



University of Tabriz

Iranian Islamic Period History

Online ISSN: 2717-2902

Volum: 15 Issue: 38
Spring 2024

Pages: 1-22

Article Type: Research Article

DOI: 10.22034/JIIPH.2023.57537.2450

Received: 2023/07/14 Received in revised form: 2023/11/01 Accepted: 2023/11/20 Published: 2024/03/30

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)

Nabi Omid¹| Azim Karimi²| Ali Akbar Omid³

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.

Keywords: Nationalization of Oil Industry, First Development Program, Second Development Program, Oil, Development.

1. Assistant Professor, Payam Noor University, Tehran, Iran (corresponding author)

nabiomidi@pun.ac.ir

2. Assistant Professor, Payam Noor University, Tehran, Iran

akarimi@pnu.ac.ir

3. PhD in Political Science, Islamic Azad University, Kermanshah Branch, Iran

nbom1234@gmail.com



تأثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت ایران بر اجرای برنامه عمرانی

اول و دوم (۱۳۴۱-۱۳۲۸ش)

نبی امیدي^۱ | عظیم کریمی^۲ | علی اکبر امیدي^۳

چکیده

تدوین و اجرای برنامه‌های اول و دوم عمرانی را می‌توان دوره‌ی شکل‌گیری تفکر توسعه‌ی برنامه‌محور و ایجاد نهاد برنامه‌ریزی در ایران به‌شمار آورد که با شرایط ناپایدار سیاسی و اجتماعی در ایران همراه بود. روند ملی شدن صنعت نفت قبل از برنامه‌ی 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 به‌واسطه‌ی هم‌زمانی در دوران اجرای برنامه‌های عمرانی اول و دوم بوده‌است. با توجه به نوسانات دسترسی به درآمدهای نفتی و وجود دو تجربه‌ی کاملاً متفاوت تحریم (در برنامه‌ی اول) و رفع تحریم (در برنامه‌ی 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 شده‌است. نتایج نشان داد که ۱. ملی شدن صنعت نفت باعث تحریم و عدم دسترسی به منابع تأمین مالی برنامه‌ی اول شد که این امر به عدم اجرای کامل برنامه‌ی عمرانی اول انجامید، ۲. رفع تحریم و بهبود درآمدهای نفتی در طول اجرای برنامه‌ی عمرانی دوم از عوامل اصلی توفیق نسبی این برنامه بوده‌است.

کلیدواژه‌ها: ملی شدن صنعت نفت، برنامه‌ی عمرانی اول، برنامه‌ی عمرانی دوم، نفت، توسعه.

nabiomidi@pun.ac.ir

akarimi@pnu.ac.ir

nbom1234@gmail.com

۱. استادیار دانشگاه پیام نور تهران، ایران (نویسنده مسئول)

۲. استادیار دانشگاه پیام نور تهران، ایران

۳. دکتری علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمانشاه، ایران

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 ابتهاج در سال ۱۳۱۶ش به رضاشاه ارائه و مورد موافقت قرار گرفت. بعد از جنگ جهانی دوم و مطرح شدن بحث برنامه‌ریزی توسعه ملی در سطح جهانی، ایران در شمار نخستین کشورهای بود که به سمت تدوین برنامه توسعه (عمرانی) حرکت کرد و در سال ۱۳۲۷ش اولین برنامه عمرانی برای اجرا در یک دوره هفت‌ساله به تصویب رسید. نفت و درآمدهای مربوط به آن، به خصوص بعد از امتیازنامه داری به یکی از منابع اصلی تأمین مالی حاکمیت تبدیل شد و با شروع دوره پهلوی به مهم‌ترین منبع برنامه مدرن‌سازی 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 تأثیر نوسانات درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت و وابستگی کشور به این درآمدها را در برنامه‌های عمرانی بررسی کرد و این مسئله به واسطه اولین تجارب برنامه‌ریزی توسعه در ایران (برنامه اول و دوم عمرانی) حائز اهمیت است. در این پژوهش بررسی تأثیر 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 پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه عمرانی اول با مشکل مواجه گردید به طوری که در سال ۱۳۳۴ش دکتر ابتهاج 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 برنامه‌ریزی منظم در کشور شد و سبب گردید تا نطفه برنامه‌ریزی در ایران شکل گیرد و با وجود مشکلات فراوان سازمان برنامه‌گذاری شود. با کاهش سطح تحریم‌ها 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 صورت‌گرفته در زمینه ملی شدن صنعت نفت بیشتر به بررسی نحوه شکل‌گیری جنبش ملی کردن صنعت نفت، علل و عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری و ادامه جریان مذاکرات مربوط به بحث نفت، روند تاریخی، نقش افراد، مسئولان، ساختار، نهادها، عوامل داخلی و بین‌المللی پرداخته‌اند. با توجه به بررسی‌های انجام‌گرفته مطالعه خاصی در زمینه تأثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت بر برنامه‌های عمرانی اول و دوم به صورت مستقل تاکنون انجام نگرفته‌است. تمرکز این پژوهش به بررسی تأثیر تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت و تبعات آن (به‌خصوص در حوزه اقتصاد و مالی) بر اجرای برنامه اول و دوم عمرانی دوره پهلوی (۱۳۲۷-۱۳۴۱ش) است. در ادامه به برخی از مطالعات انجام‌شده که از جهاتی می‌تواند مرتبط با قسمتی از موضوع این پژوهش باشد ذکر شده‌است.

علی اکبری و وحیدی‌راد (۱۳۹۳) در پژوهشی به بررسی جایگاه نفت ایران در منافع نفتی آمریکا در خاورمیانه در بازه زمانی ۱۳۲۰-۱۳۳۰ش 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 زحمتش (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 چارچوبه 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 ساخته‌است.

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 تجدیدنظر 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 مدت‌زمان 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 این‌رو بر آن بود که تغییراتی به سود خود در قرارداد داری ایجاد کند.

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش کیفی و به روش توصیفی تحلیلی انجام شده‌است. داده‌های این پژوهش از منابع کتابخانه‌ای، منابع و اسناد و آمارها و گزارش‌های رسمی با تکیه بر پیامدهای تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت بر اجرا و تحقق اهداف برنامه‌های عمرانی اول و دوم و با تأکید بر قوانین مرتبط (قانون اجرای ملی شدن صنعت نفت، قانون برنامه عمرانی اول و دوم و نیز گزارشات رسمی عملکرد برنامه‌ها) مورد تحلیل قرار گرفته‌است.

روند تاریخی شکل‌گیری تفکر برنامه‌ریزی توسعه در دوران پهلوی

گرچه نظام برنامه‌ریزی در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی است، اما تلاش‌ها برای برنامه‌پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه‌ریزی در ایران در شکل نوین آن از

سال‌های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) و به پیشنهاد دکتر ابوالحسن ابتهاج آغاز شد. در سال ۱۳۰۳ش کمیسیونی با مشارکت دولت و مجلس تحت عنوان کمیسیون اقتصادیات، با هدف برنامه‌ریزی اقتصادی با هدف هماهنگی در اجرای برنامه‌های عمرانی و اقتصادی تشکیل شد. در سال ۱۳۱۰ش مهندس علی زاهدی در کتابی با عنوان لزوم پروگرام صنعتی تلاش‌های زیادی برای صنعتی شدن ایران به عمل آورد. در سال ۱۳۱۶ش به پیشنهاد ابوالحسن ابتهاج (رئیس اداره نظارت بر شرکت‌های دولتی)، حسین اعلا (رئیس اداره کل تجارت) موضوع لزوم برنامه‌ریزی 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 (علی‌اکبر داور) تهیه و برای تصویب به هیئت دولت ارائه شد و در فروردین سال ۱۳۱۶ش به تصویب هیئت دولت رسید. بعد از تشکیل شورای اقتصاد، ابتهاج به‌عنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدمات سندی به نام نقشه اقتصادی کشور می‌شود. اصطلاح نقشه اقتصادی کشور را ابتهاج خود مطرح کرده‌است. پس از آن شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ش 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 برنامه‌ای به نام برنامه هفت‌ساله کشاورزی به نخست‌وزیر ارائه نمود (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۱۷). آخرین تلاش‌ها برای تهیه یک برنامه اقتصادی قبل از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران به دست متفقین توسط ابتهاج صورت گرفت. در آبان ۱۳۱۸ش احمد متین‌دفتری که در کابینه محمد جم سمت وزیر دارایی را داشت، مأمور تشکیل دولت شد. ابتهاج در آن زمان مدیرکل بانک ملی ایران بود (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۳۲). در نامه‌ای که ابتهاج در تاریخ ۲ آذر ۱۳۱۸ به متین‌دفتری ارسال می‌کند، آمده‌است: اگر بخواهیم علت مغشوش بودن وضع اقتصادی کشور را به‌طور اختصار بیان کنیم، به جرئت می‌توان 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 راه‌حل اصولی را برای کاهش این مشکلات، داشتن برنامه و یک سازمان هدایت‌کننده برنامه در هیئت دولت ایران معرفی می‌کند. این اولین پیشنهاد برای تهیه یک برنامه اقتصادی و ایجاد سازمان برنامه در ایران است. نامه از طریق دفتر مخصوص به اطلاع رضاشاه می‌رسد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۶-۳۰۷).

در فروردین ۱۳۲۵ ش هیئت وزیران تشکیل هیئتی به نام هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۱۱-۳۱۰). سپس هیئت دولت در اول در اولین جلسه خود در ۲۵ فروردین ۱۳۲۵ تصمیم گرفت با کمک سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها اقدام به تهیه برنامه مقدماتی کند. هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور توانست گزارش خود را در پایان خرداد ۱۳۲۵ با عنوان، برنامه هفت‌ساله عمرانی و اصلاحی کشور به هیئت دولت ارائه کند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۵). در تاریخ ۲۷ مرداد ۱۳۲۵ هیئت دولت تشکیل هیئت عالی برنامه را تصویب کرد. پس از مطالعاتی که توسط هیئت عالی برنامه به عمل 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 موردنیاز را از طریق گرفتن وام از خارج تأمین کند. این هیئت، بانک ملی ایران (به سرپرستی ابتهاج) را مأمور مطالعه برای پیدا کردن راهکارهای تأمین اعتبارات برنامه کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۱۴). هیئت دولت به پیشنهاد و تشویق ابوالحسن ابتهاج تقاضای وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار برای اجرای برنامه هفت‌ساله، تنظیم و در ۳ آبان ۱۳۲۵ از طریق سفارت ایران در آمریکا، تسلیم هیئت‌مدیره بانک بین‌المللی 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 هیئت‌مدیره بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه، هیئت دولت ایران از طریق سفیر ایران در آمریکا با چند شرکت مشاوره مذاکراتی انجام داد. نهایتاً حسن مشرف نفیسی به‌عنوان نماینده ایران در بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه با شرکت مهندسی مشاور موريسن نودسن^۱ وارد مذاکره و عقد قرارداد شد که آن‌ها در تهیه برنامه اصلاحی نهایی به هیئت عالی برنامه کمک کند. در آذر ۱۳۲۵ قراردادی میان دولت و شرکت مذکور بسته شد که به‌موجب آن هیئتی 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 دی‌ماه ۱۳۲۵ به ایران آمدند. اعضای این هیئت حدود چهار ماه در ایران بودند، و طی این مدت بانک ملی، محل استقرار و کار آن‌ها بود. قرار بود هیئت مشاورین فهرستی از پروژه‌های ارزشمندی را که مخارج آن حدود ۵۰۰ میلیون دلار

یا بیشتر بود، ارائه نماید تا از میان آن‌ها برنامه‌های جایگزین با هزینه ۲۵۰ یا ۵۰۰ میلیون دلار انتخاب شود (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۱۵۴).

مشاوران موریسن نودسن پس از چند ماه 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 هیئت عالی برنامه گردآوری کرده بود در مردادماه ۱۳۲۶ گزارش خود را با عنوان «برنامه توسعه عمران ایران» به دولت ارائه کرد. این گزارش به توسعه کشاورزی، احداث مراکز صنعتی مانند سیمان، نیشکر، چغندر و قند و زیربنای عمرانی همچون پل‌ها، راه‌ها و سد‌ها تأکید ویژه دارد. همچنین بخشی از این گزارش به «تهیه آمار کامل درباره منابع طبیعی» پرداخته‌است و پیشنهاد شده تا نقشه‌برداری تفصیلی از کلیه کشور، ثبت میزان بارش، جریان آب رودخانه‌ها، مطالعه درباره آب‌های تحت‌الارضی، ذخایر معادن و وضعیت خاک‌ها صورت گیرد و استفاده از گاز طبیعی و نفت جنوب به‌عنوان سوخت اصلی در کشور در اولویت باشد. در این گزارش، طرح کلی سه برنامه پیش‌بینی شده بود که مخارج آن حدود ۱۲۵۰ میلیون دلار بود. درحالی‌که کوچک‌ترین برنامه مخارجی حدود ۲۵۰ میلیون دلار در برداشت، تصمیم‌گیری در خصوص مقیاس برنامه موردنظر کشور و چگونگی تأمین مالی آن بر عهده ایران گذاشته شده بود (گزارش هیئت مشاورین موریسن نودسن، ۱۳۲۶). در این گزارش گروه مشاوران با حذف تعدادی از طرح‌های مشخص‌شده 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 ۱۳۲۶ ش‌س حسن مشرف نفیسی که از طرف نخست‌وزیر به‌سمت وزیر مشاور و معاون نخست‌وزیر انتخاب شده بود مأمور شد با کمک و مشورت هیئت عالی برنامه و با توجه به گزارش شرکت موریسن نودسن برنامه نهایی قابل‌اجرا را تهیه کند. توصیه‌های ارائه‌شده در گزارش مشاوران به‌طور کامل دنبال نشد؛ زیرا بسیاری از مطالعات هیئت برنامه-ریزی 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 موریسن نودسن تهیه شد و پس از تصویب در هیئت 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 هیئت 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 تأثیرپذیری 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 تأسیس شد.

علی‌رغم تقدیم لایحه برنامه در اردیبهشت ۱۳۲۷ به مجلس شورای ملی، تصویب آن با تأخیراتی مواجه شد. در این بین، پس از تغییر دولت حکیمی و به دنبال تصمیم هیئت دولت جدید (به ریاست عبدالحسین 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 (به‌عنوان نماینده ایران در جلسه مجمع عمومی بانک جهانی) مأموریت داده شد به همراه سفیر ایران در واشنگتن و بنا بر توصیه بانک جهانی با شرکت مهندسی مشاور ماوراء بحار^۱ 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. مأموریت 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 کم‌اهمیت بودن قروض دولت، دور بودن اقتصاد ایران از

اقتصاد آزاد (دولتی بودن قسمت‌های مهم اقتصاد ایران، تمرکز بیش‌ازحد امور سیاسی و اقتصادی در تهران، عدم حس مسئولیت نزد طبقه حاکم، فساد اداری، بدوی بودن سیستم کشاورزی و دام‌پروری، کوچک و کم‌اهمیت 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 شده‌است (گزارش شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار، ۱۳۲۷). این گزارش منجر به تهیه برنامه مقدماتی و کلی شد، اما برای تهیه برنامه تفصیلی بار دیگر از شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار تقاضای همکاری به عمل 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 چهار ماه 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 تأخیر مورد استفاده قرار نگرفت (مشرف نفیسی، ۱۳۴۱: ۷۰).

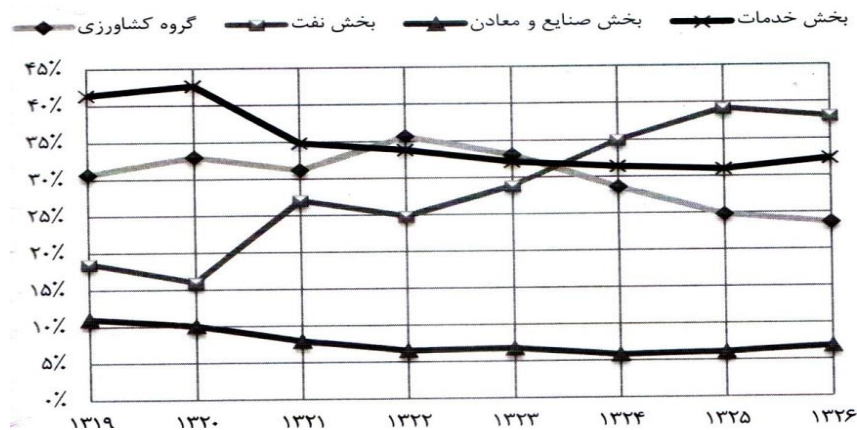
برنامه‌های عمرانی اول و دوم و تأثیرات ملی شدن نفت

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) به‌جز 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 تأسیسات صنعتی و کارخانه‌هایی که عمدتاً به پشتوانه دولت در ایران تأسیس 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 یک سال پس از تاریخ تصویب این قانون، مفید و به تدریج قابل اجرا می‌دانست را در حدود اعتبارات قانونی مصوب 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 مورد نیاز کشور در قالب تخصیص اعتبارات لازم بود.

دو سال 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 نخست‌وزیری تغییر کرده‌است. لایحه ملی شدن صنعت نفت در ۲۹ اسفند ۱۳۲۹ش به تصویب مجلس رسید که این مسئله باعث تحریم فروش نفت ایران و کاهش شدید درآمدهای نفتی و صفر شدن آن تا سال ۱۳۳۲ش انجامید. ابوالحسن ابتهاج که در سال ۱۳۳۳ش به ریاست سازمان برنامه رسید در سال ۱۳۳۴ش برنامه عمرانی اول را (قبل از پایان زمان رسمی آن) به دلیل مشکل در زمینه تأمین اعتبارات لازم و درحالی‌که 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، اگرچه 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 کرده‌است (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 (یک سال 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 برنامه‌ریزی 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 به‌صورتی که در سال ۱۳۲۵ و ۱۳۲۶ش بخش نفت دارای بیشترین سهم ارزش افزوده در میان بخش‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی بوده‌است.



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.

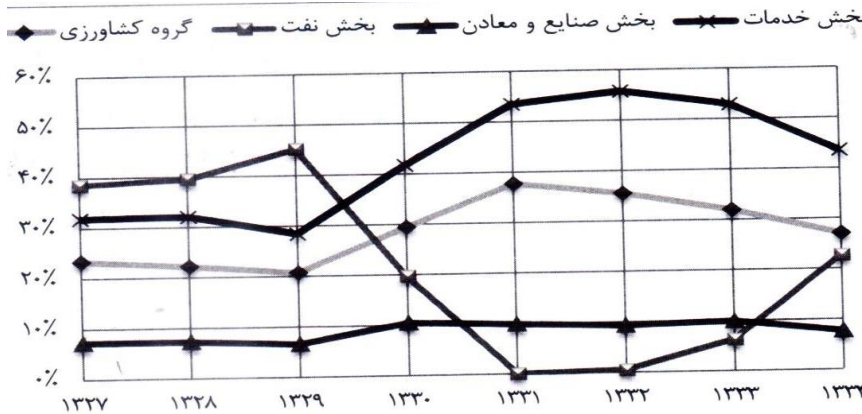
ویرایش اولیه برنامه عمرانی اول در آذر ۱۳۲۶ آماده شد. در میزان منابع مالی این برنامه که در ابتدا حدود ۶۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود، با توجه به منابع مالی و نیروی انسانی موردنیاز، تجدیدنظر شد و منابع به ۲۱ میلیارد ریال تقلیل یافت. بخش عمده درآمدهای موردنیاز برای اجرای برنامه عمرانی اول از محل درآمدهای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

جدول ۱. پیش‌بینی منابع برنامه عمرانی اول

| منابع | مبلغ (میلیارد ریال) | درصد نسبت به کل |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------|
| درآمد نفت | ۷,۸ | ۳۷,۱ |
| فروش دارایی‌های دولتی | ۱ | ۴,۸ |
| مشارکت مؤسسات خصوصی | ۱ | ۴,۸ |
| وام از بانک ملی | ۴,۵ | ۲۱,۴ |
| وام از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه | ۶,۷ | ۳۱,۹ |
| جمع | ۲۱ | ۱۰۰ |

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

دو سال 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 مضیقہ شدید مالی شد. بحران به‌وجودآمده، نه‌تنها 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 ارزش‌افزوده بخش‌های مختلف در طول برنامه عمرانی اول

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

چنانچه مشاهده می‌شود با به وجود آمدن بحران نفتی، سهم ارزش‌افزوده 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 موردنیاز از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی) تأمین 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 پیش‌بینی‌شده 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

| ۱۹۶۱م (۱۳۴۰ش) | ۱۹۶۰م (۱۳۳۹ش) | ۱۹۵۹م (۱۳۳۸ش) | ۱۹۵۸م (۱۳۳۷ش) | ۱۹۵۷م (۱۳۳۶ش) | ۱۹۵۶م (۱۳۳۵ش) | ۱۹۵۵م (۱۳۳۴ش) | ۱۹۵۴م (۱۳۳۳ش) | |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| ۳۵۵,۷ | ۳۳۵,۵ | ۳۱۹,۱ | ۳۴۰ | ۲۵۶ | ۱۸۰,۷ | ۱۲۶,۵ | ۳۰,۴ | درآمدهای نفتی |
| ۴۸۴,۱ | ۴۷۳,۷ | ۴۴۰,۵ | ۳۷۰,۷ | ۲۸۰,۲ | ۲۲۹,۶ | ۲۰۶,۷ | ۱۲۸,۲ | واردات |
| ۱۰۶ | ۹۵,۷ | ۹۶,۸ | ۸۶,۳ | ۹۸,۴ | ۸۹,۶ | ۸۲,۱ | ۱۰۸,۳ | صادرات (غیرنفتی) |
| ۳۷۸,۱ | ۳۷۸ | ۳۴۳,۷ | ۲۸۴,۴ | ۱۸۱,۸ | ۱۴۰ | ۱۲۴,۶ | ۲۹,۹ | کسری تجاری |

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 به‌عنوان 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 به‌صورتی که کسری تراز پرداخت‌ها در ایران در طول برنامه عمرانی دوم روند افزایشی داشته‌است. در ایران به‌طور سنتی نفت به‌عنوان 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 به‌طور مستقیم دریافت نکرده‌است. ایران تنها حق مالکانه را از کنسرسیوم خارجی که نفت را تولید (استخراج) و صادر می‌کند دریافت کرده‌است، به‌علاوه مبالغ مازاد مشخصی که ناشی از نیاز شرکت‌های نفتی به ریال بوده تا مخارج خود را در ایران تأمین 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 سرمایه-

گذاری دولتی، تصمیم دولت در سال ۱۳۳۶ مبنی بر اعطای وام به سرمایه‌گذاران خصوصی از محل تجدید ارزیابی پستوانه 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 | ۲۴,۷ | ۵۱ | ۴۹,۱ | ۳۸,۶ | ۳۰,۸ |

منبع: عاشوری، برنامه‌ریزی 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 این حال ضرورت تدوین برنامه جامع از سال‌های پایانی برنامه دوم توسط مدیران سازمان برنامه و همچنین گروه مشاوران دانشگاه هاروارد نمایان‌تر شد به طوری که همه برنامه‌های تدوین‌شده بعدی به صورت جامع تدوین گردید. ماهیت و قلمرو برنامه‌ای که براساس قانون برنامه دوم اجرا می‌شد شدیداً تشکیلات سازمان برنامه را تحت تأثیر قرارداد. در برنامه دوم اعتبارات نسبتاً کمی برای سرمایه‌گذاری در زمینه امور اجتماعی و تأسیسات 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، تأسیسات شهری و چند صنعت بزرگ را دربر می‌گرفت.

میانگین رشد اقتصادی سالانه طی برنامه عمرانی دوم ۱۰,۷ درصد و متوسط آن بدون محاسبه نفت ۷,۷ درصد بوده‌است اما همان‌طور که در جدول شماره ۴ آمده‌است روند رشد اقتصادی در سال‌های برنامه عمرانی دوم به شدت غیریکنواخت و مجموعاً نزولی بوده‌است.

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 | ۴۲۹۶۱ | ۴۳۹۱۱ | ۴۸۴۴۱٫۶ | ۵۲۰۴۳٫۶ | ۵۵۳۵۵٫۶ | - |
| تولید ناخالص داخلی بدون نفت | ۲۲۱۰۹ | ۲۶۷۷۴ | ۲۹۸۱۱ | ۲۹۰۰۶٫۲ | ۳۱۹۱۹٫۵ | ۳۲۸۸۸٫۷ | ۳۳۹۸۳٫۳ | - |
| 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.

نتیجه

جریان ملی شدن صنعت نفت یکی از بحث‌برانگیزترین مقاطع تاریخ سیاسی و حتی اقتصادی ایران به شمار می‌رود. علی‌رغم گذشت هفت دهه 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 تأثیر 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 صنعت نفت کشور ملی و درآمدهای نفتی به‌واسطه تحریم بریتانیا تا سال ۱۳۳۳ش 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 پیش‌بینی‌شده مالی برای اجرای برنامه عمرانی اول را با مشکل مواجه گردانید. لایحه تأمین پشتوانه اسکناس، که میزانی از ارز و

طلای پشتوانه را آزاد می‌کرد و یک قسمت از سهم اعتبارات عمرانی را نیز تأمین می‌نمود توسط برنامه‌ریزان تهیه شد، ولی به تصویب مجلس شورای ملی نرسید. در این مدت کودتای ۱۳۳۲ش نیز به‌وقوع پیوست. بعد از بازگشت محمدرضاشاه (شهریور ۱۳۳۴ش) ابتهاج برنامه اول عمرانی را ملغی کرد. بدین ترتیب عملاً برنامه اول فرصت اجرا شدن را نداشته و اجرایی نشده‌است. معطل ماندن ۸۰ درصد برنامه که ناشی از عدم دسترسی به منابع درآمدی نفتی به‌واسطه تحریم فروش نفت ایران بوده‌است عامل توقف و عدم اجرای برنامه اول به‌شمار می‌رود. روند سهم بخش‌های اقتصادی تا سال ۱۳۲۹ش مشابه روند قبل از برنامه بوده‌است؛ یعنی سهم بخش کشاورزی کاهش و سهم بخش نفت افزایش داشته و سهم صنایع و معادن نیز تقریباً ثابت بوده‌است؛ اما با وجود آمدن بحران نفتی در سال ۱۳۳۰ش به دلیل عدم فروش نفت، سهم ارزش‌افزوده 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 این حال 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 تأسیس بانک اعتبارات صنعتی در برنامه عمرانی دوم اشاره کرد. همچنین با اجرای برنامه اول چارچوبی برای انجام برنامه‌ریزی در کشور شکل گرفت و علی‌رغم وجود مشکلات بسیار، موجبات بهبود وضع کارخانه‌ها از نظر مالی و میزان تولید فراهم شد، به‌طوری‌که 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 هزینه زندگی ۳۳ درصد رشد کرد و کاهش موجودی‌های 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 به عنوان آخرین سال اجرایی برنامه عمرانی دوم درآمدهای نفتی به ۳۵۵۰۷ 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 ۵۰٫۵ 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. به طور 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 به طور 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 به طوری که 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 به‌شمار آورد.

منابع

کتاب‌ها

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۹۱). *ایران بین دو انقلاب*، تهران: نی.
- آبراهامیان، پرواند (۱۴۰۱). *بحران نفت در ایران از ناسیونالیسم تا کودتا*، ترجمه محمدابراهیم فتاحی، تهران: نی.
- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱). *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، تهران: علمی.
- بالدوین، جورج بی (۱۴۰۱). *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران*، ترجمه میکائیل عظیمی، تهران: علم.
- بوستاک، فرانسیس و جونز، جفری (۱۳۹۸). *برنامه‌ریزی و قدرت در ایران: ابوالحسن ابتهاج و توسعه اقتصادی در زمان شاه*، مترجمان: مهدی پازوکی و علی حبیبی، تهران: کویر.
- ذوقی، ایرج (۱۳۷۰). *مسایل سیاسی و اقتصادی نفت ایران*، تهران: پازنگ.
- عاشوری، محمدرضا (۲۰۰۵). *برنامه‌ریزی اجتماعی در ایران*، سوئد: گامل.
- گودرزی، منوچهر؛ فرمانفرمائی، خداداد و مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱). *توسعه در ایران: ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷*، تهران: گام نو.
- مشرف نفیسی، حسن (۱۳۴۱). *سالنامه دنیا*، تهران: چاپ کیهان.
- مک لئود، تاس (۱۳۸۰). *برنامه‌ریزی در ایران؛ براساس تجارب گروه مشاوران دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*. ترجمه علی اعظم محمدیگی، تهران: نی.
- نبلی، مسعود و کریمی، محسن (۱۳۹۶). *برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶: تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه*، تهران: نی.

مقاله‌ها

- ابراهیمی، علی و مسعودنیا، حسین (۱۳۹۴). *علل تکوین جنبش ملی شدن صنعت نفت براساس نظریه محرومیت نسبی، جامعه‌شناسی تاریخی*، ۷(۳)، ۲۷۷-۳۰۰.

- اکبری، محمدعلی و وحیدی‌راد، میکائیل (۱۳۹۳). جایگاه نفت ایران در منافع نفتی آمریکا در خاورمیانه ۱۳۲۰-۱۳۳۰، *تاریخ اسلام و ایران*، ۲۴(۲۳)، ۵۹-۲۵.
- دوست محمدی، سید احمد و زحمتکش، حسین (۱۳۹۲). زمینه‌های مالی اختلافات دولت ایران با شرکت نفت انگلیس و ایران، *سیاست*، ۴۳(۴)، ۴۲-۲۳.
- سلیمانی، کریم و وحیدی‌راد، میکائیل (۱۳۸۹). مذاکرات نفت ایران و انگلیس و تجدید نظر در قرارداد داری در دوره رضاشاه، *تاریخ ایران*، ۳(۱)، ۷۱-۱۰۰.
- شکوهی، محمدرضا و نادران، الیاس (۱۳۹۰). تاریخ تحولات قراردادهای صنعت نفت ایران (با تأکید بر ۱۳۵۳-۱۳۳۳)، *تاریخ ایران*، ۴(۱)، ۷۷-۱۱۰.
- صابری، شیدا و شیخ نوری، محمدمیر (۱۳۹۰). بازار و نهضت ملی شدن صنعت نفت، *پژوهش‌های تاریخی*، ۴(۱)، ۷۷-۱۱۰.
- مشیرزاده، حمیرا و خانلرخانی، محمدحسین (۱۳۹۹). امنیت هستی‌شناختی و ملی شدن صنعت نفت در ایران، *سیاست*، ۵۰(۴)، ۱۲۶۹-۱۲۹۲.
- مقصودی، علی‌اصغر (۱۳۹۵). تحلیل رویکرد مطبوعات سیاسی به جنبش ملی شدن صنعت نفت ایران، *سیاست*، ۴۶(۱)، ۲۴۹-۲۶۴.
- مولایی، آیت و وهیبی فخر، مریم (۱۳۹۹). اقدامات ابوالحسن ابته‌هاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری، *حقوق اداری*، ۸(۲۴)، ۲۰۹-۲۳۰.
- ناطقی، فرجاد و توفیق، ابراهیم (۱۳۹۶). تبارشناسی جنبش ملی شدن صنعت نفت در ایران تأملی در مناسبات دولت، جامعه و نظام سرمایه‌داری سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، *دولت پژوهی*، ۳(۱۱)، ۱۶۱-۱۹۹.
- نعمتی، نورالدین و الزیادی، علیرضا (۱۳۹۷). ملی شدن صنعت نفت ایران و تأثیر آن بر دولت و مجلس عراق، *پژوهش‌های تاریخی*، ۱۰(۲)، ۳۱-۴۲.
- وحیدی‌راد، میکائیل (۱۳۹۸). تاکتیک‌های آمریکا در قبال مسئله نفت و بحران آذربایجان در دوره قوام (۱۳۲۶-۱۳۲۴)، *تاریخ نامه ایران بعد از اسلام*، ۱۰(۲۰)، ۱۱۷-۱۴۷.

گزارشات

- گزارش مقدماتی برنامه هفت‌ساله عمرانی اول (۱۳۲۶).
- گزارش نهایی شرکت مشاور موريسن نودسن شرکت مشاوره (۱۳۲۶).
- گزارش نهایی شرکت مشاورن ماوراء بحار (۱۳۲۸).
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۳). گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم، تهران، سازمان برنامه و بودجه.

مجلات

- امتیازنامه‌چپه نفت و موم طبیعی معدنی (قرارداد دادرسی)، ۱۹۰۱/م/۱۲۸۰ ش.
- بانک ملی (۱۳۲۷). مجله بانک ملی، نشریه ادواری، انتشارات بانک ملی، شماره ۹۶.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، دوره اول تقنینیه (تهران: ضمیمه روزنامه رسمی، ۱۳۲۴)، مورخ یکشنبه ۵ ذیحجه ۱۳۲۴ ق، ص ۵۷-۵۶.

قوانین

- قانون اجرای طرز اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در سراسر کشور، مصوب ۸ اردیبهشت ۱۳۳۰ مجلس شورای ملی.
- قانون برنامهٔ عمرانی اول کشور، مصوب ۱۳۲۷/۱۱/۲۶.
- قانون برنامهٔ عمرانی دوم کشور، مصوب ۱۳۳۴/۱۲/۰۸.
- قانون برنامه هفت‌ساله عمرانی اول (۱۳۲۷).
- قرارداد کنسرسیوم (۱۳۳۳). مصوب ۲۹ مهر ۱۳۳۳ مجلس شورای ملی.