

تحلیلی از اقدامات نهادی - اقتصادی دولت

طی چهار دهه ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰ هـ ش

ابراهیم التجائی^۱

(تاریخ دریافت: ۱۶/۱۲/۹۴ - تاریخ تصویب: ۲۹/۰۳/۹۵)

چکیده

در میان طیف گسترده دیدگاه‌های موجود در خصوص نقش دولت در اقتصاد، یک دیدگاه میانه مهم‌ترین اولویت دولت در اقتصاد را ایجاد زیربناهای نهادی معرفی می‌کند. این نقش مهم دولت در کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه کشورهای وابسته به درآمدهای نفتی، بسیار حیاتی‌تر از کشورهای توسعه یافته است. در ایران آغاز سده چهاردهم هـ ش بسیاری از موانع رشد به‌وضوح قابل مشاهده است. مهم‌ترین آن‌ها ضعف چارچوب‌های نهادی مناسب برای کارکرد بازارها و بخش خصوصی در محدوده آن‌ها است. در این مقاله نقش دولت در ایجاد این زیربناهای نهادی در حدود چهار دهه از نیمه نخست سده یاد شده مورد بررسی قرار می‌گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که پس از تلاش‌های نسبتاً نافرجام، منقطع و پراکنده برخی سیاستمداران در سده سیزدهم هـ ش، در دو دهه نخست سده چهاردهم، اراده معطوف به قدرت از سوی حکومت به‌منظور نوسازی شکل گرفت و ایجاد نهادهای جدید از سطح پایتخت به سطح ملی

۱. استادیار اقتصاد پژوهشکده اقتصاد و مدیریت پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی (e.eltejaei@ihcs.ac.ir)

نوسازی شکل گرفت و ایجاد نهادهای جدید از سطح پایتخت به سطح ملی بسط و گسترش یافت. در سه دهه بعدی، توجه دولت به اقدامات نهادی اقتصادی جدید معطوف شد. از میان این اقدامات، شش اقدام تأسیس سازمان برنامه، ملی شدن صنعت نفت، اصلاحات ارضی، تأسیس صندوق تجدید ارزیابی ذخایر ارزی و بانکهای تخصصی، تأسیس بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار تهران و اجرای پنج برنامه عمرانی و اقتصادی اهمیت به سزایی دارند و هر یک آثار قابل ملاحظه‌ای بر اقتصاد ایران به جا گذاشتند.

کلیدواژه‌ها: اقدامات نهادی، سده ۱۴ ه‍.ش، اقتصاد ایران، دولت ایران

مقدمه

یکی از مهم‌ترین مباحث در علم اقتصاد از آغاز شکل‌گیری آن تا کنون، موضوع نقش دولت در اقتصاد بوده است. حد مطلوب دخالت دولت در اقتصاد و میزان وابستگی رشد، توسعه، رفاه و سعادت یک جامعه به رفتار، رویه‌ها، گرایش‌ها و سیاست‌های دولت، همواره مورد پرسش اقتصاددانان و حتی دانشمندان در سایر حوزه‌های علوم انسانی و رفتاری بوده است. حاصل مباحث پیرامون این موضوع امروزه عمدتاً به این‌جا رسیده که تلفیقی از دیدگاه‌های کلاسیکی، کینزی، نهادگرایی و ساختارگرایی در خصوص دخالت دولت در اقتصادها در اغلب جوامع به‌صورت دیدگاه مسلط درآمده و کمتر کسی است که موفقیت یا عدم موفقیت اقتصادهای جهان در دستیابی به نرخ‌های بالای رشد، توسعه، تأمین رفاه و آسایش جامعه را بدون دخالت، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسط دولت امکان‌پذیر بداند.

در میان طیف گسترده دیدگاه‌های موجود در خصوص نقش دولت در اقتصاد، یک دیدگاه میانه وجود دارد که مهم‌ترین اولویت دولت در اقتصاد را ایجاد زیربنای نهادی معرفی می‌کند. در این دیدگاه، دولت باید چارچوب‌های نهادی را به‌گونه‌ای بنا نهد که کارکرد بازارها و بخش خصوصی در محدوده آن‌ها امکان‌پذیر باشد. این دیدگاه را حتی در کار اسمیت^۱ (۱۷۷۶) نیز می‌توان دید. وی در نامه‌ای که به لرد کارلیس در سال ۱۷۷۹ می‌نویسد یادآور می‌شود که «ایرلند به نظم، پلیس و اداره منظم قضایی هم برای حمایت و هم برای کنترل مردم رده پایین نیاز دارد. برای پیشرفت صنعت، قوانین از ذغال سنگ و چوب ضروری‌تر هستند» (باسو، ۲۰۰۱: ۷۱).

این نقش مهم برای دولت طبیعتاً در کشورهای در حال توسعه بسیار حیاتی‌تر از

1. Smith

کشورهای توسعه یافته است. در کشورهایی که با حسن تعبیر اقتصاددانان، کشورهای در حال توسعه نامیده شده‌اند، غالباً تنگناهای ساختاری و موانع نهادی بسیار گسترده‌ای وجود دارند که می‌توانند سد راه رشد این کشورها شوند. کوتاه بودن دوره‌ی برنامه‌ریزی، اتخاذ سیاست‌های نزدیک بینانه بدون توجه به جنبه‌های ساختاری رشد، تک محصولی بودن اقتصاد، فساد و رانت جویی شدید در اقتصاد، عدم وجود زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی، یا ضعف شدید نهادهای اساسی تشکیل دهنده‌ی هویت ملی و مواردی از این دست از جمله این موانع هستند. تجربه بسیاری از کشورهای یاد شده نشان می‌دهد که شکل‌گیری شالوده قدرت سیاسی پیش از ظهور طبقه متوسط قدرتمند در ابعاد ملی معمولاً باعث شده تا پیدایش یک اقتصاد سرمایه‌داری رشد یابنده‌ی ملی ناممکن شود یا بسیار دردناک و پرهزینه باشد. در این تجربه‌ها، قدرت سیاسی حاکم مجالی برای شکل‌گیری طبقه متوسط و بخش خصوصی توانمند نمی‌گذارد و یا اگر هم بخش خصوصی ضعیفی شکل گرفته باشد، قدرت سیاسی حاکم با دخالت گسترده و زیاد در جزئیات فرآیندهای معمولی تولید، که از وظایف محسوس و پذیرفتنی آن نیست، این بخش نوپا را از میدان بیرون می‌راند و خود جانشین آن می‌شود.

این تجربه چالش برانگیز برای کشور ما نیز به‌لحاظ تاریخی ناآشنا نیست. بسیاری از موانع رشد شناخته شده، در ایران آغاز سده چهاردهم هجری شمسی (هش) به‌وضوح قابل مشاهده است. اکنون که این سده به پایان خود نزدیک می‌شود نگاهی به تجربه گذشته به این لحاظ که دولت و نظام‌های سیاسی حاکم به چه اقدامات، سیاست‌ها و نهادسازی‌هایی دست یازیده‌اند بسیار ضروری می‌نماید. این یک پرسش اساسی است که در محدوده‌ی نیم قرن نخست سده چهاردهم هجری، دولت ایران در نهادسازی به‌منظور روان کردن فرآیند رشد و توسعه اقتصادی چه فعالیت‌هایی از خود بروز داده است؟ برای پاسخگویی به این پرسش، این مقاله به اقدامات نهادی مهم دولت در نزدیک به چهار دهه



۱۳۲۰ تا ۱۳۵۰ می‌پردازد. این نکته لازم به یادآوری است که هدف اصلی این مقاله، بررسی اقدامات وابسته به مفهوم نهاد است که توسط دولت در دوره مورد بررسی انجام شده است. به عبارت دیگر، بررسی مصادیق دخالت دولت در اقتصاد ایران از جنبه کمک به ایجاد، تغییر یا تقویت زیربناهای نهادی مد نظر این مقاله است.

۱. مروری بر ادبیات نظری نقش دولت در اقتصاد

در رابطه با حد مطلوب دخالت دولت در اقتصاد، طیف گسترده‌ای از نظریه‌ها از کلاسیک‌های سنتی که حداقل دخالت دولت را به عنوان یک اصل مهم بیان نمودند تا دیدگاه‌های طرف کینزی که حتی افزایش تقاضای مؤثر از جانب دولت برای خروج اقتصاد از رکود را تجویز می‌نماید، دیده می‌شود. در این میان نقش اندیشه‌های مکتبی در چارچوب مکاتب ملی‌گرایی، حمایتی، سوسیالیستی، نهادگرایی و سایر اندیشه‌ها و مکاتب منتقد جریان اصلی علم اقتصاد را نباید نادیده گرفت.

در دوران تازه‌تر، فروپاشی اقتصادهای سوسیالیستی در دهه ۱۹۹۰ و کامیابی‌های اقتصادهای تازه صنعتی شده به‌ویژه در شرق آسیا تأثیری ژرف بر دیدگاه‌های مطرح، درباره فرآیند توسعه و نیز نظرهای مربوط به نقش دولت در این فرآیند داشته و این باور را تقویت نموده که دولت می‌تواند از طریق بازارها نقشی اساسی در پیشبرد فرآیند رشد و توسعه اقتصادی ایفا کند. استیگلیتز^۱ (۱۹۹۶) بر این باور است که شمار اقتصادهایی که بدون اعطای نقشی مهم به دولت به موفقیت دست یافته‌اند بسیار اندک است. البته باید این عقیده را چنین پذیرفت که این نقش بیشتر برای کشورهای تازه صنعتی شده و



توسعه یافته در نیمه دوم سده بیستم میلادی بیشتر مصداق دارد. چرا که مطمئناً نقش دولت در دوران معاصر در کشورهای تازه صنعتی شده و کشورهای رو به صنعتی شدن با این نقش در قرن نوزدهم میلادی در کشورهای صنعتی شده نسل اول کمی متفاوت است. هم اکنون با دگرگونی فناوری، امکان رقابت در بسیاری از بخش‌های اقتصادی به وجود آمده است. هم‌چنین جهانی شدن اقتصادها، کاهش هزینه‌های مبادله و ترابری، انتقال فناوری‌های پیشرفته از فراسوی مرزها، ایجاد بازار سرمایه بین‌المللی، تحول در نهادهای مالی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه و لزوم پشتیبانی از آموزش‌های اولیه و پیشرفته نیز موجب پر اهمیت تر شدن نقش دولت در تولید و تنظیم مقررات، برداشتن موانع تغییر، جلوگیری از ایجاد بحران‌های شکننده اقتصاد و حمایت مناسب از فعالیت‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه شده است.

در مجموع، استیگلیتز اعتقاد دارد که منطق اقتصاددانان در تأیید نقش دولت در اقتصاد، به شکست بازار باز می‌گردد. هم اکنون این حقیقت آشکار شده است که اتکای بیش از اندازه به نظام‌های بازار در بسیاری از اقتصادها، دستاوردهای اقتصادی کارآمد و چشمگیری نداشته و رشد و توزیع درآمد پذیرفتنی از دید اجتماعی را تحقق نبخشیده است. در عین حال، وی بر این باور است که اقتصادهای برنامه‌ریزی شده‌ای که عملکرد نسبتاً ضعیفی داشته‌اند نیز قابل ملاحظه‌اند. از جمله این‌ها، اقتصادهای سوسیالیستی بوده‌اند که در آن‌ها وارد کردن ساختارهای انگیزشی بازار مانند قیمت، سود و مالکیت بسیار دشوار بوده است.

بنابراین با نگاهی به ناکارآمدی نظام اقتصادی بازار از یک سو و محدودیت‌های دخالت دولت و ضعف عملکرد این دخالت در برخی کشورها از سوی دیگر، باید دیدگاه میانه‌ای مورد توجه قرار گیرد که برای هر کشور در هر مرحله از توسعه، نقش مناسب دولت از جمله چگونگی تعامل کارآمد دولت با بازارها را ارائه می‌نماید. استیگلیتز (۱۹۹۶) با دسته‌بندی موارد شکست بازار که در



آن صورت دخالت دولت در اقتصاد ضروری می‌شود، یکی از مهم‌ترین این موارد را ضعف زیربنای نهادی اقتصاد و بنابراین نقش دولت در ایجاد زیربناهای نهادی معرفی می‌کند. بر این اساس، اولویت‌دارترین اقدام دولت باید بنای چارچوب نهادی و محیط اقتصادی مناسبی باشد که کارکرد بازارها و فعالیت بخش خصوصی در محدوده آن امکان‌پذیر باشد، نه آن‌که خود جایگزین نظام بازار شود.

در اقتصادهای تک محصولی، به‌ویژه اگر این محصول نفت باشد، نقش دولت اهمیت حیاتی‌تری دارد. در کشورهای صادرکننده نفت اگرچه درآمد نفت می‌تواند در کوتاه‌مدت کمک شایانی به کاهش انعطاف‌پذیری‌های گذرای ساختاری و تأمین مالی نیازهای زیرساختی بکند، ولی در بلندمدت به دلیل نهادینه شدن وابستگی اقتصاد به نفت و کم‌کاری و ناتوانی دولت در جهت کاهش و حذف این وابستگی، همین درآمدهای نفتی موانع قدرتمندی برای رشد ایجاد می‌کند. کوتاه شدن دوره برنامه‌ریزی، اتخاذ سیاست‌های نزدیک‌بینانه بدون توجه به جنبه‌های ساختاری رشد، بیماری هلندی و گسترش شدید رانت‌جویی در اقتصاد، از مهم‌ترین موانع رشد اقتصادی است که به دلیل کارکرد نامناسب دولت در بهره‌برداری کارآمد از درآمدهای نفتی ایجاد می‌شود.^۱ بنابراین در بلندمدت، درآمدهای نفتی می‌تواند خود منجر به یک تنگنای ساختاری شود، به این ترتیب که شرایط اجتماعی و فنی تولید در بخش‌های مختلف اقتصاد و نهادهای اقتصادی کشور را به گونه‌ای تعیین کند که هم عملکرد سازوکار مناسب بازار را مختل کند و هم مداخله مؤثر دولت در اقتصاد را مشروط و محدود سازد.

اگر بپذیریم که حاصل اغلب نظریات موافق دخالت دولت در اقتصاد در جنبه



۱. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه می‌توان به التجائی (۲۰۱۵) مراجعه کرد.

ظرفیت‌سازی^۱ این دخالت خلاصه می‌شود، در کشورهای نفتی نقش ظرفیت‌سازی دولت، اهمیتی دو چندان می‌یابد. می‌توان گفت از این حیث، نقش دولت در این کشورها باید باز تعریف شود. نقش ظرفیت‌سازی، ساختار رشد را در طرف تقاضای اقتصاد تعیین می‌کند. علاوه بر این، در کشورهای صادر کننده نفت، به دلیل اینکه درآمدهای نفتی مستقیماً در اختیار دولت قرار می‌گیرد و دولت این درآمدها را در حساب‌های بخش عمومی به صورت مستقیم تخصیص می‌دهد، جنبه درآمدسازی دخالت دولت در اقتصاد نیز اهمیت بسیاری دارد. از این رو، در اقتصاد وابسته به درآمد نفتی مانند ایران، اقدامات نهادی صورت پذیرفته در قالب‌هایی که در ادامه مقاله به آن‌ها پرداخته می‌شود، هم از حیث درآمدسازی و هم از حیث ظرفیت‌سازی برای اقتصاد بسیار پر اهمیت است.

۳. اقدامات نهادی تأثیر گذار بر ساختار اقتصاد ایران در نیمه نخست

سده ۱۴ ه‍.ش

پس از آن‌که مواجهه با کشورهای توسعه یافته اروپایی، کاستی‌های متعدد جامعه عقب‌مانده ایران در جوانب مختلف نظامی، اداری، اجتماعی، اقتصادی و ... را آشکار نمود، تلاش‌های متعددی از سوی برخی از دولتمردان قاجار و نخبگان آن زمان به منظور تاسیس دولت توانمند توسعه‌گرا در ایران صورت گرفت. ولی این تلاش‌ها در کوتاه‌مدت به دلایلی از جمله یکسونگری و فردی بودن ثمراتی به ارمغان نیاورد. تجربه محدود و ناکام عباس میرزا به دلیل وقوع جنگ‌های طولانی با روسیه و جنگ با شورشیان داخلی، توسط شاه بعدی تداوم نیافت. پانزده سال بعد امیرکبیر، به عنوان صدراعظم کشور، توجهی چندجانبه به



مشکلات ایران نمود و اصلاح ارتش، مالیات، تنظیم بودجه، آموزش، نهاد اداری، محدود کردن نفوذ خارجی و... هم‌زمان مورد توجه او قرار گرفت. ولی اصلاحات امیرکبیر هم اگر چه حجم و وسعت بسیاری داشت و در جوانب مختلف صورت پذیرفت، خیلی دیری نپایید.

پس از قتل او، اصلاح، نوسازی و نهادسازی توسط دولت در راستای توسعه کشور به مدت ۱۵ سال رها شد. تا این که از اواسط دوره ناصرالدین شاه، تاسیس نهادهای مدرن از سوی حکومت توسط سپهسالار دوباره مورد توجه قرار گرفت. تاسیس تلگراف‌خانه، شهرداری، شهربانی، آموزش و فرهنگ، راه‌آهن، کارخانه و ... نمونه‌ای از گام‌های نوسازی در آن زمان بود. محمد حسن‌خان اعتمادالسلطنه مورخ دربار ناصرالدین شاه در سال ۱۲۶۵ هـ ش - چهلمین سال سلطنت وی - با زبانی مبالغه‌آمیز - چنین آورده است: «ترویج صناعات و علوم و تصحیح عادات و رسوم و انتشار فنون جدید و افتتاح صنایع بدیع ... و سایر شعب تمدن از معارف و صنایع و حرف که در این عصر جدید به ترویج این دولت جاوید در مملکت ایران پدید گردیده است» (قدیمی قیداری، ۱۳۹۳: ۲۱۸).

ولی در طی ۲۰ سال بعد، به دلیل نبود اراده جدی از سوی نخبگان حاکم، نوسازی کشور به صورت ناقص و محدود اجرا شد و عمدتاً در سطح پایتخت متمرکز بود.

در طی سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ اراده معطوف به قدرت از سوی حکومت به منظور نوسازی شکل گرفت و ایجاد نهادهای جدید از سطح پایتخت به سطح ملی بسط و گسترش یافت. بخشی از این توسعه مبتنی بر ضرورت توانمندسازی دولت در جهت ایفای وظائف و نقش‌های دولت مرکزی بود.

۱. سریع‌القلم (۱۳۹۰) سه ویژگی امیرکبیر در تاریخ مدیران سیاسی ایران را حائز اهمیت می‌داند: اول فهم او از زمان و شرایط جامعه، دوم حجم و وسعت عملکرد او در کمتر از چهار سال، سوم سلامت سیاسی، شخصیتی و مالی او.



تامین امنیت، ساخت تاسیسات زیربنائی ارتباطی، نهاد اداری، نهاد حقوقی و قضایی و بسط آموزش و بهداشت بخشی از پروژه نوسازی و نهادسازی در دو دهه نخست سده ۱۴ هـ.ش بود^۱.

در سه تا چهار دهه‌ی بعدی، توجه دولت به اقدامات نهادی اقتصادی جدید معطوف شد. این اقدامات نقطه تمرکز این مقاله است و کوشش می‌شود تا حد امکان به بررسی آن‌ها پرداخته شود.

۱-۱. تأسیس سازمان برنامه در سال ۱۳۲۷

در پی تجربه گسترش صنایع و تأسیس شمار قابل توجهی شرکت صنعتی در دوران نوین اقتصادی ایران، پس از انقلاب مشروطه و روی کار آمدن نظام سیاسی جدید، اندیشه ایجاد دستگاهی که بتواند طراح حرکت‌های توسعه‌ای در کشور باشد پا گرفت. نخستین تجربه کشور برای سر و سامان دادن به فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۳۱۶ در قالب شورای اقتصاد به دست آمده بود. در سال ۱۳۲۳، کمیسیونی برای مطالعه درباره امور اقتصادی کشور تشکیل شد. این کمیسیون نظر داد که سازمانی برای تصدی امور اقتصادی به وجود آید و این سازمان به صورت بازرگانی اداره شود، زیرا کاربرد روش‌های اداری دولت‌سالاری در بیشتر موارد را منافی مقررات بازرگانی و مصالح اقتصادی کشور می‌دانست. در واقع کمیسیون به آزادی کسب و کار معتقد بود و دخالت‌های دولت را در کارهای اقتصادی مجاز نمی‌شمرد، منتهی وجود جنگ را عاملی می‌خواند که دولت با تأکید بر آن می‌توانست تا مدتی به تصدی



۱. منابع بسیاری وضعیت سیاسی، اقتصادی، امنیت و سایر جوانب این دوره را بررسی کرده‌اند. برای نمونه، اطلاعات بیشتر در این زمینه را می‌توان در منابع زیر جستجو کرد: الول ساتن (۱۳۳۶)، حکیم (۱۳۴۶)، صفائی (۱۳۵۳)، باری‌یر (۱۳۶۳)، کاتوزیان (۱۳۷۲)، آبراهامیان (۱۳۷۷ و ۱۳۸۹)، امینی (۱۳۸۱)، صادقی (۱۳۸۴)، آدمیت (۱۳۸۵) و رحمانیان (۱۳۹۱).

فعالیت‌های اقتصادی بپردازد (خلعت‌بری، ۱۳۶۸).

پس از تشکیل هیأتی به‌نام هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور در فروردین ۱۳۲۵، هیأت عالی برنامه در مرداد ۱۳۲۵ برای رسیدگی به برنامه‌های ارائه شده از سوی وزارتخانه‌ها به‌تصویب هیأت وزیران رسید. نخستین کار مهم این هیأت تهیه اولین برنامه بلند مدت توسعه اقتصادی کشور بود که با عنوان برنامه هفت ساله عمران و آبادی کشور در بهمن ۱۳۲۷ برای اجرا در سال‌های ۱۳۲۸ تا ۱۳۳۴ به‌تصویب رسید. در این برنامه برای نخستین بار با توجه به لزوم جلوگیری از ایجاد اصطکاک میان سازمان‌هایی که عملیات مشابه انجام می‌دهند و نیز لزوم تحول اقتصادی کشور، پیشنهاد شد که اجرای برنامه از طریق همکاری میان اداره‌های دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت از یک‌طرف و سازمانی خاص به‌نام سازمان برنامه از طرف دیگر انجام گیرد. در نهایت طبق قانون مصوب بهمن ۱۳۲۷، سازمان برنامه به‌وجود می‌آید که در سال ۱۳۵۱ به‌دلیل انتقال وظیفه تهیه و تدوین تمامی بودجه به آن، سازمان برنامه و بودجه نامیده می‌شود.

مهم‌ترین نقش سازمان برنامه در تحولات اقتصادی کشور، اختصاص بخش عمده‌ای از درآمدهای نفتی برای انجام برنامه‌های عمرانی، صنعتی و زیربنایی بود. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در کشور، از همان آغاز تأسیس سازمان برنامه با درآمدهای نفتی دولت گره خورده بود. طی دوره ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۰ به‌طور میانگین ۷۱ درصد کل درآمدهای نفتی دولت به سازمان برنامه اختصاص یافت. با رشد سریع درآمدهای نفتی و روی آوردن بیشتر به وام‌ستانی از خارج، با پشتوانه درآمدهای نفتی آینده، سازمان برنامه به‌صورتی روزافزون نقش مرکزی در انباشت سرمایه به‌خود گرفت به‌طوری‌که در برنامه‌های دوم تا پنجم عمرانی به ترتیب ۴۱، ۴۲/۹، ۵۳/۷ و ۵۴/۹ درصد کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی توسط بخش عمومی صورت گرفت که به ترتیب ۷۵/۸، ۹۳/۷ و ۶۷/۹ درصد آن از بودجه بخش عمومی در چارچوب برنامه‌های متوالی



سازمان برنامه تأمین گردید. هم‌چنین در قانون برنامه اول عمرانی مقرر شد تا همه عواید نفتی به سازمان برنامه تخصیص داده شود و در قانون برنامه‌های دوم، سوم و چهارم نیز بین ۶۰ تا ۹۰ درصد عواید نفتی طی سال‌های مختلف به این سازمان تخصیص داده شد (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۴۱).

۲- ملی شدن صنعت نفت

رشد و توسعه اقتصاد ایران از آغاز دهه ۱۳۳۰ خورشیدی که با تغییر ترتیبات نهادی صنعت نفت، سهم ایران از درآمدهای نفتی افزایش یافت و به‌ویژه پس از جهش قیمت نفت در سال ۱۳۵۲، به‌صورت تنگاتنگی با درآمدهای نفتی یا به‌عبارت دیگر درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام همراه و همبسته بوده است. وابستگی فزاینده اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی که مهم‌ترین نقش را در تأمین منابع برای درآمد ارزی، درآمد دولت و پس‌انداز داشته، به این معنا است که رشد اقتصادی و نوسان در متغیرهای مهم اقتصاد کلان ایران تا اندازه بسیار بالایی با رشد و نوسان در درآمدهای نفتی همراه بوده است.^۱ این فرم و شاکله‌ی اقتصاد ایران طی بیش از شش دهه گذشته و حتی از آغاز سده جاری هدش تاکنون کم و بیش وجود داشته است. مسلماً اثر درآمدهای نفتی بر اقتصاد به‌واسطه سیاست‌های خاص دولت ایجاد شده و در طی زمانی طولانی به‌صورت نهادی چسبنده، در شکل ساختارهای موجود تداوم یافته است.

اگرچه صنعت نفت ایران در سال ۱۳۳۰ به‌معنای واقعی ملی نشد و از هنگام اعطای امتیاز نفتی به داریسی^۲ در سال ۱۲۸۰ و آغاز استخراج نفت در سال ۱۲۹۲ تا سال ۱۳۵۷، عملاً بیگانگان در صنعت نفت ایران سهم قابل ملاحظه‌ای داشتند، با این حال بررسی اجمالی اتفاقاتی که طی سال‌های پیش از انقلاب در



۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد می‌توان به التجائی (۲۰۱۵) مراجعه کرد.

صنعت نفت ایران افتاد می‌تواند تا حدود زیادی نقش و جایگاه نفت در اقتصاد ایران را بهتر بازشناساند، علاوه بر اینکه پس از تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت، از سال ۱۳۳۳ سهم درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران و بودجه دولت چند برابر شد و کسب درآمدهای ارزی، پس‌انداز و بودجه به‌شدت به نفت وابسته شد که تا امروز هم‌چنان ادامه دارد. بنابراین می‌توان از این حیث، ملی شدن صنعت نفت را سرآغاز یک تغییر نهادی در اقتصاد ایران دانست.

طی سی‌ونه سال از ۱۲۹۲ تا ۱۳۳۰ شرکت نفت انگلیس و ایران که به‌دنبال امتیازنامه داری در سال ۱۲۸۸ پایه‌گذاری شده بود، جمعا ۳۳۸ میلیون تن نفت از ایران صادر و از آن بابت کلا مبلغ ۱۱۸ میلیون لیره به دولت ایران پرداخت نمود که متوسط آن بالغ بر تنی تقریبا هفت شیلینگ یا بشکه‌ای نوزده سنت می‌شود. جمع کل سرمایه‌گذاری شرکت نفت انگلیس و ایران در ایران بالغ بر ۲۱,۶ میلیون لیره گردید که ۵ میلیون لیره آن را دولت انگلستان پرداخته بود. در ازای این مبلغ صاحبان سهام شرکت ۱۱۵ میلیون لیره دریافت نمودند که ۴۹ میلیون آن عاید دولت انگلستان گردید و ۱۷۵ میلیون لیره نیز به‌عنوان مالیات به دولت انگلستان پرداخت شد. ضمنا از منافع شرکت ۴۰۰ الی ۵۰۰ میلیون لیره به مصرف توسعه تأسیسات و اموال شرکت در سراسر دنیا رسید. بنابراین در قبال یک سرمایه‌گذاری ۲۲ میلیون لیره‌ای انگلستان در حدود ۸۰۰ میلیون لیره استفاده کرد. بر اساس این ارقام از جمع درآمد شرکت سابق ۲۸ درصد عاید دولت انگلستان و فقط در حدود ۱۴ درصد عاید ایران که منبع اصلی این نفع هنگفت را فراهم کرده بود، گردید (رزاقی، ۱۳۶۷: ۴۴۹).

در آخرین سال امتیاز (۱۹۵۰) تولید نفت ایران به رقم ۳۳ میلیون تن رسید که ۳۸ درصد کل تولید نفت در پنج کشور منطقه خلیج فارس (ایران، عراق، کویت، عربستان سعودی و قطر) بود و ایران در بین کشورهای مزبور از لحاظ حجم صادرات مقام اول را داشت (روحانی، ۱۳۵۲: ۹۸). در آذر ماه ۱۳۲۳، نخستین واکنش در برابر قراردادها یا امتیازنامه‌های نفتی، با تصویب قانونی در



مجلس شورای ملی بروز کرد و پس از حدود ۶ سال فعالیت، سرانجام قانون ملی کردن صنعت نفت به صورت ماده واحده در ۲۴ اسفند ۱۳۲۹ در مجلس شورای ملی و پنج روز بعد در مجلس سنا تصویب شد و قانون کامل آن در چارچوب طرح کمیسیون مخصوص نفت مجلس در ۱۰ اردیبهشت ۱۳۳۰ به تصویب رسید و دولت جدید اجرای آن را در رأس برنامه‌های کاری خود قرار داد.

می‌توان گفت کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ تلاش‌ها برای ملی کردن کامل نفت ایران را به شکست کشانید. ۱۴ ماه بعد، پس از تشکیل مجالس جدید شورای ملی و سنا، قرارداد جدیدی برای فروش نفت و گاز میان ایران و کنسرسیومی مرکب از شرکت نفت سابق ایران و انگلیس یا BP^۱ با ۴۰ درصد سهام، شرکت‌های نفتی آمریکایی (ابتدا ۵ و سپس ۹ شرکت) با ۴۰ درصد، شرکت نفت انگلیسی و هلندی «شل»^۲ با ۱۴ درصد و شرکت فرانسوی نفت با ۶ درصد سهام، به نام «قرارداد خرید و فروش نفت میان ایران و کنسرسیوم» به تصویب دو مجلس رسید. اگرچه این قرارداد مبنای ۵۰-۵۰ داشت، ولی در واقع این قرارداد مدیریت کامل و کنترل تجاری صنعت نفت را به شرکت‌های خارجی بازگرداند. این‌گونه قراردادها در اغلب کشورهای صادرکننده نفت در اوایل دهه ۱۹۵۰ منجر به توافقات تقسیم سود به صورت ۵۰-۵۰ میان کشور میزبان و کنسرسیوم خارجی شد؛ ولی با این حال افزایش در سهم کشورهای صادرکننده نفت در نتیجه این توافقات، به هزینه شرکت‌های نفتی نبود و پرداخت‌های افزایش یافته به کشورهای میزبان تقریباً به‌طور کامل با اعتبارات مالیاتی در کشورهای مادر متعادل می‌شد (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۳۴).

پس از بسته شدن قرارداد کنسرسیوم، مقدار نفت تولید و صادر شده به سرعت



1. British Petroleum
2. Shell

افزایش یافت و این موضوع در ترکیب با افزایش سهم ایران از نفت خود نسبت به شرایط امتیازنامه‌های قبلی، باعث شد تا سهم نفت در درآمدهای نفتی دولت به سرعت رشد کند. در سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۶، درآمدهای نفتی دولت ایران به طور میانگین حدود ۵ برابر و سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای نفت نیز حدود ۳ برابر بیشتر از ۱۰ سال قبل از آن شد، در حالی که طی حدود ۳۰ سال این ارقام تغییر محسوسی نیافته بود. افزایش نقش نفت در درآمدهای دولت هم‌چنان ادامه یافت و قرارداد کنسرسیوم ۱۳۵۲ نیز اگرچه کم‌وبیش همان شرایط کنسرسیوم قبلی را در بر داشت به بهره‌مندی بیشتر ایران از عواید نفتی خود کمک کرد به طوری که در دوره ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶، مقدار درصد درآمد نفتی دولت به کل صادرات نفت از حدود ۴۹/۷ درصد در ۱۰ سال قبل به حدود ۹۷/۴ درصد رسید. هم‌زمان با قرارداد کنسرسیوم ۱۳۳۳، اتفاقاتی در داخل کشور و در صحنه جهانی پیش آمد که در مجموع تا حدودی قدرت چانه‌زنی دولت در برابر شرکت‌های نفتی را افزایش داد و منجر به رشد پیوسته در سهم عواید دولت از نفت شد (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۲۸). از جمله این اتفاقات، تأسیس شرکت ملی نفت ایران، قانون نفتی سال ۱۳۳۶ و تشکیل سازمان کشورهای صادرکننده نفت (OPEC)^۱ در اوایل دهه ۱۳۴۰ بود.

در مجموع، به نظر می‌رسد مهم‌ترین تأثیر ملی شدن صنعت نفت، افزایش قابل توجه سهم عواید نفتی دولت ایران بود. بخش نفت به مثابه جزیره‌ای در اقتصاد ایران و بدون هیچ‌گونه تناسبی با بخش‌های دیگر اقتصاد رشد کرد و تنها اثری که بر اقتصاد ایران گذاشت تزیق مبالغی از عواید خود به بدنه اقتصاد بود. به این ترتیب با افزایش بسیار سریع تولید و صادرات نفت با قراردادهای کنسرسیوم ۱۳۳۳ و ۱۳۵۲ و افزایش تقاضای جهانی نفت، بخش نفت با



وابسته کردن بخش‌های دیگر اقتصاد به خود به طرز شایان توجهی در اقتصاد ایران ریشه دوانید و نقش دولت در فرآیند انباشت به واسطه این که دریافت کننده اصلی درآمد نفتی بود، افزایش یافت. ضمن اینکه، دولت با جایگزین کردن نفت به جای منابع بالقوه دیگر درآمدی، دچار وابستگی گریزناپذیر به درآمدهای نفتی شد.

۳- اصلاحات ارضی

برنامه اصلاحات ارضی ایران از سال ۱۳۴۱ خورشیدی آغاز شد، حدود یک دهه به درازا کشید و سه مرحله متفاوت را پشت سر گذاشت. در مجموع، نظام ارضی^۱ نوینی جایگزین نظام پیشین ارباب - رعیتی^۲ شد. هدف اصلی این برنامه کاهش فقر روستایی و برانگیختن توسعه کشاورزی اعلام شد. در نتیجه اصلاحات ارضی، شمار بسیاری از کشاورزان روستایی ایرانی زمین دریافت کردند و کاربرد نهاده‌های جدید مانند کودهای شیمیایی و تراکتورها در فعالیت‌های کشاورزی پس از اصلاحات به طور قابل توجهی افزایش یافت. با این وجود نرخ رشد تولیدات کشاورزی و بهره‌وری این بخش افزایش چشمگیری نیافت. تردیدی نیست که عوامل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بسیاری بر شرایط کنونی و گذشته بخش کشاورزی و زندگی روستایی ایران تأثیر گذاشته است، ولی به نظر می‌رسد اصلاحات ارضی تأثیر ژرفی دست کم از لحاظ سیاسی و اجتماعی بر جامعه روستایی ایران نهاد. با این حال در این بحث مختصر تلاش می‌شود تا چکیده نتایج این برنامه از لحاظ اقتصادی مورد اشاره قرار گیرد.



1. Agrarian System

۲. ارباب به معنای مالک و رعیت به معنای کشاورزی بود که طبق رسوم محلی به کشت زمین‌های مازک می‌پرداخت.

نظام ارضی پیش از برنامه اصلاحات ارضی ایران سه ویژگی اصلی داشت: تمرکز زمین در دست شماری مالک غایب، سهم‌بری به‌عنوان شکل غالب اجاره‌داری زمین و رواج فنون قدیمی و ابتدایی در تولید. در آستانه برنامه اصلاحات ارضی، در ایران چهارگونه مختلف مالکیت زمین وجود داشت: املاک خصوصی، املاک دولتی، زمین‌های وقفی و املاک سلطنتی. املاک خصوصی در فراز و نشیب‌های تاریخی از دوره استیلای اعراب بیشتر به‌صورت اقطاع یا تیول^۱ بود و پس از انقلاب مشروطه به‌تدریج با تغییرات قانونی، تیولداران تبدیل به مالکان بزرگ شدند. هم‌چنین در همین دوره، بخشی از املاک دولتی و سلطنتی (خالصه) نیز با فروش تبدیل به املاک خصوصی شد. آمار دقیقی از مالکیت در دوران پیش از اصلاحات ارضی وجود ندارد و اطلاعات موجود معمولا گمانه‌زنی و تخمین است. به‌عنوان نمونه، تخمین زده شده که در آستانه برنامه اصلاحات ارضی ۱۷۰۰۰ روستا به مالکانی تعلق داشت که دارای پنج پارچه آبادی یا بیشتر بودند و ۴۰۰ تا ۵۰۰ مالک بزرگ ۵۷ درصد از کل روستاها را در تملک خویش داشتند (عمید، ۱۳۸۱: ۵۲). مطالعه‌های دیگر (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۱۱) مالکیت بیش از ۵۵ درصد زمین‌های زیرکشت را تنها در اختیار یک درصد جمعیت برآورد می‌کند. مالکانی که اکثرا در روستاهای خود حضور نداشتند و امور املاکشان در روستاها توسط مباشران آن‌ها نظارت می‌شد. حتی گاهی اوقات اجاره‌کنندگان املاک نیز در روستا سکونت نداشتند و حتی اگر مالکی نیز در روستا زندگی می‌کرد، به‌ویژه مالکان بزرگ، به‌ندرت خود به کشاورزی می‌پرداخت و ترجیح می‌داد زمینش را به رعیت واگذار کند.

۱. اقطاع یا تیول قطعه زمینی بود که توسط شاه به صاحب منصبان حکومتی، سران نظامی و دیگران واگذار می‌شد و این واگذاری می‌توانست حالت موقت داشته باشد.

قسمت بزرگی از املاک دولتی تا پیش از دهه ۱۳۴۰ فروخته شده بود، در نتیجه، در این زمان املاک دولتی (خالصه)، تنها حدود ۳ درصد از کل روستاها را در بر می‌گرفت (عمید، ۱۳۸۱: ۵۴). این املاک نیز به‌طور مستقیم توسط دولت اداره نمی‌شد، بلکه اغلب به اشخاص دیگری مثل رؤسای طوایف واگذار می‌شد و آن‌ها نیز زمین را به کشاورزان اجاره می‌دادند و به‌عنوان صاحب زمین، اجاره بها را جمع‌آوری می‌کردند.

زمین‌های وقفی نیز شکل مهم دیگری از مالکیت زمین در ایران بوده و هست. درباره مقدار این زمین‌ها اطلاعات دقیقی وجود ندارد، ولی منابع مختلف مقدار آن را ۵ تا ۱۵ درصد کل زمین‌های زیر کشت پیش از اصلاحات ارضی تخمین می‌زنند. املاک سلطنتی نیز که عمدتاً در دوره پادشاهی رضا شاه به‌وجود آمده بود در واقع ملک شخصی شاه به‌شمار می‌آمد و اداره آن جدا از زمین‌های دولتی انجام می‌گرفت. پس از سال ۱۳۲۰، بخشی از این زمین‌ها به مالکان پیشین آن بازگردانده شد، بخشی میان کشاورزان توزیع و بخشی نیز به فروش رسید. به‌هر حال، پیرامون سال ۱۳۳۹، بین ۲ تا ۴ درصد روستاها جزو املاک سلطنتی به‌شمار می‌آمد (عمید، ۱۳۸۱: ۵۵).

در مجموع، پیش از اصلاحات ارضی، بیش از ۸۰ درصد زمین‌های کشت شده به‌شکل مالکیت‌های خصوصی بزرگ، زمین‌های دولتی، وقفی یا سلطنتی تمرکز یافته بود. بیشتر این زمین‌ها زیر نظارت شخصی ثالث برای کشت به دیگران در شکل‌های مختلف اجاره داده می‌شد. بیش از ۱۰ درصد زمین‌ها نیز به خرده مالکان تعلق داشت که یا غایب بودند و یا ساکنان غیر کشاورز روستاها به‌شمار می‌آمدند.

با وجود درجه بالای تمرکز زمین، کشاورزی در مقیاس بزرگ در ایران شکل نگرفت و به‌جای آن بیشتر مالکان، زمین خود را به تکه‌های کوچکتر تقسیم کرده و آن‌را به کشاورزان اجاره داده بودند و اجاره بها را به‌شکل سهمی از محصول و یا مقدار ثابت نقدی دریافت می‌کردند ولی، سهم‌بری نسبت به اجاره



با نرخ ثابت عمومیت بیشتری داشت. آمار نشان می‌دهد که پیش از اصلاحات ارضی کشاورزی رعیتی بیش از ۵۴ درصد مساحت زمین‌های زیر کشت را به‌خود اختصاص داده بود و تنها ۲/۲۶ درصد املاک یا توسط خود صاحب ملک یا به‌صورت سرمایه داری با استفاده از کارگران روزمزد کشت می‌شده است. حدود ۶۰ درصد مساحت زمین‌های کشاورزی در اختیار تنها ۱۷ درصد مالکان بوده است که جمعا دارای ۳۶۸۴ هزار قطعه زمین با میانگین مساحت ۱/۹ هکتار بوده‌اند. ۴۰ درصد مساحت زمین‌های کشاورزی در اختیار ۸۳ درصد مالکان با ۷۷۴۹ هزار قطعه زمین با میانگین مساحت ۰/۶ هکتار بوده و میانگین قطعات زمین، که واحدهای عملی تولید کشاورزی بود، برای کل کشور زیر یک هکتار بوده است^۱. محاسبات دقیق‌تر بر اساس ارقام سرشماری کشاورزی ۱۳۳۹ نشان می‌دهد که هر چه بهره‌برداری در ابعاد زمین‌های بزرگتر صورت می‌گرفت درصد بهره‌برداری‌های ملکی کاهش و بهره‌برداری‌های رعیتی افزایش می‌یافت.

محور اصلی بیشتر انتقاداتی که بر نظام ارضی سنتی به اشکال سهم‌بری یا اجاره با نرخ ثابت وارد بود، به تمرکز مالکیت زمین و غایب بودن مالک مربوط می‌شد. تمرکز زمین باعث انتقال بخش بزرگی از درآمد کشاورزی به شهرها و تعلق آن به مالکان غایب می‌شد تا صرف مخارج زندگی مالکان و فعالیت‌های غیرکشاورزی شود.

از سوی دیگر، نبودن امنیت کافی در نظام سنتی رعیتی و اجاره‌داری نیز خود عامل کاهش انگیزه کشاورزان برای سرمایه‌گذاری در زمین‌هایی می‌شد که نسبت به برداشت ثمره آن سرمایه‌گذاری اطمینانی نداشتند. هم‌چنین وجود شیوه‌های انعطاف‌ناپذیر تقسیم محصول میان عوامل تولید، انگیزه به‌کارگیری

۱. محاسبه شده بر اساس ارقام سالنامه آماری کشور در سال ۱۳۴۵ و آمارگیری کشاورزی ۱۳۳۹

فنون پیشرفته کشاورزی را از کشاورزان می‌گرفت. از این رو گفته می‌شود که رواج فنون ابتدایی تولید و نبودن هیچ‌گونه بهبودی در کارایی و بهره‌وری کشاورزی، نتیجه این نظام سنتی بهره‌برداری از زمین‌های کشاورزی است.

برنامه اصلاحات

این اندیشه که توسعه نیافتگی کشاورزی و فقر روستایی اصولاً نتیجه ویژگی‌های نهادینه شده نظام‌های ارضی سنتی است، باعث شد تا با هدف شکستن این مانع توسعه، قانون اصلاحات ارضی در آغاز دهه ۱۳۴۰ تصویب و اجرا شود. البته بحران‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایران در دهه‌های ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰ و لزوم ایجاد تغییراتی بنیادی در مسئله مالکیت ارضی و اهمیت بخش کشاورزی در حیات جامعه نیز از دلایل برنامه اصلاحات ارضی ایران عنوان شده است. برخی نیز بر این باورند که اساساً خاستگاه برنامه اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱، تحولات سیاسی و اقتصادی خارج از بخش کشاورزی بود (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۱۴).

بهر روی، این برنامه در دهه ۱۳۴۰ در سه مرحله در سال‌های ۱۳۴۱، ۱۳۴۳، ۱۳۴۸ به اجرا درآمد. نتیجه اجرای برنامه اصلاحات ارضی در ایران از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۴ خریداری و توزیع دوباره ۵۳ درصد کل روستاهای کشور، یعنی ۳۲ هزار هکتار روستا و بهره‌مندی نزدیک به دو میلیون خانوار روستایی (۹۲ درصد خانوارهای واجد شرایط) از زمین بود (عمید، ۱۳۸۱: ۱۵۰). خانوارهای روستایی واجد شرایط دریافت زمین به‌طور بالقوه ۷۰ درصد از کل خانوارهای روستایی را تشکیل می‌دادند و بدین ترتیب ۳۵/۵ درصد روستائیان هیچ زمینی دریافت نمودند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۳۱۷).

به این ترتیب نظام مالکیت ارباب - رعیتی از میان برداشته شد و بیش از ۸۳ درصد کل مساحت زمین‌های کشاورزی به مالکیت صاحبانی درآمد که یا خود یا به‌وسیله کارگران مزدبگیر آن‌را زیر کشت ببرند.

ولی نتایج اصلاحات ارضی از جنبه‌های مختلف اقتصادی همگی رضایت‌بخش



نمود. از جمله در بخش منابع آب و آبیاری، پس از اصلاحات ارضی، دسترسی به منابع آب برای کشاورزان بیش از پیش دشوار شد. از جمله دلایل این موضوع می‌توان به این موارد اشاره کرد، حفظ بهترین زمین‌ها و مناسب‌ترین منابع آبی برای مالکان قبلی، گسترش چاه‌های تلمبه‌ای ژرف و نیمه ژرف توسط کشاورزان بزرگ و تأثیر منفی آن بر منابع آب کاریزها و کشاورزان خرده‌پا و در نهایت، ملغی شدن حق آب مرسوم در برخی نواحی روستایی ایران و فروش آب توسط وزارت آب و برق. البته دولت به‌درستی کمبود آب را مشکلی جدی برای کشاورزی ایران دانست و در سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی اولویت را به طرح‌های آبیاری داد. به‌طوری‌که، میان سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۱ حدود ۴۵ درصد از کل هزینه‌های دولت در بخش کشاورزی صرف طرح‌های آبیاری شد (عمید، ۱۳۸۱: ۱۶۱).

از بعد منابع آب، ایرادی که به اصلاحات ارضی گرفته می‌شود؛ از میان رفتن بنه‌ها است که نقشی اساسی در نگهداری و گسترش کاریزها داشتند و به‌عنوان نهادهای سنتی مهمی در به‌کارگیری منابع کشاورزی عمل می‌کردند (کارشناس، ۱۳۸۲: ۲۱۶). البته تأسیس شرکت‌های تعاونی روستایی بخشی از برنامه اصلاحات ارضی و عضویت در آن شرط دریافت زمین بود؛ ولی این شرکت‌ها به جای آن‌که در تجهیز منابع داخلی روستاها بتوانند به‌طور موفقیت‌آمیزی عمل کنند، بیشتر نقش دادن اعتبارات کوتاه‌مدت به اعضای خود را پیگیری کردند.

در مرحله دوم و سوم اصلاحات ارضی دولت تمام تلاش خود را برای تشویق کشاورزی در مقیاس بزرگ و استفاده از روش‌های تولید مکانیزه به‌کار گرفت ولی به‌رغم مشوق‌های دولتی، در سال ۱۳۵۳ واحدهای تولیدی کشاورزی در ریخت‌های شرکت‌های سهامی زراعی تعاونی‌های تولید و شرکت‌های کشت و



صنعت، تنها ۱/۲ درصد کل زمین‌های زیر کشت را در اختیار داشتند و تنها ۲/۴ درصد مازاد قابل مبادله بخش کشاورزی را تولید کردند.^۱

۴- تأسیس صندوق تجدید ارزیابی ذخایر ارزی و بانک‌های تخصصی

یکی از اقدامات بسیار مهم دولت که تأثیر بسیار قابل ملاحظه‌ای بر سرمایه‌گذاری خصوصی در سال‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ گذاشت، تأسیس صندوق تجدید ارزیابی ذخایر ارزی در سال ۱۳۳۶ بود. تا پیش از سال ۱۳۳۵ نظام دو نرخی ارزی وجود داشت که بر اساس آن، نرخ رسمی هر دلار آمریکا ۳۲/۵ ریال و نرخ گواهی صادرات برای هر دلار آمریکا ۷۶/۵ ریال بود. در این سال نرخ یکسان ارز ۷۵/۵ ریال در مقابل هر دلار اعلام شد، ولی تا خرداد ۱۳۳۶ ذخایر ارز خارجی، شامل طلا و حساب‌های صندوق بین‌المللی پول، با نرخ ارز رسمی قدیمی به‌منظور واردات تبدیل می‌شد.

در سال ۱۳۳۶، با تأسیس این صندوق، ذخایر ارز خارجی با نرخ جدید ارزیابی شد. با این اقدام، در مجموع ۷/۱ میلیارد ریال برابر با بیش از ۳۴ درصد کل عرضه پول در سال ۱۳۳۵ برای اعطای وام‌های بلندمدت به صنایع و کشاورزی در دسترس قرار گرفت. طی دوره ۱۳۳۶ تا ۱۳۳۸ این صندوق ۶/۶ میلیارد ریال اعتبارات بلندمدت و میان‌مدت به قیمت تثبیتی برای صنایع خصوصی فراهم کرد که بالغ بر ۲۴ درصد سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص در صنایع خصوصی می‌شد. این وجوه قابل مقایسه با وجوه تخصیص یافته توسط سازمان برنامه طی دوره ۷ ساله برنامه دوم عمرانی (۱۳۳۵ تا ۱۳۴۱) بود و بیانگر حمایت بی‌سابقه دولت از بخش خصوصی بود. پس از سال ۱۳۳۷، مدیریت این صندوق به طور کلی به بخش خصوصی واگذار شد (کارشناس،



(۱۳۸۲: ۱۴۲).

از دیگر نهادهای مهم تأثیرگذار بر توسعه صنایع خصوصی، دو بانک تخصصی صنعتی به نام‌های بانک دولتی اعتبارات صنعتی و بانک خصوصی توسعه صنعتی و معدنی بود. بانک اعتبارات صنعتی در سال ۱۳۳۵ به موجب قانون برنامه عمرانی هفت‌ساله دوم با سرمایه اولیه ۶۰۰ میلیون ریال، که در سال ۱۳۵۴ به ۵/۱ میلیارد ریال رسید، با هدف فراهم کردن کمک‌های مالی بلندمدت برای صنایع بخش خصوصی و ایجاد و تقویت کارآفرینان این بخش تأسیس گردید. این بانک به‌عنوان فراهم کننده سرمایه، نقش واسطه را میان بخش‌های دولتی و خصوصی بازی می‌کرد و در این تأمین سرمایه اتکای کامل به سرمایه‌های دولتی داشت که در حقیقت نتیجه سیاست پرداخت یارانه دولت برای انباشت سرمایه خصوصی بود. طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۶، بانک اعتبارات صنعتی حدود ۳۰ درصد وام‌های بلندمدت و میان‌مدت و بین ۲/۹ تا ۱۲ درصد کل سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص در بخش صنعت و معدن را تأمین نمود (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۴۷).

بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران نیز عنوان دومین بانک توسعه صنعتی کشور در سال ۱۳۳۸ با سرمایه ۴۰۰ میلیون ریال به صورت شرکت سهامی خصوصی تأسیس شد ولی ابتکار ایجاد و بخش عمده سرمایه آن از سوی دولت ایران و بانک جهانی بود که به صورت بانک مختلط ایرانی ۶۰ درصد - خارجی ۴۰ درصد تأسیس شد. این بانک بی‌درنگ پس از تأسیس، کنترل کامل اداری بر مدیریت وام‌های صنعتی بانک اعتبارات صنعتی و صندوق تجدید ارزیابی ذخایر ارزی را پیدا کرد. کمک وجوه دولتی به این بانک بسیار قابل توجه بود به طوری که از ۶۰۰ میلیون ریال وام بدون بهره بانک مرکزی آغاز شد و سپس از ۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۳۸ به کمک ۵۶/۸ میلیارد ریالی در سال ۱۳۵۶ رسید. این وام‌ها بیش از دو برابر کل منابع مالی اعطا شده توسط دولت به بانک دولتی اعتبارات صنعتی طی همین دوره بود. قسمت بزرگی از منابع مالی بانک



توسعه صنعتی و معدنی نیز از وام‌های خارجی ضمانت شده توسط دولت تأمین می‌شد. طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۶ سهم بانک توسعه صنعتی و معدنی در کل سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص در بخش صنعت معدن از ۵/۴ درصد به ۲۸/۱ درصد رسید (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۴۷).

بانک توسعه صنعتی و معدنی هم‌زمان با مرحله جدید توسعه صنعتی در ایران، یعنی هنگامی که تولید کالاهای مصرفی با دوام و کالاهای نیمه ساخته که فناوری نوینی را می‌طلبد، نقش موتور رشد بخش صنعت را برعهده گرفت. این بانک نقش تعیین‌کننده در جنبه‌های مختلف فرآیند بازسازی و بنیان‌گذاری صنعتی بازی کرد و در ارتقای طرح‌های سرمایه‌گذاری جدید و تنظیم سیاست‌های صنعتی دولت بسیار مؤثر بود. در بخش کشاورزی نیز کمک بانک‌های تخصصی این بخش قابل ملاحظه است. تأمین مالی کشاورزی عمدتاً توسط دو بانک تخصصی دولتی یعنی بانک تعاون کشاورزی و بانک توسعه کشاورزی ایران فراهم شد. بیش از ۷۵ درصد وام‌های پرداختی بانک تعاون کشاورزی به کشاورزان طی دوره ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۶ وام‌های کوچکی بود که عمدتاً از طریق شرکت‌های تعاون روستایی پرداخت می‌شد. بانک توسعه کشاورزی ایران که در سال ۱۳۴۷ تأسیس شد؛ ویژه نیازهای اعتباری واحدهای زراعی - تجاری بزرگ بود که در مرحله دوم برنامه اصلاحات ارضی، در سیاست کشاورزی دولت از اولویت برخوردار شده بود. سرمایه‌های تزریق شده به بخش کشاورزی توسط این بانک به شکل وام و سهام مشارکت، تا ۳۰ درصد کل اعتبارات کشاورزی طی دوره ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ رشد کرد (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۵۳).

تا سال ۱۳۵۷ جمعاً ۳۶ بانک در کشور تأسیس شده بود که از این شمار، ۲۶ بانک تجاری، ۷ بانک تخصصی و سه بانک به صورت بانک‌های گسترش ناحیه‌ای بود. از ۷ بانک تخصصی نیز که قسمت بزرگی از عملیات تأمین سرمایه توسط آن‌ها انجام می‌شد، سه بانک در امور صنعتی و معدنی، دو بانک در رشته کشاورزی و دو بانک در بخش ساختمان فعالیت داشتند. سومین بانک



تخصصی فعال در امور صنعتی و معدنی، بانک توسعه و سرمایه‌گذاری ایران بود که در سال ۱۳۵۲ با سرمایه ۱۰۵۰ میلیون ریال به صورت شرکت سهامی عام با مالکیت ۸۲ درصد ایرانی و ۱۸ درصد خارجی تأسیس شد.

۵- تأسیس بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار تهران

از نهادهای مهم دیگر ایجاد شده در دوره رشد اقتصادی دهه ۱۳۴۰ ایران، دو نهاد سرمایه‌ای و پولی، یعنی بورس اوراق بهادار تهران و بانک مرکزی بود. تحولات سریع اقتصادی - اجتماعی دهه ۱۳۳۰ و اهمیت روزافزون بازار پول و سرمایه در کشور، تدوین قوانین جامعی را که ناظر بر فعالیت‌های پولی و مالی باشد ناگزیر ساخت. در عین حال به علت تضادی که میان فعالیت‌های بانک ملی ایران به عنوان یک بانک تجاری و وظایف و مسئولیت‌های آن در مقام بانکدار دولت وجود داشت، ایجاد یک سازمان مستقل به منظور تنظیم حجم پول و اعتبارات و نظارت بر نحوه فعالیت بانک‌ها مورد توجه قرار گرفت. سرانجام با تصویب «قانون پولی و بانکی کشور» در سال ۱۳۳۹، بانک مرکزی ایران به منظور نظارت و هدایت فعالیت‌های بانک‌های کشور، تنظیم اعتبارات، حفظ ثبات قیمت‌ها، حفظ ارزش پول، کنترل دقیق امور ارزی و هدایت پس‌اندازهای کشور به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد با سرمایه ۳/۶ میلیارد ریال تشکیل گردید و همه وظایف و مسئولیت‌های بانک‌داری مرکزی از بانک ملی ایران جدا و به بانک مرکزی واگذار شد. آغاز فعالیت بانک مرکزی ایران با تنظیم و اجرای برنامه تثبیت اقتصادی هم‌زمان شد. بنابراین بانک مرکزی ایران تا سال ۱۳۴۲ اجازه تأسیس هیچ بانکی را نداد و همه تلاش خود را صرف بهبودی شرایط بانک‌های موجود کرد.

هر چند سیستم پایه بانکی در کشور از مهم‌ترین منابع تأمین سرمایه بود، ولی به‌خوبی نیاز به یک بورس اوراق بهادار که هسته مرکزی بازار سرمایه باشد و سرمایه‌های غیر مولد جامعه را به سوی واحدهای مولد و فعال جامعه هدایت



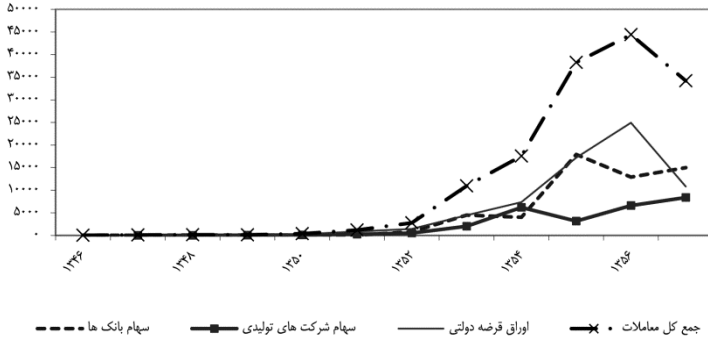
کند، احساس شد. بازار اوراق بهادار در چارچوب سازوکارهای خود می‌تواند باعث ایجاد سرمایه و هدایت آن به سمت واحدهای تولیدی، افزایش تولید، کنترل تورم، مشارکت مردم در تأمین سرمایه مالی در واحدهای صنعتی و سهم شدن آن‌ها در مالکیت شرکت‌ها و افزایش تعهد و کارایی مدیران شود و در مواقع اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، ابزار مناسبی برای واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی است.

بنابراین، بورس تهران در بهمن ۱۳۴۷، با انجام معاملات روی سهام بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران فعالیت خود را آغاز کرد. سهام چند شرکت جدید تولیدی به بورس راه یافت و اسناد خزانه و قبوض اصلاحات ارضی نیز در بورس معامله گردید. در سال‌های بعد با ورود معاملات مربوط به اوراق قرضه دولتی و اوراق قرضه نوسازی عباس‌آباد، این بازار توسعه بیشتری پیدا کرد. در واقع با ورود اوراق قرضه، تنوع محصولات مالی قابل کاربرد در بورس افزایش یافت. در سال ۱۳۵۱ با اجرای برنامه گسترش مالکیت صنعتی از یک سو و برقراری معافیت‌های مالیاتی برای شرکت‌های پذیرفته شده در بورس از سوی دیگر، فعالیت بورس دوچندان گردید. در سال ۱۳۵۳ با سهم شدن کارگران و کشاورزان و مردم در سهام شرکت‌های تولیدی حوزه نفوذ این نهاد در کشور گسترش یافت. بورس اوراق بهادار تهران از آغاز تأسیس تا سال ۱۳۵۷ رشد مناسبی از نظر شمار بنگاه‌های پذیرفته شده در بورس، حجم معاملات و ارزش کل بازار سهام تجربه کرد. نمودارهای ۱ و ۲ حجم معاملات بر روی سهام بانک‌ها شرکت‌های تولیدی و اوراق قرضه و نیز شمار بنگاه‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران از سال ۱۳۴۶ تا سال ۱۳۵۷ را نشان می‌دهد. هم‌چنین نسبت حجم معاملات بورس تهران به تولید ناخالص داخلی جاری در نمودار ۲ نشان داده شده است. اوراق قرضه معرفی شده در نمودار ۱، شامل اسناد خزانه، دستور پرداخت قبوض اصلاحات ارضی، اوراق قرضه دولتی، اوراق قرضه عباس‌آباد، اوراق قرضه اصلاحات ارضی و اوراق قرضه گسترش

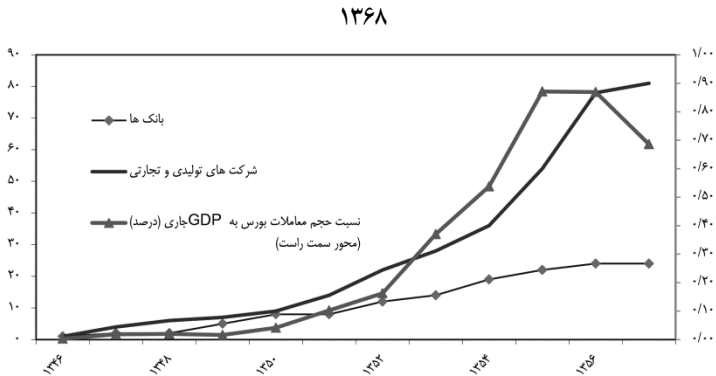


مالکیت می باشد.

نمودار ۱. حجم معاملات بورس اوراق بهادار تهران از آغاز تأسیس تا سال ۱۳۵۷ میلون ریال



نمودار ۲. شمار بنگاه‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران از آغاز تأسیس تا سال ۱۳۶۸



مأخذ هر دو نمودار: سازمان بورس اوراق بهادار تهران. نسبت مذکور محاسبه شده بر اساس ارقام نمودار ۱ و آمار بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی.

۶- برنامه‌های عمرانی و اقتصادی

در کنار اقدامات نهادی پیشین در اقتصاد ایران، سیاست‌های اقتصادی مهمی در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای توسط دولت به اجرا درآمد که آثار قابل توجهی بر فعالیت‌های اقتصادی و روند متغیرهای اقتصاد کلان ایران به جا گذاشت. پس

از تشکیل هیأت عالی برنامه در سال ۱۳۲۵، تلاش‌های دولت برای شناخت و ایجاد تغییر در مسیر اقتصاد ایران به‌سوی رشد و توسعه اقتصادی، در چارچوب برنامه‌های میان مدت توسعه‌ای قرار گرفت. پیش از آن، سیاست‌های اقتصادی به‌شکل نسبتاً پراکنده‌تری به اجرا در می‌آمد و عمده تلاش‌ها نیز به سروسامان دادن اوضاع آشفته پس از جنگ جهانی دوم و تا حدی به ایجاد برخی زیرساخت‌های اقتصادی معطوف بود. حاصل اتخاذ این چارچوب جدید، تدوین و تصویب پنج برنامه عمرانی جامع بود که در قالب دو برنامه هفت‌ساله اول، دوم و سه برنامه پنج ساله سوم، چهارم و پنجم تا سال ۱۳۵۷ به اجرا درآمد. مهم‌ترین نکات مربوط به هر برنامه به‌صورت اجمال به‌شرح زیر است.

هدف‌های نخستین برنامه هفت ساله عمران و آبادی کشور که در بهمن ۱۳۲۷ برای اجرا در سال‌های ۱۳۲۸ تا ۱۳۳۴ به‌تصویب رسید، ازدیاد تولید و صادرات، تأمین نیازهای مردم در داخل کشور، بهبود وضع اقتصادی افراد و کاهش هزینه زندگی اعلام شد. ویژگی‌های عمده عملکرد اقتصاد کشور طی این برنامه به‌شرح زیر است:

الف) عملکرد در همه بخش‌ها یکسان نبود. در بخش پست و تلگراف و تلفن هیچ اقدامی صورت نگرفت ولی در بخش‌های نفت و کشاورزی پرداخت‌ها به‌نسبت بالا بود. بنابراین بخش کشاورزی و حتی صادرات این بخش رشد خوبی تجربه کرد.

ب) در بخش صنایع کارخانه‌های، تولید منسوجات با رونق صادرات مواجه شد. واردات ماشین‌آلات در بخش صنایع کارخانه‌های در سال ۱۳۳۳ حدود ۲۷۶ درصد بالاتر از سال ۱۳۲۸ بود (باری‌یر، ۱۳۶۳)، سطح قیمت‌ها در این شش سال ۲۲ درصد رشد کرده بود (بانک مرکزی، شاخص). از صنایع کارخانه‌های رشد تولید و صادرات منسوجات از بقیه بیشتر بود به‌طوری‌که سهم منسوجات در صادرات غیر نفتی کشور از ۳۸ درصد در سال ۱۳۲۷ به ۵۱ درصد در سال



۱۳۳۳، افزایش یافت و سهم منسوجات در واردات کشور از ۳۱ درصد در سال ۱۳۲۷ به ۲۳ درصد در سال ۱۳۳۳ کاهش یافت (باری‌یر، ۱۳۶۳).

پس از وقایع سال ۱۳۳۰ و ملی شدن صنعت نفت، سیاست محدودیت واردات اتخاذ شد و برای تشویق صادرات سیاست مجاز بودن واردات در برابر صادرات به اجرا درآمد و واردات غیر ضروری ممنوع شد. هدف برنامه دوم عمرانی که در اسفند ۱۳۳۴ برای اجرا در سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۴۱ به تصویب رسید عبارت بود از: افزایش تولید و صادرات، تهیه نیازمندی‌های مردم در داخل، ترقی کشاورزی و صنایع، کشف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی، اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط، اصلاح امور بهداشت عمومی، بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد، بهبود وضع معیشت عمومی و انجام هر نوع عملیات برای عمران کشور.

منابع مالی مورد نیاز این برنامه از درآمدهای نفتی که در قرارداد نفتی سال ۱۳۳۳ با کنسرسیوم پیش‌بینی شده بود به دست می‌آمد و میان وزارت دارایی، شرکت ملی نفت و سازمان برنامه تقسیم می‌شد. هم‌چنین سازمان برنامه مجاز شد تا مبلغی نیز از بانک جهانی وام بگیرد. افزایش سریع درآمد نفت، که از ۲۲/۵ میلیون دلار در سال ۱۳۳۴ به ۲۸۹/۹ میلیون دلار در نیمه اول سال ۱۳۴۱ رسید^۱، افزایش وام‌ها و کمک‌های خارجی و همان‌طور که خاطر نشان شد، تشکیل صندوق تجدید ارزیابی ذخایر خارجی در سال ۱۳۳۶، منابع قابل ملاحظه‌ای برای اجرای طرح‌های عمرانی فراهم کرد. بنابراین سرمایه‌گذاری به شدت افزایش یافت به طوری که در سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۸ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص خصوصی به‌طور میانگین سالانه ۹۰ درصد رشد کرد^۲.

۱. مأخذ ارقام: (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۹۲).

۲. مأخذ ارقام: محاسبه شده بر اساس ارقام (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۸۴).

دو برنامه عمرانی پیشین، به‌طور کامل نتوانست به اهداف پیش‌بینی شده دست یابد.^۱ با تجربه قبلی، برنامه سوم با ویژگی کلی جامع بودن و شمول برنامه‌ریزی مالی در برنامه‌ریزی عمرانی، در شهریور ۱۳۴۱ برای اجرا در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۴۶ به‌تصویب هیأت وزیران رسید. این برنامه از دید بسیاری از صاحب‌نظران، حرکت اساسی و برنامه‌ریزی شده برای صنعتی شدن بود. اهداف اصلی برنامه سوم عبارت بود از: رشد درآمد ملی واقعی به میزان ۶ درصد در سال، حداکثر ساختن رشد اشتغال در کشور، توزیع عادلانه‌تر درآمد، به‌ویژه در بررسی توزیع درآمد میان شهر و روستا.

در تجدید نظر خرداد ۱۳۴۳، بالاترین سهم منابع به‌ترتیب برای بخش‌های ارتباطات و مخابرات، کشاورزی و آبیاری، نیرو و سوخت، صنایع و معادن و سایر بخش‌ها در نظر گرفته شد که در عمل نیز پرداخت‌های عمرانی به‌همین ترتیب پرداخته شد (سازمان برنامه، ۱۳۴۰، ۱۳۴۶ و ۱۳۴۷). به‌طور کلی، هدف برنامه سوم در بخش صنعت، توسعه صنعتی با حمایت از صنایع داخلی از طریق جلوگیری از واردات کالاهای مشابه ساخت داخل، معافیت گمرکی ماشین‌آلات و لوازم یدکی و مواد اولیه در کنار تشویق صادرات و سرمایه‌گذاری خارجی بود. در مجموع، این برنامه، صنعتی شدن اقتصاد از طریق راهبرد جایگزینی واردات را پایه‌گذاری کرد (التجانی، ۱۳۷۸).

برنامه عمرانی چهارم مکمل برنامه سوم در روند صنعتی سازی کشور بود با این ویژگی که در این برنامه تأکید بیشتری روی بخش صنعت شد و منابع بیشتری برای این بخش در نظر گرفته شد. هدف‌های اصلی این برنامه که در اسفند ۱۳۴۶ برای اجرا در سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱ به‌تصویب رسید عبارت بود از:

- تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش قدرت تولید با



۱. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه می‌توان به التجانی (۱۳۷۸) مراجعه نمود.

اتکای بیشتر به توسعه صنعتی. بالا بردن بازده سرمایه. استفاده از روش‌های مترقی در کلیه فعالیت‌ها...

- توزیع عادلانه‌تر درآمد
- کاهش نیازمندی به خارج بر اساس افزایش قدرت تولید، رفع احتیاجات اساسی، بالا بردن رشد بخش کشاورزی به منظور تأمین حداکثر مواد غذایی مورد نیاز جمعیت و حداکثر مواد اولیه مورد نیاز صنایع در داخل کشور و تهیه کالاهای صنعتی مورد مصرف عامه در داخل مملکت.
- تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور، گسترش بازارهای موجود و دستیابی به بازارهای جدید خارجی.
- بهبود خدمات اداری.

اهداف کمی برنامه چهارم نیز به مراتب تفصیلی‌تر از موارد مندرج در برنامه‌های گذشته بود و رشد متوسط سالانه تولید ناخالص داخلی واقعی کشور به قیمت عوامل ۱۰ درصد در نظر گرفته شد که در عمل ۱۳/۲ درصد اتفاق افتاد.

نسخه اولیه برنامه عمرانی پنجم در سال ۱۳۵۱ برای اجرا در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶ در شرایطی تدوین شد که هنوز شوک اول نفتی اتفاق نیفتاده بود. بنابراین دیدگاهی که در مورد آن وجود داشت ادامه برنامه توسعه صنعتی با حمایت‌های نسبی از صنایع داخلی و توسعه صادرات بود. در این برنامه دو موضوع برنامه‌ریزی مطلوب‌تر برای نیروی کار و کاربرد معیارهای منطقه‌ای برای گسترش توسعه اقتصادی به سراسر کشور مورد توجه قرار گرفت. هم‌چنین موضوع حفاظت، احیا و بهبودی محیط زیست در جهت توسعه پایدار، ثبات نسبی قیمت‌ها و توزیع عادلانه‌تر درآمد از جمله اهدافی بود که علاوه بر اهداف برنامه چهارم، در این برنامه گنجانده شد.

پیش‌بینی‌های نخستین برنامه عمرانی پنجم مصوب بهمن ماه ۱۳۵۱ چندان نپایید و جهش قیمت نفت در بازارهای جهانی، درآمدهای نفتی کشور را به چندین برابر افزایش داد و این اندیشه را القا کرد که محدودیت منابع که یکی



از عوامل بازدارنده در برنامه‌های پیشین بود اکنون از میان رفته و با وفور منابع می‌توان هر هدفی را دست‌یافتنی دانست. به این ترتیب برنامه در سال ۱۳۵۳ مورد تجدید نظر قرار گرفت و دگرگونی‌های بنیادی در پیش‌بینی هدف‌های کمی و حتی غیر کمی به‌وجود آمد. مهم‌ترین پیش‌بینی برنامه تجدید نظر شده، رشد ۲۵/۹ درصدی تولید ناخالص ملی واقعی بود که درعمل، پیرامون ۸ درصد شد.

در دوره اجرای سیاست‌های توسعه‌ای (به‌طور مشخص طی سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۱) تغییرات ساختاری اقتصاد ایران متناسب با تغییرات ساختاری هنجار با سطح درآمد رشد یافته تغییر کردند. ولی در دوره نفتی (سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶)، افزایش شدید درآمدهای صادرات نفت خام در ترکیب با سیاست‌های دولت اختلال‌هایی در روند متغیرها ایجاد نمود^۱.

نتیجه‌گیری

در میان طیف گسترده دیدگاه‌های موافق و مخالف در خصوص نقش دولت در اقتصاد، یک دیدگاه میانه مهم‌ترین اولویت دولت در اقتصاد را ایجاد زیربنای نهادی معرفی می‌کند. در این دیدگاه، دولت باید چارچوب‌های نهادی را به‌گونه‌ای بنانهد که کارکرد بازارها و بخش خصوصی در محدوده آن‌ها امکان‌پذیر باشد. این نقش دولت طبیعتاً در کشورهای در حال توسعه حیاتی‌تر از کشورهای توسعه یافته است. در کشورهای در حال توسعه غالباً تنگناهای ساختاری و موانع نهادی گسترده‌ای وجود دارند که می‌توانند سد راه رشد این کشورها شوند. در اقتصادهای تک محصولی، به‌ویژه اگر این محصول نفت



۱. برای اطلاع بیشتر درباره تغییرات ساختاری در اقتصاد ایران می‌توان به مشیری و التجائی (۱۳۸۷ و ۱۳۹۴) مراجعه کرد.

باشد، نقش دولت باز هم اهمیت بیشتری نسبت به در کشورهای در حال توسعه دارد. از آنجا که درآمد نفت غالباً به‌عنوان درآمد دولت قلمداد می‌شود، دولت در کشورهای نفتی توان قابل‌توجهی در نهادسازی، ظرفیت‌سازی و ایجاد زمینه مناسب برای رشد اقتصاد دارد.

در ایران آغاز سده چهاردهم هجری بسیاری از موانع رشد به‌وضوح قابل مشاهده است. مهم‌ترین آن‌ها ضعف چارچوب‌های نهادی مناسب برای کارکرد کارآمد بازارها و بخش خصوصی در محدوده آن‌ها است. در این مقاله تلاش شد تا اقدامات نهادی دولت در حدود چهار دهه از ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷ مورد بررسی قرار گیرد. پس از تلاش‌های نسبتاً نافرجام، منقطع و پراکنده برخی سیاستمداران در سده سیزدهم هجری، در دو دهه‌ی نخست سده چهاردهم، اراده معطوف به قدرت از سوی حکومت به‌منظور نوسازی شکل‌گرفت و ایجاد نهادهای جدید از سطح پایتخت به سطح ملی بسط و گسترش یافت. بخشی از این توسعه مبتنی بر ضرورت توانمندسازی دولت در جهت ایفای وظائف و نقش‌های دولت مرکزی بود. در سه دهه بعدی، توجه دولت به اقدامات نهادی اقتصادی جدید معطوف شد. از میان این اقدامات، شش اقدام مهم ۱- تأسیس سازمان برنامه، ۲- ملی شدن صنعت نفت، ۳- اصلاحات ارضی، ۴- تأسیس صندوق تجدید ارزیابی ذخایر ارزی و بانک‌های تخصصی، ۵- تأسیس بانک مرکزی و سازمان بورس اوراق بهادار تهران و ۶- اجرای پنج برنامه عمرانی و اقتصادی اهمیت به‌سزایی دارند و هر یک آثار قابل ملاحظه‌ای بر اقتصاد ایران به‌جا گذاشتند. برای اغلب این اقدامات نهادی دیدگاه‌های موافق و مخالف قابل توجهی عنوان شده است. اگرچه به‌باور برخی صاحب‌نظران بسیاری از این تغییرات از جمله ملی شدن صنعت نفت و اصلاحات ارضی ناشی از جبر کشورهای در حال توسعه بود؛ ولی به‌هر صورت این اصلاحات نهادی اثرات تولیدی مثبتی هر چند به‌صورت محدود ایجاد کرد. اصلاحات ارضی در بخش کشاورزی منجر به شکستن نظام ارباب - رعیتی شد و همین می‌توانست زمینه‌های رشد این بخش را فراهم



آورد. گرایش شدید به سمت ایجاد شرکت‌های سهامی زراعی و واحدهای بزرگ کشت و صنعت نیز اگرچه دارای آثار مثبت بسیار محدود بود ولی روزنه جدیدی برای فعالیت پیشرفته در بخش کشاورزی باز نمود.^۱



۱. نویسنده از آقای دکتر سعید مشیری و آقای فریدون شیرین کام برای کمک‌های ایشان در تکمیل مباحث این مقاله سپاسگزار است.

منابع

- آبراهامیان، یرواند. (۱۳۸۹). *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- آبراهامیان، یرواند. (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- آدمیت، فریدون. (۱۳۸۵). *امیرکبیر و ایران*، چاپ نهم، تهران، نشر خوارزمی.
- التجائی، ابراهیم. (۱۳۷۸). *بررسی یک الگوی تجارت خارجی مطلوب برای ایران*، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- الول ساتن، ال. پی. (۱۳۳۶). *رضا شاه کبیر یا ایران نو*، ترجمه عبدالعظیم صبوری، چاپ دوم، بی نا.
- امینی، علیرضا. (۱۳۸۱). *تحولات سیاسی و اجتماعی ایران در دوران پهلوی*، نشر صدای معاصر، تهران.
- باری‌یر، ج. (۱۳۶۳). *اقتصاد ایران: ۱۹۷۰ - ۱۹۰۰*، ترجمه مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی، تهران.
- بانک صنعت و معدن، تارنمای اینترنتی، www.bim.ir
- بانک مرکزی، «بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی»، <http://tsd.cbi.ir>
- بانک مرکزی، *ترازنامه*، سال‌های مختلف.
- بانک مرکزی، *شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران* (شاخص تورم).
- بانک مرکزی، *نماگرهای اقتصادی*، شماره‌های مختلف.
- حکیم، نصرت‌الله. (۱۳۴۶). *عصر پهلوی و تحولات ایران*، تهران، نشر شرکت سهامی چاپ.
- خلعت‌بری، فیروزه. (۱۳۶۸). *ایران، کالبدشکافی یک توسعه*، کتابخانه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۵). *اندازه‌گیری و تحلیل روند بهره‌وری عوامل تولید در بخش‌های اقتصادی ایران*.

- رحمانیان، داریوش. (۱۳۹۱). *ایران بین دو کودتا*، تهران، نشر سمت.
- رزاقی، ابراهیم. (۱۳۶۷). *اقتصاد ایران*، تهران، نشر نی.
- روحانی، فؤاد. (۱۳۵۲). *تاریخ ملی شدن صنعت نفت ایران*، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- سازمان برنامه. (۱۳۴۰). *مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران*.
- سازمان برنامه. (۱۳۴۳). *گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم*.
- سازمان برنامه. (آبان ۱۳۴۶). *پیشرفت‌های ایران در دوران برنامه عمرانی سوم*.
- سازمان برنامه. (۱۳۴۷). *گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم ۱۳۴۶-۱۳۴۱*.
- سازمان برنامه و بودجه. (خرداد ۱۳۵۲). *خلاصه برنامه عمرانی پنجم کشور*.
- سازمان برنامه و بودجه. (مرداد ۱۳۵۳). *خلاصه برنامه عمرانی پنجم کشور (تجدید نظر شده)*.
- سازمان برنامه و بودجه. (آذر ۱۳۵۶). *گزارش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور، معاونت هماهنگی و نظارت*.
- سریع القلم، محمود. (۱۳۹۰). *اقتدار گرایی ایرانی در عهد قاجار*، تهران، نشر فرزانه روز.
- صادقی، فاطمه. (۱۳۸۴). *جنسیت، ناسیونالیسم و تجدد در ایران*، تهران، نشر قصیده سرا.
- صفائی، ابراهیم. (۱۳۵۳). *کودتای ۱۲۹۹ و آثار آن*، تهران، نشر شرکت افست.
- عمید، محمدجواد. (۱۳۸۱). *کشاورزی، فقر و اصلاحات ارضی در ایران*، ترجمه سید رامین امینی نژاد، تهران، نشر نی.
- قدیمی قیداری، عباس. (۱۳۹۳). *تداوم و تحول تاریخ نویسی در ایران عصر قاجار*، نشر پژوهشکده تاریخ اسلام.
- کاتوزیان، محمد علی همایون. (۱۳۷۲). *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، ویرایش ۲، تهران، نشر مرکز.
- کارشناس، مسعود. (۱۳۸۲). *نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران*، ترجمه علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران، انتشارات گام نو.



- مجرد، محمدجعفر. (۱۳۷۷). *مدل سازی اقتصاد ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران*.
- مجلس شورای ملی. (اسفند ۱۳۵۱). *قانون برنامه عمرانی پنج ساله پنجم*.
- مرکز آمار ایران، *سالنامه آماری*، سال‌های مختلف.
- مشیری، سعید و ابراهیم التجائی. (۱۳۹۴). *مطالعه تطبیقی روند بلند مدت تغییرات ساختاری در اقتصاد ایران در مقایسه با اقتصادهای تازه صنعتی شده، دوفصلنامه اقتصاد تطبیقی (علمی - ترویجی)*، دوره دوم، شماره ۱ (پیاپی ۳)، صفحات ۱۴۹ تا ۱۹۶.
- مشیری، سعید و ابراهیم التجائی. (۱۳۸۷). *اثر تغییرات ساختاری بر رشد اقتصادی کشورهای تازه صنعتی شده، پژوهش‌های اقتصادی ایران*، شماره ۳۶، صفحات ۸۵ تا ۱۱۴.
- معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی. (۱۳۷۶). *گردآوری و تنظیم آمارهای اقتصادی: ۱۳۷۴-۱۳۳۸*.
- وزارت نیرو، *ترازنامه انرژی*، سال‌های مختلف.
- وزارت نیرو، «*کتاب آمار و نمودارهای انرژی در ایران و جهان*»، ۲۰۰۵ و ۱۳۸۴، www.moe.org.ir.
- هوگلاند، اریک، ج. (۱۳۸۱). *زمین و انقلاب در ایران (۱۳۶۰-۱۳۴۰)*، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران، نشر و پژوهش شیرازه.
- Basu, K. (2001). On the Goals of Development, in: *Frontiers of Development Economics: the Future in Perspective*, Edited by: Meier, Gerald M & Joseph E. Stiglitz, Oxford University Press.
- Eltejaei, E. (2015). "Oil, Government's Budget and Economic Growth in Iran", *International Journal of Economic Policy in Emerging Economies*, Vol. 8, No. 3, Pages 213-228.
- Karshenas, M. (1999). *Oil and Economic Development in Iran since the Revolution*, in *Dynamics of Iranian National Economy*, eds, R. Hara and Y. Iwasaki, Institute of Developing Economics Publications, Japan, 2000.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, www.feedbooks.com.
- Stiglitz, J. E. (1996). "Some Lessons from the East Asian Miracle", *World Bank Research Observer*, World Bank Group, vol. 11(2), pages 151-77.

