

پهلوي اول و آغاز عصر اقتصاد نفتي در ايران

پهلوي اول و آغاز عصر اقتصاد نفتي در ايران

دکتر شهروز شریعتی

اگر چه مفهوم اقتصاد نفتي از دهه 50 ميلادي به اين سو براي توصيف ماهيت دولت در ايران به کار گرفته شده است و اين دوره عصر پهلوي اول را شامل نمي‌شود اما اين نوشتار در تلاش براي يافتن پاسخي به اين پرسش که آیا مي‌توان نظام مفهومي اقتصاد نفتي را در مورد ساختار سياسي و اجتماعي پهلوي اول نيز به کار برد، مي‌کوشد تا نخست با مروري بر مفهوم اقتصاد رانتي که قادر است نظام مفهومي اقتصاد نفتي را به خوبي تبیین کند و سپس نگاهی به برخي از شواهد و واقعات مربوط به نفت در دوره رضاخان، پاسخي مناسب را ارائه کند.

- مروري بر مفهوم اقتصاد رانتي :

هرچند درباره مفهوم رانت تعريف چندان واحدي ميان اقتصاددانان و سياستمداران وجود ندارد، اما در هر حال مي‌توان گفت رانت به طور كلي منبع درآمدي متفاوت از سود يا مزد محسوب مي‌شود. براي مثال آدام اسميت پدر اقتصاد ليبرال کلاسيک تصريح مي‌کند رانت به شيوه‌اي متفاوت از دستمزد و سود در ترکيب قيمت کالاها داخل مي‌شود از نظر اسميت رانت برخلاف سود و مزد موجب نوسانات قيمت نيست بلکه رانت خود نتيجه نوسانات قيمت است. ([1])

دويود پيرس نيز در لغت‌نامه اقتصاد مدرن رانت را پرداختي مي‌داند که بيش از آن چيزي است که در قبال کاربرد يك عامل ضروري است تا پرداخت شود. ([2])

براساس آنچه گفته شد، در مجموع رانت را مي‌توان درآمدي دانست که برخلاف سود و مزد که نتيجه تعاملات و تلاش و فعاليت اقتصادي است، بدون تلاش به دست مي‌آيد، ويژگي‌هاي دولت رانتي را در مجموع مي‌توان به شرح ذيل عنوان کرد: ([3])

1- دولت رانتي است که بيش از 42 درصد از درآمدهاي آن از رانت خارجي به دست مي‌آيد.

2- درآمدهاي دولت رانتي هيچ ارتباطي با فرايندهاي توليدي در اقتصاد داخلي کشور ندارد.

3- در دولت رانتي درصد بسيار کمي درگير توليد رانت هستند و بنا بر اين اکثريت جامعه دريافت‌کننده و تعدادي نيز توزيع‌کننده رانت هستند.

4- دولت رانتي اصلي‌ترين دريافت‌کننده و در نتيجه هزينه‌کننده درآمدهاي ناشي از رانت است.

بدین ترتیب، بيشتر کشورهای توليدکننده و صادرکننده نفت را مي‌توان دولت‌هاي رانتي دانست زیرا همچنان که اشاره شد درآمدي که نصيب اين دولت‌ها مي‌شود هيچ‌گونه ارتباط جدي با پويش‌هاي اقتصادي در داخل کشور ندارد.

تأثيرات دولت رانتي بر پويش‌هاي داخلي کشورها به طور معمول به سه دسته تقسيم‌بندي مي‌شوند که اين تأثيرات عبارتند از تأثير بر دولت، تأثير بر روابط دولت و جامعه و سرانجام تأثير بر اقتصاد که هر يك از اين تأثيرات در ذيل به اختصار مورد بررسي قرار مي‌گيرد. ([4])

نخستين تأثير درآمدهاي ناشي از رانت را مي‌توان در افزايش استقلال دولت از جامعه جستجو کرد. به عبارت بهتر مي‌توان گفت از آنجايي که دولت تنها دريافت‌کننده و سپس توزيع‌کننده رانت محسوب مي‌شود مي‌تواند از اين درآمدها براي تداوم قدرت انحصاري خود استفاده کند و در مواقع حساس با سرازير کردن بخشي از اين درآمدها به سوي جامعه ولو به صورت موقت بحران‌ها را کاهش دهد.

تأثير دوم رانت بر دولت را نيز مي‌توان در کاهش توانمدي استخراجي (*Extract Capability*) و همچنين لطمه به توانمدي توزيعي (*Distributive Capability*) کشورها ملاحظه کرد. به عبارت ديگر مي‌توان گفت برخلاف بيشتر دولت‌ها که مجبور به اخذ ماليات از جامعه و صنايع خود هستند، دولت رانتي به علت بهره‌گيري از درآمدهاي ناشي از رانت، نياز چنداني را به ماليات‌ها و در نتيجه به جامعه مدني احساس نمي‌کند، در نتيجه چنين روندی نيز افزون بر آنکه توانمدي توزيع عادلانه ثروت و قدرت در جامعه به تدريج تحليل مي‌رود، دولت نسبت به استخراج بهينه ساير توانمدي‌ها در جامعه نيز کم توجه و حتي بي‌تفاوت مي‌شود.

با وجود آنچه گفته شد، تأثیر رانت بر اقتصاد کشورها نیز از دیگر پیامدهای رانت‌گرایی محسوب می‌شود. به عبارت بهتر می‌توان گفت از آنجایی که اقتصاد رانتي حاصل پويش‌ها و تعاملات موجود در بين مردم يك کشور نيست اين موضوع موجب مي‌شود تا به تعبير افرا دي مانند چاتلوس، «اقتصاد چرخشي» (Circulation Economy) در برابر «اقتصاد توليدي» (Productive Economy) به وجود آيد. از نظر چاتلوس دولت رانتيير موجب به وجود آمدن مکانیسمی ناخودآگاه می‌شود که در آن رفتار اقتصادی افراد و شرکت‌ها در راستای رقابت برای کسب هرچه بیشتر رانت در حال چرخش، شکل می‌گیرد و در نتیجه فعالیت‌های توليدي از کارايي و مطلوبيت چندان بهره‌مند نمی‌شوند. وي همچنين تصريح مي‌کند که در اقتصادهاي رانتي، دستيابي به چرخه رانت به مراتب مهم‌تر از دستيابي به کارايي توليد است و تعصب‌ها و گرايش‌هاي ضدتوليد نيز هم منجر به تغيير رفتار اقتصادي در عرصه سياستگذاري داخلي براي توليد محصولات استراتژيك مي‌شوند و هم اولويت‌هاي سرمايه‌گذاري دولت را تحت تأثير خود قرار مي‌دهند. ([5])

با توجه به مباني تئوريک و آنچه در مورد نظام مفهومي اقتصاد رانتي و مشخصترين نماد آن يعني اقتصاد نفتي در اين قسمت گفته شد، در ادامه با بررسی برخی از واقعیات مربوط به نفت ایران در عصر پهلوي اول تلاش می‌شود تا این نظام مفهومي با واقعیات مذکور مقایسه و پاسخ مناسب برای پرسشی که در ابتدا مطرح شد، ارائه شود.

- مروري بر برخي از واقعيات نفت ايران در عصر پهلوي اول :

هر چند پژوهشگران مسائل ایران کمتر به صورت مستقیم به موضوع نفت و جایگاه آن در عصر پهلوي اول پرداخته‌اند اما با این وجود اهمیت بحث نفت و جنجال‌هایی که از همان ابتدا بر سر تسلط بر درآمدهای ناشی از فروش آن در ایران درگرفت موجب شده است تا پرداختن به موضوع جایگاه نفت دوره پهلوي اول از کانون توجهات تحلیل‌گران مسائل ایران چندان دور نماند.

جان فوران در این ارتباط در کتاب مقاومت شکننده می‌نویسد: «ایران پنجمین تولیدکننده جهانی نفت در سال 1310 به شمار می‌رفت و اگر حق امتیازات نفتی نبود کسری تراز بازرگانی به حالت پیشین باقی می‌ماند، نفت موجب شد پس از سال 1310 تراز بازرگانی خارجی ایران مثبت شود و از نیاز مبرم کشور به وام خارجی کاسته گردد.» ([6]) وي در جايي ديگر از اين کتاب مي‌افزايد: در عصر رضاخان «درآمد نفت ده برابر شد از 469 هزار پوند استرلینگ در سال 1299 به 4 ميليون و 271 هزار پوند رسيد، با اين وجود اين تنها ده درصد و شايد حداکثر 25 درصد از درآمد دولت بود و بخش عمده درآمدهای دولت از منابع ديگر حاصل می‌شد.» ([7]) فوران در عين حال تصريح مي‌کند: «در مقایسه با صنعت نفت، سهم توليد کشاورزي در توليد ناخالص ملي دائم در حال کاهش بود و از 80 تا 90 درصد سال‌هاي دهه 1280 به حدود 50 درصد در سال‌هاي دهه 1310 رسيد.» ([8])

کاتوزیان نیز در مورد درآمدهای نفتی دولت رضاخان معتقد است: «درآمدهای مستقیم و غیرمستقیم نفتی بزرگترین رقم درآمد دولت را تشکیل می‌داد و یک سوم کل هزینه‌های دولتی را تأمین می‌کرد.» ([9])

مسعود غفاري ديگر پژوهشگر مسائل اقتصاد سياسي ايران هم مي‌نويسد: «رضاشاه نخستين حاکم ايراني بود که توانست عوايد حاصل از نفت را افزايش دهد و اجرائي طرح‌هاي مورد نظر حکومت، به ويژه خريد عمده تسليحات را با استفاده از درآمد آن آغاز کند.» ([10]) وي در جايي ديگر تاکيد مي‌کند: «در اواخر دهه 20 ميلادي ايران دولتي نفتي به شمار مي‌آمد و عوايد حاصل از قراردادهای نفتي با شرکت نفت ايران و انگليس تا ميزان دو سوم از کل صادرات ايران و بخش عمده‌اي از درآمدهای کشور را تشکیل مي‌داد.» ([11])

افزون بر مواردی که گفته شد، نفت موجب بروز کشاکش‌هایی جدی در عصر پهلوي اول شد که توجه به این منازعات، می‌تواند ابعاد قابل ملاحظه‌ای از اهمیت نفت در ساختار اقتصاد سياسي و اجتماعي دولت رضاخان را به نمایش گذارد. یکی از مهمترین این منازعات را می‌توان در دعوی ایران و انگلیس بر سر درآمدهای حاصل از نفت جنوب مشاهده کرد. از آنجایی که تأمین هزینه‌های مالی توسعه کشور در نتیجه وقوع رکود جهانی طی سال‌های 1929 تا 1931 و کاهش پرداخت‌های شرکت نفت ایران و انگلیس با بحران مواجه شده بود و تأمین این هزینه‌ها با بحران‌های مالی جدید ناسازگار به نظر می‌رسید رضاخان در پایان یکی از جلسات هیئت وزیران در 16 نوامبر 1932 تأکید کرد که دیگر قرارداد نفت ایران با شرکت ایران و انگلیس فایده‌ای ندارد و این قرارداد باید لغو شود.

لغو این قرارداد موجب ایجاد مقدمات درگیری‌هایی شد که ایران و انگلستان را حتی تا مرز رویارویی نظامی نیز پیش برد. در همین حال باید به این نکته توجه داشت که رضا شاه کمپانی نفت ایران و انگلیس را به صورت قدرتی مستقل در کشور می‌دید که اعتبار وی را با چالش مواجه می‌کرد و آن را کاهش می‌داد.

از سوي ديگر آنچه آنچنان که «الول ساتن» پژوهشگر مسائل نفت خاورميانه نيز اشاره مي‌کند مردم ايران هم به اين باور رسیده بودند که کمپانی نفت ايران و انگليس چندین ميليون پوند بيش از آن چيزي که به ايرانيان مي‌دهد از منابع آنان بهره‌برداري مي‌کند. ([12])

بدیهی است که این باور می‌توانست به نوبه خود موجب ایجاد و تقویت جنبش‌های بیگانه ستیز در ایران شود و تحولات جدیدی را در عرصه‌های گوناگون سیاسی و اقتصادی و همچنین ساختار اجتماعی ایران به وجود آورد.

بهرمگیری از اهرم نفت به عنوان ابزاری سیاسی که شاید بتوان مدعی شد نخستین بار از سوی رضاخان به کار گرفته شد یکی دیگر از شواهدی به شمار می‌رود که اهمیت نقش نفت در این دوره را نشان می‌دهد. برای مثال رضاخان در برابر تهدیدات انگلیس که در دفاع از شرکت تابعه خود، (شرکت نفت ایران و انگلیس) قصد داشت با توسعه واحدهای اسکادران از هند شرقی به خلیج فارس تهدیداتی را برای ایران فراهم کند، هشدار داد دو گلوله ایران و یا یک بمب برای نابودی میلیون‌ها بشکه نفت انگلیس که از ایران استخراج می‌شود کفایت خواهد کرد. ([13])

افزون بر این رضاخان با بهره‌گیری از اهرم نفت اقدام به طراحی استراتژی نیروی سوم کرد و کوشید تا آلمان‌ها یا آمریکا را جایگزین روسیه و انگلستان نماید. آنچنان که شوادران می‌نویسد این اقدام هرچند برای مدتی کوتاه، توانست درآمد نفتی ایران را باز هم افزایش دهد و دولت‌های انگلیس و روسیه را از بیم از دست رفتن منافع در ایران به پرداخت‌های بیشتری در قبال امتیازات نفتی ترغیب نماید. ([14])

جدول ذیل درآمدهای ایران از محل امتیازات نفتی را در عصر پهلوی اول نشان می‌دهد: ([15])

از 1913 تا 1920 میلادی

1325552 لیره استرلینگ

1921 میلادی

468718 لیره استرلینگ

1922 میلادی

585289 لیره استرلینگ

1923 میلادی

624000 لیره استرلینگ

1924 میلادی

466744 لیره استرلینگ

1925 میلادی

327523 لیره استرلینگ

1926 میلادی

728778 لیره استرلینگ

1927 میلادی

1412000 لیره استرلینگ

1928 میلادی

1012000	ليره استرلينگ
	1929 ميلادي
1341000	ليره استرلينگ
	1930 ميلادي
1288000	ليره استرلينگ
	1931 ميلادي
307000	ليره استرلينگ
	1932 ميلادي
1530000	ليره استرلينگ
	1933 ميلادي
1785000	ليره استرلينگ
	1934 ميلادي
2159000	ليره استرلينگ
	1935 ميلادي
2192000	ليره استرلينگ
	1936 ميلادي
2829198	ليره استرلينگ
	1937 ميلادي
3445000	ليره استرلينگ
	1938 ميلادي
3307000	ليره استرلينگ
	1939 ميلادي
3315000	ليره استرلينگ
	جمع بندي و نتيجه گيري :

مروري بر مطلبي که در مورد اقتصاد رانتي و جايگاه نفت در عصر پهلوي اول گفته شد نشان مي دهد اگرچه اقتصاد ايران در اين دوره را نمي توان به آساني اقتصاد مبتني بر نفت دانست اما در عين حال از نقش نفت در تحولات و ساختار سياسي و اجتماعي اين

دوره نیز نمی‌توان چشم‌پوشی کرد.

مطابق شاخصه‌هایی که «حازم ببلاوی» مطرح می‌کند اقتصادی را می‌توان نفتی دانست که بیش از 42 درصد از درآمدهای آن از رانت خارجی به دست می‌آید. این در حالی است که مروری بر آمار و ارقام موجود در مورد سهم نفت در درآمدهای دولت پهلوی اول بیانگر این نکته است که حداکثر 30 درصد از درآمدهای دولت رضاخان از محل عواید حاصل از نفت تامین شده است و در نتیجه با وجود نزدیکی نسبی این رقم با رقم 42 درصد هنوز نمی‌توان مفهوم اقتصاد نفتی را در مورد دولت رضاخان به کار برد. شاخص دیگری که ببلاوی برای شناسایی دولت‌های رانتیر مطرح می‌کند فقدان ارتباط درآمدهای دولت رانتیر با فرایندهای تولیدی در اقتصاد داخلی یک کشور است که به نظر می‌رسد با توجه به درآمدهای داخلی حاصل از مالیات ارضی، گمرک، انحصار دولت بر قند و چای و ... این شاخص نیز چندان قابل اطلاق به دولت رضاخان نباشد. با این وجود عواملی نظیر افزایش روزافزون استقلال دولت از جامعه و کاهش تدریجی توانمندی استخراجی که از سوی پژوهشگران مسائل اقتصاد رانتی مورد توجه قرار گرفته است از جمله مسائلی است که در دولت رضاخان به چشم می‌خورد. این امر به گونه‌ای است که برخی از نظریه پردازان مسائل ایران با بهره‌گیری از بخش‌هایی از نظریه شیوه تولید آسیایی که ناظر بر ضعف مالکیت خصوصی در ایران است به طرح نظریه‌ای تحت عنوان «استبداد نفتی» در ایران پرداخته‌اند و بدین ترتیب حتی نظریه «دولت رانتیر» را هم زیر مجموعه‌ای از «جامعه خشک و منزوی» و «استبداد ایرانی» دانسته‌اند. شایان ذکر است این افراد استدلال کرده‌اند که با تسلط دولت بر منابع زیرزمینی و نفت به جای آب، خصلت فراطبقاتی دولت در ایران تداوم یافته است. ([16])

سرانجام می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد اگر چه اقتصاد نفتی در عصر پهلوی اول به معنای رایج امروزی آن حاکمیت نداشت اما مقدمات در این دوره به گونه‌ای فراهم می‌شد که حرکت به سمت و سوی اقتصاد نفتی را اجتناب ناپذیر می‌نمود. به عبارت بهتر مدل نوسازی از بالا در کنار حرکت شتابان به سوی نوسازی کشور و ارتش همه و همه از عواملی به شمار می‌روند که دولت پهلوی اول را ناگزیر به یافتن منابع درآمدی جدیدی می‌کرد. بر این اساس با توجه به کشف ذخایر عظیم نفتی در ایران بدیهی بود که نفت می‌توانست در دسترس‌ترین و جدیدترین منبع درآمدی باشد.

منابع :

[1] - A. Smith, *The Wealth of Nation*, (London: Everyman's library, 1960), P. 412

[2] - David Pearce, *The MIT Dictionary of Modern Economics*, (MIT Press, 3rd Edition, 1989), P. 120

[3] - See: H. Beblawi and G. Luciani, *The Rentier State*, (London: Croom Helm, 1987), PP. 11-12

[4] - امیر محمد حاجی‌یوسفی، دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، 1378)، صص 38-41.

[5] - M. Chatlus, "Policies for Developmental: Attitudes Towards Industry and Services", in G. luciani - [5] (ed.), *The Arab State*, (University of California Press, 1990), PP 104-127

[6] - جان فوران، مقاومت شکننده، ترجمه احمد تدین، (تهران: انتشارات رسا، 1378)، صص 372.

[7] - همان، صص 335.

[8] - صص 343.

[9] - محمد علی همایون کاتوزیان، *اقتصاد سیاسی ایران دو جلدی*، مشروطیت تا سقوط رضاشاه، ترجمه محمدرضا نفیسی، (تهران: انتشارات پایروس، صص 159).

[10] - Masaud Ghaffari, *Political Economy of Oil In Iran*, (London: Book Extra, 2000), P.127

[11] - Ibid, P.100

[12] - Elwell Sutton, *Persian Oil: A Study In Power Politics*, (London: Lawrence & Wishart Ltd, 1955), -

(.P.67, (from Ghaffari, Ibid

.Ghaffari, P.109 - [13]

[14] - بنجامین شوادران، نفت؛ خاورمیانه و قدرت‌های بزرگ، ترجمه عبدالحسین شریفیان، (تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی و موسسه انتشاراتی فرانکلین، 1354) صص 50-51.

[15] - مصطفی فاتح، پنجاه سال نفت ایران، (تهران: پیام، 1358)

[16] - نک: محمد علی همایون کاتوزیان، اقتصاد سیاسی دولت در ایران، از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، (تهران: نشر مرکز، 1372)، صص 287-291.