

### تاریخ را مرور کنیم

سال 1385 خورشیدی را «سال طلایی» بودجه ایران می خوانند. واریز بیش از 50 میلیارد دلار از محل درآمد های نفتی به خزانه دولت می توانست سالی سرشار از موفقیت های اقتصادی برای کشور به ارمغان آورد اما فرود آوردن شلاق دستوره های متناقض برگرده اقتصاد و روی برگرداندن از اصول بديهی «علم اقتصاد» تورم و رکود را برکشور ارزانی داشت. بی تردید 28 ماه حکومت دولت ملی دکتتر مصدق در نقطه مقابل سال 1385 قرار دارد ایامی که در آن نه تنها خزانه کشور از ارز های نفتی محروم شد بلکه بار هزینه های جاری شرکت نفت و حقوق بیش از 60 هزار کارمند و کارگر آن (که تا آن زمان بر عهده شرکت نفت انگلیس بود) و آواری از نقدینگی (برای جبران کسری بودجه) نیز بر دوش دولت وقت سنگینی می کرد. نکته قابل تامل پرهیز 18 ماهه دکتتر مصدق از «چاپ اسکناس» برای جبران کسری بودجه بود و تنها زمانی تن به افزایش محدود نقدینگی داد که دو تن از بزرگ ترین اقتصاد دانان جهان پس از بررسی رونق اقتصادی و افزایش تولید در کشور این اقدام را خلاف «اصول اقتصاد توسعه» ندانستند. در مجال پیش رو مروری اجمالی بر اقتصاد ایران در سال های دهه 1320 تا پایان حکومت دکتتر مصدق خواهیم داشت. لازم به توضیح نیست که دامنه برنامه های دولت ملی از قلمرو اقتصادی و مالی فراتر بود و زمینه های چون سیاسی، اداری، قضایی و مبارزه با فساد، تامین اجتماعی و بهداشت و آموزش را در بر می گرفت که پرداختن به آنها مجال دیگری می طلبد.

### مقدمه :

عملیات اکتشاف و حفاری انگلیسی ها در ناحیه مسجد سلیمان در سال 1908 میلادی به نفت رسید اما بهره برداری از آن تا سال 1913 که عملیات لوله کشی از چاه ها تا آبادان و تاسیس و تجهیز پالایشگاه آن شهر به تاخیر افتاد و در نهایت از اوایل سال 1914 نفت ایران توسط انگلیسی ها مورد بهره برداری قرار گرفت. در پنج سال نخست برداشت از نفت جنوب بر خلاف قرارداد داری و جهی به ایران پرداخته نشد و از سال 1919 «لیزه های نفتی» راه به خزانه ایران پیدا کرد که جدا از 28 ماه از نخست وزیری دکتتر محمد مصدق در باقی سال ها (86 سال) اقتصاد ایران گرفتار اعتیادی علاج ناپذیر به «خام فروشی سرمایه» و تزریق نابخردانه ارزهای حاصل از فروش نفت به ارکان اقتصاد بوده (و هست).

در تمام سال هایی که گذشت با وجود آنکه «نفت» می توانست به عنوان یک محرک نقشی بی بدیل در تحرک بخش های مختلف اقتصاد کشور ایفا کند اما متاسفانه این ماده گرانبها نه تنها ترمزی بر شکوفایی اقتصاد پر استعداد و مملو از امکانات ایران بود بلکه به سدی محکم در برابر شکل گیری «دموکراسی» در کشور بدل شد، روزگاری همچون 28 مرداد 1332 خورشیدی، قدرت های خارجی مانند آمریکا و انگلیس با کمک ارتجاع داخلی و عوامل فاسد حکومتی، دولتی مردمی را به محاق کودتا کشانیدند و یا در سال های درازی که دولت های نفتی از یک سو «دموکراسی اقتصادی» را در بند «اقتصاد دستوری» گرفتار کردند و از سوی دیگر سرخوش از «درآمد های بی زحمت» به توده ها پشت کرده و با تزریق بخشی از این درآمدها به جامعه تورم، رکود و عقب ماندگی تکنولوژیکی را برای کشور به ارمغان آوردند و در نهایت سفره توسعه نامتوازن و سرشار از تناقص را در پیش روی جامعه ایرانی گشودند.

اقتصاد ایران در سال های پیش از نهضت ملی شدن نفت

برای درک و شناخت صحیح تری از دستاوردهای اقتصادی دولت ملی دکتر مصدق لاجرم باید نیم نگاهی گذرا به شرایطی که به این دولت به ارث رسیده داشته باشیم تا زمینه برای قضاوتی عادلانه نسبت به عملکرد این دولت بدست آید. کنکاش در اوضاع اقتصادی ایران در مقطع زمانی پایان جنگ جهانی دوم تا آغاز نهضت ملی شدن نفت به دلیل نبودن سیستم آماری و داده های اطلاعاتی کاری بس مشکل است. از سوی دیگر اقتصاد ایران از اوان قرن بیستم در تکاپوی دل کندن از « اقتصاد سنتی » و راکد به سمت اقتصادی مدرن و پویا بوده و همه گاه از سوی گروه های دارای قدرت (و منافع اقتصادی) به پس رانده می شد و همین موضوع یعنی مقاومت گروه های ذی نفع از اقتصاد و جامعه سنتی در کنار تبعات ناشی از جنگ های جهانی اول و دوم و اشغال و دخالت دولت های خارجی وضعیت آشفته ای را در جای جای حاکمیت ملی و به تبع آن اقتصاد ایران بوجود آورده بود. در طی سال های پس از جنگ جهانی اول تا پایان دهه 1320 اقتصاد ایران بر پنج ساختار متفاوت بنا شده بود.

## 1- اقتصاد روستایی

با توجه به نبود آمارهای قابل استناد در دوره مورد بحث تنها می توان به صورت تخمینی جمعیت روستایی کشور را در حدود 70 درصد کل جمعیت ایران برآورد کرد که تحت نظام « ارباب - رعیتی » سامان گرفته بودند. این نظام از نظر حقوقی نوعی مشارکت به شمار می رفت که سود حاصل از تولید محصول میان دو طرف ( ارباب و دهقان) تقسیم می شد. نسبت این سود با توجه به تسلط مالکان بر اوضاع و ارتباط آنها با نهاد های عرفی و شرعی قدرت و وضع عوارض و مالیات های مختلف به شدت به سمت اربابان میل داشت. گروه معدودی از خانواده های اربابی تملک تعداد زیادی از روستاهای کشور را در تیول خود داشتند. طبق برآوردی که « فرد هالیدی » در کتاب « دیکتاتوری و توسعه » ارائه کرده تنها 37 خانواده مالک 19 هزار روستا (38 درصد کل روستاها) بوده و 15 هزار روستا (29 درصد) متعلق به کسانی بوده است که مالک بیش از پنج روستا بوده اند و در این بین تنها پنج درصد از زمین های قابل کشت به دهقانانی تعلق داشت که بر روی آن کار می کردند.

نکته قابل تامل دیگر در مورد اقتصاد روستایی ایران در طی سال های حد فاصل جنگ های جهانی اینست که به دلیل کمبود مواد غذایی محصولات کشاورزی افزایش قیمت قابل توجهی پیدا کرد که بر درآمد ملاکین تاثیر به سزایی گذاشت و بسیاری از آنها راهی شهر ها شدند (و در سال های بعد سرمایه های خود را در بخش بازرگانی و تاسیس کارگاه ها به کار گرفتند) و اداره روستاها را به مباشران خود سپردند. این جانشینان استعمار دهقانان را شدت بخشیده و کمترین توجهی نسبت به عمران و آبادی روستاها، تعمیر و لایروبی قنات ها و احیای اراضی بایر نداشتند. به عبارتی همزمان با افزایش جمعیت روستاها (یا همان نیروی انسانی) سطح زیر کشت و راندمان زمین کاهش می یافت. بر اساس داده های مندرج در کتاب « بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران » از یک هکتار زمین زیر کشت گندم در سال 1324 910 کیلو گرم گندم برداشت می شد و در سال 1328 به 750 کیلوگرم تنزل یافته و یا در همان دوره زمانی کشت جو از 1030 کیلوگرم به 740 کیلوگرم کاهش یافته بود. نتیجه این اوضاع گذشته از افزایش فقر و گرسنگی حدود سه چهارم از جمعیت کشور موجب مهاجرت گسترده دهقانان به سمت شهر های کوچک و بزرگ بود که این مهم نیز تبعات ویرانگر خود را بر اقتصاد ملی تحمیل می کرد.

## 2- اقتصاد عشایری و ایلی

قدیمی ترین بخش از اقتصاد سنتی ایران را ایلات و عشایر کوچ نشین تشکیل می دادند که بخش بزرگی از دامداری و تولید گوشت، لبنیات، پوست، پشم و فرش حاصل دسترنج این گروه بود که سهم عمده ای از صادرات کشور را به خود اختصاص می داد. از دوران مشروطه تا حکومت رضاشاه تلاش هایی برای اسکان این گروه صورت گرفته بود. بسیاری از عشایر و ایلات روستا نشین شده و بخشی از آنان نیز جذب شهرها شده و کارگر و پیشه ور شده بودند. از نظر جمعیت با توجه به برآورد های تخمینی حدود 1/5

2 - درصد جمعیت ایران را تشکیل می‌دادند. تا پیش از سال‌های دهه 1320 عشاير و ایلات نه تنها از لحاظ سیاسی وزنه‌ای قابل اعتنا به شمار می‌رفتند (نگاه کنید به نقش آنها در دوران مشروطه و همچنین دستگیری گسترده سران آنها توسط رضا شاه) بلکه از نظر اقتصادی و صادرات غیر نفتی کشور سهمی در خور اعتنا داشتند. نکته قابل تامل در مورد ایلات و عشاير این است که بسیاری از سران آنها سهامدار شرکت نفت انگلیس بودند.

### 3- سرمایه داری خصوصی

این بخش از اقتصاد ایران بسیار جوان تر از سایر بخش‌ها بود و نقطه تحول آنرا باید در دوره حکومت رضا شاه دانست. تا پیش از سلطنت پهلوی اول سرمایه‌های بخش خصوصی در تجارت و در بازار چند شهر بزرگ مانند تبریز و اصفهان و تاحدودی تهران متمرکز بود. در دوران پرتلاطم سلسله قاجار و به دلیل نبود زیرساخت‌هایی چون راه آهن، جاده و اسکله‌نشانی از شکل‌گیری سرمایه‌های خصوصی برای تولید کالا و صنعتی شدن به چشم نمی‌خورد و به همین دلیل سرمایه‌های خصوصی به سمت تجارت و دلالتی سوق پیدا می‌کرد. در سال‌های اولیه قرن جاری و به دنبال ساخت راه آهن و جاده و تاسیس بانک‌ها و تصویب قوانینی چون قانون تجارت خارجی و ثبت شرکت‌ها و برخی قوانین دیگر راه برای شکل‌گیری شرکت‌های خصوصی (بویژه سهامی) باز شد. البته نباید فراموش کرد که از نظر فعالیت‌های اقتصادی در دوران بین جنگ جهانی اول تا نهضت ملی شدن نفت ایران، سرمایه‌گذاران توجه بیشتری نسبت به راه‌اندازی شرکت‌هایی برای فعالیت‌های اقتصادی زودبازده که با کمترین سرمایه بالاترین سود را در حداقل زمان ممکن سازد، داشتند. بر اساس آمار منتج از کتاب «بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران» تعداد شرکت‌های بازرگانی در سال‌های 1325-1329 خورشیدی چهار برابر شرکت‌های صنعتی و 31 برابر شرکت‌های معدنی بود. دلایل متعددی را می‌توان برای توجیه این رفتار سرمایه‌گذاران برشمرد که از جمله شرایط ناپایدار حاصل از جنگ و اشغال کشور و بی‌ثباتی دولت‌ها مهمترین آنهاست. سرمایه‌گذاران اولویت فعالیت خود را به رشته‌هایی اختصاص داده بودند که سرعت نقدشوندگی آن بیشتر باشد به همین دلیل فعالیت در رشته‌های بازرگانی و تجاری به دلیل سهولت تبدیل آن به پول نقد رونق بیشتری داشت از سوی دیگر حجم سرمایه لازم برای فعالیت‌های تولیدی و صنعتی بسیار بیشتر از فعالیت‌های بازرگانی بود. در فاصله سال‌های 1325-1329 میانگین سرمایه برای یک شرکت بازرگانی 5/7 میلیون ریال، صنعتی 18 میلیون ریال و معدنی 11/5 میلیون ریال بود. نکته قابل تامل دیگر زودبازده بودن و ریسک کمتر داشتن فعالیت‌های بازرگانی نسبت به تاسیس کارخانه و یا کارگاه بود. برای راه‌اندازی یک کارخانه در گام نخست باید زمین را تهیه کرد و سپس ابنیه مورد نیاز را ساخت و تجهیزات و ماشین‌آلات آنرا خریداری و وارد کرد و سپس نیروی انسانی مورد نیاز را آموزش داد و پس از طی این مراحل، تولید آغاز و محصول به بازار عرضه شود و پس از مدت زمانی که کالا به فروش رشید اقدام به خرید مواد اولیه و تولید مجدد شود. در این بین مباحثی چون استهلاک ماشین‌آلات، مالیات‌ها و عوارض و حقوق کارگران را نیز باید از جمله دغدغه‌های سرمایه‌گذاری در تولید و صنعت به شمار آورد. البته لازم به ذکر است که همان‌اندک سرمایه‌گذاران بخش تولید و صنعت نیز توجه خود را معطوف به تولید کالاهایی می‌کردند که با کمترین سرمایه و در کوتاهترین زمان به سود برسد و کمتر نشانی از سرمایه‌گذاری بر روی صنایع اساسی چون ذوب فلزات و ماشین‌سازی به چشم می‌خورد. صنایع خصوصی پا گرفته در آن سال‌ها (که بخش عمده‌ای از آن در صنایع نساجی، تنباکو و مواد غذایی فعال بود) در پایان جنگ جهانی دوم یعنی سال 1324 خورشیدی و در پی رونق واردات لجام گسیخته از اروپا و سرازیر شدن کالاهای خارجی به بازار ایران به ورطه رکود و سکون گرفتار شد بویژه آنکه به دلیل سیاست‌های غلط و «افزایش حجم پول» و تورم این اوضاع تشدید می‌شد. واردات ایران در سال 1324 از 3865 میلیون ریال با افزایشی حدود سه برابر به رقم 9320 میلیون ریال رسید. این در حالیست که صادرات کشور (بدون احتساب نفت) در حدود 1700 میلیون ریال باقی ماند. و به عبارتی اقتصاد ایران در سال 1328 خورشیدی با کسری 7/5 میلیارد ریالی به استقبال سال پرتنش خلع ید رفت.

### 4- دولت و شرکت‌های دولتی

با شروع قرن چهاردهم خورشیدی و همزمان با حکومت پهلوی اول گرایش شدیدی برای سرمایه گذاری دولتی در بخش های مختلف پیدا شده و نخستین گام آن به دنبال تاسیس بانک های ملی و سپه برداشته شد. تا آن زمان عملیات بانکی و پولی کشور در انحصار بانک شاهی (انگلیس) و یکی دو بانک خارجی دیگر بود که امتیاز آن در زمان شاهان قاجار به بیگانگان اعطا شده بود. در اسفند 1306 خورشیدی قانون انحصار تجارت خارجی به تصویب رسید و بر اساس آن واردکنندگان کالا تنها متناسب با صادرات و در چارچوب سهمیه ای که از سوی دولت تعیین می شد مجاز به واردات کالا بودند و بازرگانی خارجی و خرید و فروش ارز تحت نظارت دولت بود (به استثنای نفت و شیلات). این قانون از یک سو سلطه دولت بر اقتصاد را به دنبال داشت و از سوی دیگر حمایت از صنایع و تولیدات داخلی را در دستور کار قرار داد. البته همانگونه که در بخش پیشین بیان شد بخش خصوصی تمایلی به سرمایه گذاری در صنایع مادر و اساسی نداشت و صناعی چون سیمان، قند، شیمیایی، تولید برق و بهره برداری از معادن توسط دولت تاسیس شد (البته در اواخر حکومت رضا شاه تلاش هایی برای راه اندازی واحدهای دولتی ذوب آهن و فولاد سازی صورت گرفت که بر اثر اشغال ایران بی نتیجه ماند) در کنار این صنایع زیر ساخت هایی چون راه آهن، جاده، اسکله و بنادر نیز در دست دولت بود.

همانگونه که مشاهده می شود بخش بزرگی از صنایع و زیر ساخت ها تا پیش از اشغال ایران دولتی بود و به همین دلیل و در پی ورود نیروهای خارجی به کشور اوضاع به طور کلی دگرگون شد. اشغال گران برخی از صنایع مورد نیاز ماشین جنگی خود را تحت حمایت قرار داده و حتی اقدام به گسترش آنها کردند اما بخش عمده ای از این صنایع و سرمایه گذاری های دولتی گرفتار رکود و نابسامانی شدند و تعدادی نیز به ورطه تعطیلی کشانیده شدند و زمزمه هایی مبنی بر «خصوصی سازی» واحدهای دولتی به گوش می رسید. قانون انحصار تجارت خارجی در برابر بی بند و باری حاصل از عزم نیروهای اشغال گر برای واردات و صادرات «هرآنچه که می خواستند» رنگ باخت و کنترل زیر ساخت هایی چون راه آهن، جاده ها، بنادر و فرودگاه درید قدرت نیروهای بیگانه بود و دولت نه تنها نظارتی بر بازرگانی خارجی نداشت بلکه کنترل خود بر بازار داخل را نیز از دست داد.

بررسی آمار و ارقام درآمدها و هزینه های دولت در پیش و پس از اشغال ایران به نقل از « بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران » به خوبی نشان دهنده وضعیت اقتصادی کشور و سرمایه گذاری های اوست. در یک دوره 14 ساله (1315-1329) شاهد هستیم که بودجه دولت تا سال 1317 خورشیدی دارای توازن بین درآمد ها و هزینه هاست و حتی درآمد ها کمی بیشتر از هزینه ها نشان می دهد. از سال 1318 (و شروع جنگ جهانی دوم) کسری بودجه خود را نشان می دهد. البته این وضع تا سال 1325 چندان وخیم نبود اما از سال های بعد اوضاع به شدت دگرگون شد. در سال 1326 خورشیدی 39/7 درصد کسری بودجه به چشم می خورد در سال 1329 کسری بودجه به حد فاجعه بار 43 درصد رسید نتیجه این کسری بودجه متوالی چاپ بدون پشتوانه اسکناس و افزایش تورم در فضای رکودی سال های پس از اشغال بود.

تا سال های پیش از اشغال مهمترین بخش از هزینه های دولت به وزارت راه اختصاص داشت و به طور مثال در سال 1320 (پیش از اشغال ایران) در حدود یک چهارم هزینه ها به این بخش اختصاص داده شده بود و پس از آن وزارت صنایع و کارخانه های دولتی قرار داشتند که در حدود 23 درصد از بخش هزینه های بودجه را به خود اختصاص داده بود اما در سال های پس از اشغال هزینه های وزارت صنایع از 990 میلیون ریال در سال 1320 به تنها 41 میلیون ریال سقوط کرد و در بخش راه (شامل راه آهن، جاده، فرودگاه و بنادر) از 1092 میلیون ریال به 117 میلیون ریال تنزل یافت. این آمار ها نشان دهنده آنست که در طی سال های منتهی به استقرار دولت ملی دکترا مصدق سرمایه گذاری دولتی در بخش صنایع و معادن و زیر ساخت ها به شدت دچار سیر قهقراپی شده بود به گونه ای که ارقام تخصیص یافته نه تنها مجالی برای سرمایه گذاری جدید فراهم نمی آورد بلکه هزینه نگهداری و استهلاک سرمایه گذاری های پیشین را هم پاسخگو نبود.

## 5- شرکت های خارجی

از اواسط قرن نوزدهم دولت های روس و انگلیس قراردادهای استعماری زیادی به شاهان قجر تحمیل کردند و امتیاز های اقتصادی فراوانی بدست آوردند و از راه تا معادن و از عملیات پولی و بانکداری و

گمرک تا شیلات را در تیول خود قرار داده بودند . در دوره مورد بحث ما بسیاری از این امتیازات ملغی شده بود اما کماکان سه امتیاز مهم در اختیار استعمارگران قرار داشت شرکت نفت انگلیس، بانک شاهی و شرکت شیلات مانند یک دولت مقتدر در کشور ما رفتار می کردند و کل اقتصاد را تحت تأثیر خود قرار داده بودند و مادر این بخش تنها به عملکرد شرکت نفت انگلیس می پردازیم .

این شرکت در سال 1909 میلادی با یک میلیون لیره سرمایه به ثبت رسید و در سال 1954 ( پس از کودتای 28 مرداد 1332 ) سرمایه آن طبق بیان رسمی بالغ بر 355 میلیون لیره از جمله 70 میلیون لیره نقد در بانک ها بود ( 50 سال نفت ، مصطفی فاتح ) البته ناگفته نماند که این ارقام نشان دهنده ارزش واقعی سرمایه های این شرکت نبود و تنها هزینه هایی را در بر می گرفت که شرکت نفت انگلیس برای تاسیسات و ابنیه پرداخته است و نکته قابل تامل دیگر این است که این شرکت با اقدام به حساب سازی دارایی ها و درآمدهای خود را کمتر از آنچه که بود نشان می داد . وزیر دارایی انگلستان در زمان ملی کردن صنعت نفت در نامه ای به نخست وزیر انگلستان با اشاره به تراز نامه سال 1949 این شرکت پرده از برخی از حساب سازی ها بر می دارد . بنا به نامه « چالز استوکس » شرکت مزبور 53 میلیون لیره هزینه را 81 میلیون لیره به حساب آورده و ترازنامه کل 72 میلیون لیره ای را 110 میلیون لیره و صورت حساب نفتکش ها را از 40 میلیون لیره به 50 میلیون لیره تغییر داده است . در همان نامه سود خالص سود خالص این شرکت در سال 1950 ( 1329 خورشیدی ) نزدیک به 170 لیره بوده که 60 درصد آن یعنی بیش از 100 میلیون لیره حاصل از فروش 30 میلیون تن نفت ایران بود . ( خاطرات و تاملات دکتر مصدق ) این اعداد و ارقام نشان دهنده قدرت اقتصادی بسیار بزرگ این شرکت است و شرکت نفت انگلیس تنها در عرض 5 سال پس از پایان جنگ جهانی دوم و طی سال های 1946-1950 میلادی حجم برداشت نفت از جنوب ایران را از 19/2 میلیون تن به 31/7 میلیون تن رسانید و ظرفیت پالایشگاه آبادان را از 17 میلیون تن در سال 1947 به 24 میلیون تن در سال 1950 رسانید ( 50 سال نفت )

برای درک بهتر از قدرت اقتصادی این شرکت بد نیست به برخی از مقایسه ها نگاه بیندازیم . همانگونه که گفته شد سود خالص این شرکت در سال 1950 برابر با 170 میلیون لیره بود که بر اساس نرخ برابری 130 ریالی در آن سال معادل 22/1 میلیارد ریال خواهد بود را با سرمایه کل شرکت های ایران در سال 1329 ( 1950 ) که معادل 17/3 میلیارد ریال بوده مقایسه کنیم به برتری اقتصادی این شرکت در ایران پی خواهیم برد . از سوی دیگر درآمد دولت ایران در بودجه سال 1329 تقریباً معادل تقریباً 8/1 میلیارد ریال بود که در حدود یک سوم سود خالص شرکت نفت انگلیس در سال مورد نظر است ( بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران )

از سوی دیگر کل کارکنان صنایع ماشینی و کارخانه ای در سراسر ایران در سال 1320 کمی بیش از 36 هزار نفر تخمین زده شده ( آخرین آمار در دسترس تا پیش از دولت ملی ) که تصور نمی رود در سال های دهه 1320 تغییر افزایشی داشته باشد ( با توجه به موج تورم ، افزایش نقدینگی و رکود و تعطیلی کارگاه ها در اثر فشار بی رویه واردات حتی احتمال کاهش آن می رود ) اما تعداد کارکنان شرکت نفت انگلیس در سال 1328 برابر با 55980 نفر و در سال 1330 به 61545 نفر می رسد که علاوه بر آن 13603 نفر نیز برای کنتراتی های شرکت نفت کار می کردند ( 50 سال نفت ) همانگونه که پیشتر گفته شد در سال های پس از جنگ واردات ایران به صورت سرسام آوری افزایش یافته بود و صادرات غیر نفتی نیز وضعیت بحرانی را تجربه می کرد در نتیجه کسری تراز بازرگانی خارجی سال به سال افزایش می یافت و بودجه کشور به شدت محتاج درآمد های حاصل از قرارداد با شرکت نفت انگلیس بود و به تعبیری شاهرگ اقتصاد ایران در دستن این شرکت قرار داشت و به دلیل کفاف نکردن درآمد ارزی از محل حق امتیاز برای جبران کسری بودجه دولت های ایران به شدت به دنبال دریافت وام و یل پیش پرداخت از این شرکت بودند . لازم به ذکر است که مجموع حق امتیازی که ایران از شرکت نفت انگلیس از آغاز ( 1914 ) تا زمان خلع ید ( 1950 ) دریافت کرد 105 میلیون لیره بود که این رقم در برابر درآمد خالص شرکت در سال آخر که 170 میلیون لیره بود رقمی بسیار ناچیز را نشان می دهد . این شرکت در طی فعالیت 34 ساله خود 175 میلیون لیره به دولت انگلستان مالیات داده بود !

آنچه به دولت ملی به ارث رسید

به دنبال اشغال کشور توسط نیروهای بیگانه، شیرازه اقتصاد ایران به شدت از هم گسست و تورم شدید ناشی از چاپ بی رویه اسکناس در جهت تامین مخارج ریالی بیگانگان حتی پس از خروج اشغال گران نیز موجب بالا رفتن قیمت ها و فشار بیشتر بر روی طبقات کم درآمد شده بود. رشد جمعیت و مهاجرت شتابان روستاییان درمانده از ظلم ملاکان و مباشران آنها به سمت شهرها تبعات سهمگین اقتصادی و اجتماعی برای کشور به ارمغان داشت که در راس آنها معضل اشتغال و تامین درآمد برای مهاجران قرار داشت. کسری بودجه و افزایش هزینه های دولت و واردات بی رویه متولیان و سیاستگذاران را هر چه بیشتر به سمت استقرار از بانک ملی و افزایش حجم پول سوق می داد. از سوی دیگر درآمد ارزی کشور به دلیل افزایش هزینه های ارزی (تحت فشار بی امان واردات بی رویه) با کسری قابل تاملی مواجه بود که کاهش صادرات غیر نفتی (به طور عمده محصولات دامی و کشاورزی) بر وخامت اوضاع می افزود. اعتراض های پی در پی به شرکت نفت انگلیس و تقاضای افزایش حق امتیاز ایران منجر به انعقاد قرار داد الحاقی شده و این قرار داد نیز به جای آنکه بر درآمد های ایران بیافزاید موجب وقفه در آن شده بود. دولت آمریکا حاضر به دادن وام یا کمک مالی قابل ملاحظه ای به ایران نبود. از سوی دیگر با باز شدن درهای واردات، بازار ایران مملو از کالاهای شرکت های انگلیسی و آمریکایی بود که به تازگی از بختک جنگ جهانی رها شده و به شدت در پی فتح بازارهای جدیدی چون ایران بودند و این موضوع نیز موجب تشدید رکود و به ورطه تعطیلی کشانیده شدن کارگاه ها و کارخانه های دولتی و خصوصی و بیکاری گسترده کارگران ایرانی (که تا پیش از دولت ملی فاقد قوانین حمایتی همچون بیمه بیکاری و تامین اجتماعی بودند) می شد.

نکته قابل تامل دیگر کاهش نرخ برابری لیره و دلار در برابر ریال بود. در اول فروردین 1328 ارزش واقعی لیره به 155 ریال و دلار به 48 ریال کاهش یافت که تاثیر به سزایی در سرعت گرفتن واردات کالاهای گوناگون به داخل کشور داشت. این روند نزولی در 22 شهریور ماه 1328 به پایین ترین سطح خود رسید و یک لیره با 130 ریال و یک دلار با 38/5 ریال برابری می کرد. این نرخ تا پایان سال 1329 تثبیت شد (گزارش هیات مدیره بانک ملی، مجله بانک ملی، اردیبهشت 1329) نتیجه این سیاست افزایش سرسام آور واردات در سال 1328 و به تبع آن افزایش کسری بودجه دولت بود. در این سال کسری بازرگانی خارجی به رقم 7 میلیارد و 534 میلیون ریال معادل 57/9 میلیون لیره رسید در حالیکه سهم ایران از درآمد شرکت نفت تنها 13/5 میلیون لیره بود و به عبارتی 44/4 میلیون لیره میزان کسری ارز ایران بود. نکته قابل تامل دیگر میزان کسری ترانز بازرگانی ایران با آمریکا و انگلستان در سال مذکور است. در این سال تجارت ایران با آمریکا 2 میلیارد و 712 میلیون ریال و با انگلستان یک میلیارد و 232 میلیون ریال کسری داشت (بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران) به دلیل عدم محاسبه قدرت جذب بازار ایران از سوی تجار و بازرگان، بسیاری از کالاهای وارداتی (که عمده آنها کالاهای غیر ضروری و تجملی بود) با رکود بازار و سقوط قیمت ها همراه بود که خود منجر به ورشکستگی بسیاری از واردکنندگان و شرکت های تجاری شد و کار تا آنجا بالا گرفت که بسیاری از این کالاها ارزش ترخیص از گمرک را نداشت. در 27 شهریور 1328 دولت انگلستان ارزش لیره در برابر دلار و سایر ارزها را به میزان 30/5 درصد کاهش داد و ارزش واقعی لیره در برابر ریال از 130 ریال به 91 ریال سقوط کرد. این اقدام دولت انگلستان صدمات جبران ناپذیری بر بودجه متکی به لیره ایران وارد و بحران اقتصادی کشور را تشدید کرد. از یک سو ارزش ریالی و دلاری حق امتیاز ایران که از سوی شرکت نفت انگلیس پرداخت می شد به شدت کاهش یافت و از سوی دیگر این اقدام تاثیر زیادی بر روی صادرات غیر نفتی ایران داشت زیرا صادر کنندگانی که بهای کالای خود را به لیره دریافت می کردند مجبور بودند آنرا به جای 130 ریال با 91 ریال معاوضه کنند (گزارش هیات مدیره بانک ملی، مجله بانک ملی شماره 104 و 119)

دولت رزم آرا در اواسط سال 1329 خورشیدی بر سر کار آمد و تلاش کرد که در سیاست های بازرگانی تجدید نظر کرده و مقداری از لجام گسیختگی اقتصاد درهای باز بکاهد که دولت او نیز به دلیل عدم پیش گرفتن روش منسجم به توفیقی نایل نیامد.

**یکپارچگی جهانی در برابر نهضت ملی**

در هنگامه ای که بر اثر فشار گسترده مردم و با امید کنترل بحران اقتصادی کشور قانون ملی کردن نفت به تصویب مجلس رسید دو نکته اساسی مورد توجه سیاستمداران قرار داشت. بحث اول نیاز کشورهای صنعتی به نفت ایران بود زیرا اروپای غربی 16 درصد نیاز خود به نفت خام و 31 درصد از فرآورده های نفتی تصفیه شده مورد نیاز خود را از ایران وارد می کرد و نکته دوم تصور سیاستمداران از اقدام دولت آمریکا در برابر زیاده خواهی شرکت نفت انگلیس بود زیرا از یک سو بحث رقابت شرکت های نفتی آمریکا با شرکت نفت انگلیس مطرح بود و از سوی دیگر ترس آمریکایی ها از نزدیک شدن ایران به شوروی این احتمال را افزون می ساخت. اما در عمل هیچیک از دو فرض پیش گفته محقق نشد زیرا اروپای غربی و آمریکا از همان آغاز جنبش ملی کردن نفت ایران به شدت به دنبال تجزیه و تحلیل اوضاع و راه های برون رفتن از بحران خارج شدن نفت ایران از چرخه جهانی بودند که اسناد از طبقه بندی خارج شده آمریکا موید این نکته است و از سوی دیگر روابط پشت پرده شرکت های نفتی آمریکایی و انگلیسی و منافع مشترک آنها و ترس آمریکایی ها از گسترش نهضت ملی شدن نفت در سایر نقاط جهان عامل بازدارنده ای در اقدام حمایتی شرکت های آمریکایی به ایران بود. این درحالی بود که در ایران هیچگاه تمامی نیروهای سیاسی در زیر یک چتر گرد نیامدند و عواملی چون ارتجاع داخلی، طرفداران شوروی، عوامل فاسد درون حکومت و سرسپردگان انگلیس، خوانین و ملاکان و تجار و بازرگانان هر یک به دنبال منافع شخصی و گروهی خویش جبهه ای ناپایدار در برابر یک پارچگی قدرت های جهانی بوجود آورده بودند و تمام تلاش رهبران نهضت صرف خنثی کردن مخالفت ها و کارشکنی ها می شد.

به دنبال خلع ید از شرکت نفت انگلیس، اقدامات جدی برای غلبه بر وقفه صادرات نفت ایران از سوی انگلستان و آمریکا آغاز شد. استخراج نفت از منابع نفتی عربستان سعودی در نیمه دوم سال 1951 (1329 خورشیدی) به میزان 60 درصد افزایش یافت، کویت به صادرات نفت خود 94 درصد افزود و استخراج نفت در ونزویلا بیش از 15 درصد افزایش یافت و بخش عمده ای از این افزایش استخراج ها توسط شرکت نفت انگلیس خریداری می شد. از سوی دیگر افزایش ظرفیت پالایشگاه ها نیز برای جبران کاهش صادرات فرآورده های نفتی پالایشگاه آبادان در دستور کار قرار گرفت و پالایشگاه راس التوره 53 درصد به صادرات خود افزود، پالایشگاه شل در ونزویلا تولید خود را از 80 هزار بشکه به 170 هزار بشکه رسانید و شرکت های بزرگ نفتی صد ها میلیون دلار برای ساخت و تجهیز پالایشگاه های جدید سرمایه گذاری کردند. از سوی دیگر دولت آمریکا 300 میلیون دلار وام و کمک بلا عوض اضطراری در اختیار انگلستان قرار داد.

همانگونه که گفته شد دولت انگلستان نیز با چشمانی باز به استقبال چالش پیش رو می رفت و برای جلوگیری و کاستن از تبعات اقتصادی خلع ید اقدامات سنجیده ای را دنبال می کرد و به دفعات از حجم واردات خود می کاست و برای صرفه جویی در هزینه های دولت ده هزار کارمند ادارات مرکزی خود را اخراج کرد. ارزش تخصیصی به جهانگردان از 50 لیره به 25 لیره کاهش یافت، 2/5 میلیون دلار از واردات ذغال سنگ کم کرد و در کنار آن از واردات تنباکو نیز بشدت کاست. انگلیسی ها بودجه برنامه های عمرانی خود را محدود کردند و کاهش تولید قابل ملاحظه ای در صنایع انرژی بر به عمل آوردند که در مجموع 500 میلیون دلار از هزینه های خارجی آنها کاسته شد (مجله بانک ملی، فروردین 1331) از سوی دیگر دولت انگلیس در 5 دسامبر 1950 موافقتنامه خود با ایران در مورد تبدیل لیره های ایران به ارزهای دیگر را پیش از موعد فسخ کرد و با تحریم اقتصادی از تمدید اعتبارات ایران برای خرید قند و شکر، آهن و فلزات و غیره خودداری کرد. بدین ترتیب دولت انگلستان توانست با یک دیپلماسی فعال و بسیج تمام ابزارهای در دسترس داخلی و حمایت شرکت های بزرگ نفتی و دولت های آمریکا و کشورهای صنعتی در برابر کمبود های ناشی از قطع صدور نفت ایران مقاومت کند.

### اقتصاد بدون نفت

در اردیبهشت سال 1330 خورشیدی دکتر مصدق پیشنهاد اکثریت مجلس مبنی بر عهده دار شدن سمت نخست وزیری را پذیرفت. در ماه های اولیه دولت ملی بر اساس واقعیات موجود از جمله قطع کامل درآمد ارزی، بحران تراز تجاری و واردات بی رویه کالاهای غیر ضروری، رکود بازار و بحران در صنایع و کشاورزی، کسری روز افزون بودجه، تورم و افزایش قیمت ها و مهاجرت گروهی کشاورزان به شهرها، اقدام به برنامه ریزی برای «پی ریزی اقتصاد بدون نفت» کردند. از اواخر مرداد 1330 تغییرات دامنه داری در اقتصاد بحران زده ایران به عمل آمد و در گام نخست یک سیاست انقباضی در مورد واردات کالاهای غیر ضروری در دستور کار دولت ملی قرار گرفت.

و دولت تنها برای کالاهای حیاتی همچون قند، دارو، نساجی و لوازم صنعتی اقدام به فروش ارز کرد و بانک های دولتی از فروش ارز برای کالاهای غیر ضروری خودداری کردند. مهمترین دستاورد این سیاست آن بود که واردکنندگان کالاها را غیر ضروری مجبور بودند ارز لازم را از بازار آزاد و با قیمتی بالاتر از نرخ رسمی تهیه کنند که این نیز موجب بالا رفتن قیمت واردات این نوع کالاها می شد و تا حدودی وقفه در ورود آنها بوجود آمد و این وقفه خود باعث ایجاد تعادل میان عرضه و تقاضا برای این کالاها شد و بخشی از رکود بازار به دلیل انباشت کالاها غیر ضروری کاسته شد و از سوی دیگر صادرکنندگان نیز به دلیل آنکه تفاوت قیمتی در بازار حاصل شده بود گواهینامه های ارزی خود را در بازار به فروش می رساندند. نتیجه این سیاست تکاپوی بیشتر صادرکنندگان برای یافتن بازارهای جدید صادراتی و افزایش حجم صادرات بود. از سوی دیگر واردکنندگان نیز تمایل بیشتری برای واردات کالاها غیر ضروری تر پیدا می کردند و به دنبال عرضه این کالاها در بازار قیمت ها متعادل تر شد و از همه مهمتر آنکه در مصرف ذخایر محدود ارزی دولت صرفه جویی قابل ملاحظه ای شکل گرفت.

دولت دکتر مصدق در 21 مرداد 1330 قانونی به تصویب رسانید که به موجب آن دولت اجازه می یافت که 14 میلیون لیره از ارز موجود در حساب پشتوانه اسکناس را برداشت کرده و صرف سرمایه گذاری در صنعت و کشاورزی کند. طبق تبصره یک این قانون دولت موظف بود مبلغ 100 میلیون ریال به سرمایه بانک کشاورزی بیافزاید و طبق تبصره سه 500 میلیون ریال به سازمان برنامه به عنوان وام پرداخت کند تا به تناسب در هر شهرستان صرف اجرای برنامه های عمرانی شود. به عبارتی از 1264 میلیون ریال حاصل از تبدیل 13 میلیون لیره حدود نیمی از آن در بخش صنعت، کشاورزی و امور زیربنایی سرمایه گذاری شد. با توجه اینکه عمده اقلام صادراتی ایران در این سال ها محصولات کشاورزی و دامی بود تزریق بودجه مزبور در بخش کشاورزی عاملی برای رونق کشاورزی و افزایش تولید و به تبع آن افزایش صادرات این محصولات شد و از سوی دیگر بر درآمد مردم و نقدینگی (به صورت اصولی و در برابر تولید محصول جدید) می افزود و تقاضا برای کالای جدید در کل جامعه را بالا می برد.

دولت برای رفع تنگنای ارزی نیم نگاهی نیز به صندوق بین المللی پول دلشت و به استناد اساس نامه این صندوق مبلغ 8 میلیون و 750 هزار دلار دریافت و معادل ریالی آنرا به صندوق می پرداخت. این مبلغ برای واردات کالاهای ضروری و یا سرمایه گذاری در کشاورزی و صنعت هزینه شد.

ایجاد تعادل در بازرگانی خارجی و عقد قراردادهای پایاپای از دیگر سیاست های دولت ملی بشمار می رود. معاملات پایاپای موجب می شد که از نیازهای ارزی دولت برای کالاهای ضروری کاسته شود. در این دوران ضمن تقویت معاملات پایاپای با کشورهای شوروی، آلمان فدرال و فرانسه (که از سال ها پیش با ایران معاملات پایاپای داشتند) قرار دادهایی با کشورهای ایتالیا، مجارستان و لهستان منعقد شد. نتیجه این سیاست آن بود که حجم بازرگانی با کشورهایی که با استفاده از ارز انجام می شد کاهش یافت. به طور مثال صادرات ایران به شوروی از 24 میلیون ریال در سال 1329 به 901 میلیون ریال در سال 1330 و واردات از شوروی در همین سال از 329 میلیون به 807 میلیون ریال رسید. صادرات ایران به آلمان در همان سال از 425 میلیون به 835 میلیون ریال و واردات از این کشور از 360 میلیون به 729 میلیون ریال رسید و در مقابل واردات از انگلستان در همان سال 425 میلیون ریال کاهش پیدا کرد و واردات از آمریکا از 1590 میلیون ریال در سال 1329 به 1066 میلیون ریال در سال 1331 رسید (بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران)

### کسری بودجه و تورم

همانگونه که پیشتر گفته شد بودجه ایران از سال های اشغال توسط نیروهای بیگانه همواره با کسری رو به تزایدی مواجه بود و در زمان خلع ید و استقرار دولت ملی انتظار می رفت این کسری بنا به دلایلی چون محروم شدن از حق امتیاز دریافتی از شرکت نفت انگلیس (که نقش بی بدیلی در ساختار بودجه ایران داشت) و از سوی دیگر اضافه شدن بار سنگین مخارج و هزینه های شرکت نفت (که تا پیش از آن توسط انگلیسی ها پرداخت می شد) از جمله دستمزد 61545 کارگر و کارمند ایرانی شرکت، افزایش مضاعفی پیدا کند. کسری بودجه در دوران نخست وزیری دکتر مصدق و در طی دو سال 4 میلیارد ریال برآورد شده که 2490 میلیون ریال بابت کسری بودجه شرکت ملی نفت پرداخت شد. (خاطرات و تاملات دکتر مصدق)

طبق آمار وزارت اقتصاد و دارایی درآمد دولت در سال 1330 برابر با 7 میلیارد و 910 میلیون ریال و هزینه آن 9 میلیارد و 537 میلیون ریال بوده است که در حدود یک میلیارد و 660 میلیون ریال کسری نشان می‌دهد اما به دلیل آنکه بودجه به صورت ماه به ماه (یک دوازدهم) به تصویب می‌رسید دولت توانست بدون تن دادن به اخذ وام از بانک ملی و افزایش حجم اسکناس و با اقداماتی در جهت کاهش هزینه‌های غیر ضروری در دوایر دولتی و کنترل ریخت و پاش‌های مرسوم در دولت‌ها صورت مخارج دولت را کاهش دهد. از سوی دیگر همانگونه که پیشتر اشاره شد دکتور مصدق با استفاده از 14 میلیون لیره ای که از پشتوانه اسکناس وام گرفته بود توانست رونقی دوباره به بخش‌های صنعت و کشاورزی ببخشد و درآمد‌های دولت را افزایش دهد.

در 26 مرداد 1330 قانون انتشار اوراق قرضه ملی بتصویب و از دی ماه همان سال به اجرا گذاشته شد. طبق این قانون دولت می‌توانست در چهار نوبت و هر بار معادل 500 میلیون ریال «برگه‌های صد ریالی بی‌نام و قابل انتقال با جایزه سالیانه 6 درصدی» منتشر کند. دولت می‌بایست ظرف دو سال اصل و بهره این اوراق را از محل درآمدهای نفت به دارندگان اوراق بازگرداند. برای تشویق مردم مقرر شده بود که دارندگان اوراق می‌توانستند این اوراق را بابت مالیات و عوارض و سایر دیون به دولت واگذار کنند. با وجود کارشکنی حزب توده و عدم همکاری بازاریان و تجار و ثروتمندان تنها یک سری از این اوراق و در حدود 500 میلیون ریال توسط کارمندان، روشنفکران و هواداران جبهه ملی خریداری شد و با همین مقدار نیز دولت توانست بودجه خود را متعادل کند. گزارش سال 1355 مرکز آمار ایران (با اتکا به شش منبع غیر رسمی) نشان می‌دهد که دولت در این سال دارای درآمدی معادل 9 میلیارد و 552 میلیون ریال و هزینه‌ای برابر با 9 میلیارد و 549 میلیون ریال بوده است.

سال 1331 را باید اوج کارشکنی‌های عوامل مخالف دولت دانست زیرا درکنار فشار روبه‌تزیاید کشورهای خارجی و عوامل کشورهای بیگانه (حزب توده) و خودداری تجار و بازرگانانی که از رونق صادرات سودفروانی برده بودند در کنار امتناع برخی از بازاریان از پرداخت مالیات و عوارض دولت با کاهش درآمد مواجه شد که پس از ارزیابی با دو کارشناس معروف اقتصادی یعنی دکتور شاخت آلمانی و کارمیل گوت بلژیکی و اطمینان از تورم‌زا نبودن چاپ مقدار محدودی اسکناس با کمک گرفتن از این روش کسری بودجه خود را جبران کرد.

نرخ تورم در دوران نخست وزیری دکتور مصدق نیز بنابر شواهد و عملکرد اقتصادی او رشد چندانی نداشته است زیرا از یک سو موازنه بازرگانی خارجی یعنی افزایش صادرات و کاهش واردات غیر ضروری و از سوی دیگر موازنه پرداخت‌ها بدون اتکا به درآمد نفت در دستور کار قرار داشت شکستن رکود بازار و راه اندازی مجدد کارخانه‌ها و افزایش چشم‌گیر تولیدات کشاورزی را نیز از جمله‌ی این دلایل میتوان برشمرد و مهم‌تر از همه آنکه این دولت تا 18 ماه نخست حکومت خود حجم اسکناس در گردش را تغییر نداد و حتی زمانی که استقراض از بانک ملی به مبلغ 312 میلیون تومان را در دستور کار قرار داد پس از مشورت با کارشناسان زبده اقتصادی (دکتور شاخت و کامی گوت) و اطمینان از این که با توجه به حجم تولید و عرضه کالا در بازار آن را تورم‌زا تشخیص ندادند، اقدام به این کار کردند.

در طی دوران 28 ماهه حکومت دولت ملی در مجموع 553 میلیون تومان شامل 126 میلیون تومان دریافتی از بانک ملی بابت قیمت 14 میلیون لیره، 65 میلیون تومان بابت استقراض از صندوق بین‌المللی پول، 50 میلیون تومان بابت قرضه ملی و 312 میلیون تومان بابت نشر اسکناس خارج از درآمدهای دولت به خزانه واریز شد که حدود 250 میلیون تومان آن برای کسری بودجه شرکت ملی نفت به آبادان فرستاده شد و مابقی برای سرمایه بانک کشاورزی، رهنی، شرکت تلفن، بانک توسعه صادرات، وام به شهرداری‌ها برای عمران و آبادی شهرها، لوله‌کشی و برق به شهرداری تهران و کمک به کارخانجاتی که بدون کمک دولت نمی‌توانستند به کار ادامه دهند و مساعدت برای کشت توتون و پنبه و چغندر و ساختمان انبار دخانیات هزینه شد (خاطرات و تاملات دکتور مصدق).

منابع:

اقتصاد بدون نفت (انور خامه‌ای)

خاطرات و تاملات دکتر مصدق

بیان آماری تحولات اقتصادی و اجتماعی ایران

50 سال نفت ( مصطفی فاتح )

دیکتاتوری و توسعه ( فردی هالیدی )