاکید ویژه دارد. همچنین بخشی از این گزارش به «تهیه آمار کامل درباره منابع طبیعی» پرداخته است و پیشنهاد شده تا نقشه برداری تفصیلی از کلیه کشور، ثبت میزان بارش، جریان آب رودخانهها، مطالعه درباره آبهای تحت الارضی، ذخایر معادن و وضعیت خاکها صورت گیرد و استفاده از گاز طبیعی و نفت جنوب به عنوان سوخت اصلی در کشور در اولویت باشد. در این گزارش، طرح کلی سه برنامه پیش بینی شده بود که مخارج آن حدود ۱۲۵۰ میلیون دلار بود. در حالیکه کوچکترین برنامه مخارجی حدود ۲۵۰ میلیون دلار در برداشت. تصمیم گیری در خصوص مقیاس برنامه مورد نظر کشور و چگونگی تأمین مالی آن بر عهده ایران گذاشته شده بود (گزارش هیات مشاورین موريسن نودسن، ۱۳۲۶). در این گزارش گروه مشاوران با حذف تعدادی از طرحهای مشخص شده در برنامه نهایی

از سوی شورای عالی برنامه؛ جمع هزینه‌ها برای اجرای ۲۳۴ طرح را ۱/۲۵۰ میلیون دلار پیش‌بینی کردند و همچنین دو برنامه ۵۰ و ۲۵۰ میلیون دلاری را پیشنهاد کردند.

در آبان ۱۳۲۶ش حسن مشرف نفیسی که از طرف نخست‌وزیر به سمت وزیر مشاور و معاون نخست‌وزیر انتخاب شده بود مامور شد با کمک و مشورت هیات عالی برنامه و با توجه به گزارش شرکت موريسن نودسن برنامه نهایی قابل اجرا را تهیه کند. توصیه‌های ارائه شده در گزارش مشاوران بطور کامل دنبال نشد. زیرا بسیاری از مطالعات هیات برنامه‌ریزی که این گروه، گزارش خود را بر مبنای آن تهیه کرده بودند ناقص بود (گزارش مقدماتی برنامه اول توسعه عمرانی، ۱۳۲۶). در نهایت گزارش برنامه توسط مشرف نفیسی با در نظر گرفتن گزارش مشاوران موريسن نودسن تهیه شد و پس از تصویب در هیات دولت، در اردیبهشت ۱۳۲۷ با عنوان لایحه برنامه عمرانی هفت‌ساله اول توسط دولت حکیمی به مجلس تقدیم شد. مهمترین جنبه گزارش مشرف نفیسی بیان نگرانی هیات برنامه‌ریزی در خصوص ضرورت مصون ماندن برنامه از فساد گسترده در ایران بود. به همین دلیل در گزارش پیشنهاد شده بود که یک نهاد مستقل بدون تاثیرپذیری از تحولات سیاسی برای نظارت بر اجرا و مخارج برنامه ایجاد شود. بر همین اساس در شهریور همان سال، سازمان موقت برنامه به ریاست مشرف نفیسی تاسیس شد.

علیرغم تقدیم لایحه برنامه در اردیبهشت ۱۳۲۷ به مجلس شورای ملی، تصویب آن با تاخیراتی مواجه شد. در این بین، پس از تغییر دولت حکیمی و به دنبال تصمیم هیات دولت جدید (به ریاست عبدالحسن هژیر) در شهریور ۱۳۲۷ جهت اطلاع از نظر کارشناسان و متخصصان جهانی درباره برنامه و استفاده از نظرات آنها جهت رفع نواقص برنامه، به ابوالحسن ابتهاج (بعنوان نماینده ایران در جلسه مجمع عمومی بانک جهانی) ماموریت داده شد به همراه سفیر ایران در واشنگتن و بنا بر توصیه بانک جهانی با شرکت مهندسين مشاور ماوراء بحار قراردادی جهت استفاده از خدمات تخصصی آنها تنظیم و منعقد کند. قرارداد تنظیمی با عنوان قرارداد خدمات تخصصی در ۲۵ مهر ۱۳۲۷ بین طرفین امضا شد (بانک ملی، ۱۳۲۷: ۵۰۷). شرکت ماوراء بحار یک شرکت آمریکایی برای کمک به ایران در تهیه برنامه با هدف اخذ وام از بانک جهانی به تهران آمد. مسئول گروه در آن زمان برای ارتباط با مدیران ایرانی نیاز به یک مترجم داشت، رضا نیازمند مترجم او می‌شود، در آن زمان اکثر تحصیل‌کردگان که توسط رضاشاه به فرانسه فرستاده شده بودند به زبان فرانسوی مسلط بودند و کمتر فردی در حوزه برنامه‌ریزی به زبان انگلیسی برای ارتباط با مدیران شرکت در ایران وجود داشت. این شرکت یک گروه مهندسی مشاور توانمند و باتجربه بود که از ۱۱ شرکت مهندسی در سال ۱۹۴۷م بنا به درخواست دولت آمریکا برای مطالعه کامل صنایع ژاپن جهت بازسازی پس از خرابی‌های ناشی از جنگ دوم ایجاد شد. ماموریت این شرکت در ایران ایجاد یک اتاق فکر اقتصادی است. اتاق فکری که امروز با نام سازمان برنامه شناخته می‌شود. در گزارش این شرکت پس از بررسی وجوه اقتصاد ایران به مشکلاتی نظیر: وجود امکان بهبود درآمد کشور و کم اهمیت بودن قروض دولت، دور بودن اقتصاد ایران از اقتصاد آزاد (دولتی بودن قسمت‌های مهم اقتصاد ایران، تمرکز بیش از حد امور سیاسی و اقتصادی در تهران، عدم حس مسئولیت نزد طبقه حاکم، فساد اداری، بدوی بودن سیستم کشاورزی و دامپروری،

کوچک و کم اهمیت بودن طبقه متوسط و بزرگ بودن طبقه فقیر، پایین بودن سطح بهداشت عمومی، پایین بودن سطح آموزش و توصیه‌هایی در مورد اصلاحات عمیق در سیستم مالیاتی، انعطاف‌پذیر کردن برنامه جهت تغییرات احتمالی به دلیل طولانی بودن دوران برنامه و سپردن مدیریت برنامه به دست افراد لایق و درستکار، اشاره شده است (گزارش شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار، ۱۳۲۷). این گزارش منجر به تهیه برنامه‌مقدماتی و کلی شد، اما برای تهیه برنامه تفصیلی بار دیگر از شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار تقاضای همکاری بعمل آمد. قرارداد دوم در بهمن ۱۳۲۷ برای تهیه برنامه تفصیلی بین طرفین منعقد شد اما در عمل به دلیل وجود موانع، گزارش ابتدایی مشاوران ماوراء بحار پس از چهارماه و گزارش نهایی آنها خیلی دیر و در مهر ۱۳۲۸ پس از تصویب برنامه، در اختیار سازمان موقت برنامه قرار گرفت و به همین سبب گزارش شرکت ماوراء بحار به دلیل تاخیر مورد استفاده قرار نگرفت (مشرف نفیسی، ۱۳۴۱: ۷۰).

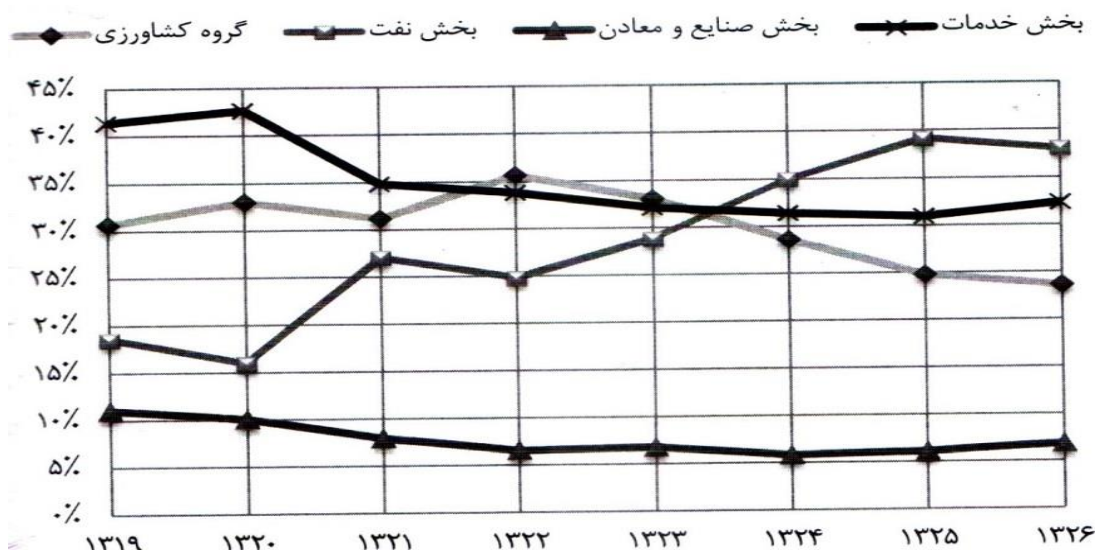
برنامه های عمرانی اول و دوم و تاثیرات ملی شدن نفت

اولین برنامه توسعه در ایران (برنامه عمرانی اول) در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و سپس در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ قانون اجازه اجرای موقت برنامه عمرانی اول تصویب شد. مدت اجرای این برنامه هفت سال (از مهر ۱۳۲۸ تا شهریور ۱۳۳۴) بود. قبل از تصویب اولین برنامه عمرانی و در فاصله سال‌های ۱۳۱۶ تا ۱۳۲۳ (در خلال جنگ جهانی دوم) بجز بخش نفت تقریباً تمام بخش‌های اقتصادی دارای رشد منفی و ناپایدار بود. در سال‌های منتهی به شروع برنامه مشکلات متعدد سیاسی داخلی و خارجی باعث شده بود که تاسیسات صنعتی و کارخانه‌هایی که عمدتاً به پشتوانه دولت در ایران تاسیس شده بودند در آستانه تعطیلی قرار گیرند. هزینه برنامه عمرانی اول ۲۱ میلیارد ریال برآورد شده بود که با نسبت ۲۳٫۸ درصد کشاورزی؛ ۱۴٫۳ درصد معادن و صنایع؛ ۲۳٫۸ درصد جاده‌ها، راه‌آهن، بنادر و فرودگاه‌ها؛ ۱۴٫۳ درصد کمک به بخش سلامت، آموزش، پلیس و دیگر نهادهای مدنی؛ ۷٫۱ درصد ساخت خانه‌های ارزان قیمت؛ و باقی مانده هم برای دامنه گسترده‌ای از سایر پروژه‌ها، بین بخش‌های مختلف توزیع می‌شد. بر اساس این قانون به دولت اجازه داده شد که عملیاتی را که سازمان موقت برنامه تا یکسال پس از تاریخ تصویب این قانون، مفید و به تدریج قابل اجرا می‌دانست را در حدود اعتبارات قانونی مصوب برای برای سال‌های ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ تصویب نموده و اجازه اجرای آن را به سازمان بدهد. منابع (درآمدها) و اعتبارات (هزینه‌ها) اجرای برنامه در ۲۱ میلیارد ریال بود (قانون برنامه عمرانی اول، ۱۳۲۷: ۲). در واقع این برنامه نه یک برنامه‌ریزی منسجم و یکپارچه که مجموعه‌ای از طرح‌های موردنیاز کشور در قالب تخصیص اعتبارات لازم بود.

دوسال اول برنامه بیشتر صرف تشکیلات سازمانی و نیز آماده‌سازی و انجام مطالعات لازم شد. دوران اجرای برنامه اول (۱۳۲۸-۱۳۳۴) با ملی شدن صنعت نفت (۱۳۲۹) و کودتای ۲۸ مرداد (۱۳۳۲) و سایر وقایع سیاسی و اجتماعی مهم مصادف بود، در این دوران ۹ بار مقام نخست وزیری تغییر کرده است. لایحه ملی‌شدن صنعت نفت در ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ ش به تصویب مجلس رسید. که این مسئله باعث تحریم فروش نفت ایران و کاهش شدید درآمدهای نفتی و صفر شدن آن تا سال ۱۳۳۲ ش انجامید. ابوالحسن ابتهاج که در سال ۱۳۳۳ ش به ریاست سازمان برنامه رسید در سال ۱۳۳۴ ش برنامه عمرانی اول را (قبل از پایان زمان رسمی آن) به دلیل مشکل در زمینه تامین

اعتبارات لازم و در حالیکه ۸۰ درصد آن معطل مانده بود پایان یافته اعلام کرد و به کمک مجموعه‌ای از کارشناسان خارجی و ایرانی خارج از کشور با تخصص‌های مختلف، برنامه عمرانی دوم را به سبک برنامه عمرانی اول (مجموعه طرح‌ها) در ۴ فصل (کشاورزی و آبیاری، ارتباطات و مخابرات، صنایع و معادن، امور اجتماعی)، ۲۱ ماده و ۱۰ تبصره تهیه و به هیئت دولت تقدیم کرد. این برنامه تشابه زیادی به برنامه عمرانی اول داشت و به لحاظ محتوا و چارچوب، شبیه برنامه مذکور بود (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۵۵). برنامه عمرانی دوم که مدت اجرای آن نیز مانند برنامه عمرانی اول هفت‌ساله بود (از ۱۳۳۵/۷/۱ تا ۱۳۴۱/۷/۱) در ۸ اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید، اگر چه شروع عملیات آن به ابتدای مهر ۱۳۳۵ش موکول شد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۶۴). در برنامه عمرانی دوم مقرر شد که ۶۰ درصد درآمدهای نفتی به سازمان برنامه داده شود و این مقدار هر سال ۵ درصد افزایش پیدا کند تا به ۸۰ درصد برسد البته افزایش تخصیص ۶۰ درصدی درآمد نفت به ۸۰ درصد هرگز تحقق پیدا نکرد (گودرزی و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۹۹). شاید بتوان گفت که سازمان برنامه در آن زمان، علاوه بر فعالیت‌های تهیه برنامه دوم، نقش صندوق توسعه ملی امروز را هم ایفا کرده است (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۵۵). یکی از مهمترین مشکلاتی که در تهیه برنامه عمرانی اول نمود پیدا کرد نبود اطلاعات مناسب از جمعیت و فعالیت و آمار آن در سطح کشور بود. جهت پاسخگویی به آن در سال ۱۳۳۵م (یکسال بعد از اجرای برنامه عمرانی دوم) اولین سرشماری ملی صورت گرفت که براساس آن جمعیت ایران ۱۹ میلیون نفر برآورد گردید. این سرشماری گسترش روزافزون شهر تهران را نشان می‌داد (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران، نتایج سرشماری سال ۱۳۳۵). تا قبل از ملی شدن صنعت نفت و بحران تحریم درآمدهای نفتی، از سال ۱۳۱۹ش تا ۱۳۲۶ش سهم ارزش افزوده بخش نفت از ۲۰ درصد به حدود ۴۰ درصد می‌رسد بصورتیکه در سال ۱۳۲۵ و ۱۳۲۶ش بخش نفت دارای بیشترین سهم ارزش افزوده در میان بخش‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی بوده است.

شکل ۱. سهم ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی از تولید ناخالص داخلی قبل از برنامه عمرانی اول



منبع: برآورد تولید ناخالص داخلی ایران (پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی)

به نقل از نیلی، کریمی، ۱۳۹۶.

ویرایش اولیه برنامه عمرانی اول در آذر ۱۳۲۶ آماده شد. در میزان منابع مالی این برنامه که در ابتدا حدود ۶۲ میلیارد ریال پیش بینی شده بود، با توجه به منابع مالی و نیروی انسانی موردنیاز، تجدیدنظر شد و منابع به ۲۱ میلیارد ریال تقلیل یافت. بخش عمده درآمدهای موردنیاز برای اجرای برنامه عمرانی اول از محل درآمدهای نفت (۳۷,۱ درصد) و وام های خارجی (۳۱,۹ درصد) در نظر گرفته شده بود.

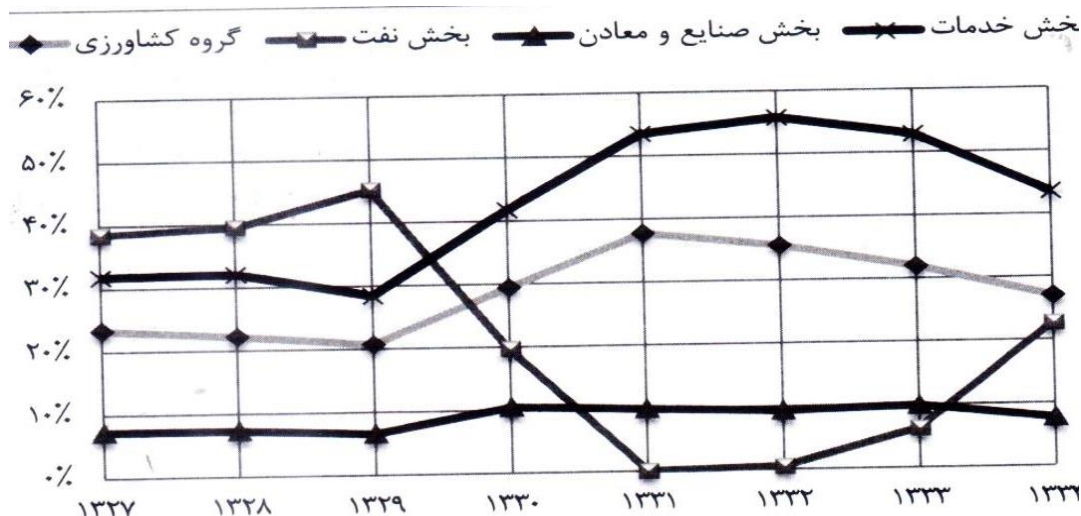
جدول ۱. پیش بینی منابع برنامه عمرانی اول

منابع	مبلغ (میلیارد ریال)	درصد نسبت به کل
درآمد نفت	۷,۸	۳۷,۱
فروش دارایی های دولتی	۱	۴,۸
مشارکت موسسات خصوصی	۱	۴,۸
وام از بانک ملی	۴,۵	۲۱,۴
وام از بانک بین المللی ترمیم و توسعه	۶,۷	۳۱,۹
جمع	۲۱	۱۰۰

منبع: گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم، پیوست شماره ۱، صفحه ۶۹

دوسال ابتدایی برنامه عمرانی اول صرف ایجاد تشکیلات سازمان برنامه شد (۱۳۲۸ و ۱۳۲۹ش) همزمان با اجرای عملی و واقعی برنامه عمرانی اول در اسفند ۱۳۲۹ بحث ملی شدن صنعت نفت ایجاد گردید. در اوایل سال ۱۳۳۰ش با بروز بحران نفت و قطع درآمد آن، دولت دچار مضیقه شدید مالی شد. بحران بوجود آمده، نه تنها باعث رکود و ایجاد وقفه در اجرای برنامه شد بلکه قسمت عمده‌ای از منابع نیز صرف بودجه جاری دولت شد. این وضع تا پایان سال ۱۳۳۳ش ادامه یافت.

شکل ۲. سهم ارزش افزوده بخش های مختلف در طول برنامه عمرانی اول



منبع: برآورد تولید ناخالص داخلی ایران (پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی)

چنانچه مشاهده می‌شود با بوجود آمدن بحران نفتی، سهم ارزش افزوده این بخش با کاهش شدید در سال ۱۳۳۰ مواجه و با قطع کامل درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ این مقدار به صفر رسید. علاوه بر محدودیت و سپس قطع درآمدهای نفتی (۳۷,۱ درصد منابع مالی برنامه را شامل میشد) مقرر شده بود ۳۱,۹ درصد منابع مالی مورد نیاز از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی) تامین شود. دولت ایران مذاکرات خود را برای اخذ وام با مقامات بانک مذکور آغاز نمود ولی اندکی پس از ورود نمایندگان این بانک به ایران، صنعت نفت ایران ملی اعلام شد و مذاکرات بین طرفین تعطیل گردید (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۱۱۲). بنابراین درآمدهای پیش‌بینی شده اجرای برنامه اول در دو منبع اصلی، با بحران مواجه گردید و عملاً امکان ادامه برنامه میسر نبود. پس از ملی شدن صنعت نفت، کشور چندان در مقابل فشار قدرتهای بین‌المللی تاب نیاورد و در شهریور سال ۱۳۳۳ قرارداد فروش نفت و گاز که به قرارداد کنسرسیوم مشهور است منعقد شد. بدین ترتیب فروش نفت ایران پس از نزدیک به چهار سال وقفه در بهمن سال ۱۳۳۳ از سر گرفته شد.

جدول ۲. درآمدهای نفتی ایران و کسری تجاری از سال ۱۹۵۴م/۱۳۳۳ش - میلیون دلار

سال شمسی	سال میلادی	درآمدهای نفتی (ش)	واردات (ش)	صادرات (غیرنفت) (ش)	کسری تجاری (ش)
۱۳۴۰	۱۹۶۰	۳۵۵,۷	۴۸۴,۱	۱۰,۶	۳۷۸,۱
۱۳۳۹	۱۹۵۹	۳۳۵,۵	۴۷۳,۷	۹۵,۷	۳۷۸
۱۳۳۸	۱۹۵۸	۳۱۹,۱	۴۴۰,۵	۹۶,۸	۳۴۳,۷
۱۳۳۷	۱۹۵۷	۳۴۰	۳۷۰,۷	۸۶,۳	۲۸۴,۴
۱۳۳۶	۱۹۵۶	۲۵۶	۲۸۰,۲	۹۸,۴	۱۸۱,۸
۱۳۳۵	۱۹۵۵	۱۸۰,۷	۲۲۹,۶	۸۹,۶	۱۴۰
۱۳۳۴	۱۹۵۴	۱۲۶,۵	۲۰۶,۷	۸۲,۱	۱۲۴,۶
۱۳۳۳	۱۹۵۳	۳۰,۴	۱۳۸,۲	۱۰۸,۳	۲۹,۹

منبع: بانک مرکزی (به نقل از بالدوین، ۱۴۰۱)

چنانچه مشاهده می‌شود از بهمن سال ۱۳۳۳ش، درآمدهای نفتی مجدداً برای ایران برقرار می‌شود. در سال ۱۳۳۴ش (سال آخر برنامه اول عمرانی و شروع برنامه عمرانی دوم) روند افزایش درآمدهای نفتی با ۳۴۹٪ رشد نسبت به سال ماقبل آن ادامه می‌آید. در سال ۱۳۴۰ش بعنوان آخرین سال اجرایی برنامه عمرانی دوم درآمدهای نفتی به ۳۵۵٫۷ میلیون دلار می‌رسد که این مقدار حدود ۱۲ برابر درآمد نفتی در سال ۱۳۳۳ش (سال برداشته شدن تحریم نفتی) است. علیرغم روند افزایشی صادرات غیرنفتی در تمام سال‌های برنامه عمرانی دوم شاهد افزایش بیشتر واردات هستیم بصورتیکه کسری تراز پرداخت‌ها در ایران در طول برنامه عمرانی دوم روند افزایشی داشته است. در ایران بطور سنتی نفت بعنوان صادرات در نظر گرفته نمی‌شود و این مفهوم معمولاً برای کالاهای غیرنفتی استفاده می‌شود. دلیل این امر آن است که ایران در ازای هر تن صادرات نفت، هرگز ارز خارجی بطور مستقیم دریافت نکرده است. ایران تنها حق مالکانه را از کنسرسیوم خارجی که نفت را تولید (استخراج) و صادر می‌کند دریافت کرده است، بعلاوه مبالغ مازاد مشخصی که ناشی از نیاز شرکت‌های نفتی به ریال بوده تا مخارج خود را در ایران تامین کنند (بالدوین، ۱۴۰۱: ۱۰۰). افزایش هزینه‌های دولت (ناشی از بهبود وضعیت درآمدهای نفتی و دریافت وام) به سرمایه‌گذاران داخلی این فرصت را داد تا خصوصاً از سال ۱۳۳۶ش به بعد با استفاده از شرایط مساعد موجود اقدام به سرمایه‌گذاری بیشتری در رشته‌های مختلف نمایند. میزان سرمایه‌گذاری خصوصی که در سال‌های ۱۳۳۵ و ۱۳۳۶ش کمتر از سرمایه‌گذاری دولتی بود در سال‌های ۱۳۳۷ و ۱۳۳۸ش رو به افزایش نهاد. دلیل این بهبود با وجود افزایش سرمایه‌گذاری دولتی، تصمیم دولت در سال ۱۳۳۶ مبنی بر اعطای وام به سرمایه‌گذاران خصوصی از محل تجدید ارزیابی پشتوانه اسکناس توسط بانک ملی ایران بود (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۱۱۶)..

جدول ۳. مقایسه سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی طی سال‌های ۱۳۳۴-۱۳۴۱ (میلیارد ریال)

عنوان / سال	۱۳۳۴	۱۳۳۵	۱۳۳۶	۱۳۳۷	۱۳۳۸	۱۳۳۹	۱۳۴۰	۱۳۴۱
سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۰٫۴	۱۰٫۸	۱۰٫۹	۲۳٫۳	۳۰٫۵	۲۱٫۹	۱۳	۱۳
سرمایه‌گذاری دولتی	۷٫۴	۱۳٫۳	۱۶٫۹	۲۱٫۴	۲۰٫۵	۲۷٫۲	۲۵٫۶	۱۷٫۸
جمع	۱۷٫۸	۲۴٫۱	۲۷٫۸	۴۴٫۷	۵۱	۴۹٫۱	۳۸٫۶	۳۰٫۸

منبع: عاشوری، برنامه ریزی اجتماعی در ایران، ۲۰۰۵: ۱۴۸

برنامه هفت‌ساله دوم نیز مانند برنامه اول دارای اهداف توسعه‌ای که تمام کشور را پوشش دهند نبوده و محدود به مجموعه مشخصی از پروژه‌های دولتی بودند. با اینحال ضرورت تدوین برنامه جامع از سال‌های پایانی برنامه دوم توسط مدیران سازمان برنامه و همچنین گروه مشاوران دانشگاه هاروارد نمایان‌تر شد بطوریکه همه برنامه‌های تدوین شده بعدی بصورت جامع تدوین گردید. ماهیت و قلمرو برنامه‌ای که براساس قانون برنامه دوم اجرا می‌شد

شده‌اند تشکیلات سازمان برنامه را تحت تاثیر قرارداد. در برنامه دوم اعتبارات نسبتاً کمی برای سرمایه‌گذاری در زمینه امور اجتماعی و تاسیسات عمرانی کوچک پیش‌بینی شده بود. در واقع، قرار بود تلاش اصلی برنامه به سمت سرمایه‌گذاری در طرح‌های فیزیکی یا ساختمانی بزرگ هدایت شود. این سرمایه‌گذاری‌ها احداث سدهای بزرگ برای تولید برق و شبکه‌های آبیاری بزرگ، راه، فرودگاه، تاسیسات شهری و چند صنعت بزرگ را در بر می‌گرفت. میانگین رشد اقتصادی سالانه طی برنامه عمرانی دوم ۱۰٫۷ درصد و متوسط آن بدون محاسبه نفت ۷٫۷ درصد بوده است اما همانطور که در جدول شماره ۴ آمده است روند رشد اقتصادی در سال‌های برنامه عمرانی دوم به شدت غیریکنواخت و مجموعاً نزولی بوده است.

جدول ۴. تولید ناخالص داخلی به قیمت بازار (قیمت ثابت سال ۱۳۷۶) - میلیارد ریال

عنوان / سال	۱۳۳۵	۱۳۳۶	۱۳۳۷	۱۳۳۸	۱۳۳۹	۱۳۴۰	۱۳۴۱	میانگین
تولید ناخالص داخلی	۳۰۴۰۰	۳۸۰۴۹	۴۲۹۶	۴۳۹۱	۴۸۴۴۱	۵۲۰۴۳	۵۵۳۵۵	-
تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۲۲۱۰۹	۲۶۷۷۴	۲۹۸۱	۲۹۰۰	۳۱۹۱۹	۳۲۸۸۸	۳۳۹۸۳	-
رشد تولید ناخالص داخلی	-	۲۵٫۲٪	۱۲٫۹٪	۲٫۲٪	۱۰٫۳٪	۷٫۴٪	۶٫۴٪	۱۰٫۷٪
رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت	-	۲۱٫۱٪	۱۱٫۳٪	۲٫۷٪	۱۰٪	۳٪	۳٫۳٪	۷٫۷٪

منبع: برآورد تولید ناخالص داخلی ایران (پژوهشکده پولی و بانکی - بانک مرکزی)

طی سال‌های برنامه عمرانی دوم سهم بخش نفت از ۲۹ درصد در ابتدای برنامه به ۳۸ درصد در پایان برنامه رسید.

نتیجه‌گیری

جریان ملی شدن صنعت نفت یکی از بحث برانگیزترین مقاطع تاریخ سیاسی و حتی اقتصادی ایران به شمار می‌رود. علیرغم گذشت هفت‌دهه از این رویداد، برداشت‌های مختلفی از ابعاد و تبعات آن وجود دارد از دیدگاه‌هایی که معتقدند ملی شدن صنعت نفت یک دستاورد ملی در زمینه استقلال سیاسی و اقتصادی کشور حداقل در آن زمان بوده تا رویکردهایی که قائل به خطای جدی افرادی مانند دکتر مصدق در نپذیرفتن پیشنهادهای سازش معقول قدرت‌های جهانی هستند. در این پژوهش بدون داوری سیاسی و تاریخی بر روی تاثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت و تبعات آن بر اجرای برنامه‌های عمرانی اول و دوم عصر پهلوی پرداخته شد.

دو سال نخست برنامه عمرانی اول از تاریخ اجرا (یعنی سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۲۹) بیشتر صرف تشکیلات سازمانی و نیز آماده‌سازی و انجام مطالعات لازم شد. در سال ۱۳۲۹ شصت درصد تولید ناخالص داخلی نفتی به واسطه تحریم بریتانیا تا سال ۱۳۳۳ به صفر رسید. علاوه بر مضیقه شدید مالی دولت برای اجرای برنامه عمرانی اول که با قطع درآمدهای نفتی مواجه گردید، عدم دسترسی به وام از بانک بین‌المللی ترمیم توسعه به دلیل ملی شدن صنعت نفت عملاً ۷۰ درصد از منابع مالی پیش‌بینی شده مالی برای اجرای برنامه عمرانی اول را با مشکل

مواجه گردانید. لایحه تامین پشتوانه اسکناس، که میزانی از ارز و طلای پشتوانه را آزاد می‌کرد و یک قسمت از سهم اعتبارات عمرانی را نیز تامین می‌نمود توسط برنامه‌ریزان تهیه شد، ولی به تصویب مجلس شورای ملی نرسید. در این مدت کودتای ۱۳۳۲ش نیز به وقوع پیوست، بعد از بازگشت محمدرضا شاه (شهریور ۱۳۳۴ش) ابتهاج برنامه اول عمرانی را ملغی کرد. بدین ترتیب عملاً برنامه اول فرصت اجرا شدن را نداشته و اجرایی نشده است. معطل ماندن ۸۰ درصد برنامه که ناشی از عدم دسترسی به منابع درآمدی نفتی بواسطه تحریم فروش نفت ایران بوده است عامل توقف و عدم اجرای برنامه اول به شمار می‌رود. روند سهم بخش‌های اقتصادی تا سال ۱۳۲۹ش مشابه روند قبل از برنامه بوده است. یعنی سهم بخش کشاورزی کاهش و سهم بخش نفت افزایش داشته و سهم صنایع و معادن نیز تقریباً ثابت بوده است. اما با وجود آمدن بحران نفتی در سال ۱۳۳۰ش به دلیل عدم فروش نفت، سهم ارزش افزوده بخش نفت به صفر رسید. لذا می‌توان نتیجه گرفت تبعات ملی شدن صنعت نفت (تحریم نفت) باعث فلج شدن و عدم اجرای برنامه عمرانی اول گردید. با اینحال اگرچه کمبود منابع باعث عدم اجرای برنامه عمرانی اول شد، اما در آن زمان نیز تنگناها و کمبود منابع، اتخاذ برخی تصمیمات و رفتارهای منطقی را به تصمیم‌گیران تحمیل کرد که از جمله می‌توان به تاسیس بانک اعتبارات صنعتی در برنامه عمرانی دوم اشاره کرد. همچنین با اجرای برنامه اول چارچوبی برای انجام برنامه ریزی در کشور شکل گرفت و علیرغم وجود مشکلات بسیار، موجبات بهبود وضع کارخانه‌ها از نظر مالی و میزان تولید فراهم شد، بطوریکه ۶ کارخانه جدید راه‌اندازی و علاوه بر آن، با تعمیر و بهبود راه‌ها و راه‌آهن، بهبود و توسعه سیستم‌های آبیاری و نیز مکانیزه شدن کشاورزی در برخی نواحی، گام‌های اولیه برای بهبود و توسعه وضعیت کشاورزی و ورود به مرحله صنعت و تجهیز نیروی انسانی برداشته شد. بین سال‌های ۱۳۳۱ تا ۱۳۳۴ش اقتصاد کشور وضعیت مطلوبی نداشت، درآمد ارزی کشور در نتیجه قطع درآمد نفت کاهش یافت. طی ۳ سال از ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۳ش شاخص هزینه‌زندگی ۳۳ درصد رشد کرد و کاهش موجودی‌ها ارزی باعث برقراری محدودیت‌های شدید اقتصادی گذاشت و در عین حال موجودی کالاهای وارداتی رو به نقصان گذاشت و خطر افزایش شدید قیمت‌ها هم به دلیل استقراض از بانک ملی و هم کاهش در موجودی کالاهای وارداتی ظاهر شد. قبل از شروع برنامه عمرانی دوم، شرایط سخت اقتصادی دولت را ناگزیر به دریافت وام از بانک ملی کرده بود که در آن زمان این بانک، وظیفه انتشار پول را برعهده داشت. برنامه دوم در شرایط مساعدتری نسبت به برنامه اول آغاز شد زیرا به مرور و با برطرف شدن آثار رکود نسبی، رونق و تحرک در اقتصاد کشور پدیدار شد. طبق ماده ۸ قانون برنامه عمرانی دوم مقرر شده بود اعتبار هزینه عملیات مندرج در این قانون از محل عواید نفت باشد. در سال ۱۳۴۰ بعنوان آخرین سال اجرایی برنامه عمرانی دوم درآمدهای نفتی به ۳۵۵,۷ میلیون دلار رسید که این مقدار حدود ۱۲ برابر درآمد نفتی در سال ۱۳۳۳ش (سال برداشته شدن تحریم نفتی) است. افزایش درآمد نفت و وام‌ها و کمک‌های بلاعوض خارجی اجازه داد تا هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری دولت به میزان قابل توجهی افزایش یابد. افزایش هزینه‌های دولت به موازات افزایش اعتبارات داخلی و خارجی، برای سرمایه‌گذاران داخلی این فرصت را ایجاد کرد تا خصوصاً از سال ۱۳۳۶ش به بعد با استفاده از شرایط مساعد موجود، اقدام به سرمایه‌گذاری بیشتری در بخش‌های مختلف نمایند. در مجموع از رشد متوسط ۱۰,۷ درصد برنامه عمرانی دوم، بخش نفت با متوسط سهم رشد ۵,۵ درصد عامل اصلی رشد اقتصادی بوده است. بررسی نسبت سرمایه‌گذاری به

درآمد ملی نیز نشان می‌دهد که میزان سرمایه‌گذاری از ۷,۸ درصد درآمد ملی در سال ۱۳۳۴ش به ۱۷,۸ درصد در سال ۱۳۸۸ش افزایش یافته است. بطور متوسط ۱۳,۷ درصد درآمد ملی، در این دوره سرمایه‌گذاری شده است که در نتیجه آن درآمد ملی کشور از سال ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۳۸ش بطور متوسط سالانه ۴,۳ درصد افزایش یافته است. از نتایج برنامه‌های عمرانی اول و دوم و نحوه دسترسی کشور به منابع ارزی ناشی از صادرات و فروش نفت، مشخص گردید که تاب‌آوری اقتصادی کشور در برابر تحریم نفتی بعد از ملی شدن صنعت نفت بسیار اندک بوده است بطوریکه مانع اصلی عدم اجرای کامل و تحقق اهداف برنامه عمرانی اول تحریم فروش نفت ایران بوده که ناشی از تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت بود و همچنین توفیق نسبی و رشد اقتصادی برنامه عمرانی دوم به دلیل توافق جدید نفتی در قالب قرارداد کنسرسیوم با دولت موقت بوده که باعث دسترسی مجدد ایران به منابع ارزی فروش نفت شد. برنامه اول و دوم عمرانی را میتوان دوره شروع و تثبیت برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در ایران به شمار آورد.

منابع و مآخذ

کتاب‌ها

- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱)، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، چاپ اول، نشر علمی، تهران.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۹۱)، *ایران بین دو انقلاب*، تهران، نشر نی.
- آبراهامیان، یرواند (۱۴۰۱)، *بحران نفت در ایران از ناسیونالیسم تا کودتا*، ترجمه محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- بالدوین، جورج بی (۱۴۰۱)، *برنامه ریزی و توسعه در ایران*، چاپ سوم، ترجمه میکائیل عظیمی، تهران، نشر علم.
- بوستاک، فرانسیس؛ جونز، جفری (۱۳۹۸). *برنامه ریزی و قدرت در ایران: ابوالحسن ابتهاج و توسعه اقتصادی در زمان شاه*، مترجمان: مهدی پازوکی و علی حبیبی، تهران: انتشارات کویر.
- ذوقی، ایرج (۱۳۷۰)، *مسایل سیاسی و اقتصادی نفت ایران*، تهران، انتشارات پاژنگ.
- عاشوری، محمدرضا (۲۰۰۵)، *برنامه ریزی اجتماعی در ایران*، سوئد، نشر گامل.
- گودرزی، منوچهر و فرمانفرمائی، خداداد و مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱)، *توسعه در ایران: ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷*، تهران، نشر گام نو.
- مشرف نفیسی، حسن (۱۳۴۱). *سالنامه دنیا*، شماره ۱۸، چاپ کیهان، تهران.
- مک لئود، تاس (۱۳۸۰). *برنامه ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوران دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*. ترجمه علی اعظم محمدبیگی، نشر نی، تهران.

- نیلی، مسعود؛ کریمی، محسن (۱۳۹۶)، برنامه ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶؛ تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه، چاپ دوم، تهران، نشر نی.

مقالات

- ابراهیمی، علی و مسعودنیا، حسین، «علل تکوین جنبش ملی شدن صنعت نفت براساس نظریه محرومیت نسبی»، *فصلنامه جامعه شناسی*، ش ۷، ۱۳۹۱.
- اکبری، محمدعلی و وحیدی راد، میکائیل، «جایگاه نفت ایران در منافع نفتی آمریکا در خاور میانه ۱۳۳۰-۱۳۲۰»، *فصلنامه تاریخ اسلام و ایران*، ش ۲۴، ۱۳۹۳.
- دوست محمدی، سید احمد و زحمتکش، حسین، «زمینه های مالی اختلافات دولت ایران با شرکت نفت انگلیس و ایران»، *فصلنامه سیاست*، ش ۴۳، ۱۳۹۲.
- سلیمانی، کریم و وحیدی راد، میکائیل، «مذاکرات نفت ایران و انگلیس و تجدید نظر در قرارداد داری در دوره رضاشاه»، *مجله علمی و پژوهشی تاریخ ایران*، ش ۳، ۱۳۸۹.
- شکوهی، محمدرضا و نادران، الیاس، «تاریخ تحولات قراردادهای در صنعت نفت ایران (با تأکید بر ۱۳۵۳-۱۳۳۳)»، *مجله علمی و پژوهشی تاریخ ایران*، ش ۴، ۱۳۹۰.
- صابری، شیدا و شیخ نوری، محمدمیر، «بازار و نهضت ملی شدن صنعت نفت»، *پژوهش های تاریخی*، ش ۴، ۱۳۹۱.
- مشیرزاده، حمیرا و خانلرخانی، محمدحسین، «امنیت هستی شناختی و ملی شدن صنعت نفت در ایران»، *فصلنامه سیاست*، ش ۵۰، ۱۳۹۹.
- مقصودی، علی اصغر، «تحلیل رویکرد مطبوعات سیاسی به جنبش ملی شدن صنعت نفت ایران»، *فصلنامه سیاست*، ش ۴۶، ۱۳۹۵.
- مولایی، آیت و وهیبی فخر، مریم، «اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری»، *فصلنامه حقوق اداری*، ش ۲۴، ۱۳۹۹.
- ناطقی، فرجاد و توفیق، ابراهیم، «تبارشناسی جنبش ملی شدن صنعت نفت در ایران تأملی در مناسبات دولت، جامعه و نظام سرمایه داری سال های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲»، *دولت پژوهی*، ش ۱۱، ۱۳۹۶.
- نعمتی، نورالدین و الزیادی، علیرضا، «ملی شدن صنعت نفت ایران و تأثیر آن بر دولت و مجلس عراق»، *پژوهش های تاریخی*، ش ۱۰، ۱۳۹۷.
- وحیدی راد، میکائیل، «تاکتیک های آمریکا در قبال مسئله نفت و بحران آذربایجان در دوره قوام (۱۳۲۴-۱۳۲۶)»، *فصلنامه تاریخ نامه ایران بعد از اسلام*، ش ۲۰، ۱۳۹۸.

گزارشات ، مجلات و قوانین

- امتیازنامه‌چه نفت و موم طبیعی معدنی (قرارداد داری)، ۱۹۰۱م/۱۲۸۰ش.
- بانک ملی (۱۳۲۷). مجله بانک ملی، نشریه ادواری، انتشارات بانک ملی، شماره ۹۶.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۳). گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول تقنینیه (تهران: ضمیمه روزنامه رسمی، ۱۳۲۴)، مورخ یکشنبه ۵ ذیحجه ۱۳۲۴ ق، ص ۵۷-۵۶.
- قانون اجرای طرز اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در سراسر کشور، مصوب ۸ اردیبهشت ۱۳۳۰ مجلس شورای ملی.
- قانون برنامه عمرانی اول کشور، مصوب ۱۳۲۷/۱۱/۲۶.
- قانون برنامه عمرانی دوم کشور، مصوب ۱۳۳۴/۱۲/۰۸.
- قانون برنامه هفت ساله عمرانی اول (۱۳۲۷).
- قرارداد کنسرسیوم (۱۳۳۳). مصوب ۲۹ مهر ۱۳۳۳ مجلس شورای ملی.
- گزارش مقدماتی برنامه هفت ساله عمرانی اول (۱۳۲۶).
- گزارش نهایی شرکت مشاور موريسن نودسن شرکت مشاوره (۱۳۲۶).
- گزارش نهایی شرکت مشاورن ماوراء بحار (۱۳۲۸).

The effect of the approval of the nationalization law of Iran's oil industry on the implementation of the first and second development programs (1949-1962)

Abstract

Compilation and implementation of the first and second development programs can be considered as the period of formation of program-oriented development thinking and creation of planning institution in Iran. This period coincided with the unstable political and social conditions in Iran. The process of nationalization of the oil

industry started before the first development program and its law was approved during this program. Although the consequences of the nationalization of the oil industry continued for many years, its most direct impact was on the implementation of the first and second development programs due to its simultaneity. Considering the fluctuations of access to oil revenues and the existence of two completely different experiences of embargo (in the first program) and lifting of the embargo (in the second program), the purpose of this research is to examine the effect of the approval of this law and its consequences on the implementation of the first and second development programs. This research is qualitative and has been carried out in a descriptive-analytical way, and official documents and statistics have been used to collect information. The results showed 1. The nationalization of the oil industry caused embargo and lack of access to financing sources of the first plan, which led to the complete non-implementation of the first development plan. 2. Removal of embargo and improvement of oil revenues during the implementation of the second development program has been one of the main factors of the relative success of this program.

Key words: Nationalization of Oil Industry, First Development Program, Second Development Program, Oil, Development