

بررسی نحوه تدوین، تامین مالی و ارزیابی اولین برنامه توسعه در ایران

چکیده

اولین برنامه توسعه در ایران (برنامه عمرانی اول) در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و سپس در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ قانون اجازه اجرای موقت برنامه عمرانی اول تصویب شد. مدت اجرای این برنامه هفت سال (از مهر ۱۳۲۸ تا شهریور ۱۳۳۴) بود. همچنین نخستین بودجه در اقتصاد ایران به صورت مدون در سال ۱۳۲۸ تنظیم شد و از این سال به بعد آمارهای اقتصادی ایران تهیه گردید. قبل از تصویب اولین برنامه عمرانی و در فاصله سال های ۱۳۱۶ تا ۱۳۲۳ (در خلال جنگ جهانی دوم) بجز بخش نفت تقریباً تمام بخش های اقتصادی دارای رشد منفی و ناپایدار بود. در سال های منتهی به شروع برنامه مشکلات متعدد سیاسی داخلی و خارجی باعث شده بود که تاسیسات صنعتی و کارخانه هایی که عمدتاً به پشتوانه دولت در ایران تاسیس شده بودند در آستانه تعطیلی قرار گیرند. هدف از انجام این پژوهش بررسی بسترهای شکل گیری و تدوین اولین برنامه توسعه عمرانی و همچنین ارزیابی نتایج عملکرد آن است. این پژوهش کیفی است و به شیوه تحلیل اسناد و مدارک انجام شده است. نتایج پژوهش نشان داد ۱. عدم تمرکز بر برنامه به دلیل وقایع مهم سیاسی و اجتماعی، ۲. عدم تحقق درآمدهای نفتی و دریافت وام از بانک جهانی و ۳. تغییرات پیاپی در دولت و سازمان برنامه، باعث شد اجرای کامل برنامه امکانپذیر نباشد و برنامه به اهداف پیش بینی شده نرسد اما این برنامه بعنوان اولین برنامه توسعه عمرانی در گستره ملی، پایه ای برای نظام برنامه ریزی توسعه در ایران شد و در طول اجرای آن ضمن تشکیل سازمان برنامه، اقداماتی هر چند محدود برای نوسازی صنایع آسیب دیده از جنگ جهانی دوم و راه اندازی صنایع جدید و بهبود وضعیت راه آهن و توسعه کشاورزی برداشته شد.

کلمات کلیدی: توسعه، برنامه ریزی، برنامه عمرانی اول، ایران.

مقدمه

برنامه ریزی به عنوان فرایند تفکر، علمی محسوب می شود که با به کارگیری روش های علمی، فرایند طراحی اقدام های منطقی و عقلایی را به انجام می رساند. بعنوان یک فرآیند اجتماعی، برنامه ریزی به مثابه طراحی برای ایجاد یک جامعه فعال است که بستر دخالت آگاهانه مردم را در توسعه فراهم میکند. در این مفهوم، برنامه ریزی فرآیندی برای رسیدن به تغییر و دگرگونی در نظام اجتماعی و فراهم کردن معیارهایی برای پایش روندهای آینده است. از این رو، برنامه ریزی در شبکه ای از نقش ها و رابطه های اجتماعی قرار میگیرد. که اهداف دگرگونی های آینده جامعه و چگونگی رسیدن به آن اهداف را تعیین میکند (امیدی، ۱۳۹۱)

میکل تودورا^۱ از پیشگامان نظریه پردازی در زمینه اقتصاد توسعه، معتقد است که توسعه را باید جریانی چند بعدی دانست که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه کن کردن فقر مطلق است. توسعه در اصل باید نشان دهد که مجموعه نظام اجتماعی، هماهنگ با نیازهای متنوع، اساسی و خواسته های افراد و گروه های اجتماعی در داخل نظام، از حالت نامطلوب زندگی گذشته خارج شده و به سوی وضع یا حالتی از زندگی که از نظر مادی و معنوی بهتر است، سوق می یابد (روشنایی، ۱۳۸۷). تدوین برنامه هفت ساله عمرانی اول یکی از مهمترین نقاط عطف در تاریخ برنامه ریزی توسعه در ایران است. زمان تدوین و اجرای این برنامه نیز مصادف با یکی از مهمترین مقاطع سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ بود. در این پژوهش به بررسی نحوه شکل گیری و زمینه ها و چگونگی تدوین برنامه هفت ساله توسعه عمرانی در ایران و نیز بررسی محتوای برنامه و عملکرد آن پرداخته میشود.

ادبیات و پیشینه تحقیق

به اعتقاد فریدمن^۲ (۲۰۰۵) مفهوم و فرآیند برنامه ریزی توسعه عاری ورها از بسترهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نیست و دو بعد صوری و محتوایی برنامه ریزی همزمان باید مدنظر قرار گیرند. فرآیند برنامه ریزی در ایران همواره با نقدهای جدی روبرو بوده است. مهمترین این نقدها را می توان مواردی نظیر، جایگاه نامشخص برنامه در ساختار سیاسی و اداری کشور، ضعف های برنامه در مرحله طراحی و ضعف های آن در مرحله اجرا دانست (رجب پور، ۱۳۹۹). استیگلitz^۳ (۲۰۰۲) توسعه را معطوف به تحول و توسعه اجتماعی میدانند که ضمن گسترش افق های انتخاب و آزادی افراد، کاهش فقر و تخریب محیط زیست، افزایش بهداشت، طول عمر و بطور کلی ارتقا کیفیت زندگی را به همراه دارد. او بر این باور است که در دهه های گذشته، نظریه پردازان با تلقی فنی از توسعه، تنها به بُعد اقتصادی آن توجه داشته اند، لذا ضروری است که در گذار از پارادایم جدید، توسعه را مقوله ای اجتماعی و مشارکتی در نظر گرفت

^۱ Michael Paul Todaro

^۲ Friedman

^۳ Stiglitz

که: گفتگوی آزاد و مشارکت مدنی فعال و انعکاس صدای افراد در تصمیماتی که بر زندگی آنها تأثیرگذار است را نیز شامل میشود (استیگلیتز، ۲۰۰۲: ۱۶۵).

توسعه بر خلاف رشد که یک پدیده ی صرفا اقتصادی- تکنولوژیکی و دارای مفهوم کمی است، امری پیچیده و چند بعدی است (نراقی، ۱۳۷۳). توسعه دارای ابعاد گوناگون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نوسازی را می توان محصول سه جریان مهم بعد از جنگ جهانی دوم دانست: (۱) ظهور آمریکا به عنوان یک ابر قدرت و تلاش در جهت جذب کشورهای بیشتر به سوی خود از طریق اجرای طرح هایی نظیر طرح مارشال، (۲) گسترش جنبش جهانی کمونیزم و بسط نفوذ اتحاد جماهیر شوروی و (۳) تجزیه امپراطوری های استعماری و به وجود آمدن کشورهای تازه استقلال یافته که بطور طبیعی دنبال یافتن الگوهای توسعه بودند (آلین^۴، ۱۳۸۶).

مولایی و وهیبی فخر (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری، به این موضوع پرداخته اند که از دیدگاه حقوق اداری، مهمترین اقدامات ابتهاج در ساختار نظام برنامه ریزی ایران چه بوده است؟ اقدامات وی چه آثار حقوقی داشت؟ سازمان برنامه و بودجه در دوران وی چه تحولاتی را پشت سر گذاشت؟ نتایج مطالعات آنان نشان داد، ابتهاج اداره را نهادی مدرن و متکی بر ارزش های مدرن میدانست. اقدامات وی، زمینه ساز شناسایی اصول حقوق اداری، به ویژه اصل برابری، تخصص و شفافیت بوده است و اینکه نظام دیوانسالاری و تغییرات ساختاری که در سازمان برنامه و بودجه ایجاد کرد، منجر به نتایج عملی شد.

شهبوند و سعیدی نیا (۱۳۹۹) در تحقیقی با عنوان خوانشی نو از علل تعلیق برنامه هفت ساله اول، با ارزیابی موفقیت برنامه اقتصاد بدون نفت دولت مصدق، به عواملی مانند عدم تحقق درآمدهای نفتی بعد از ملی شدن صنعت نفت و دخالت عوامل سیاسی در سازمان برنامه را از عوامل اصای تعلیق برنامه اول عمرانی می دانند.

نیلی و کریمی (۱۳۹۶) در کتابی با عنوان برنامه ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶، تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه ارائه داده اند. در این کتاب به دوره های مختلف برنامه ریزی در ایران بخصوص در زمان پهلوی اول و دوم و برنامه های پنجگانه توسعه عمرانی و اقتصادی پرداخته شده است. که در دوره های مختلف به اقدامات ابوالحسن ابتهاج اشاره شده است.

امیدی (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان تحلیل برنامه های عمران و توسعه ایران از منظر مولفه های برنامه ریزی اجتماعی نتیجه گیری می کند متغیرهای زمینه ای محیط سیاست گذاری، تأثیر اساسی بر متغیرهای ماهیتی و ساختاری دارند، همچنین برنامه ریزی در ایران به لحاظ روش و فرایند تدوین، اجتماعی نشده است و اهداف اجتماعی نیز یا بعنوان ابزار رشد اقتصادی و یا بعنوان ابزاری برای کاهش پیامدهای منفی ناشی از سیاست های مبتنی بر رشد اقتصادی مدنظر قرار داشته اند.

⁴ Alvin

عبداللهی و فیروززاد(۱۳۸۷) در مطالعه خود با عنوان روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی در ایران، نتیجه گیری می کنند توسعه سیاسی در ایران معاصر، به سبب وجود موانع ساختاری مورد اشاره، روندی ناهموار و زیگزاگی داشته و در ادوار شش گانه مورد بحث، متناوباً دچار قبض و بسط گردیده است.

حاجی یوسفی (۱۳۸۲) در مقالاتی (دو قسمت) با عنوان بررسی سیر تکوین اندیشه برنامه ریزی و توسعه در ایران، به بررسی شکل گیری تفکر و اندیشه برنامه ریزی پرداخته و در قسمت اول تحولات توسعه در ایران از شهریور ۱۳۲۰ به بعد در دوران پهلوی دوم را تحلیل کرده است. در قسمت دوم نیز به زمینه های برنامه ریزی اجتماعی در دوران دولت ملی مصدق پرداخته است. در هر دو قسمت مقاله به نقش آفرینی ابوالحسن ابتهاج درباره لزوم توسعه برنامه اقتصادی توسعه در کشور توجه شده است.

اغلب مقالات به تحلیل برنامه های عمرانی پرداخته اند و به روی یک برنامه خاص تمرکز نداشته اند و همین امر باعث بررسی های کلی از روند برنامه ریزی توسعه در ایران شده است. در مقاله حاضر تلاش شده است ضمن تمرکز بر برنامه اول توسعه عمرانی، بسستری که این برنامه در آن شکل گرفته و به تدوین برنامه منجر شده است و همچنین تحلیل موقعیت خاصی که برنامه در آن اجرا شده است پرداخته شود.

روش شناسی تحقیق

این پژوهش از نظر روش، تحقیق تاریخی است. پژوهش تاریخی مجموعه شیوه های است که به محقق کمک میکند تا درباره صحت احتمالی رویدادی در گذشته نتیجه گیری نماید و این نتیجه گیری در موضوع ها و موادی که در حال حاضر برای مطالعه در دست است بازتاب میابد (ازکیا و دربان آستانه، ۱۳۸۲: ۳۸۱) همچنین پژوهش حاضر از نوع مطالعات کیفی است که به شیوه تحلیل اسناد و مدارک انجام شده است. اسناد در مقوله پارادایم های متنی قرار دارند که بخش جدانشدنی از سیستم ها و ساختارهای دیگر در سازمان هستند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۵: ۵۹۰-۵۷۱). بدین طریق که فهم مسائل خاص را تعریف کرده و رفتارها و روشهای گوناگون انجام امور را توصیف میکنند. از اینرو اطلاعاتی که این اسناد در اختیار پژوهشگران می گذارند جامعتر از اطلاعاتی است که پژوهشگران از طریق مصاحبه یا پرسشنامه به دست می آورند. در این پژوهش برای تحلیل مستندات از روش هرمنوتیک استفاده شده است در ادامه بر اساس گام های این روش (دانایی فرد و همکاران، ۱۹۲: ۱۳۸۳)، پرداخته میشود.

۱. دسترسی به داده های اطلاعاتی: باتوجه به موجود بودن متن برنامه اول توسعه عمرانی (مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ مجلس شورای ملی) و نیز گزارش عملکرد آن، بعنوان منابع اصیل مورد استفاده قرار گرفتند همچنین برای داده های اطلاعاتی این پژوهش از مجموعه کتاب ها، مقالات و مجلات (گزارشات) معتبر در حوزه برنامه و توسعه در ایران استفاده شده است.

۲. بازبینی اعتبار داده های اطلاعاتی: به دلیل استفاده از منابع اصلی موضوع تحقیق (برنامه توسعه عمرانی اول و گزار عملکرد آن) و از آنجا که سایر منابع استفاده شده از مقالات معتبر چاپ شده در نشریات دارای اعتبار وزارت علوم کشور و نیز مجلات و کتب مرجع و مستند بوده است، منابع داده های اطلاعاتی از اعتبار مناسبی برخوردار بوده اند.

۳. درک و فهم اسناد و تجزیه و تحلیل داده های اطلاعاتی: بدین منظور در پژوهش حاضر به تشریح روند شکل گیری و تدوین برنامه اول عمرانی و نیز عملکرد برنامه پرداخته شده است.

تدوین برنامه اول عمرانی

ایجاد نظام برنامه ریزی برای تحقق بخشیدن به اهداف تعریف شده دولت و محاسبه دخل و خرج مملکت، یکی از مسائل مهم در هر نظام سیاسی، حقوقی و اداری است. با ایجاد برنامه های کلان مملکتی میتوان به یکی از اصلیتیرین اهداف دولت های مدرن یعنی توسعه، دست یافت. کشور ایران دارای سابقه نزدیک به نیم قرن برنامه ریزی است و اولین زمینه های آن را میتوان دوره پهلوی اول دانست؛ اما شخصی که نظام برنامه ریزی در ایران را به مرحله جدیدی وارد کرد؛ ابوالحسن ابتهاج بود که نام وی با سازمان برنامه عجین شده است (مولایی و وهیبی فخر، ۱۳۹۹). گرچه نظام برنامه ریزی حکومت ها در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی میباشد، اما تلاش ها برای برنامه پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه ریزی در ایران در شکل نوین آن از سال های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) آغاز شد و سال ۱۳۱۶ هجری شمسی بعنوان شروع زمینه های اجرایی برنامه ریزی در کشور به شمار می رود. به عبارتی الگوی نوسازی در ایران با حکومت رضاشاه یعنی با شروع دوره پهلوی پایه گذاری شد (ناعم و یعقوب زاده، ۱۳۹۶). در سال ۱۳۰۳ هجری شمسی کمیسینی با مشارکت دولت و مجلس تحت عنوان کمیسیون اقتصادیات، با هدف برنامه ریزی اقتصادی تشکیل شد. این کمیسیون که ریاست آن را سیدحسن تقی زاده بعهده داشت و هفت نفر از نمایندگان مجلس شورای ملی در آن عضویت داشتند با هدف هماهنگی در اجرای برنامه های عمرانی و اقتصادی تشکیل شد در سال ۱۳۱۰ مهندس علی زاهدی در کتابی با عنوان لزوم پروگرام صنعتی تلاش های زیادی برای صنعتی شدن ایران بعمل آورد. در سال ۱۳۱۶ به پیشنهاد ابوالحسن ابتهاج (رئیس اداره نظارت بر شرکت های دولتی)، حسین اعلا (رئیس اداره کل تجارت) موضوع لزوم برنامه ریزی در ایران را با شاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۰). به دنبال آن، اساسنامه شورای اقتصاد با موافقت وزیر مالیه (علی اکبر داور) تهیه و برای تصویب به هیات دولت ارائه شد. و در فروردین سال ۱۳۱۶ به تصویب هیات دولت رسید. در آن زمان جم نخست وزیر بود و داور تازه خودکشی کرده بود و محمود بدر کفیل وزارت مالیه شده بود (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۰). بعد از تشکیل شورای اقتصاد، ابتهاج بعنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدمات سندی به نام نقشه اقتصادی کشور میشود. اصطلاح نقشه اقتصادی کشور را ابتهاج خود مطرح کرده است. پس از آن شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ یک کمیسیون دائمی به نام کمیسیون تهیه برنامه برای محصولات تشکیل داد. این کمیسیون پیشنهادهایی برای اصلاح وضع کشاورزی و اسکان عشایر تهیه کرد و برنامه ای به نام برنامه هفت ساله کشاورزی به نخست وزیر ارائه نمود (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۱۷). آخرین تلاش ها برای تهیه یک برنامه اقتصادی قبل از جنگ جهانی دوم و اشغال ایران به دست متفقین توسط ابتهاج صورت گرفت. در آبان ۱۳۱۸ احمد متین دفتری، که در کابینه محمد جم سمت وزیر دارایی را داشت، مامور تشکیل دولت شد. ابتهاج در آن زمان مدیرکل بانک ملی ایران بود (نیلی، کریمی، ۱۳۹۶: ۳۲). در نامه ای که ابتهاج در تاریخ ۲ آذر ۱۳۱۸ به متین دفتری ارسال می کند، آمده است: اگر بخواهیم علت مغشوش بودن وضع اقتصادی کشور را بطور اختصار بیان کنیم، به جرات می توان گفت که دلیل عمده، (۱) نداشتن برنامه اقتصادی و (۲) نبودن مرکزیت در کارهای اقتصادی است. در ادامه نامه با برشمردن مشکلات عدیده اقتصادی کشور، بهترین راه حل اصولی را برای کاهش این مشکلات، داشتن برنامه و یک سازمان هدایت کننده برنامه در هیات دولت ایران معرفی می کند (بانک ملی، ۱۳۲۷: ۶). این اولین پیشنهاد برای تهیه یک برنامه اقتصادی و ایجاد سازمان برنامه در ایران است. نامه از طریق دفتر مخصوص به اطلاع رضا شاه می رسد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۶-۳۰۷).

در فروردین ۱۳۲۵ هیات وزیران تشکیل هیاتی به نام هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۱۱-۳۱۰). سپس هیات دولت در اول در اولین جلسه خود در ۲۵ فروردین ۱۳۲۵ تصمیم گرفت با کمک سازمان ها و وزارتخانه ها اقدام به تهیه برنامه مقدماتی کند. هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور توانست گزارش خود را در پایان خرداد ۱۳۲۵ با عنوان، برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور به هیات دولت ارائه کند (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۳۵). در تاریخ ۲۷ مرداد ۱۳۲۵ هیات دولت تشکیل هیات عالی برنامه را تصویب کرد. پس از مطالعاتی که توسط هیات عالی برنامه به عمل آمد، توانایی مالی کشور برای اجرای نقشه وسیعی که اصلاحات اجتماعی و اقتصادی را در برداشته باشد، ناکافی تشخیص داده شد و دولت به فکر افتاد که بخشی از اعتبارات مورد نیاز را از طریق گرفتن وام از خارج تأمین کند.

این هیات، بانک ملی ایران (به سرپرستی ابتهاج) را مامور مطالعه برای پیدا کردن راهکارهای تأمین اعتبارات برنامه کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۱۴). هیات دولت به پیشنهاد و تشویق ابوالحسن ابتهاج (که از سال ۱۳۲۱ رئیس بانک ملی ایران و در سال ۱۳۲۳ نماینده ایران در کنفرانس برتون وودز بعنوان پایه گذار بانک بین المللی ترمیم و توسعه که هم اکنون بانک جهانی نامیده میشود، بود) تقاضای وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار برای اجرای برنامه هفت ساله، تنظیم و در ۳ آبان ۱۳۲۵ از طریق سفارت ایران در آمریکا، تسلیم هیئت مدیره بانک بین المللی ترمیم و توسعه کرد. بانک جهانی (ترمیم و توسعه) پرداخت وام را منوط به ارائه گزارش دقیق و اعلام نحوه مصرف و شیوه استرداد وام دریافتی میکند (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۱). برای تهیه برنامه مورد درخواست هیات مدیره بانک بین المللی ترمیم و توسعه، هیات دولت ایران از طریق سفیر ایران در آمریکا با چند شرکت مشاوره مذاکراتی انجام داد. نهایتاً حسن مشرف نفیسی بعنوان نماینده ایران در بانک بین المللی ترمیم و توسعه با **شرکت مهندسين مشاور موريس نودسن**^۵ وارد مذاکره و عقد قرارداد شد که آنها در تهیه برنامه اصلاحی نهایی به هیات عالی برنامه کمک کند. در آذر ۱۳۲۵ قراردادی میان دولت و شرکت مذکور بسته شد که به موجب آن هیاتی مرکب از ۱۰ نفر مهندس آمریکایی شرایط کشور را برای اجرای برنامه مورد مطالعه قرار دهند و پیشنهادهای عملیاتی خود را ارائه کنند. گروه نخست کارشناسان اعزامی به سرپرستی جی.اف.دان^۶ نایب رئیس بخش عملیات خارجی شرکت موريس نودسن در دی ماه ۱۳۲۵ به ایران آمدند. اعضای این هیات حدود چهار ماه در ایران بودند، و طی این مدت بانک ملی، محل استقرار و کار آنها بود. ابوالحسن ابتهاج (رئیس وقت بانک ملی) برای اطمینان از اینکه اعضای گروه وظایف خود را با کمترین مشکل و تاخیر انجام دهند، هرآنچه در توان داشت فراهم کرد و خدمات پشتیبانی بانک را در اختیار آنها قرار داد. بصورتیکه در گزارش مشاوران به این سطح از همکاری اشاره گردید. قرار بود هیات مشاورین فهرستی از پروژه های ارزشمندی را که مخارج آن حدود ۵۰۰ میلیون دلار یا بیشتر بود، ارائه نماید تا از میان آنها برنامه های جایگزین با هزینه ۲۵۰ یا ۵۰۰ میلیون دلار انتخاب شود. (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۱۵۴).

مشاوران موريس نودسن پس از چندماه فعالیت در ایران و سفر به نقاط مختلف کشور در اردیبهشت ۱۳۲۶ کار خود را خاتمه دادند و با استفاده از آمارها و اطلاعاتی که هیات عالی برنامه گردآوری کرده بود در مردادماه ۱۳۲۶ گزارش خود را با عنوان «برنامه توسعه و عمران ایران» به دولت ایران ارائه کرد. این گزارش به توسعه کشاورزی، احداث مراکز صنعتی مانند سیمان، نیشکر، چغندر و قند و زیر بناهای عمرانی همچون پل ها، راه ها و سدها تاکید ویژه دارد. همچنین در بخشی از این گزارش به «تهیه آمار کامل درباره منابع طبیعی» پرداخته شده است و پیشنهاد شده تا نقشه برداری تفصیلی از کلیه کشور، ثبت میزان بارش،

^۵ Morrison Knudsen

^۶ G.F.Dunn

جریان آب رودخانه‌ها، مطالعه درباره آب‌های تحت‌الارضی، ذخایر معادن و وضعیت خاک‌ها صورت بگیرد و استفاده از گاز طبیعی و نفت جنوب به عنوان سوخت اصلی در کشور در اولویت باشد. در این گزارش هیات اعزامی موریسون نودسن، طرح کلی سه برنامه پیش بینی شده بود که مخارج آن حدود ۱۲۵۰ میلیون دلار بود. در حالیکه کوچکترین برنامه مخارجی حدود ۲۵۰ میلیون دلار در برداشت. تصمیم‌گیری در خصوص مقیاس برنامه مورد نظر کشور و چگونگی تامین مالی آن بر عهده ایران گذاشته شده بود (گزارش هیات مشاورین موریسون نودسن، ۱۹۴۹). در این گزارش آن‌ها با حذف تعدادی از طرح‌های مشخص شده در برنامه نهایی از سوی شورای عالی برنامه؛ جمع هزینه‌های برای اجرای ۲۳۴ طرح را ۱/۲۵۰ میلیون دلار پیش بینی کردند. آن‌ها علاوه بر این دو برنامه ۵۰ و ۲۵۰ میلیون دلاری نیز پیشنهاد کردند.

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

علیرغم تقدیم لایحه برنامه در اردیبهشت ۱۳۲۷ به مجلس شورای ملی، تصویب آن با تاخیراتی مواجه شد. در این بین، پس از تغییر دولت حکیمی و به دنبال تصمیم هیات دولت جدید (به ریاست عبدالحسن هژیر) در شهریور ۱۳۲۷ جهت اطلاع از نظر کارشناسان و متخصصان جهانی درباره برنامه و استفاده از نظرات آنها جهت رفع نواقص برنامه، به ابوالحسن ابتهاج (بعنوان نماینده ایران در جلسه مجمع عمومی بانک جهانی) ماموریت داده شد به همراه سفیر ایران در واشنگتن و بنا بر توصیه بانک جهانی با شرکت مهندسین مشاور ماوراء بحار^۷ قراردادی جهت استفاده از خدمات تخصصی آنها تنظیم و منعقد کند. قرارداد تنظیمی با عنوان قرارداد خدمات تخصصی در ۲۵ مهر ۱۳۲۷ بین طرفین امضا شد. شرکت ماوراء بحار یک شرکت آمریکایی برای کمک به ایران در تهیه برنامه با هدف اخذ وام از بانک جهانی به تهران آمد. مسئول گروه در آن زمان برای ارتباط با مدیران ایرانی نیاز به یک مترجم داشت، رضا نیازمند مترجم او می شود (نکته جالب آنکه در آن زمان اکثر تحصیلکردگان که توسط رضاشاه به فرانسه فرستاده شده بودند به زبان فرانسوی مسلط بودند و کمتر فردی در حوزه برنامه ریزی به زبان انگلیسی برای ارتباط با مدیران شرکت در ایران وجود داشت). این شرکت یک گروه مهندسی مشاور توانمند و باتجربه بود که از ۱۱ شرکت مهندسی در سال ۱۹۴۷ بنا به درخواست دولت آمریکا برای مطالعه کامل صنایع ژاپن جهت بازسازی پس از خرابی‌های ناشی از جنگ دوم ایجاد شد. ماموریت این شرکت در ایران ایجاد یک اتاق فکر اقتصادی است. اتاق فکری که امروز با نام سازمان برنامه شناخته می شود. در گزارش این شرکت پس از بررسی وجوه اقتصاد ایران به مشکلاتی نظیر: وجود امکان بهبود درآمد کشور و کم اهمیت بودن

^۷ Consultants Incorporated Overseas

قروض دولت، دور بودن اقتصاد ایران از اقتصاد آزاد (دولتی بودن قسمت‌های مهم اقتصاد ایران، تمرکز بیش از حد امور سیاسی و اقتصادی در تهران)، عدم حس مسوولیت نزد طبقه حاکم، فساد اداری، بدوی بودن سیستم کشاورزی و دامپروری، کوچک و کم اهمیت بودن طبقه متوسط و بزرگ بودن طبقه فقیر، پایین بودن سطح بهداشت عمومی، پایین بودن سطح آموزش و توصیه‌هایی در مورد اصلاحات عمیق در سیستم مالیاتی، انعطاف‌پذیر کردن برنامه جهت تغییرات احتمالی به دلیل طولانی بودن دوران برنامه و سپردن مدیریت برنامه به دست افراد لایق و درستکار، اشاره شده است (گزارش شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار، ۱۳۲۷). این گزارش منجر به تهیه برنامه ای مقدماتی و کلی شد، اما برای تهیه برنامه تفصیلی بار دیگر از شرکت مهندسی مشاوره ماوراء بحار تقاضای همکاری به عمل آمد.

قرارداد دوم در بهمن ۱۳۲۷ برای تهیه برنامه تفصیلی بین طرفین منعقد شد اما در عمل به دلیل وجود موانع، گزارش ابتدایی مشاوران ماوراء بحار پس از چهارماه و گزارش نهایی آنها خیلی دیر و در مهر ۱۳۲۸ پس از تصویب برنامه، در اختیار سازمان موقت برنامه قرارگرفت و به همین سبب گزارش شرکت ماوراء بحار به دلیل تاخیر مورد استفاده قرار نگرفت (مشرف نفیسی، ۱۳۴۱: ۷۰).

جدول ۱. رویدادهای منجر به تدوین و تصویب برنامه عمرانی اول

۱۳۰۳	- تشکیل کمیسیونی با مشارکت دولت و مجلس با عنوان کمیسیون اقتصادیات با هدف برنامه ریزی اقتصادی
۱۳۱۰	- انتشار کتاب لزوم پروگرام صنعتی توسط مهندس علی زاهدی و ارائه اندیشه برنامه ریزی صنعتی در ایران
۱۳۱۶	- تلاش ابوالحسن ابتهاج برای شکل گیری و ترغیب حاکمان به لزوم تهیه برنامه برای توسعه اقتصادی کشور - به پیشنهاد ابتهاج ، علا موضوع لزوم برنامه ریزی در ایران را با رضا شاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت. - تصویب اساسنامه شورای اقتصاد - تهیه مقدمات سندی با عنوان نقشه اقتصادی کشور توسط ابتهاج
۱۳۱۸	- ۲ آذر ۱۳۱۸ : اولین پیشنهاد لزوم ایجاد برنامه ریزی توسعه و تاسیس یک سازمان متمرکز برای برنامه ریزی اقتصادی توسط ابتهاج در نامه او به متین دفتری.
۱۳۲۵	- ۱۷ فروردین ۱۳۲۵: هیات وزیران با بررسی پیشنهادات وزارت دارایی، تشکیل هیاتی به نام هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد. - خرداد ۱۳۲۵ : گزارش هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور با عنوان برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور به هیات دولت ارائه شد. - ۲۷ مرداد ۱۳۲۵: هیات دولت تشکیل هیات عالی برنامه را بعنوان متولی برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور تصویب کرد. - ۳ آبان ۱۳۲۵: ارسال تقاضای وام ۲۵۰ میلیون دلار ی به بانک جهانی (ترمیم و توسعه) برای اجرای متولی برنامه هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور به پیشنهاد ابوالحسن ابتهاج - آذر ۱۳۲۵: انعقاد قرارداد با شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن با هدف تامین نظرات بانک جهانی به منظور دریافت وام - دی ۱۳۲۵: ورود اولین هیات اعزامی شرکت مهندسین مشاور موریس نودسن

۱۳۲۶	- اردیبهشت ۱۳۲۶: خاتمه فعالیت های مطالعاتی و تحقیقاتی شرکت مهندسی مشاور موریس نودسن بعد از چهار ماه حضور در ایران.
-	مرداد ۱۳۲۶: ارائه گزارش نهایی شرکت مهندسی مشاور موریس نودسن با عنوان برنامه توسعه و عمران ایران
۱۳۲۷	- اردیبهشت ۱۳۲۷: ارائه گزارش برنامه هفت ساله توسعه عمرانی توسط مشرف نفیسی به هیات دولت - ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷: لایحه برنامه عمرانی اول توسط دولت حکیم الملک به مجلس تقدیم شد. - شهریور ۱۳۲۷: اداره ای به نام اداره دفتر کل برنامه تأسیس شد که بعداً این اداره سازمان موقت برنامه نامیده شد. - ۲۵ مهر ۱۳۲۷: انعقاد قرارداد با شرکت مشاوره ماوراء بحار جهت اطلاع از نظر کارشناسی در مورد برنامه اول توسعه عمرانی در دولت جدید. - ۲۴ آبان ۱۳۲۷: اولین گروه اعزامی شرکت مشاوره ماوراء بحار جهت ارائه خدمات تخصصی مشاوره ای وارد ایران شدند. - تشکیل سازمان برنامه در ایران. - ۲ بهمن ۱۳۲۷: انعقاد قرارداد دوم با شرکت مشاوره ماوراء بحار - ۲۶ بهمن ۱۳۲۷: لایحه برنامه عمرانی اول به تصویب مجلس رسید
۱۳۲۸	- ۱۳ تیر ۱۳۲۸: تصویب قانون اجرای موقت برنامه هفت ساله عمرانی اول (در واقع شروع اجرای برنامه از این تاریخ بود) - مهر ۱۳۲۸: ارائه گزارش نهایی شرکت مشاوره ماوراء بحار (این گزارش به دلیل اینکه بعد از تصویب قانون اجرای موقت برنامه هفت ساله عمرانی ارائه شد عملاً برای برنامه اول عمرانی مورد استفاده قرار نگرفت).

منبع: گردآوری و تنظیم توسط محقق

بستر زمانی اجرای برنامه عمرانی اول

هرچند لایحه برنامه عمرانی اول ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس رسید اما عملاً اجرای آن بعد از تصویب قانون اجرای موقت برنامه هفت ساله عمرانی اول در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ شروع شد. دو سال اول برنامه بیشتر صرف تشکیلات سازمانی و نیز آماده سازی و انجام مطالعات لازم شد. دوران اجرای برنامه اول (۱۳۲۸-۱۳۳۴). با ملی شدن صنعت نفت (۱۳۲۹) و کودتای ۲۸ مرداد (۱۳۳۲) و سایر وقایع سیاسی و اجتماعی مهم مصادف بود، در این دوران ۹ بار مقام نخست وزیری تغییر کرده است (هرچند مدت نخست وزیری چند دوره بسیار محدود بوده است). همچنین در سال ۱۳۲۸ هری ترومن^۸، رئیس جمهور وقت آمریکا موفق شده بود در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۴۸ برای دومین بار به ریاست جمهوری آمریکا برسد، در نطق افتتاحیه خود در ۲۰ ژانویه ۱۹۴۹، مبانی جدید سیاست خارجی خود را شامل چهار اصل، بیان کرد که اصل چهارم آن بیش از باقی اصول شهرت یافت. اصل چهارم بر کمک های مالی و فنی آمریکا به کشورهای توسعه نیافته و فقیر دلالت داشت، این اصل به منظور جلوگیری از رخنه کمونیسم به کشورهای توسعه نیافته، به این کشورها یاری می رساند تا دست به اجرای برنامه های توسعه بزنند و سطح معیشت و رفاه شهروندان خود را ارتقاء بخشند. بر اساس اصل چهارم، کمک های آمریکا به دو منظور صورت می گرفت: «نخست ایجاد ثبات اقتصادی برای جلوگیری از رشد کمونیسم و دوم کمک به اقتصاد آمریکا از طریق قادر ساختن اروپاییان به خرید کالاهای آمریکایی؛ که پس از گذشت زمان کوتاهی به دیگر کشورها که در معرض رفتن به پشت پرده آهنین بودند نیز سرایت کرد (سال می

⁸ Harry S. Truman

قمصری و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۹۷-۱۶۱). موسسه‌ی اصل چهارم ترومن از مهر ماه ۱۳۲۹ و همزمان با نخست‌وزیری رزم‌آرا به عنوان موسسه‌ای مستقل و غیردولتی که مستقیماً با مراجع دولتی در ارتباط است، در ایران آغاز به کار کرد. موافقان حکومت و دست راستی‌ها به واسطه‌ی وحشت از کمونیسم از برنامه‌های اصل چهارم ترومن استقبال کردند اما چپی‌ها وجود این موسسه را مانعی در برابر اهداف انقلابی خویش می‌دیدند و با آن مخالف بودند. از مهم‌ترین برنامه‌های اصل چهارم می‌توان به تخصیص یک‌صد بورس تحصیل خارج از کشور برای کارشناسان ایرانی، اصلاح کتاب‌های درسی و آموزشی، کمک به سازمان آب تهران (برای تهیه‌ی تأسیسات و وسایل تصفیه‌خانه)، آموزش زنان و ترویج اشتغال زنان در رده‌های بالا، توسعه‌ی کشاورزی (اصلاح بذر و نژاد دام، استفاده از کود شیمیایی و ماشین‌آلات کشاورزی و ...) و بهداشت اشاره کرد.

جدول ۲. وقایع و رویدادهای مهم سیاسی و اجتماعی در طول دوره اجرای برنامه اول توسعه عمرانی

آغاز بکار موسسه اصل چهارم ترومن در ایران (مهرماه ۱۳۲۹)	وقایع و رویدادهای مهم سیاسی و اجتماعی در طول دوره اجرای برنامه اول توسعه عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۳۴)
ترور حاجعلی رزم‌آرا نخست‌وزیر وقت (۱۶ اسفند ۱۳۲۹)	
نخست‌وزیری کوتاه مدت حسین اعلا (از ۲۱ اسفند ۱۳۲۹ تا ۶ اردیبهشت ۱۳۳۰)	
تصویب قانون ملی شدن صنعت نفت در مجلس شورای ملی (۲۹ اسفند ۱۳۲۹)	
نخست‌وزیری محمد مصدق (از ۸ اردیبهشت ۱۳۳۰ تا ۲۵ تیر ۱۳۳۱)	
نخست‌وزیری چند روزه احمد قوام (از ۲۷ تیر ۱۳۳۱ تا ۳۰ تیر ۱۳۳۱)	
نخست‌وزیری محمد مصدق (از ۳۱ تیر ۱۳۳۱ تا ۲۸ مرداد ۱۳۳۲)	
کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و سقوط دولت مصدق	
نخست‌وزیری فضل‌اله زاهدی (از ۲۲ مرداد ۱۳۳۲ تا ۱۷ فروردین ۱۳۳۴)	
انتخاب ابوالحسن ابتهاج بعنوان رئیس سازمان برنامه ۱۳۳۳	
نخست‌وزیری حسین اعلا (از ۱۷ فروردین ۱۳۳۴ تا ۱۴ فروردین ۱۳۳۶)	

منبع: گردآوری و تنظیم توسط محقق

دوران اجرای برنامه اول همزمان است با تحولات و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ و در نتیجه اعتبارات برنامه به خصوص از بخش نفت و استقراض خارجی تحقق نیافت و در سال ۱۳۳۳، برنامه توسط رییس‌تازه انتخاب‌شده سازمان برنامه، ابوالحسن ابتهاج، خاتمه یافته اعلام شد و نزدیک به ۸۰ درصد اعتبارات آن به برنامه دوم منتقل شد (حاج‌یوسفی، ۱۳۷۸).

محتوا و عملکرد برنامه اول توسعه عمرانی

قانون برنامه عمرانی هفت ساله اول دارای ۱۵ ماده بود (برخلاف سایر برنامه‌های بعدی که مشتمل بر یک ماده و چندین تبصره هستند). در ماده اود آن به اهداف برنامه بصورت کلی اشاره شده است.

جدول ۳. شمایی کلی از مواد برنامه هفت ساله اول عمرانی

موضوع	مواد برنامه
اهداف برنامه (شامل : افزایش تولید و تکثیر صادرات، تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور، ترقی کشاورزی و صنایع ، اکتشاف و بهره برداری از معادن و ثروت های زیرزمینی مخصوصا نفت، اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط، اصلاح امور بهداشت عمومی، انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور، بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی و تنزل دادن هزینه زندگی)	ماده ۱
پیش بینی هزینه ها (اعتبارات) بین فصول شش گانه	ماده ۲
نحوه خرج منابع در سنوات هفت ساله برنامه به تفکیک سال	ماده ۳
تعیین نحوه تخصیص منابع به استان ها و شهرستان ها	ماده ۴
تعیین وضعیت درآمدهای نفتی	ماده ۵
نحوه تامین منابع توسط دولت	ماده ۶
تعیین تکلیف عواید تدریجی در طول برنامه	ماده ۷
نحوه تاسیس سازمان برنامه و چگونگی مدیریت آن و ارتباط سازمان با بخش های مختلف	ماده ۸ تا ماده ۱۴
توضیح قانون	ماده ۱۵

منبع: برنامه عمرانی هفت ساله اول (تنظیم و تخلص توسط محقق)

همانگونه که در گزارش مشرف نفیسی بعنوان مبنای برنامه هفت ساله توسعه عمرانی اول آمده است ، دو سال ابتدایی برنامه برای آماده سازی و انجام مطالعات مورد نیاز در نظر گرفته شده بود. چنانچه از مفاد برنامه نیز مشخص است ، ماده ۸ تا ۱۴ به نحوه تشکیل سازمان برنامه و چگونگی مدیریت آن و ارتباط سازمان با بخش های مختلف پرداخته شده است.

هزینه برنامه ۲۱ میلیارد ریال برآورد شد که با نسبت ۲۳٫۸ درصد کشاورزی؛ ۱۴٫۳ درصد معادن و صنایع؛ ۲۳٫۸ درصد جاده ها، راه آهن، بندر و فرودگاه ها؛ ۱۴٫۳ درصد کمک به بخش سلامت، آموزش، پلیس و دیگر نهادهای مدنی؛ ۷٫۱ درصد ساخت خانه های ارزان قیمت؛ و باقی مانده هم برای دامنه گسترده ای از سایر پروژه ها، بین بخش های مختلف توزیع می شد.

بر اساس این قانون به دولت اجازه داده شد که عملیاتی را که سازمان موقت برنامه تا یکسال پس از تاریخ تصویب این قانون، مفید و به تدریج قابل اجرا می دانست را در حدود اعتبارات قانونی مصوب برای برای سال های ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ تصویب نموده و اجازه اجرای آن را به سازمان بدهد. منابع (درآمدها) و اعتبارات (هزینه ها) اجرای برنامه در ۲۱ میلیارد ریال بود.

جدول ۴. پیش بینی منابع و درآمد برنامه عمرانی اول

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

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

منابع مالی برای اجرای برنامه ابتدا حدود ۶۲ میلیارد ریال بود که بعداً در لایحه نهایی به ۲۱ میلیارد ریال کاهش یافت. به دلیل نگرانی درباره تامین مالی در ابتدا و در گزارش مشرف نفیسی پیشنهاد شده بود که یک سوم از هزینه برنامه (حدود ۲۰۰ میلیون دلار) از طریق وام از بانک جهانی و دوسوم باقی مانده نیز از محل منابع داخلی تامین شود. برای افزایش منابع داخلی نیز ۴ روش پیشنهاد شده بود: ۱. اختصاص کامل منابع حاصل از حق امتیازها و سهم سوددریافتی دولت از شرکت نفت ایران و انگلیس به برنامه (۶۰ میلیون پوند)؛ ۲. کاهش نسبت پشتوانه اسکناس منتشر شده از ۱۰۰ درصد به ۵۰ درصد به منظور آزاد شدن منابع بانک ملی برای پرداخت وام برای تامین مالی (۳۵ میلیون پوند)؛ ۳. سازماندهی دوباره کارخانه های دولتی که توسط بانک صنعت و معدن اداره میشوند و فروش آن به سرمایه گذاران خصوصی (۸ میلیون پوند) و ۴. تشویق سرمایه گذاری و پس انداز خصوصی به میزان ۸ میلیون پوند (گزارش مقدماتی برنامه اول توسعه عمرانی، ۱۳۲۶).

جدول ۵. فصول هزینه های (اعتبارات) در برنامه عمرانی اول

جمع فصل	زیربخش فصول		فصول هزینه (اعتبار)
	مبلغ	بخش	
۵,۲۵۰ میلیون ریال	۳۰۰ میلیون ریال	مطالعات و تاسیسات علمی	فصل اول : کشاورزی
	۱۱۰۰ میلیون ریال	دفع آفات نباتی و امراض حیوانی و دامپروری	
	۴۵۰ میلیون ریال	حفظ ثروت های ملی از قبیل جنگل ها و مراتع و غیره	
	۴۵۰ میلیون ریال	توسعه محصولات و اصلاحات کشاورزی	
	۱,۸۵۰ میلیون ریال	آبیاری و سدسازی	

	<ul style="list-style-type: none"> - ۱۵۰ میلیون ریال - ۴۰۰ میلیون ریال - ۲۵۰ میلیون ریال - ۳۰۰ میلیون ریال 	<p>پرداخت به بانک کشاورزی برای مقاصد زیر:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ازدیاد سرمایه های سهامی بانک - اعتبار وام به کشاورزان - مشارکت در سرمایه شرکت های تعاونی - ماشین آلات کشاورزی و کودهای شیمیایی 	
۵,۰۰۰ میلیون ریال	۲,۵۰۰ میلیون ریال	راه آهن	فصل دوم : راه های شوسه و راه آهن و بنادر و فرودگاه ها
	۱۸۵۰ میلیون ریال	ساختمان و آسفالت راههای شوسه	
	۲۵۰ میلیون ریال	بنادر	
	۴۰۰ میلیون ریال	فرودگاه ها	
۳,۰۰۰ میلیون ریال	۱,۲۰۰ میلیون ریال	صنایع نساجی	فصل سوم: صنایع و معادن
	۴۵۰ میلیون ریال	قند	
	۴۵۰ میلیون ریال	ذوب آهن	
	۲۵۰ میلیون ریال	صنایع شیمیایی	
	۱۵۰ میلیون ریال	صنایع سفالی	
	۲۵۰ میلیون ریال	صنعت فرش و صنایع متفرقه	
	۲۵۰ میلیون ریال	معادن	
۱,۰۰۰ میلیون ریال	۱,۰۰۰ میلیون ریال	سرمایه برای ایجاد شرکت سهامی نفت ایران	فصل چهارم: نفت
۷۵۰ میلیون ریال	۲۵۰ میلیون ریال	تکمیل دستگاه های پست	فصل پنجم: پست و تلگراف و تلفن
	۵۰۰ میلیون ریال	تکمیل دستگاه های تلگراف بی سیم و پخش صدا و تلفن	
۶,۰۰۰ میلیون ریال	۱,۵۰۰ میلیون ریال	ساخت خانه های ارزان	فصل ششم: اصلاحات اجتماعی و شهری
	۱,۰۰۰ میلیون ریال	وام به شهرها برای لوله کشی آب و استفاده از آب های معدنی و ایجاد دستگاه های برق	
	۱,۵۰۰ میلیون ریال	عملیات پروفیلاکسی به منظور ترقی دادن سطح بهداشت عمومی	
	۱,۰۰۰ میلیون ریال	کمک به موسسات فنی به منظور تربیت کارمندان فنی و اشتغال بیکاران به کارهای مفید و بالابردن سطح معلومات فنی	

	صنعتگران و کشاورزان
	نقشه کشی و آمار
	ساخت زندان در شهرهای مهم
	سایر عملیات عام المنفعه
۲۱ میلیارد ریال	جمع

منبع: قانون برنامه عمرانی اول (تنظیم توسط محقق)

بعد از ملی شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ و اعمال تحریم های مربوط به آن، درآمدهای نفتی ایران تا سال ۱۳۳۳ متوقف گردید. در حالیکه طبق ماده ۳ برنامه عمرانی اول مقرر شده بود وجوه مذکور در ماده ۲ (درآمدها و منابع پیش بینی شده) به صورت زیر فی مابین سنوات هفتگانه تقسیم شود:

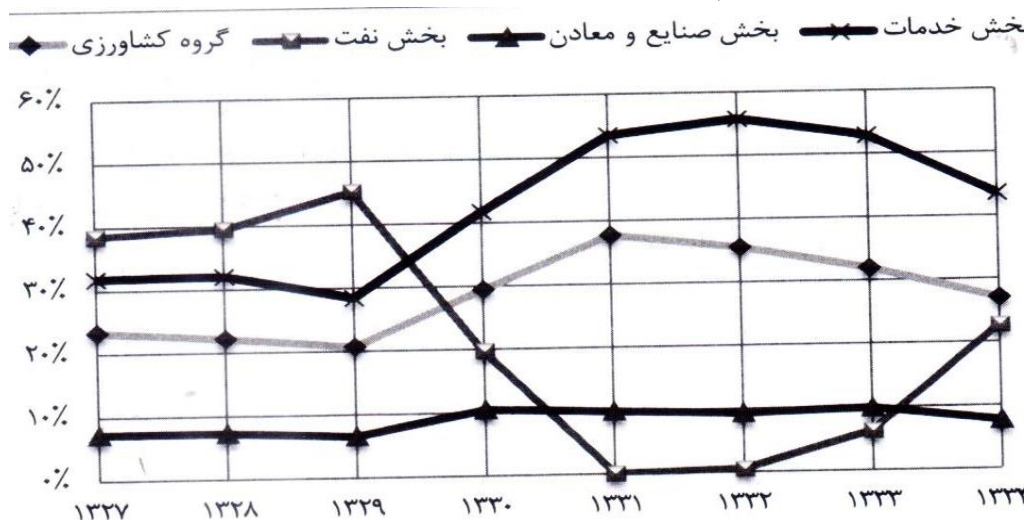
جدول ۶. نحوه تخصیص منابع طی سال های برنامه اول

سال برنامه	تخصیص منابع
نیمه آخر سال ۱۳۲۷	۱,۰۰۰ میلیون ریال
سال ۱۳۲۸	۲,۰۰۰ میلیون ریال
سال ۱۳۲۹	۲,۸۰۰ میلیون ریال
سال ۱۳۳۰	۳,۳۰۰ میلیون ریال
سال ۱۳۳۱	۳,۵۰۰ میلیون ریال
سال ۱۳۳۲	۳,۶۰۰ میلیون ریال
سال ۱۳۳۳	۳,۶۰۰ میلیون ریال
نیمه اول سال ۱۳۳۴	۱,۲۰۰ میلیون ریال
جمع	۲۱ میلیارد ریال

منبع: قانون برنامه عمرانی اول (تنظیم توسط محقق)

پس از برقراری مجدد درآمد نفت، لازم بود برنامه جدید منطبق با واقعیات تدوین شود. از همین رو با ورود ابوالحسن ابتهاج به سازمان برنامه، اجرای برنامه اول نیز از شهریور ۱۳۳۴ متوقف گردید.

نمودار ۱. سهم ارزش افزوده بخش های مختلف در طول برنامه عمرانی اول



منبع: برآورد تولید ناخالص داخلی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ایران. به نقل از (نبیلی و کریمی ۱۳۹۶)

چنانچه مشاهده میشود از زمان ملی شدن صنعت نفت در ایران (۱۳۲۹) سهم ارزش افزوده بخش نفتی ایران به شدت کاهش بصورتیکه در سال ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ به صفر میرسد و بعد از آن نیز نسبت به سال قبل از ملی شدن صنعت نفت حجم آن بسیار کم میباشد. بخش خدمات نسبت به سایر بخش ها دارای ارزش افزوده مناسبتری بوده است و بخش کشاورزی نیز نسبت به ابتدای برنامه رشد اندکی را تجربه کرده است. هرچند در اواسط برنامه بهبود مناسبی یافته بود. بخش صنعت نیز بعنوان ضعیفترین بخش میباشد و نسبت به ابتدای برنامه تقریباً ثابت بوده است.

بحث و نتیجه گیری

برنامه توسعه عمرانی اول در یک مقطع حساس سیاسی و اجتماعی در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ تدوین و اجرا شد. حجم برنامه هفت ساله که از ابتدا ۶۲ میلیارد ریال پیش بینی شده بود نهایتاً پس از تجدید نظر، به ۲۱ میلیارد تقلیل یافت. ۶۷۰۰ میلیون ریال از این مبلغ (معادل ۲۰۰ میلیون دلار) از محل وام بانک جهانی و باقی اعتبار نیز از محل پرداخت های شرکت نفت، اعتبارات بانک ملی، فروش دارایی های دولت و مشارکت بخشی پیش بینی گردید. اجرای این برنامه که اولین برنامه توسعه عمرانی به شمار میرود با وقایع مهمی چون ملی شدن صنعت نفت و کودتای ۲۸ مرداد و سقوط دولت محمد مصدق و تحریم کشور مصادف بود. برای تدوین این برنامه هر چند از خدمات شرکت مشاوره ای بین المللی موريس نودسن استفاده گردید اما گزارش بطور کامل مدنظر قرار نگرفت و در نهایت گزارش مشرف نفیسی بعنوان گزارش مقدماتی برنامه هفت ساله عمرانی اول مورد تایید و تصویب هیئت وزیران قرار گرفت و به مجلس شورای ملی تقدیم گردید. نسبت بالای تخصیص منابع برنامه هفت ساله توسعه عمرانی اول به بخش کشاورزی و زیرساخت ها با برنامه های اتحاد شوروی در دهه ۱۳۱۰ (۱۹۳۰ میلادی) که در آن صنایع سنگین در اولویت قرارداد داشت، مغایر بود اما با برنامه تدوین شده در کشور همسایه یعنی ترکیه، شباهت زیادی داشت و در عین حال امید فراوانی وجود داشت که نظر بانک جهانی (ترمیم و توسعه) را برای کمک های مالی به ایران جلب کند (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۱۵۶). پیوستگی تاثیرگذار و پی در پی این تغییرات باعث ایجاد مشکلاتی برای اجرای برنامه شد. بصورتیکه برنامه بصورت اجرا نشده متوقف گردید و اهداف تعیین شده محقق نگردید. براساس نظر گروه مشاوره دانشگاه هاروارد (که بعدها به

منظور تهیه برنامه عمرانی سوم از این مشاورین استفاده شد) برنامه اول صرف نظر از حجم آن را باید فهرست کارهای عمرانی تلقی کرد و نه برنامه جامع و این برغم مطالبی است که در مقدمه قانون برنامه عمرانی اول آمده و اهداف کلی مانند افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاح بخش کشاورزی، صدور مواد معدنی، ارتقای سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی را پیش می کشد(مک لئود، ۱۳۸۰). همچنین در گزارش نهایی (مرداد ۱۳۲۸) شرکت مشاوران ماوراء بحار (که طی دو قرارداد برای بررسی و ارائه نظرات کارشناسی در مورد محتوای لایحه برنامه اول هفت ساله از آنها دعوت شده بود) آمده است: برنامه عمرانی اول را اساس می توان برنامه اصلاحات اقتصادی دانست یا به عبارت بهتر، شاید بتوان آن را برنامه اصلاحات اجتماعی از طریق بهبود وضعیت اقتصادی کشور تلقی کرد. در این گزارش تاکید شده است دستیابی به هدف های اصلی برنامه مشروط به این خواهد بود که تغییرات اساسی در نهادها و رفتارهای اجتماعی پدید آید. اینت تغییرات در حیطه فعلی قرار نمی گیرد (گزارش نهایی شرکت مشاورین ماوراء بحار، جلد ۵، ۱۳۲۸)

بعد از ملی شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ و اعمال تحریم های مربوط به آن درآمدهای نفتی ایران تا سال ۱۳۳۳ متوقف گردید. پس از برقراری مجدد درآمد نفت، لازم بود برنامه جدید منطبق با واقعیات تدوین شود. از همین رو با ورود ابوالحسن ابتهاج به سازمان برنامه ، اجرای برنامه اول نیز از شهریور ۱۳۳۴ متوقف گردید. در پایان برنامه اول عمرانی ارزش افزوده بخش های مختلف دارای عملکرد متفاوتی بوده اند. بخش خدمات افزایش داشته است بخش کشاورزی افزایشی محدود را تجربه کرده است بخش صنعت تقریباً ثابت مانده و بخش نفت نیز به شدت کاهش یافته است. از مهمترین دلایل عدم موفقیت برنامه اول توسعه عمرانی می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- عدم تمرکز بر برنامه به دلیل وقایع مهم سیاسی و اجتماعی

وقوع حوادث و رویدادهای سیاسی متعدد و متنوع و اثرگذار باعث شده تمرکز لازم از روی اجرای برنامه کاهش و به سمت مسائل سیاسی کشیده شود.

- عدم تحقق درآمدهای نفتی و دریافت وام

به دلیل شرایط پیچیده سیاسی و اجتماعی و بخصوص ملی شدن صنعت نفت و عدم تحقق درآمدهای نفتی و همچنین عدم موفقیت در دریافت وام از بانک جهانی و عدم امکان تامین منابع مالی از بخش خصوصی، برنامه اول بصورت کامل اجرا نشد و به اهداف مورد نظر نرسید.

- تغییرات پیاپی در دولت و سازمان برنامه

در طول برنامه ۹ بار مقام نخست وزیری تغییر کرد. همچنین سطح عالی سازمان برنامه شاهد تغییرات پیاپی بود. همزمان ۸ بار وزیر مالیه تغییر کرد. این تغییرات بخصوص در دولت باعث تشتت تصمیم گیری و در اولویت قرارنگرفتن برنامه و در واقع عدم امکان اجرای منظم برنامه شد.

با این وجود برنامه اول عمرانی دارای نقاط قوتی نیز بود.

- پایه ریزی زیربنایی برای برنامه ریزی توسعه اقتصادی کشور

باتمام مشکلات در زمان تدوین و اجرای برنامه، برنامه توسعه عمرانی اول پایه ای برای نظام برنامه ریزی توسعه در ایران شد. در طول اجرای این برنامه بود که سازمان برنامه شکل گرفت و تشکیلات سازمانی آن بوجود آمد.

- راه اندازی کارخانجات جدید و بهبود تولید

باوجود عدم تمرکز دولت و تغییرات گسترده در سطوح عالی نظام اقتصادی و سیاسی کشور، گام هایی اولیه برای بازسازی صنایع ایجاد شده که بعد از جنگ جهانی دوم آسیب دیده بودند انجام گرفت همچنین کارخانه های جدید راه اندازی شد.

منابع

- ازکیا، مصطفی؛ دربان آراسته، علیرضا(۱۳۸۲). روش های کاربردی تحقیق، جلد اول، تهران، انتشارات کیهان.
- ناعم، نیما؛ یعقوب زاده، امید(۱۳۹۶). موانع توسعه در ایران. تهران، نقد فرهنگ.
- نیلی، مسعود؛ کریمی، محسن(۱۳۹۶). برنامه ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶؛ تحلیلی تاریخی با تمرکز بر تحولات، نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه. چاپ دوم، تهران، نشر نی.
- رجب پور، حسین(۱۳۹۸). آسیب شناسی نظام برنامه ریزی(مروری بر تحولات نظام برنامه ریزی در ایران)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی تهران، ایران.
- نراقی، یوسف(۱۳۷۳). توسعه و کشورهای توسعه نیافته، چاپ دوم، تهران، انتشارات بی جا.
- آلون، سو(۱۳۸۶). تغییر اجتماعی و توسعه: مروری بر نظریات نوسازی، وابستگی و نظام جهانی، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- آذر، عادل؛ امیرخانی، طیبه(۱۳۹۵). سیاه چاله های بودجه در نظام بودجه ریزی ایران. فصلنامه مدیریت دولتی، ۸(۴): ۵۹۰-۵۷۱.
- دانایی فرد، حسن؛ الوانی، سیدمهدی؛ آذر، عادل(۱۳۸۳). روش شناسی پژوهش کیفی در مدیریت، رویکردی جامع، تهران، انتشارات صفار-اشراقی.
- روشنایی، علی(۱۳۸۷). نگاهی انتقادی به نظریات و راهبردهای توسعه، دانشگاه آزاد اسلامی آشتیان، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- مولایی، آیت؛ وهیبی فخر، مریم(۱۳۹۹). اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری. فصلنامه حقوق اداری. ۸ (۲۴): ۲۳۰-۲۰۹.
- ابتهاج، ابوالحسن(۱۳۷۱). خاطرات ابوالحسن ابتهاج. چاپ اول، نشر علمی، تهران.
- مک لئود، تاس(۱۳۸۰). برنامه ریزی در ایران؛ براساس تجارب گروه مشاوران دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم. ترجمه علی اعظم محمدبیگی، نشر نی، تهران.
- حاجی یوسفی، علی(۱۳۸۲). بررسی سیر تکوین اندیشه برنامه ریزی و توسعه در ایران(قسمت دوم)، فصلنامه رفاه اجتماعی، ۳(۹): ۱۰۸-۹۱.
- سالمی قمصری، مرتضی؛ یزدانی، سهراب؛ فرهادی، مرتضی؛ مومنی، فرشاد(۱۳۹۹). اصل چهار ترومن و امکان توسعه در ایران، فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۲(۴۳): ۱۹۷-۱۶۱.
- امید، رضا(۱۳۹۱). تحلیل برنامه های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه های برنامه ریزی اجتماعی. فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، ۱۷ (۴): ۹۷-۱۱۴.
- بانک ملی(۱۳۲۶). مجله بانک ملی، نشریه ادواری، انتشارات بانک ملی، شماره ۹۳.

- بانک ملی (۱۳۲۷). مجله بانک ملی، نشریه ادواری، انتشارات بانک ملی، شماره ۹۶.
- مشرف نفیسی، حسن (۱۳۴۱). سالنامه دنیا، شماره ۱۸، چاپ کیهان، تهران.
- قانون برنامه هفت ساله عمرانی اول (۱۳۲۷).
- بوستاک، فرانسیس؛ جونز، جفری (۱۳۹۸). برنامه ریزی و قدرت در ایران: ابوالحسن ابتهاج و توسعه اقتصادی در زمان شاه، مترجمان: مهدی پازوکی و علی حبیبی، تهران: انتشارات کویر.
- گزارش مقدماتی برنامه هفت ساله عمرانی اول (۱۳۲۶).
- گزارش نهایی شرکت مشاورن ماوراء بحار (۱۳۲۸).
- عبداللهی، محمد؛ راد، فیروز (۱۳۸۷). روند تحول و موانع ساختاری توسعه سیاسی در ایران (۱۳۸۲-۱۳۰۴، مجله جامعه شناسی ایران، ۱۰(۱)، ۶۳-۲۹.

Investigating how to compile, finance and evaluate the first development program in Iran

Abstract

The first development program in Iran was approved by the National Council in February 1949, and then in July 1948, the law allowing the temporary implementation of the first development program was approved. The duration of this program was seven years. Also, the first budget in Iran's economy was prepared in codified form in 1949, and Iran's economic statistics were prepared from this year onwards. Before the approval of the first development program and during the Second World War, it is important that all economic sectors had negative and unstable growth. In the years leading up to the program, numerous domestic and foreign political problems caused the industrial facilities and factories that had been set up with government support in Iran to be on the verge of closure. The purpose of this research is to examine the foundations of the formation and formulation of the first development program, as well as to evaluate the results and its implementation. This research is qualitative and has been done by document analysis. The results of the research showed 1. lack of focus on the program due to important political and social events, 2. failure to realize oil revenues and receive loans from the World Bank and 3. successive changes in the government and the organization of the program, made the full implementation of the program impossible and the program not reach the expected goals. But this program, as the first national development program, became the basis of the development planning system in Iran, and during its implementation, the organization of the program was formed and limited measures were taken to modernize industries. Also, measures were taken to create new industries and improve the condition of railways and agricultural development.

Key words: Development, Planning, first Development Program, Iran.